

En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

*Betänkande av utredningen om
Vattenfrågor vid planläggning och byggande*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:72

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsfoto: Camilla Adolfsson

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0760-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0761-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten (dir. 2021:92).

Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats senast den 20 juni 2023. Genom tilläggsdirektiv den 19 januari 2023 och den 29 juni 2023 bestämdes att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 15 november 2023 (dir. 2023:6 och dir. 2023:103).

Vattenvårdsdirektören och juris doktor Johanna Söderasp utsågs till särskild utredare den 28 oktober 2021.

Utredningen har biståtts av följande sakkunniga: kansliråden Joel Björk-Werner och Linn Gloppestad samt departementssekreterarna Christina Berglind och Marina Fransson.

Christina Berglind entledigades den 12 maj 2022 och i stället förordnades kanslirådet Sara Kymenvaara som sakkunnig i utredningen från och med samma datum. Joel Björk-Werner entledigades med verkan från den 31 december 2022 och i stället förordnades ämnesrådet Anna Förander som sakkunnig i utredningen från och med den 7 mars 2023.

Utredningen har biståtts av följande experter: handläggaren Pontus Cronholm (Naturvårdsverket), vattensamordnaren Lisa Dahlén (vattenmyndigheterna), experten Love Edenborg (Sveriges Kommuner och Regioner), juristen Ulf Edling (Trafikverket), handläggaren Kester Gibson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), geoteknikern Ulrika Isacson (Statens geotekniska institut), juristen Martin Jansson (Havs- och Vattenmyndigheten), vattenhandläggaren Carola Lindeberg (Sveriges geologiska undersökning), juristen Gustaf Mark (Lantmäteriet), miljöjuristen Elin Nilsson (Försvarmakten), samhällsbyggnadsdirektören Jan Persson (länsstyrelserna), chefsjuristen Caroline Reuterskiöld Wall (Fortifikationsverket), civilingenjören Anders Rimne (Boverket), miljöspecialisten Kristina

Sjödin (Statens fastighetsverk), experten Melle Säre Söderbergh (Livsmedelsverket) och miljöexperten Peter Sörngård (Svenskt Vatten).

Kristina Sjödin entledigades med verkan från den 4 juli 2022. Martin Jansson entledigades med verkan från den 1 september 2022. Från samma dag förordnades verksjuristen Ramona Liveland (Havs- och vattenmyndigheten). Elin Nilsson entledigades med verkan från den 20 januari 2023. Från samma dag förordnades t.f. sektionschefen Malin Höök (Försvarsmakten).

Juristen Camilla Adolfsson anställdes som huvudsekreterare från och med den 10 januari 2022. Juris doktor Henrik Josefsson anställdes som utredningssekreterare från och med den 17 januari 2022. Agronomie doktor Cajsa Lindberg anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 mars 2022. Cajsa Lindberg entledigades med verkan från den 1 november 2022.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden.

Härmed överlämnas betänkandet *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* (SOU 2023:72). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i november 2023

Johanna Söderasp

/ Camilla Adolfsson
Henrik Josefsson

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	27
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	39
1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	52
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	64
1.4 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)	66
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	67
1.6 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	69
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	70
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	71
1.9 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	72
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	73
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.....	75

1.12	Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)	77
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	79
1.14	Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)	80
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	81
1.16	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	90
1.17	Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (2018:396)	91
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken	92
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten	94
1.20	Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	95
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster	119
1.22	Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordningen (2010:477)	120
1.23	Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)	122
1.24	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	123
1.25	Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	125
2	Inledning	127
2.1	Kapitlets innehåll	127
2.2	Utredningens direktiv	127
2.3	Avgränsning av utredningens uppdrag	131

2.4	Utredningens arbetsformer.....	132
2.4.1	Internt arbete	132
2.4.2	Externt arbete	132
2.4.3	Analysmetoder.....	135
2.5	Andra utredningar och uppdrag av betydelse	139
2.5.1	Inledning	139
2.5.2	Utredningar	140
2.5.3	Pågående arbete i Regeringskansliet.....	155
2.5.4	Uppdrag hos Boverket	156
2.5.5	Övriga myndighetsuppdrag m.m.....	161
2.6	Betänkandets disposition.....	163
3	Vattenfrågor i ett historiskt perspektiv.....	165
3.1	Kapitlets innehåll	165
3.2	Vattenförsörjning, dagvattenhantering och kvaliteten på vattenmiljön.....	165
3.2.1	Övergripande historisk beskrivning	165
3.2.2	Äldre regelverk	168
4	Gällande rätt för vattenfrågor	179
4.1	Kapitlets innehåll	179
4.2	Vattendirektivet	181
4.2.1	Inledning	181
4.2.2	Miljömålen och krav på kvalitet.....	181
4.2.3	Skyddade områden	186
4.2.4	Övervakning av vattenmiljön.....	188
4.2.5	Kostnadstäckning för vattentjänster	188
4.2.6	Åtgärdsprogrammen	189
4.2.7	Allmänna bestämmelser om dricksvattenförsörjning.....	189
4.3	Grundvattendirektivet	190
4.3.1	Inledning	190
4.3.2	Kvalitetsnormer för grundvatten.....	190
4.4	Prioämnesdirektivet.....	191

4.5	Dricksvattendirektivet	192
4.6	Översvämningdirektivet	194
4.7	Avloppsvattendirektivet.....	194
4.8	Havsmiljödirektivet.....	197
4.9	Havsplaneringsdirektivet	198
4.10	Europaparlamentets och rådets förordning om minikrav för återanvändning av vatten.....	199
4.11	Plan- och bygglagen	201
4.11.1	Inledning.....	201
4.11.2	Allmänna och enskilda intressen.....	203
4.11.3	Regional fysisk planering.....	213
4.11.4	Översiktsplanering.....	217
4.11.5	Detaljplaneläggning.....	225
4.11.6	Genomförande av detaljplan.....	236
4.11.7	Utformnings- och tekniska egenskapskrav på bygnadsverk	238
4.11.8	Bygglov, startbesked och slutbesked	245
4.11.9	Tillsyn	251
4.12	Miljöbalken	255
4.12.1	Inledning.....	255
4.12.2	Hushållningsbestämmelserna	256
4.12.3	Miljökvalitet i vattenmiljön	257
4.12.4	Miljökvalitet i havsmiljön	273
4.12.5	Havsplanering.....	275
4.12.6	Miljöbedömningar.....	275
4.12.7	Skydd av områden	276
4.12.8	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	280
4.12.9	Vattenverksamhet	283
4.12.10	Miljötillsyn	286
4.13	Lagen om allmänna vattentjänster	288
4.13.1	Inledning.....	288
4.13.2	Vattenförsörjning.....	289
4.13.3	Vattentjänstplan	292
4.13.4	Vattenhushållning	292
4.13.5	Dagvattenhantering.....	293

4.13.6	Avgifter	293
4.13.7	Tillsyn.....	294
4.14	Annan närliggande reglering	295
4.14.1	Anläggningslagen.....	295
4.14.2	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	295
4.15	Krav på regionala vattenförsörjningsplaner.....	296
5	Nordisk utblick	299
5.1	Kapitlets innehåll	299
5.2	Sammanfattande jämförelse.....	299
5.3	Danmark.....	303
5.3.1	Inledning	303
5.3.2	Plansystemet	304
5.3.3	Krav vid planläggning	307
5.3.4	Havsplanering och annan vattenplanering.....	310
5.3.5	Vattenförvaltning och miljökvalitetsnormer	311
5.3.6	Dricksvattenförsörjning.....	316
5.3.7	Översvämning och dagvattenhantering	317
5.4	Finland.....	319
5.4.1	Inledning	319
5.4.2	Plansystemet	320
5.4.3	Krav vid planläggning	322
5.4.4	Havsplanering och annan vattenplanering.....	325
5.4.5	Miljökvalitetsnormer för vatten	325
5.4.6	Vattenförvaltning	328
5.4.7	Dricksvattenförsörjning.....	333
5.4.8	Skydd av vattentäkter	334
5.4.9	Översvämning och dagvattenhantering	335
5.4.10	Andra miljöregler	338
5.5	Norge.....	341
5.5.1	Inledning	341
5.5.2	Plansystemet	343
5.5.3	Krav vid planläggning	347
5.5.4	Havsplanering	349

5.5.5	Miljökvalitetsnormer för vatten	350
5.5.6	Vattenförvaltning	352
5.5.7	Dricksvattenförsörjning	354
5.5.8	Skydd av vattentäkter.....	356
5.5.9	Översvämning och dagvattenhantering.....	357
5.5.10	Krav på tekniska installationer och anläggningar.....	358
5.5.11	Andra miljöregler	359
6	Andra grundläggande förutsättningar	361
6.1	Kapitlets innehåll.....	361
6.2	Organisationen för hantering av vattenfrågor i Sverige	361
6.2.1	Nationella statliga myndigheter	361
6.2.2	Regionala myndigheter	369
6.2.3	Kommunerna.....	372
6.3	Klimatförändringarna och pågående miljöarbete med koppling till vattenfrågor	373
6.3.1	Klimatförändringarna och klimatarbete	373
6.3.2	Annat miljöarbete med koppling till vattenfrågor	377
7	Miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten	379
7.1	Kapitlets innehåll.....	379
7.1.1	Inledning.....	379
7.1.2	Målet med vårt uppdrag om miljökvalitetsnormer för vatten enligt utredningsdirektiven.....	379
7.2	Identifierade utmaningar.....	381
7.2.1	Inledning.....	381
7.2.2	Vad avses med uttrycket miljökvalitetsnorm för vatten?.....	383
7.2.3	Vad innebär det att följa en miljökvalitetsnorm?	392
7.2.4	Är försämrings- och äventyrandeförbuden miljökvalitetsnormer?	401

7.2.5	Vilka skillnader finns i kraven på yt- respektive grundvatten?	405
7.2.6	Oklarheter avseende möjligheten att inhämta yttrande för ändring av en miljö kvalitetsnorm för vatten.....	408
7.2.7	Oklarheter avseende bedömningen av urbana vatten som kraftigt modifierade	411
7.2.8	Går undantagen från vattendirektivets miljömål att tillämpa vid planläggning och byggande?	415
7.2.9	Vilken utredning behövs för att visa att en miljö kvalitetsnorm för vatten följs?	431
7.2.10	Avrinningsområdesperspektiv vid planläggning	438
7.2.11	Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder	440
7.2.12	Oklarheter avseende åtgärdsprogrammen i relation till plan- och byggprocesserna	444
8	Dagvattenhantering.....	453
8.1	Kapitlets innehåll	453
8.1.1	Inledning	453
8.1.2	Målet med vårt uppdrag om dagvattenhantering enligt utredningsdirektiven	453
8.2	Allmänt om dagvattenhantering	455
8.3	Identifierade utmaningar	458
8.3.1	Inledning	458
8.3.2	Vad avses med termen dagvatten?	459
8.3.3	Avsaknad av specifika bestämmelser försvårar dagvattenhanteringen	471
8.3.4	Oklara förutsättningar vid planering för hantering av dagvatten enligt plan- och bygglagen	475
8.3.5	Oklara ansvarsförhållanden avseende bortledande av dagvatten.....	483
8.3.6	Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i detaljplan	500

8.3.7	Otydlig reglering avseende krav på anordnande och underhåll av en dagvattenanläggning.....	509
8.3.8	Oklarheter avseende hanteringen av frågor om dagvatten i bygglov, förhandsbesked och startbesked.....	519
8.3.9	Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i befintlig bebyggelse.....	523
8.3.10	Bristfällig tillsyn över dagvattenhantering och dagvattenanläggningar	532
9	Dricksvattenförsörjning.....	539
9.1	Kapitlets innehåll	539
9.1.1	Inledning.....	539
9.1.2	Målet med vårt uppdrag om dricksvattenförsörjning enligt utredningsdirektiven.....	539
9.2	Kedjan för dricksvattenförsörjning	540
9.3	Vattentillgången nu och framöver.....	542
9.3.1	Inledning.....	542
9.3.2	Vattentillgång och vattenanvändning	543
9.4	Identifierade utmaningar.....	549
9.4.1	Inledning.....	549
9.4.2	Svagt skydd av vattenresurser.....	551
9.4.3	Bristande hantering av förutsättningarna för vattenförsörjning som allmänt intresse och vid fysisk planering i regionplan och översiktsplan.....	565
9.4.4	Otydlig planeringshorisont för vattenförsörjning vid fysisk planering	570
9.4.5	Begränsade möjligheter att ställa krav på enskild vattenförsörjning vid planläggning i detaljplan och i ärenden om bygglov och förhandsbesked	571
9.4.6	Begränsade möjligheter att skapa markreservat för va-anläggningar.....	584

9.4.7	Begränsade möjligheter att ställa krav på hushållning med vatten vid planläggning i detaljplan	584
9.4.8	Begränsade möjligheter att skydda grundvattnet mot föroreningar genom skyddsbestämmelser vid planläggning i detaljplan	586
9.4.9	Frågor om leverans av vattentjänster i händelse av kris eller höjd beredskap	587
10	Överväganden och förslag	591
10.1	Kapitlets innehåll	591
10.2	Allmänna utgångspunkter för förslagen.....	591
10.2.1	En hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.....	592
10.2.2	En effektiv process för hanteringen av vattenfrågor vid planläggning och byggande...	595
10.2.3	En reglering i överensstämmelse med EU-rätten och annan internationell rätt.....	598
10.2.4	En reglering som beaktar det kommunala självbestämmandet och inte inskränker byggrätten	599
10.3	Nya och ändrade legaldefinitioner	599
10.4	Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen.....	609
10.4.1	Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen	609
10.4.2	Förtydligt krav på regionplanens innehåll.....	619
10.4.3	Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll...	628
10.4.4	Nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder m.m. vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser	637
10.4.5	Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll avseende frågor om miljö kvalitet vid planläggning	648
10.4.6	Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse.....	651

10.4.7	Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt.....	653
10.4.8	Avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser.....	659
10.4.9	Förtydligande av länsstyrelsens överprövning avseende frågor om miljö kvalitet	660
10.4.10	Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande	663
10.5	Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar	665
10.6	Förtydligad reglering av frågor om dagvatten, vattenbrist och skydd av vattenområden i lagen om allmänna vattentjänster	669
10.6.1	Ny reglering av dagvatten.....	669
10.6.2	Drift och underhåll av samt tillsyn över enskilda anläggning för dagvattenhantering och vattenförsörjning.....	681
10.6.3	Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter	684
10.6.4	Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist.....	688
10.7	Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.....	691
10.7.1	Förtydligade miljö kvalitetsnormer	695
10.7.2	Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljö kvalitet vid planläggning	700
10.7.3	Ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet avseende miljö kvalitetsnorm för vatten.....	708
10.7.4	Tydliggörande att miljöbalkens processuella regler inte gäller för planer enligt plan- och bygglagen.....	712
10.8	Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen.....	713
10.8.1	Ny inledning och rubricering av bestämmelser om undantag.....	713

10.8.2	Tydliggörande av kopplingen mellan mål och miljökvalitetsnormer	716
10.8.3	Förtydligade bestämmelser om förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekommster vid urban markanvändning	719
10.8.4	Undantag för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt	722
10.8.5	Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten.....	725
10.8.6	Undantag när överskridandet av miljökvalitetsnormerna beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser eller sker i en blandningszon	729
10.8.7	Beslut om förvaltning av vattenmiljö efter begäran om omprövning av miljökvalitetsnorm eller tillämpning av undantag från försämrings- eller äventyrandeförbudet	741
10.8.8	Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram	743
10.9	Följdändringar i miljöbalken	745
10.9.1	Följdändringar i 5 kap. miljöbalken.....	745
10.9.2	Följdändring i andra kapitel i miljöbalken	748
10.9.3	Följdändring i 22 kap. 25 § lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken	749
10.10	Följdändringar i andra lagar.....	751
10.10.1	Inledning	751
10.10.2	Ändringar i väglagen.....	751
10.10.3	Ändringar i lagen om byggande av järnväg	752
10.10.4	Ändring i minerallagen.....	754
10.10.5	Ändringar i ellagen	754
10.10.6	Ändringar i övriga lagar.....	755
10.11	Följdändringar på förordningsnivå	756
10.11.1	Inledning	756
10.11.2	Följdändringar i vattenförvaltningsförordningen	757
10.11.3	Följdändring i luftkvalitetsförordningen	761

10.11.4	Ändring i havsmiljöförordningen	761
10.11.5	Upphävande av förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten	762
10.11.6	Följdändring i miljöbedömningsförordningen....	762
10.12	Frågor för framtida översyn.....	763
10.12.1	Inledning.....	764
10.12.2	Behov av klimatanpassning i redan planlagda områden	764
10.12.3	Behövs reglering av avsaltningssanläggningar?	765
10.12.4	Behöver upplägget för va-taxorna justeras?	766
10.12.5	Behov av förbättrad övervakning av vattenuttag och vattenkvalitet	768
10.12.6	Översyn av anläggningslagen, ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen.....	769
10.12.7	Behov av ökad samordning mellan myndigheter inom vattenområdet	771
10.12.8	Dubbelprovning av lokaliseringsfrågan	773
10.12.9	Ytterligare översyn av genomförandet av vattendirektivet och havsmiljödirektivet.....	774
10.13	Behov av informations- och utbildningsinsatser	777
10.14	Behov av nytt vägledningsmaterial och annat stöd vid bedömningen av vattenfrågor vid planläggning och byggande.....	778
10.14.1	Inledning.....	778
10.14.2	Generellt behov av uppdatering av befintliga vägledningsdokument	779
10.14.3	Behov av vägledningsmaterial för planläggning i relation till skyddade områden	782
10.14.4	Behov av vägledningsmaterial för vattenfrågornas hantering vid planläggning i relation till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken	782
10.14.5	Behov av vägledning för vattenmyndigheterna avseende konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster	784

10.14.6	Behov av vägledning för tillämpningen av undantagen från bestämmelserna om miljö kvalitet.....	787
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	789
11.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	789
11.1.1	Lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken ...	789
11.1.2	Övriga författningsändringar.....	789
11.2	Övergångsbestämmelser.....	790
11.2.1	Plan- och bygglagen	790
11.2.2	Miljöbalken	791
11.2.3	Väglagen, lagen om byggande av järnväg, vattenförvaltningsförordningen och plan- och byggförordningen.....	791
11.2.4	Lagen om allmänna vattentjänster	792
11.2.5	Lagen om införande av miljöbalken och förordningen om allmänna vattentjänster	793
11.2.6	Övriga författningar	794
12	Konsekvenser	795
12.1	Kapitlets innehåll	795
12.2	Krav på konsekvensbeskrivning enligt direktiven	795
12.3	Författningskrav på konsekvensbeskrivning.....	796
12.3.1	Beskrivning av problemen, författningsförslagen och vad vi vill uppnå.....	798
12.3.2	Alternativa lösningar	799
12.3.3	Vilka berörs av regleringen?.....	807
12.3.4	Uppgifter om bemyndiganden	808
12.3.5	Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av författningsförslagen	808
12.3.6	Författningsförslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	808
12.3.7	Behov av särskilda hänsyn vid val av tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser.....	809

12.4	Konsekvenser för kommunerna	809
12.4.1	Handläggningen hos byggnadsnämnden	810
12.4.2	Handläggningen hos miljönämnden	814
12.4.3	Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen	815
12.4.4	Kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig	816
12.4.5	Ekonomiska konsekvenser	816
12.5	Konsekvenser för staten	823
12.5.1	Regeringen	823
12.5.2	Länsstyrelserna	824
12.5.3	Vattenmyndigheterna	825
12.5.4	Mark- och miljödomstolarna	828
12.5.5	Förvaltningsdomstolarna	831
12.5.6	Boverket	831
12.5.7	Havs- och vattenmyndigheten	832
12.5.8	Lantmäteriet	833
12.5.9	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	833
12.5.10	Sveriges geologiska undersökning	834
12.5.11	Trafikverket	834
12.5.12	Övriga statliga myndigheter	835
12.5.13	Statsfinansiella konsekvenser	835
12.6	Konsekvenser för regionerna	838
12.7	Konsekvenser för företag och organisationer	839
12.7.1	Va-huvudmän	840
12.7.2	Små företag	840
12.7.3	Byggentreprenörer	841
12.7.4	Fastighetsägare	842
12.8	Konsekvenser för enskilda	844
12.9	Konsekvenser för barn	844
12.10	Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen	844
12.11	Övriga konsekvenser	844

12.11.1	Konsekvenser för plan- och byggprocessen samt bostadsbyggandet	844
12.11.2	Konsekvenser för hållbar utveckling	845
12.11.3	Konsekvenser för landsbygdsutveckling	845
12.11.4	Konsekvenser för den byggda miljön	846
12.11.5	Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet	846
12.11.6	Konsekvenser för digitalisering	846
12.11.7	Konsekvenser för EU-rätten	847
13	Författningskommentar	849
13.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	849
13.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	876
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	894
13.4	Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)	895
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar	897
13.6	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	898
13.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	899
13.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	899
13.9	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	900
13.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	901
13.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	902
13.12	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)	904

13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	906
13.14 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403) ...	907
13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	908
13.16 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500) ...	922
13.17 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (2018:396)	923
13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken.....	923
13.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten	925
13.20 Förslaget till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)	925
13.21 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster.....	952
13.22 Förslaget till förordning om ändring i luftkvalitetsförordningen (2010:477)	953
13.23 Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341).....	955
13.24 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	956
13.25 Förslaget till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966).....	958

Särskilda yttranden 961

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:92.....	971
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:6.....	987
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:103.....	989

Förkortningar

AL	anläggningslagen (1973:1149)
Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
Badvattendirektivet	Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten
BBR	Boverkets byggregler (BFS 2011:6)
Bet.	betänkande
BFS	Boverkets författningssamling
BL	byggnadslagen (1947:385)
BS	byggnadsstadgan (1959:612)
BVL	lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
Det äldre grundvattendirektivet	Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen
Dricksvattendirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning)
Ds	departementsserien
EU	Europeiska unionen

EU:s livsmedelsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet
FBL	fastighetsbildningslagen (1970:988)
FMH	förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Fågelskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
Grundvattendirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring
Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om övervakning av ytvatten	Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2015:26) om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660)
HD	Högsta domstolen
HVMFS	Havs- och vattenmyndighetens författningssamling
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JB	jordabalken
Kap.	kapitel
KL	kommunallagen (2017:725)

LAV	lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
LL	ledningsrättslagen (1973:1144)
LSO	lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
MB	miljöbalken
MBF	miljöbedömningsförordningen (2017:966)
MKB	miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU
MMD	Mark- och miljödomstol
MPF	miljöprövningsförordningen (2013:251)
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Naturresurslagen	lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBF	plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	plan- och bygglagen (2010:900)
PE	personekvivalenter
PFAS	per- och polyfluorerade alkylsubstanter

Prioämnesdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG
Prop.	proposition
RF	regeringsformen
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Statens geotekniska institut
SGU	Statens geologiska undersökning
SMB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SOU	Statens offentliga utredningar
Vattendirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
VISS	Vattenmyndigheternas databas Vatteninformation Sverige
VL	vattenlagen (1983:291)
VVF	vattenförvaltningsförordningen (2004:660)
ÄPBL	plan- och bygglagen (1987:10)
ÄVL	vattenlagen (1918:523)

Översvämningsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Syftet med utredningen har för det första varit att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och som underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra har syftet varit att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Utifrån syftet har uppdraget mer precist varit att analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplanläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, analysera kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Mot denna bakgrund har vi delat in uppdraget i tre delar: miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning.

Dagens regelverk

Bestämmelser med koppling till frågor om vatten finns i dag i 1–9 och 11 kap. plan- och bygglagen, men också i flera andra författningar med nära koppling till bestämmelserna i plan- och bygglagen,

som exempelvis miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och vattenförvaltningsförordningen.

I plan- och bygglagen avser flera av bestämmelserna bedömningsfrågor om lämplig användning av mark- och vattenområden, men också frågor om främjande av hushållning med vatten, hänsynstagande till vattenförhållanden och förutsättningar att ordna vattenförsörjning vid planläggning och byggande. I lagen finns också ett krav på att följa miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken, vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Slutligen finns i plan- och bygglagen flera bestämmelser om hänsynstagande till risken för översvämning.

Reformbehovet

Våra analyser visar att det finns flera utmaningar med dagens reglering om vatten i plan- och bygglagen. För det första uppfattas bestämmelserna om att följa miljökvalitetsnormer för vatten i plan- och bygglagen med hänvisning till 5 kap. miljöbalken som både otydliga och svåra att tillämpa. Det är i denna del också oklart om regleringen uppfyller kraven inom unionsrätten. Vi har konstaterat att problem-bilden i denna del inte bara hänger ihop med hur hänvisningarna i plan- och bygglagen ser ut till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Vi gör även bedömningen att bestämmelserna i både 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen är otydliga och svåra att tillämpa för landets kommuner. Detta gäller särskilt i förhållande till planläggningssituationen. Vid en genomgång av miljökvalitetskraven i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen har vi också kunnat konstatera att alla de möjligheter till undantag från kraven som återfinns inom EU-rätten inte har genomförts i svensk rätt, vilket försvårar den svenska tillämpningen av kraven vid planläggning, men också vid prövning av verksamheter och åtgärder.

För det andra har vi kunnat konstatera att det i dag i plan- och bygglagen helt saknas bestämmelser om hur dagvatten bör hanteras vid planläggning och byggande. Detta skapar osäkerhet och försämrar kommunernas förutsättningar att ta omhand sådana frågor vid planläggning och byggande. Samtidigt ökar behovet av att hantera skyfall och annat dagvatten, bl.a. som en följd av klimatförändringarna. Pro-

blematiken kan i sin tur även försämra möjligheterna att uppnå de miljö kvalitetsnormer som är beslutade för varje vattenförekomst. Även i lagen om allmänna vattentjänster saknas närmare bestämmelser och verktyg för att hantera specifika frågor om dagvatten skilt från hanteringen av avloppsvatten.

Slutligen visar vår genomgång att dagens reglering om hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning, inklusive dricksvattenförsörjning, vid planläggning och byggande i stort fungerar bra. I denna del handlar utmaningen framför allt om att säkerställa dricksvattenförsörjningen utifrån ett säkerhets- och vattenbristperspektiv. Flera allmänna vattentäkter saknar i dag ett sådant skydd som behövs både för att säkerställa landets dricksvattenförsörjning i dag och i framtiden och för att uppfylla vattendirektivets krav på erforderligt skydd.

Våra utgångspunkter

Ytterst har vår utgångspunkt varit att förslagen ska lösa de utmaningar som beskrivs i våra utredningsdirektiv, men också de därmed nära sammanhängande utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetet. Samtidigt har vår allmänna utgångspunkt varit att förslagen ska vara hållbara, effektiva och rättssäkra. I enlighet med vad som anges i utredningsdirektiven förhåller sig förslagen också till det kommunala självbestämmandet och till den byggrätt som följer av en detaljplan.

Våra förslag

Förenklade och förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet för vatten

Vi lämnar flera förslag på förtydliganden av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Detta gäller i första hand hur frågor om miljö kvalitet ska hanteras i planläggningssituationen och vilka undantag som kan göras från krav på viss miljö kvalitet för vatten i sammanhanget.

En viktig förändring är att det tydliggörs att den myndighet som planlägger kan klara vattendirektivets s.k. försämrings- och äventyr- andeförbud inte bara genom skyddsbestämmelser inom planområdet utan också genom att, som ett komplement till planen, besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder utanför planområdet.

Samtidigt utökas de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser i syfte att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses med försämrings- och äventyrandeförbuden.

En annan förändring är att undantagen från miljökvalitetskraven för vattenmiljö utökas för att bättre återspegla de undantag från miljökvalitetskraven som EU-rätten möjliggör. I denna del föreslår vi för det första att s.k. blandningszoner ska utpekas. Syftet med förslaget är bl.a. att öka transparensen kring hur mätningar ska göras för att anses vara representativa för ytvattenförekomster och utsläppspunkter. Gränsvärdesnormer får under vissa förutsättningar överträdas i en sådan zon.

För det andra föreslår vi ett nytt undantag för situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna.

Ett tredje nytt undantag avser sådana tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten. Även sådan kortvarig försämring är tillåten efter beslut av en myndighet eller kommun.

För det fjärde tydliggör vi att den befintliga undantagssituationen till följd av ett allmänintresse av större vikt även omfattar planläggning.

De i vattenförvaltningsförordningen förekommande uttrycken ”orimliga kostnader” respektive ”höga kostnader” ersätts av uttrycket ”kostnader som är högre än värdet av nytta/målet”. Syftet med ändringen är att bättre återspegla kraven i vattendirektivet och tydliggöra den samhällsekonomiska avvägning som ska göras i dessa situationer.

Vidare tydliggörs att en planläggande myndighet, på motsvarande sätt som i dag gäller för prövningsmyndigheter enligt miljöbalken, i samband med planläggning kan hämta in ett yttrande från berörd vattenmyndighet om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgiv-

ningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga.

Om det behövs för att uppnå en miljökvalitetsnorm ges en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt en möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv. Syftet med ändringen är att öka sannolikheten både för uppfyllandet av åtgärdsprogrammet för vattendistriktet som helhet och uppnåendet av vattenförekomsters miljökvalitetsnormer. Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska vara förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet. Den som upprättar ett förslag till regionalt eller kommunalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

I plan- och bygglagen avgränsas tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet till planläggningssituationen. Likaså tydliggörs på vilket sätt hänsyn till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken behöver tas vid planläggning i regionplan, översiktsplan respektive detaljplan eller områdesbestämmelser. Regleringen i miljöbalken om regeringens roll i hanteringen av frågor om miljökvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen slopas och ersätts av en möjlighet för regeringen att besluta om ett planföreläggande enligt plan- och bygglagen om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljökvalitet enligt 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas.

Både i miljöbalken och plan- och bygglagen görs ändringar av de processuella reglerna för att tydliggöra att vattenmyndigheten inte har någon självständig roll i planläggningsprocessen enligt plan- och bygglagen. I stället bevakas de frågor som rör bestämmelserna om miljökvalitet för vatten av berörd länsstyrelse, som i sin tur inhämtar yttrande från vattenmyndigheten om förslaget till en detaljplan eller områdesbestämmelser innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vatten.

Förslagen till ändringar i 5 kap. miljöbalken medför behov av följdändringar i flera författningar, bl.a. i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Syftet med de samlade förslagen är både att säkerställa att frågor om miljökvalitet tas omhand vid planläggning och att detta görs genom en så effektiv process som möjligt. Sammantaget bör för-

slagen leda till ökad tydlighet och ge bättre förutsättningar både för utökad planläggning och för en hållbar fysisk samhällsplanering.

Förenklade och förtydligade bestämmelser om dagvattenhantering

I plan- och bygglagen förtydligas att möjligheterna att hantera dagvatten är ett sådant allmänt intresse som behöver beaktas vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk. Vidare införs bestämmelser om vilka krav som bör ställas avseende hantering av dagvatten vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser samt i skälig utsträckning vid bebyggande av en tomt. Bl.a. ges kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbuden. Det förtydligas också att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för dagvattenhantering.

Även i lagen om allmänna vattentjänster förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst skild från avloppshantering. Vidare införs en möjlighet för kommunen att, om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning, förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om sådana planbestämmelser saknas får kommunen besluta ett motsvarande föreläggande om åtgärderna inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte heller oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Vid bedömningen av om det finns förutsättningar för ett sådant föreläggande som avses i den senare situationen ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning. Kommunen får förena ett sådant föreläggande med vite. Om de förelagda åtgärderna kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten, har fastighetsägaren rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför. En anmälan om ersättning behöver lämnas till kommunen inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft. Kommunens kostnader för sådana ersättningskrav får täckas av va-avgiften.

Både i plan- och bygglagen och i lagen om allmänna vattentjänster införs en legaldefinition av termen dagvatten. I lagen om allmänna vattentjänster införs också en legaldefinition av termerna avlopp och dagvattenhantering.

Förtydligade bestämmelser om dricksvattenförsörjning, krav på hushållning med vatten och skydd av vattenområden

I plan- och bygglagen förtydligas att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på både vattenförsörjning och avlopp. Detsamma gäller när en lov- eller anmälningsskyldig åtgärd på en byggnad vidtas på en bebyggd tomt. Bestämmelsen kommer i första hand att bli tillämplig när en lovpliktig åtgärd vidtas i ett område som omfattas av en äldre detaljplan i vilken frågan om vattenförsörjning eller avlopp inte har tagits omhand.

Vidare förtydligas att regionen vid planering i regionplan enligt 7 kap. plan- och bygglagen ska redovisa hur hänsyn har tagits till kommunala vattentjänstplaner. Syftet med ändringen är att koppla ihop planeringen av vattenförsörjningstjänsterna enligt lagen om allmänna vattentjänster med den fysiska planeringen i plan- och bygglagen. Sammantaget kan ändringen medföra att ökad vikt läggs vid vattenförsörjningsfrågan och på frågans samordning på olika planeringsnivåer.

När det gäller frågan om att säkerställa dricksvattenförsörjningen utifrån ett vattenbristperspektiv förtydligas att kommunen i samband med planläggning i detaljplan, om det finns särskilda skäl, kan bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten. Särskilda skäl finns exempelvis om bebyggelse behöver placeras i områden med svag magasinering förmåga av grundvatten, såsom exempelvis på Gotland och Öland, eller där vattenbrist ofta uppstår av andra geologiska eller klimatrelaterade skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att sådana planbestämmelser inte bör beslutas slentrianmässigt i alla detaljplaner. Krav på utförande av sådana skyddsåtgärder kan också uppställas som ett villkor för att få lov eller startbesked. Vid bestämmande om en dagvattenanläggning i en plan får kommunen också bestämma att anläggningen ska ha den placering eller det utförande som behövs för att hantera vattenbrist.

I lagen om allmänna vattentjänster införs ett nytt bemyndigande enligt vilket regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, läns-

styrelsen eller kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist. Om en fastighetsägare bryter mot sådana föreskrifter om förbud eller om begränsning av användningen av dricksvatten eller ett beslut som har meddelats med stöd av en sådan föreskrift ges huvudmannen en möjlighet att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet. Regleringen innebär en skärpning jämfört med de rekommendationer om användningen av dricksvatten som kommuner meddelar i dag med stöd av branschorganisationen Svensk Vattens allmänna bestämmelser (ABVA).

I lagen om allmänna vattentjänster införs också ett krav på landets kommuner att, om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer ska kommunen eller va-huvudmannen hos berörd länsstyrelse ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken eller kommunen besluta om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa ett tillräckligt skydd av sådana vattentäkter som enligt vattendirektivet ska ha ett erforderligt skydd.

Några andra förslag för att förenkla processerna och öka samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen införs ett krav på att kommunen i översiktsplanen ska beskriva om översiktsplanen avviker från en havsplan och i så fall på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen. Bestämmelsen ska tillämpas på motsvarande sätt som i dag gäller vid en avvikelse från en regionplan. Syftet med bestämmelsen är att göra kommunerna mer uppmärksamma på vad som gäller enligt havsplanen samt tydliggöra havsplanens vägledande funktion. Tillämpningen av bestämmelsen bör också leda till en ökad samordning av användningen av havsområdena.

I miljöbalken föreslås att strandskydd inte ska återinträda när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan och ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen. Syftet med ändringen är att underlätta processen för ändringar och upphävande av detaljplaner. Av motsvarande skäl föreslås i lagen om införande av miljöbalken att strandskydd inte ska återinträda när en äldre generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts

av en ny detaljplan, om frågan om upphävande av strandskyddet sedan tidigare har prövats särskilt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Detta gäller för samtliga ändringar utom den justering som föreslås i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken som föreslås träda i kraft den 1 januari 2029.

För ändringarna i plan- och bygglagen, miljöbalken, väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om allmänna vattentjänster, vattenförvaltningsförordningen och plan- och byggförordningen föreslås övergångsbestämmelser som innebär att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Detta gäller med undantag för bestämmelsen om ändrade regler för återinträde av strandskydd i miljöbalken. Denna ändring bör gälla för alla sådana ärenden direkt från ikraftträdandet.

Avseende förslaget till ny föreläggandemöjlighet för kommunen i lagen om allmänna vattentjänster bör denna möjlighet gälla endast i förhållande till detaljplaner och områdesbestämmelser som har beslutats från den 1 januari 2027.

Övriga föreslagna författningsändringar bör gälla direkt vid ikraftträdandet.

Genomförandefrågor

Med våra förslag har vi lagt fokus på att lösa behoven av ändringar i berörda regelverk. För att få till stånd en riktigt effektiv process krävs också att det finns förutsättningar för en god tillämpning av regelverket. För detta krävs både informationsinsatser och arbete med nytt och uppdaterat vägledningsmaterial från berörda myndigheter. Vi har identifierat behov av flera sådana insatser. Detta gäller i första hand vägledning av kommuners och regioners hantering av frågor om miljö kvalitet för vatten vid planläggning enligt plan- och bygglagen, men också behov av nytt vägledningsmaterial för vattenmyndigheternas bedömningar av exempelvis förklaring av konstgjorda

och kraftigt modifierade ytvattenförekomster vid urban markanvändning, dvs. vid befintlig bebyggelse och hamnar, med stöd av vattenförvaltningsförordningen.

Förslagens konsekvenser

Vi gör bedömningen att förslagen som helhet bör leda till en enklare och tydligare hantering av vattenfrågor vid plan- och byggprocesser enligt plan- och bygglagen, planläggnings- och tillståndprocesser enligt exempelvis miljöbalken och väglagen, vattentjänstfrågor enligt lagen om allmänna vattentjänster och vattenförvaltningsfrågor enligt vattenförvaltningsförordningen. Vi bedömer även att förslagen på längre sikt kan leda till besparingsmöjligheter med anledning av den ökade tydligheten som förslagen innebär, när regelförändringarna genomförts och både länsstyrelser, kommuner och andra statliga myndigheter känner sig trygga med vilka krav som ska ställas och på hur reglerna ska tolkas och tillämpas.

Två av förslagen innebär en potentiell inskränkning i det kommunala självbestämmandet. Detta gäller dels förslaget att ge regeringen en möjlighet att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds, dels förslaget att kommunen om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn igenomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer, ska besluta om eller ansöka om skydd av vattentäkten enligt 7 kap. miljöbalken. När det gäller sådana förslag ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Vi gör bedömningen att förslagen inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till vikten av att säkerställa Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.

Några av förslagen kommer att medföra ökade kostnader, särskilt initialt. Inledningsvis kommer ett genomförande av de samlade förslagen att medföra behov av ett tillfälligt tillskott av medel för informations- och utbildningsinsatser samt nytt vägledningsmaterial för Boverket. Kostnaden beräknas uppgå till totalt fyra miljoner kronor fördelade på två år. Även Havs- och vattenmyndigheten och

Sveriges geologiska undersökning bör tillföras medel för framtagande av nytt vägledningsmaterial med motsvarande totalt två respektive en miljon kronor.

Flera av förslagen berör vattenmyndigheternas arbete, exempelvis förslaget att förtydliga möjligheterna att begära omprövning av en miljökvalitetsnorm för vatten respektive förslagen med utökade möjligheter att göra undantag från de s.k. försämrings- och äventyrande-förbuden. Vår bedömning är att de länsstyrelser som är vattenmyndighet, som en följd av förslagen, dels permanent bör tillskjutas medel motsvarande en halv årsarbetskraft för arbete med yttranden och översyn av miljökvalitetsnormer, dels under en inledande treårsperiod bör tillskjutas ytterligare medel motsvarande en halv årsarbetskraft för utpekande av blandningszoner. Samtliga länsstyrelser föreslås därutöver få en tillfällig förstärkning om en miljon kronor, dvs. motsvarande en årsarbetskraft, under två år dels för att vägleda och stötta kommunerna i tillämpningen av de nya regler vi föreslår, dels för att länsstyrelsernas beredningssekretariat ska ha möjlighet att stötta både vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas planhandläggare i bedömningar av påverkan på vattenmiljön på grund av de utökade antal ärenden som förslagen bedöms medföra initialt.

I övrigt bedöms behovet av uppdaterade vägledningar från i första hand Boverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning kunna rymmas inom ramen för befintliga ekonomiska ramar.

För landets kommuner bör förslagen som helhet resultera i enklare processer med fler och bättre verktyg. Detta bör i sin tur öka förutsättningarna för planläggning för ny bebyggelse.

Två förslag som dock skulle kunna innebära kostnadsökningar för kommunerna är dels förslaget om att vid behov ta fram ett lokalt åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen, dels det ovan nämnda förslaget med krav på kommunerna att, om det behövs för att säkerställa uttag av vatten i vissa allmänna vattentäkter, ansöka om eller direkt besluta om skydd av sådana dricksvattentäkter. Kostnaderna för att genomföra sådana åtgärder är svåra att beräkna, men kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bli höga. Det första förslaget – att ta fram ett lokalt åtgärdsprogram – är dock frivilligt för kommunen. När det gäller det andra förslaget med krav på skydd av vissa dricksvattentäkter följer detta av vattendirektivet, miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och av nuvarande åtgärds-

program för vatten. Kravet på kommunerna finns således redan, även om skyldigheten inte i dag framgår av lagen om allmänna vattentjänster. Vi gör därmed bedömningen att de aktuella förslagen egentligen inte bör innebära några nya åtaganden för kommunerna. Eventuella kostnadsökningar förväntas därför bli marginella. När det gäller frågan om skydd av vissa viktiga dricksvattentäkter har också under utredningsarbetet framkommit att denna typ av förebyggande insatser normalt är billigare än att i efterhand rena en förorenad vattentäkt som behövs för dricksvattenförsörjning. För flera skyddsåtgärder för vattenmiljö kan kommunerna också ansöka om delfinansiering med upp till 90 procent av Havs- och vattenmyndigheten enligt förordningen om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, s.k. LOVA-bidrag.

Även för byggherrar bör de samlade förslagen medföra både tydligare och mer förutsägbara processer. Samtidigt kan förslagen i vissa delar medföra ökade kostnader för oftare förekommande krav på exempelvis dagvattenutredningar inför ny bebyggelse och dagvattenhantering i syfte att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning. Vi gör dock bedömningen att det får anses ligga i allas intresse att dagvattenhanteringen både inom enskilda fastigheter och inom vattentjänstområden för dagvattenhantering fungerar bra i tider av ökande klimatanpassningsbehov.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 §, 2 kap. 6 och 10 §§, 3 kap. 4, 5, 10 och 16 §§, 4 kap. 12, 14, 16 och 42 §§, 5 kap. 14 och 22 §§, 6 kap. 40 §, 7 kap. 3 §, 8 kap. 9 § och 11 kap. 10 och 15 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 4 §¹

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

¹ Senaste lydelse 2019:949.

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

dagvatten: regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggnad av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

underhåll: 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, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

2 kap.

6 §²

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,

5. möjligheterna att hantera avfall,

6. möjligheterna att hantera dagvatten,

6. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

7. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

8. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

² Senaste lydelse 2014:477.

8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar. 9. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

10 §

Vid planläggning *och i andra* ärenden enligt denna lag ska *miljökvalitetsnormerna* i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken *följas*.

Vid planläggning enligt denna lag ska *bestämmelserna om miljökvalitet* i 5 kap. 3 a och b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken *tillämpas*.

3 kap.

4 §³

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken ska alltid redovisas.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att

1. riksintressen ska tillgodoses,
2. *gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas*, och
2. *hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken*, och
3. förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas.

5 §⁴

Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regio-

³ Senaste lydelse 2020:76.

⁴ Senaste lydelse 2020:76.

nala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och	5. om översiktsplanen avviker från en havsplan eller från en regionplan, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

10 §⁵

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken* följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas* och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

⁵ Senaste lydelse 2020:76.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

16 §⁶

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att *en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,* 2. förslaget kan medverka till att *hänsyn inte tas till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken,*

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4 kap.

12 §

I en detaljplan får kommunen bestämma

1. skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion,

2. skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken,

2. skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och 3. skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen,

4. om det finns särskilda skäl för det, skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten, och

⁶ Senaste lydelse 2020:76.

3. om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

5. om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

14 §⁷

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,

5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

16 §⁸

I en detaljplan får kommunen

1. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

⁷ Senaste lydelse 2014:902.

⁸ Senaste lydelse 2014:900.

3. bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas, *och*

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas,

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav, *och*

6. i fråga om dagvattenanläggningar, 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.

42 §⁹

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grundragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

⁹ Senaste lydelse 2014:900.

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1 *eller sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 12 § 2*, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

5 kap.

14 §¹⁰

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken* följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas* och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §¹¹

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

¹⁰ Senaste lydelse 2020:76.

¹¹ Senaste lydelse 2020:76.

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, 2. *bestämmelserna om miljö-
kvalitet i 5 kap. miljöbalken över-
träds,*
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

6 kap.

40 §¹²

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

¹² Senaste lydelse 2017:181.

7 kap.

3 §¹³

Av regionplanen ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts *och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,*

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

Planen ska även ha det innehåll som följer av 3 kap. 6 b §. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionen.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts,

2. *hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken,*

3. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram, *kommunala vattentjänstplaner* och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

4. hur planen är avsedd att genomföras.

¹³ Senaste lydelse 2020:76.

8 kap.**9 §**

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,
3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,

4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,

5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt, och

5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt,

6. det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten, och

6. risken för olycksfall begränsas.

7. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

11 kap.**10 §¹⁴**

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *inte följs*, *3. bestämmelserna om miljö- kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds*,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1, 2 *eller* 3.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹⁴ Senaste lydelse 2022:929.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 5 kap. 16 och 17 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 2–7, 9 och 12 §§, 6 kap. 35 §, 7 kap. 18 g och 19 §§, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 3 a och 3 b §§ och 19 kap. 3 d §, och närmast före 5 kap. 3 a och 5 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §¹

Miljökvalitetsnormer *skall* ange

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön *eller naturen* kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får *överskridas eller underskridas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,

2. föroreningsnivåer *eller* störningsnivåer som *skall* eftersträvas eller som inte bör *överskridas eller underskridas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,

3. *högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön, eller*

Miljökvalitetsnormer *ska* ange

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får *överträdas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (*gränsvärdesnorm*),

2. föroreningsnivåer, störningsnivåer *eller kvalitetskrav* som *ska* eftersträvas eller som inte bör *överträdas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (*målsättningsnorm*),

3. *kvalitetskrav som ska uppnås vid en viss angiven tidpunkt (resultatnorm)*, eller

¹ Senaste lydelse 2003:890.

4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Miljökvalitetsnormer *skall* vid behov omprövas.

4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (*övriga normer*).

Miljökvalitetsnormer *ska* vid behov omprövas.

3 §²

Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer *följs*.

Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer *uppnås*.

Miljökvalitet vid planläggning

3 a §

Vid planläggning enligt väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och plan- och bygglagen (2010:900) gäller att den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden för

1. vattenmiljö inte får antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, och

2. annan miljö än vattenmiljö inte får antas medföra att en gränsvärdesnorm överträds.

Vid planläggning i vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser ska skyddsåtgärder inom och utanför planom-

² Senaste lydelse 2010:882.

rådet ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att förbuden i första stycket inte överträds. Sådana skyddsåtgärder ska beslutas, avtalas eller vidtas senast i samband med beslutet om planen.

3 b §

Vid sådan planläggning som avses i 3 a § andra stycket och som påverkar vattenmiljön får den planläggande myndigheten hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga.

I begäran om yttrande ska den planläggande myndigheten redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljö kvalitetsnormen så att bristen avhjälps.

*Miljö kvalitet vid provning
av verksamheter och åtgärder*

4 §³

En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den *status eller potential* som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Vid provning för ett nytt tillstånd och vid omprovning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan *försämring eller ett sådant äventyr*.

En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den *kvalitet* som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Vid provning för ett nytt tillstånd och vid omprovning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan *otillåten påverkan som avses i första stycket*.

5 §⁴

I fråga om *miljö kvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 1* för annat än vatten ska myndigheter och kommuner vid provning och tillsyn ställa de krav som behövs för att *följa* en sådan norm. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *följa* normen, ska det vara

I fråga om *gränsvärdesnormer* för annat än vatten ska myndigheter och kommuner vid provning och tillsyn ställa de krav som behövs för att *inte överträda* en sådan norm. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *uppnå* normen, ska

³ Senaste lydelse 2018:1407.

⁴ Senaste lydelse 2018:1407.

vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av *tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens* för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en *miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1* för annat än vatten inte *följs*, får verksamheten eller åtgärden tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *följa* normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att *följa normen* i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att *följa miljökvalitetsnormen* på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att *följa* normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en *gränsvärdesnorm* för annat än vatten *överträds*, får verksamheten eller åtgärden tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *uppnå* normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta *skyddsåtgärder* eller kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att *uppnå normen* i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att *uppnå normen* på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att *uppnå* normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

6 §

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 4 § första stycket. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 3 a § första stycket och 4 § första stycket. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

*Lydelse enligt lagrådsremissen
Genomförande av EU:s nya
dricksvattendirektiv*

Föreslagen lydelse

7 §

Om det behövs för att *följa* en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *följas* på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *följa* normen förekommer.

Den som upprättar ett förslag till åtgärdsprogram ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt se till att sammanställningen därefter finns tillsammans med de övriga handlingarna i ärendet.

9 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *följa* miljökvalitetsnormer eller påverka kvaliteten på dricksvatten.

Om det behövs för att *uppnå* en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *uppnås* på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *uppnå* normen förekommer.

Den som upprättar ett förslag till åtgärdsprogram ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt se till att sammanställningen därefter finns tillsammans med de övriga handlingarna i ärendet.

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *uppnå* miljökvalitetsnormer eller påverka kvaliteten på dricksvatten.

Programmet ska innehålla

1. uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska *följas* eller den eller de risker för dricksvatten som har identifierats,

2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska *följas* eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att *följa* miljökvalitetsnormerna eller skydda kvaliteten på dricksvatten och mellan olika åtgärder som avses i 2,

4. i fråga om åtgärder för att *följa* en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen *följs*,

5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

1. uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska *uppnås* eller den eller de risker för dricksvatten som har identifierats,

2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska *uppnås* eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att *uppnå* miljökvalitetsnormerna eller skydda kvaliteten på dricksvatten och mellan olika åtgärder som avses i 2,

4. i fråga om åtgärder för att *uppnå* en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen *uppnås*,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*12 §⁵

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som ska kontrollera att en miljö-kvalitetsnorm *följs*.

Regeringen eller den myndig-het som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prov-tagning och andra metoder för att kontrollera att en miljö-kvali-tetsnorm *följs* samt om god-kännande av mätmetoder och mätutrustning.

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som ska kontrollera att en miljö-kvalitetsnorm *uppnås*.

Regeringen eller den myndig-het som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prov-tagning och andra metoder för att kontrollera att en miljö-kvali-tetsnorm *uppnås* samt om god-kännande av mätmetoder och mätutrustning.

6 kap.

35 §⁶

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,

3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vid-tas,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljö-effekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar

⁵ Senaste lydelse 2018:1407.

⁶ Senaste lydelse 2017:955.

- till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. *inte följs*, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

7 kap.

18 g §⁷

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Första stycket 2 gäller inte om ändamålet med området är detsamma i den nya planen som i den äldre planen.

19 §⁸

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att *en miljö kvalitetsnorm inte följs*.

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att *bestämmelserna om miljö kvalitetsnorm inte följs*.

⁷ Senaste lydelse 2010:902.

⁸ Senaste lydelse 2010:882.

16 kap.**8 §⁹**

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § första stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *följa* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § första stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppnå* miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

19 kap.**3 d §**

Bestämmelserna i 3 a–3 c §§ gäller inte vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

24 kap.**5 §¹⁰**

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges

⁹ Senaste lydelse 2016:341.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1100.

medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att *en miljökvalitetsnorm inte följs*, 2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att *bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. överträds*,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4. §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8. § eller enligt 6 kap. 5. § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37. § eller 16 kap. 3. § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

10 §¹¹

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den ut-

¹¹ Senaste lydelse 2018:1407.

sträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att *följa en miljökvalitetsnorm* eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att *inte överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap.* eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser, förutom 7 kap. 18 g §, gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

Häriigenom föreskrivs att 3 a och 4 a §§ lagen (1966:314) om kontinentalsockeln ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

Vid provning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid provning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid provning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för ett tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den ska

1. bestämmelserna om planer och annat underlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

¹ Senaste lydelse 2018:1410.

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

4 a §²

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *följs*.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2010:883.

1.4 Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs att 3 a § väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

Vid prövning *av ärenden* enligt denna lag tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska *då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid *planläggning och annan* prövning enligt denna lag tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken*. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska, *vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken*, jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

¹ Senaste lydelse 2018:1411.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs att 4 och 7 §§ lagen (1978:160) om vissa rörledningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid koncessionsprövning ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

¹ Senaste lydelse 2018:1412.

7 §²

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *följs*, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2010:885.

1.6 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 17 § skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en *miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs*. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att *följa* normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en *gränsvärdesnorm överträds*. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att *uppnå* normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

Tillstånd till avverkning får inte heller ges för att bygga en skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den, eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1413.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1414.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken tillämpas. Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhetssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1415.

1.9 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §¹

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodosgöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:728.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 5 a och 6 §§ lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §¹

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *följs*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*.

6 §²

Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd ska, på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige,

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–

¹ Senaste lydelse 2010:891.

² Senaste lydelse 2018:1416.

25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Det som sägs om länsstyrelsen i 6 kap. miljöbalken ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 och 4 a §§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska *då* jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska, *vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken*, jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

4 a §²

Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

¹ Senaste lydelse 2018:1417.

² Senaste lydelse 2017:963.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 3 kap. 11–12 §§ och 5 kap. 15 § miljöbalken.	Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 3 kap. 11–12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre föreskrifter, förutom 1 kap. 4 a §, gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.12 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 17 och 2 kap. 35 §§ ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

17 §¹

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För en starkströmsledning som ska prövas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

¹ Senaste lydelse 2021:741.

2 kap.**35 §²**

Vid en omprövning enligt 31 § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid en omprövning enligt 31 § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken.*

För den nätkoncession som ska omprövas ska

1. frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

² Senaste lydelse 2021:741.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) *om inte annat har bestämts*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2011:337.

1.14 Förslag till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § naturgaslagen (2005:403) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1422.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

dels att 1, 2, 6, 9, 12, 13, 21, 23, 28, 33, 43, 44 och 51 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 6 e, 22 a och 47 a §§, och närmast före 6 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

2 §¹

I denna lag avses med

vattenförsörjning: tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning,

dagvatten: regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion,

dagvattenhantering: bortledande eller annat omhändertagande av dagvatten från ett område med samlad bebyggelse,

avlopp: bortledande av *dagvatten* och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, *bortledande av spillvatten* eller

avlopp: bortledande av *spillvatten* och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats

¹ Senaste lydelse 2010:917.

bortledande av vatten som har använts för kylning,

vattentjänster: vattenförsörjning och avlopp (va),

eller bortledande av vatten som har använts för kylning,

vattentjänster: vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp (va),

va-anläggning: en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse,

allmän va-anläggning: en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag,

enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning,

enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning,

verksamhetsområde: det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning,

huvudman: den som äger en allmän va-anläggning,

fastighetsägare: den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande,

va-installation: ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning,

va-installation: ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning,

förbindelsepunkt: gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation,

allmän platsmark: mark som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark,

anläggningsavgift: engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning, och

brukningsavgift: periodisk avgift för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.

6 §²

Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen

Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och

2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Vid bedömningen av behovet enligt första stycket ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Skydd av vattentäkt

6 e §

Om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer ska

1. kommunen eller va-huvudmannen hos berörd länsstyrelse ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken, eller

² Senaste lydelse 2022:1249.

2. kommunen besluta om vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken.

9 §

Om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

12 §

Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning eller avlopp, *skall* huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt.

Förbindelsepunkten *skall* finnas i fastighetens omedelbara närhet, om det inte finns särskilda skäl för en annan placering.

Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp, *ska* huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt.

Förbindelsepunkten *ska* finnas i fastighetens omedelbara närhet, om det inte finns särskilda skäl för en annan placering.

Huvudmannen *skall* samråda med och därefter informera fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge inom den tid som är skäligen med hänsyn till fastighetsägarens intresse av att kunna planera för sin användning av fastigheten.

Huvudmannen *ska* samråda med och därefter informera fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge inom den tid som är skäligen med hänsyn till fastighetsägarens intresse av att kunna planera för sin användning av fastigheten.

13 §

Huvudmannen *skall* för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt,

2. anordningar för bortledning av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen *skall* kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

Huvudmannen *ska* för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller *dagvattenhantering eller* avlopp från varje förbindelsepunkt,

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen *ska* kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet.

21 §

En fastighetsägare får inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär

1. att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,

1. att *dagvattenanläggningen eller* avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,

2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller
3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

22 a §

Om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning får kommunen förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomt som

1. framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Vid bedömningen av förutsättningarna för ett föreläggande med stöd av första stycket 2 ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

23 §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen får meddela

yttre föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

28 §

Avgifter enligt 24–27 §§ som avser bortledning av vatten *skall* även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Avgifter enligt 24–27 §§ som avser bortledning av vatten *ska* även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön *samt sådana kostnader som uppkommer som en följd av ersättningskrav enligt 47 a §.*

33 §

Brukningsavgifterna *skall* bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året vanläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock brukningsavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

Brukningsavgifterna *ska* bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året vanläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, *behovet av dagvattenhantering*, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock brukningsavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

43 §

Huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om

1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag,

1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag *eller enligt föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten som har meddelats med stöd av 23 § andra stycket,*

2. försummelsen är väsentlig,

3. avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa,

4. huvudmannen skriftligen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen, och

5. fastighetsägaren trots den uppmaning som avses i 4 inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden.

Kostnaden för en avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

44 §

Om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks med stöd av 9 §, *skall* huvudmannen ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms *skall* hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning och avlopp.

Om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks med stöd av 9 §, *ska* huvudmannen ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms *ska* hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp.

47 a §

Om kommunen med stöd av 22 a § första stycket 2 har meddelat ett föreläggande som innebär

att en dagvattenåtgärd ska vidtas på en fastighet har den som äger fastigheten rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför om åtgärderna kan anses gå ut över fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten.

Vid bestämmande av ersättningen ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas.

Den som inte anmäler sina ersättningsanspråk inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft förlorar sin rätt till ersättning.

51 §

Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör *skyldigheten* enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra *skyldigheten*. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör *skyldigheterna* enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster och enligt 6 e § att besluta eller ansöka om skydd av vattentäkt. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra *skyldigheterna*. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Bestämmelserna i 22 a § första stycket 1 gäller inte om planen beslutats före den 1 januari 2027.

1.16 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 6 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 §¹

Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en gränsvärdesnorm för annat än vatten överträds får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1423.

1.17 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (2018:396)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 10 § strålskyddslagen (2018:396) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 §¹

Om det finns risk för att verksamheten medför att en *miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1* miljöbalken *inte följs*, får tillstånd ges endast om det förenas med de villkor som behövs för att *följa* normen eller om det finns en förutsättning för tillstånd enligt 5 kap. 4 eller 5 § miljöbalken.

Om det finns risk för att verksamheten medför att en *gränsvärdesnorm överträds*, får tillstånd ges endast om det förenas med de villkor som behövs för att *uppnå* normen eller om det finns en förutsättning för tillstånd enligt 5 kap. 4 eller 5 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:1424.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 25 § lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

25 §

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som
 - a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller
 - b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,
7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska *även- tyra möjligheterna att följa en mil- jökvalitetsnorm som avser vatten- miljön eller försämra vattenmil-*

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska *med- föra en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 4 § första stycket,*

jön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm,

10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, och

15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Härigenom föreskrivs att förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten ska upphöra att gälla vid utgången av 2025.

1.20 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

Härigenom föreskrivs i fråga om vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

dels att 6 kap. 2 a § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1, 4 och 5 §§, 2 kap. 4 §, 3 kap. 1 och 4 §§, 4 kap. 1–16 §§, 6 kap. 1 §, 7 kap. 1 §, 8 kap. 3 och 6 §§, bilaga 1 och rubrikerna närmast före 4 kap. 1, 4, 4 a, 5, 6 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 2 a §, 4 kap. 12 a § och 6 kap. 10 a och 10 b §§, och närmast före 4 kap. 11 § och 6 kap. 10 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna förordning gäller förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. miljöbalken.

Denna förordning innehåller bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och om undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. miljöbalken.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 5 kap. 1 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 1–10 §§,
- 5 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 11–13 §§,
- 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 4 §,
- 5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§,
- 5 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 1–4 §§, 4 kap. 14 §, 5 kap. 1–5 och 7 §§, 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§ samt 7 kap. 1 och 2 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

¹ Senaste lydelse 2018:2103.

4 §²

Vid tillämpning av denna förordning för kvaliteten på ytvatten avses med

ytvattenstatus: *det tillstånd* en ytvattenförekomst har och som bestäms av vattenförekomstens ekologiska status eller kemiska status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

ekologisk status: kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom "hög", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig",

kemisk ytvattenstatus: den kemiska *kvaliteten* hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I i direktiv 2008/105/EG och uttryckt såsom "god" eller "uppnår ej god",

ekologisk potential: *tillståndet* hos en kraftigt modifierad eller konstgjord ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom "maximal", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig".

ytvattenstatus: *den status* en ytvattenförekomst har och som bestäms av vattenförekomstens ekologiska status eller kemiska status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

kemisk ytvattenstatus: den kemiska *status* hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I i direktiv 2008/105/EG och uttryckt såsom "god" eller "uppnår ej god",

ekologisk potential: *statusen* hos en kraftigt modifierad eller konstgjord ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom "maximal", "god", "måttlig", "otillfredsställande" eller "dålig".

5 §³

Vid tillämpning av denna förordning för kvaliteten på grundvatten avses med

grundvattenstatus: *det tillstånd* en grundvattenförekomst har och som bestäms av vattnets kvantitativa status eller kemiska

grundvattenstatus: *den status* en grundvattenförekomst har och som bestäms av vattnets kvantitativa status eller kemiska

² Senaste lydelse 2009:1108.

³ Senaste lydelse 2008:983.

status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

kvantitativ status: *ett tillstånd relaterat* till direkta och indirekta vattenuttags påverkan på en grundvattenförekomst, klassificerat i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”, och

kemisk grundvattenstatus: den kemiska *sammansättningen* hos en grundvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och bilagorna I–IV i direktiv 2006/118/EG samt uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”.

status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

kvantitativ status: *en status relaterad* till direkta och indirekta vattenuttags påverkan på en grundvattenförekomst, klassificerat i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”, och

kemisk grundvattenstatus: den kemiska *statusen* hos en grundvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och bilagorna I–V i direktiv 2006/118/EG samt uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”.

2 kap.

4 §

Vattenmyndigheterna *skall* planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om *kvalitetskrav*, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse *skall* myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

Vattenmyndigheterna *ska* planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om *miljökvalitetsnormer*, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse *ska* myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

3 kap.

1 §⁴

Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs

1. en beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG,

2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets *tillstånd* som ska utföras i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG och särskilt beakta sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG, och

2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets *status* som ska utföras i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG och särskilt beakta sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG, och

3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram *senast den 22 december 2009* och vid de tidpunkter som följer av artikel 5 i direktiv 2000/60/EG.

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram vid de tidpunkter som följer av artikel 5 i direktiv 2000/60/EG.

2 a §

Vattenmyndigheten ska på sätt som framgår av artikel 4 i direktiv 2008/105/EG ange sådana blandningszoner som finns i närheten av utsläpp från punktkällor med högre föroreningskoncentration än i ytvattenförekomsten i övrigt.

⁴ Senaste lydelse 2009:1108.

4 §⁵

Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses i 1 och 2 §§ ska utföras och redovisas.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur sådana blandningszoner som avses i 2 a § ska anges och förvaltas.

4 kap.

Fastställande av *kvalitetskrav* för vattendistriktFastställande av *miljökvalitetsnormer* för vattendistrikt

1 §

Varje vattenmyndighet *skall* fastställa *kvalitetskrav* för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.

Varje vattenmyndighet *ska* fastställa *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken* för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.

2 §⁶

Kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras.

För att uppfylla målet god vattenstatus ska miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster uppnås.

Miljökvalitetsnormerna för en ytvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god ekologisk status eller potential, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 10 §.

⁵ Senaste lydelse 2011:634.

⁶ Senaste lydelse 2015:516.

Miljökvalitetsnormerna för en grundvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god kvantitativ status, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 10 §.

3 §⁷

Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

a) miljön i stort a) *urban markanvändning eller miljön i stort,*

b) sjöfart eller hamnanläggning,

c) rekreationsintressen,

d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,

e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller

f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och

2. det av tekniska skäl eller på grund av *höga* kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

2. det av tekniska skäl eller på grund av kostnader *som är högre än värdet av nyttan* inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

⁷ Senaste lydelse 2018:2103.

Krav för ytvatten**Miljö kvalitetsnormer
för ytvatten**4 §⁸

Kvalitetskraven för ytvatten ska

1. fastställas så att ytvattenförekomsterna *senast den 22 december 2015* uppnår en *sådan* god ytvattenstatus *som enligt bilaga V till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3, 4 och 6 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG ska ha nåtts vid den tidpunkten,*

2. *senast den 22 december 2015* fastställas så att ytvattenförekomsterna *i fråga om ämnena 2, 5, 15, 20, 22, 23 och 28 i del A i bilaga I till direktiv 2008/105/EG senast den 22 december 2021* uppnår en *sådan* god kemisk ytvattenstatus *som enligt direktivet ska ha nåtts vid den tidpunkten, och*

3. *senast den 22 december 2018* fastställas så att ytvattenförekomsterna *i fråga om ämnena 34–45 i del A i bilaga I till direktiv 2008/105/EG senast den 22 december 2027* uppnår en *sådan* god kemisk ytvattenstatus *som enligt direktivet ska ha nåtts vid den tidpunkten.*

Första stycket 1 gäller inte ytvattenförekomster som har förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade.

För ytvatten ska

1. *resultatnormer* fastställas så att ytvattenförekomsterna uppnår en god *ekologisk* ytvattenstatus *i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG,*

2. *gränsvärdesnormer* fastställas så att ytvattenförekomsterna *uppnår en god kemisk ytvattenstatus i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I till direktiv 2008/105/EG.*

⁸ Senaste lydelse 2015:516.

Krav för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten

Resultatnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten

4 a §⁹

Kvalitetskraven för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas så att de senast den 22 december 2015 uppnår en sådan god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus som enligt bilaga V till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3, 4 och 6 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG ska ha nåtts vid den tidpunkten.

Resultatnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas så att de uppnår en god ekologisk potential i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG.

Krav för grundvatten

Miljökvalitetsnormer för grundvatten

5 §¹⁰

Kvalitetskraven för grundvatten ska fastställas så att alla grundvattenförekomster senast den 22 december 2015 uppnår god grundvattenstatus enligt bestämmelserna i bilaga V till direktiv 2000/60/EG och bilagorna I–IV till direktiv 2006/118/EG.

För grundvatten ska

1. resultatnormer fastställas så att det säkerställs att en god kvantitativ status uppnås i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG, och

2. gränsvärdesnormer fastställas så att en god kemisk status uppnås i enlighet med bilaga V till di-

⁹ Senaste lydelse 2015:516.

¹⁰ Senaste lydelse 2015:516.

rekativ 2000/60/EG och artikel 3 samt bilagorna I–III till direktiv 2006/118/EG.

Krav för skyddade områden

Miljö kvalitetsnormer för vatten i skyddade områden

6 §

Kvalitetskraven för skyddade områden *skall* fastställas så att alla normer och mål *uppfylls senast den 22 december 2015*, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

Miljö kvalitetsnormer för vatten i skyddade områden *ska* fastställas så att alla normer och mål *uppnås*, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.

6 a §¹¹

Kvalitetskraven för skyddade områden ska i fråga om badvatten fastställas så att

1. badvattnet *senast den 22 december 2015* har en sådan tillfredsställande kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen (2008:218), och

2. andelen badvatten i vattendistriktet som har en sådan bra eller utmärkt kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen ökar, om ökningen kan åstadkommas med åtgärder som är rimliga, proportionella och lämpliga.

Resultatnormer för skyddade områden ska i fråga om badvatten fastställas så att

1. badvattnet har en sådan tillfredsställande kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen (2008:218), och

7 §¹²

Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga *kvalitetskrav* enligt 2–6 a §§ eller andra bestämmelser, ska det strängaste kravet gälla.

Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga *krav* enligt 2–6 a §§ eller andra bestämmelser, ska det strängaste kravet gälla.

¹¹ Senaste lydelse 2008:219.

¹² Senaste lydelse 2008:983.

8 §¹³

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur *kvalitetskraven* för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur *miljökvalitetsnormer* för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

8 a §¹⁴

Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om hur *kvalitetskraven* för grundvatten ska bestämmas enligt detta kapitel, bilaga V till direktiv 2000/60/EG och bilagorna I–IV till direktiv 2006/118/EG.

Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om hur *miljökvalitetsnormer* för grundvatten ska bestämmas enligt detta kapitel, bilaga V till direktiv 2000/60/EG och bilagorna I–IV till direktiv 2006/118/EG.

8 b §¹⁵

Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de *kvalitetskrav* som ska gälla i vattendistriktet.

Kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de *miljökvalitetsnormer* som ska gälla i vattendistriktet.

¹³ Senaste lydelse 2015:516.

¹⁴ Senaste lydelse 2011:634.

¹⁵ Senaste lydelse 2015:516.

Avvikelser, undantag och ändringar för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor

Förlängd tidsfrist och mindre stränga miljökvalitetsnormer

9 §¹⁶

Vattenmyndigheten ska besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som följer av 2–6 §§, om

1. syftet är att vattenmiljön stegvis ska förbättras så att kvalitetskraven blir uppfyllda vid den senare tidpunkten,

2. det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader att åstadkomma de förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppfylla kvalitetskraven inom den tid som anges i 2–6 §§, och

3. vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december 2027, endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan.

Miljökvalitetsnormer enligt 2–6 §§ ska uppnås senast den 22 december 2027.

10 §¹⁷

Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga *kvalitetskrav* än vad som följer av 2–6 §§, om

Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga *miljökvalitetsnormer* än vad som följer av 2–6 §§, om

¹⁶ Senaste lydelse 2018:2103.

¹⁷ Senaste lydelse 2018:2103.

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra *orimliga* kostnader att uppnå de strängare kraven,

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte *utan orimliga kostnader* kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,

3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå

a) bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och

b) bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och

4. vattnets *kvalitet* inte riskerar att försämrats ytterligare.

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra kostnader *som är högre än värdet av målet* att uppnå de strängare kraven,

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte kan tillgodoses på ett annat sätt som är väsentligt bättre för miljön *utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan*,

4. vattnets *status eller potential* inte riskerar att försämrats ytterligare.

*Undantag från kraven
på kvaliteten på vattenmiljön
i 5 kap. miljöbalken*

11 §¹⁸

Trots 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd som

Trots *försämrings- och äventyrandeförbuden* i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun *besluta om en plan eller tillåta* en verksamhet eller åtgärd som

¹⁸ Senaste lydelse 2018:2103.

1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller

2. medför en risk att en ytvattenförekomsts *kvalitet* försämras från hög status till god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.

2. medför en risk att en ytvattenförekomsts *status* försämras från hög status till god status och *planen*, verksamheten eller åtgärden *avser* en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.

Beslut enligt första stycket får fattas endast om

1. *planläggningen, verksamheten eller åtgärden*

a) *behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller*

b) *innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för en hållbar utveckling överväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i första stycket,*

2. *det av tekniska skäl eller på grund av att kostnaden är högre än värdet av nyttan inte är möjligt att uppfylla syftet med planläggningen, verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och*

3. *alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.*

12 §¹⁹

En verksamhet eller åtgärd får tillåtas enligt 11 § endast om

1. *verksamheten eller åtgärden*

Trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun til-

¹⁹ Senaste lydelse 2018:2103.

a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller

b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,

2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och

3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

låta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.

12 a §

Trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken avseende gränsvärdesnormer för yt-vattenförekomster får en myndighet eller en kommun besluta om en plan eller tillåta en verksamhet eller åtgärd om överträdelsen av normerna

1. beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna, eller

2. sker i en enligt 3 kap. 2 a § utpekad blandningszon och överträdelsen inte hindrar att normen

uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

Vid bedömningen av överträdelsen enligt första stycket 1 ska beaktas vad som föreskrivs om samarbete inom gränsöverskridande vattenförvaltningsområden i 8 kap. 6 §.

Om en sådan blandningszon som avses i 3 kap. 2 a § inte har angetts av vattenmyndigheten får den myndighet som ska besluta om planen eller tillåtelsen av verksamheten eller åtgärden enligt första stycket 2, ansöka om utpekande av blandningszonen hos berörd vattenmyndighet.

13 §²⁰

Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 § ska

1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas *eller* åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och

2. om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten om detta.

Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 §, 12 § *eller 12 a § första stycket eller beslutar en plan enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg med stöd av ett sådant undantag* ska

1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas, åtgärden vidtas *eller planområdet ligger* tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och

2. om verksamheten eller åtgärden tillåts *eller planen beslutas*, snarast informera vattenmyndigheten om detta.

²⁰ Senaste lydelse 2018:2103.

14 §²¹

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 §, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.

När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 5 kap. 3 b § eller 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att *en plan har beslutats* eller en verksamhet eller åtgärd har tillåtits *efter undantag enligt 11 eller 12 a § första stycket*, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.

Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,

2. informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

15 §²²

Om en vattenförekomsts *kvalitet* försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska vattenmyndigheten

1. besluta de åtgärder som, utan att äventyra återställandet

Om en vattenförekomsts *status eller potential* försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska vattenmyndigheten

1. besluta de åtgärder som, utan att äventyra återställandet

²¹ Senaste lydelse 2018:2103.

²² Senaste lydelse 2018:2103.

av vattenförekomstens *kvalitet* när orsaken till försämringen inte längre föreligger, behöver vidtas för att förebygga ytterligare försämringar av *kvaliteten* eller för att inte äventyra uppnåendet av *kvalitetskraven* för andra vattenförekomster, och

2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens *kvalitet* som den var innan försämringen inträffade.

av vattenförekomstens *status eller potential* när orsaken till försämringen inte längre föreligger, behöver vidtas för att förebygga ytterligare försämringar av *statusen eller potentialen* eller för att inte äventyra uppnåendet av *miljökvalitetsnormerna* för andra vattenförekomster, och

2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens *status eller potential* som den var innan försämringen inträffade.

16 §²³

Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra *uppfyllandet* av *kvalitetskraven* för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra *uppnåendet* av *miljökvalitetsnormer* för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

6 kap.

1 §²⁴

Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgär-

Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgär-

²³ Senaste lydelse 2018:2103.

²⁴ Senaste lydelse 2018:2103.

der som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. ska kunna *uppfyllas*.

I 5 kap. 7–11 §§ miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram.

der som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. ska kunna *uppnås*.

Regionalt eller lokalt åtgärdsprogram

10 a §

Om det behövs för att uppnå en miljökvalitetsnorm får en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv.

Ett sådant åtgärdsprogram ska innehålla den information som krävs enligt 5 kap. 9 § andra stycket 1–3 miljöbalken. Bestämmelserna i 5 och 6 §§ gäller inte för åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammet ska vara förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.

10 b §

Den som upprättar ett förslag till regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Bestämmelserna i 1–4 och

7–10 gäller inte för åtgärdsprogrammet.

Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

7 kap.

1 §²⁵

Varje vattenmyndighet ska se till att program för övervakning av vattnets *tillstånd* i vattendistriktet finns och genomförs enligt artikel 8 i direktiv 2000/60/EG och artikel 3 i direktiv 2008/105/EG. Ett övervakningsprogram ska revideras minst vart sjätte år.

Vattenmyndigheten ska se till att övervakningsprogrammet senast den 22 december 2018 omfattar ämnena 34–45 i del A i bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

När vattenmyndigheten genomför programmen ska det ske i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som vattenmyndigheten finner lämpligt.

8 kap.

3 §²⁶

Innan vattenmyndigheten beslutar de *kvalitetskrav*, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt som avses i denna förordning för ett internationellt vattendistrikt, ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i

Innan vattenmyndigheten beslutar de *miljökvalitetsnormer*, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt som avses i denna förordning för ett internationellt vattendistrikt, ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i

²⁵ Senaste lydelse 2015:516.

²⁶ Senaste lydelse 2010:1099.

de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet. Samrådet ska syfta till att i hela avrinningsområdet åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska och svenska regler som har införts för genomförandet av direktiv 2000/60/EG.

Vattenmyndigheten ska lämna de upplysningar som sådana myndigheter i Norge som avses i första stycket behöver för att fullgöra uppgifter i enlighet med direktiv 2000/60/EG samt bistå dessa myndigheter vid samråd i Sverige som följer av samma direktiv.

6 §²⁷

Om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ inte kan uppnås trots effektiva åtgärder enligt 6 kap. 1 § och det beror på att ett ämne som anges i bilaga I till direktiv 2008/105/EG kommer från en föroreningskälla utanför Sverige, ska vattenmyndigheten underätta regeringen om detta.

Innan vattenmyndigheten underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd som avses i 3 § med den eller de berörda myndigheterna i de internationella vattendistriktet och, i tillämpliga fall, besluta om *sådana kvalitetskrav som avses i 4 kap. 9 och 10 §§*, eller fastställa och vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 12 §.

Innan vattenmyndigheten underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd som avses i 3 § med den eller de berörda myndigheterna i de internationella vattendistriktet och, i tillämpliga fall, besluta om *förlängd tidsfrist enligt 4 kap. 9 § eller mindre stränga miljökvalitetsnormer enligt 4 kap. 10 §*, eller fastställa och vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 15 §.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

²⁷ Senaste lydelse 2015:516.

Information i förvaltningsplaner för vattendistrikt

1. En allmän beskrivning av vattendistriktet i enlighet med 3 kap. 1 § som

- a) för ytvatten innehåller
 - en kartläggning av ytvattenförekomsternas lokalisering och gränser,
 - en kartläggning av ekoregioner och typer av ytvattenförekomster,
 - en beskrivning av referensförhållanden för typer av ytvattenförekomster, och
- b) för grundvatten innehåller en kartläggning av grundvattenförekomsternas lokalisering och gränser.

2. En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets *tillstånd* orsakade av mänsklig verksamhet, såsom

- a) en uppskattning av föroreningar från punktkällor,
- b) en uppskattning av föroreningar från diffusa källor, inbegripet en sammanfattning av markanvändning,
- c) en uppskattning av påverkan på vattenmängden, inbegripet uttag, och
- d) en analys av andra konsekvenser som mänsklig verksamhet har för vattnets *tillstånd*.

2. En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets *status* orsakade av mänsklig verksamhet, såsom

- d) en analys av andra konsekvenser som mänsklig verksamhet har för vattnets *status*.

4. En karta över de nätverk för övervakning som upprättas för de syften som anges i 7 kap. och en redovisning i kartform över resultaten av de övervakningsprogram som genomförts i

4. En karta över de nätverk för övervakning som upprättas för de syften som anges i 7 kap. och en redovisning i kartform över resultaten av de övervakningsprogram som genomförts i

²⁸ Senaste lydelse 2016:734.

enlighet med dessa bestämmelser när det gäller *tillståndet* för ytvatten (*ekologisk och kemisk status*), grundvatten (*kemisk och kvantitativ status*) och skyddade områden.

5. En redovisning av

a) de *kvalitetskrav* som har fastställts enligt 4 kap. för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, inbegripet de fall då ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller då *undantagsreglerna* i 4 kap. 9–12 §§ tillämpats,

b) skälen för att ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller att *undantagsreglerna* i 4 kap. 9–12 §§ tillämpats, och

c) den information som i övrigt krävs enligt 4 kap.

6. Information om hur *riktvärden* för grundvatten har fastställts och hur riskbedömningen har gjorts samt den information som i övrigt krävs enligt bilaga II del C i direktiv 2006/118/EG.

enlighet med dessa bestämmelser när det gäller *ekologisk och kemisk status* för ytvatten, *kemisk och kvantitativ status* för grundvatten och *status* för skyddade områden.

a) de *miljökvalitetsnormer* som har fastställts enligt 4 kap. för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, inbegripet de fall då ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller då *reglerna* i 4 kap. 9, 10, 11, 12 eller 12 a § tillämpats,

b) skälen för att ytvattenförekomster förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade eller att *reglerna* i 4 kap. 9, 10, 11, 12 eller 12 a § tillämpats, och

c) den information som i övrigt krävs enligt 4 kap.

6. Information om hur *gränsvärdesnormer* för grundvatten har fastställts och hur riskbedömningen har gjorts samt den information som i övrigt krävs enligt bilaga II del C i direktiv 2006/118/EG.

9. En sammanfattning av

a) det eller de åtgärdsprogram som har fastställts i enlighet med 6 kap., inklusive en beskrivning av hur åtgärderna avser att bidra till att *kvalitetskraven* i 4 kap. uppnås, och

a) det eller de åtgärdsprogram som har fastställts i enlighet med 6 kap., inklusive en beskrivning av hur åtgärderna avser att bidra till att *miljökvalitetsnormerna* i 4 kap. uppnås, och

b) om *kvalitetskraven* ska *uppfyllas* vid en senare tidpunkt enligt 4 kap. 9 §, de åtgärder som anses nödvändiga för att stegvis förbättra vattenförekomsternas status, anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder och den förväntade tidtabellen för åtgärdernas genomförande.

b) om *miljökvalitetsnormerna* ska *uppnås* vid en senare tidpunkt enligt 4 kap. 9 §, de åtgärder som anses nödvändiga för att stegvis förbättra vattenförekomsternas status, anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder och den förväntade tidtabellen för åtgärdernas genomförande.

15. En sammanfattning av de regleringar som har fastställts för punktkälleutsläpp och annan verksamhet som inverkar på *vattentillståndet* och som avses i artikel 11.3 g respektive 11.3 i i direktiv 2000/60/EG.

15. En sammanfattning av de regleringar som har fastställts för punktkälleutsläpp och annan verksamhet som inverkar på *vattnets status* och som avses i artikel 11.3 g respektive 11.3 i i direktiv 2000/60/EG.

22. En sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de *kvalitetskrav* som fastställts enligt 4 kap. kommer att *uppfyllas*.

22. En sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de *miljökvalitetsnormer* som fastställts enligt 4 kap. kommer att *uppnås*.

23. Uppgifter om kompletterande åtgärder som har befunnits nödvändiga för att de *kvalitetskrav* som har fastställts för vattendistriktet ska kunna *uppfyllas*.

23. Uppgifter om kompletterande åtgärder som har befunnits nödvändiga för att de *miljökvalitetsnormer* som har fastställts för vattendistriktet ska kunna *uppnås*.

-
27. Information om var och hur man kan få tillgång till
- a) sådana handlingar som avses i 5 kap. 3 §,
 - b) detaljer om regleringar som har beslutats för punktkäll- utsläpp och annan verksamhet som inverkar på *vattentillståndet*, och
 - c) sådana övervakningsdata som samlats in enligt 7 kap.
28. Om förvaltningsplanen är reviderad:
- a) en sammanfattning av alla förändringar och revideringar som har gjorts sedan den föregående versionen, inklusive en sammanfattning av de revideringar som har genomförts i enlighet med 3 kap. och 4 kap. 9 §,
 - b) en bedömning av framstegen vad gäller *uppfyllande av kvalitetskraven*, inklusive en redovisning i kartform av resultaten av övervakningen och en förklaring till varför *ett* eller flera *kvalitetskrav* inte har *uppfyllts*,
 - c) en sammanfattning av, och förklaring till, varje åtgärd som planerats i den tidigare versionen av förvaltningsplanen men som inte har vidtagits, och
 - d) en sammanfattning av varje ytterligare övergångsåtgärd som i enlighet med 22 har fastställts sedan den senaste versionen av förvaltningsplanen.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket gäller när de har kungjorts eller vid den senare tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall får föreskrifterna kungöras genom att publiceras i en ortstidning, på länsstyrelsens eller kommunens webbsida, läsas upp i radio eller på annat lämpligt sätt. Detsamma gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådana föreskrifter.

3 §¹

Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av 6 och 6 e §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2023:195.

1.22 Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordningen (2010:477)

Härigenom föreskrivs att 8 och 9 §§ luftkvalitetsförordningen (2010:477) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Miljökvalitetsnormerna i 10–14, 17 och 18 §§, 19 § 2, 20 § första stycket 1 samt 25 § anger föroreningsnivåer som enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte får överskridas. Om annat inte anges i normen, ska varje överskridande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte följs.

Gränsvärdesnormerna i 10–14, 17 och 18 §§, 19 § 2, 20 § första stycket 1 samt 25 § anger föroreningsnivåer som inte får överträdas. Om annat inte anges i normen, ska varje överträdande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte uppnås.

9 §

Miljökvalitetsnormerna i 15 och 16 §§, 19 § 1, 20 § första stycket 2 samt 21–24 §§ anger föroreningsnivåer enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken. När det i normen anges att en föroreningsnivå inte bör överskridas eller att det ska eftersträvas att en föroreningsnivå inte överskrids, ska ett överskridande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte följs endast om överskridandet beror på

1. verksamheter eller åtgärder som varaktigt och i betydande omfattning motverkar möjlig-

Målsättningsnormerna i 15 och 16 §§, 19 § 1, 20 § första stycket 2 samt 21–24 §§ anger föroreningsnivåer som inte bör överträdas eller som bör eftersträvas att inte överträda. När det i normen anges att en föroreningsnivå inte bör överträdas eller att det ska eftersträvas att en föroreningsnivå inte överträds, ska ett överträdande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte uppnås endast om överträdelserna beror på

1. verksamheter eller åtgärder som varaktigt och i betydande omfattning motverkar möjlig-

heterna att inte *överskrida* föroreningsnivån, och

2. att rimliga åtgärder inte vidtagits för att undvika att föroreningsnivån *överskrids*.

heterna att inte *överträda* föroreningsnivån, och

2. att rimliga åtgärder inte vidtagits för att undvika att föroreningsnivån *överträds*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.23 Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

Härigenom föreskrivs att 26 § havsmiljöförordningen (2010:1341) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §¹

Vid samrådet enligt 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken om förslaget till åtgärdsprogram ska Havs- och vattenmyndigheten se till att

Vid samrådet enligt 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken om förslaget till åtgärdsprogram ska Havs- och vattenmyndigheten se till att

1. kungörelsen av förslaget innehåller en upplysning om var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas,

2. förslaget görs tillgängligt för allmänheten hos myndigheten och hos länsstyrelserna och kommunerna inom det område som programmet omfattar, och

3. samrådet genomförs i så god tid att det efter samrådstidens utgång finns skäligen tid för en sådan prövning som avses i 27 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2011:641.

1.24 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande. *Om förslaget innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. 3 a § miljöbalken med stöd av 4 kap. 11, 12 eller 12 a § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska länsstyrelsen inhämta yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser.*

Om förslaget avser en detaljplan eller områdesbestämmelser, behöver länsstyrelsen dock inte underrätta

1. lantmäterimyndigheten och myndigheter som är sakägare och som kommunen ska samråda med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. andra myndigheter än de som har invänt mot översiktsplanen, utom när förslaget saknar stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten.

10 kap.

9 §

Boverket får i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader meddela de föreskrifter som behövs för *tillämpningen* av 8 kap. 9 § första stycket 2, 3, 5 och 6 samt 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

Boverket får i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader meddela de föreskrifter som behövs för *tillämpningen* av 8 kap. 9 § första stycket 2, 3 och 5–7 samt 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.25 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs att 5 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Vid en undersökning enligt 6 kap. 6 § miljöbalken ska identifieringen av omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan utgå ifrån

1. i vilken utsträckning planen, programmet eller ändringen

a) anger förutsättningar för verksamheter eller åtgärder när det gäller lokalisering, typ av verksamhet, storlek eller driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,

b) har betydelse för de miljöeffekter som genomförandet av andra planer eller program medför,

c) har betydelse för att främja en hållbar utveckling eller för integreringen av miljöaspekter i övrigt, eller

d) har betydelse för möjligheterna att följa miljölagstiftningen,

2. miljöproblem som är relevanta för planen, programmet eller ändringen,

3. de sannolika miljöeffekternas och det påverkade områdets utmärkande egenskaper,

4. i vilken utsträckning det går att avhjälpa de sannolika miljöeffekterna,

5. miljöeffekternas gränsöverskridande egenskaper,

6. miljöeffekternas omfattning,

7. riskerna för människors hälsa eller för miljön till följd av allvarliga olyckor eller andra omständigheter,

8. det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av intensiv markanvändning, *överskridna miljökvalitetsnormer*, dess kulturvärden eller andra utmärkande egenskaper i naturen, och

8. det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av intensiv markanvändning, dess kulturvärden eller andra utmärkande egenskaper i naturen, och

normer, dess kulturvärden
eller andra utmärkande egen-
skaper i naturen, och

9. påverkan på områden eller natur som har erkänd skyddsstatus
nationellt, inom Europeiska unionen eller internationellt.

*Vid undersökningen ska be-
stämmelserna om miljö kvalitet i
5 kap. miljöbalken tillämpas.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redovisas utredningens direktiv, vår avgränsning av uppdraget, våra arbetsformer, andra utredningar m.m. av betydelse och betänkandets disposition.

2.2 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiven *Vattenfrågor vid planläggning och byggande* (dir. 2021:92), se bilaga. Enligt direktiven ska en särskild utredare göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten.

Syftet med uppdraget är för det första att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra är syftet att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Av direktiven framgår att utredaren bl.a. ska analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplanläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, analysera kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning och lämna nödvändiga författningsförslag.

Direktiven är indelade i tre deluppdrag vilka i sin tur är indelade i tre delar. Det första uppdraget är att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten får genomslag vid planläggning och byggande. Det andra uppdraget är att säkerställa en hållbar dagvattenhantering vid detaljplanläggning och byggande. Det tredje uppdraget är att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning.

Respektive uppdrag är sedan indelat i tre delar. Varje del innehåller en mer specificerad redogörelse för vad utredaren förväntas utreda. Se den närmare beskrivningen av de olika uppdragen nedan. I samtliga delar ska också nödvändiga författningsförslag lämnas.

Uppdrag 1

Det första uppdraget, att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten får genomslag vid planläggning och byggande, är indelat i följande delar.

- En bättre redovisning av miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplanen.
- En tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och 5 kap. miljöbalken.
- Ökad tydlighet om vilket underlag som behövs i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljplanläggning.

Mer specifikt anges i denna del att utredaren ska:

- bedöma om den nuvarande utformningen av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och andra bestämmelser i lagen som hänvisar till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken är ändamålsenliga,
- bedöma om det nuvarande kravet i 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen om vad som ska framgå av översiktsplanen i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten är ändamålsenligt utformat,
- lämna förslag på hur redovisningen i översiktsplanen lämpligen kan utformas för att underlätta kommunens arbete med efterföljande planering i förhållande till miljökvalitetsnormer för vatten,

- redovisa vilken påverkan som genomförandet av olika typer av detaljplaner kan ha på vattenmiljön (vattenförekomstens status),
- redovisa vilka undersökningar och analyser som bör göras vid en påverkan på vattenmiljön vid genomförande av olika typer av detaljplaneärenden,
- ge exempel på hur kommunens redovisning av påverkan på vattenmiljön kan utformas i olika typfall,
- klargöra vilken betydelse ett åtgärdsprogram kan ha för detaljeringsgraden på det underlag som kommunen behöver ta fram, och
- bedöma om det finns anledning att förtydliga eller ändra de regler som anger hur kommunen ska hantera miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljpanelläggning.

Uppdrag 2

Det andra uppdraget, att säkerställa en hållbar dagvattenhantering vid detaljpanelläggning och byggande, är indelat i följande delar.

- Förutsättningar för att ställa krav på dagvattenhantering.
- Utökade möjligheter att hantera dagvattenfrågor i lov- respektive byggskedet.
- Utökade möjligheter att reglera byggnadsmaterial och liknande.

Mer specifikt anges i denna del att utredaren ska:

- bedöma om kommunens möjlighet att ställa krav på utförande och underhåll av en dagvattenanläggning, t.ex. ett fördröjningsmagasin, ett grönt tak eller annan naturbaserad lösning, behöver utvidgas i syfte att ta hand om vattenflöden och för att tillgodose miljökvalitetsnormer för vatten,
- bedöma i vilka skeden som krav på att anordna och underhålla en dagvattenanläggning ska kunna ställas, eftersom frågan behöver kunna hanteras såväl vid detaljpanelläggning och plangenomförande som i drifts- och underhållsskedet,

- klarlägga kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten,
- bedöma om det är lämpligt att ge kommunen eller va-huvudmannen rätt att i både ny och befintlig bebyggelse förelägga fastighetsägaren att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning, t.ex. när det finns en detaljplanebestämmelse som medger detta,
- säkerställa att de förslag som lämnas utformas med hänsyn till dels behovet av att regleringen ska vara rättssäker för enskilda fastighetsägare, dels risken att medlemmarna i ett va-kollektiv i vissa avseenden skulle kunna omfattas av olika villkor för att nyttja den allmänna va-anläggningen,
- bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den byggrätt som följer av detaljplanen, och
- bedöma om kommunen i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljökvalitetsnorm överträds.

Uppdrag 3

Det tredje uppdraget, att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning, är indelat i följande delar.

- Krav på vattenhushållning i områden med dålig tillgång på vatten.
- Förutsättningar att skydda grundvattnet mot föroreningar vid planläggning.
- Tydligare krav på hänsyn till dricksvattenfrågor vid planläggning och byggande.

Mer specifikt anges i denna del att utredaren ska:

- analysera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjningstrygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig,

- analysera om kommunens möjligheter att skydda grundvattnet mot negativ påverkan är tillräckliga vid planläggning, och
- bedöma om det finns behov av att förtydliga reglerna om hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning respektive vid provning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen.

Övrigt

Utöver dessa tre uppdrag finns i direktiven också uppdraget att föreslå följdändringar i anslutande regler. Som exempel på sådana anslutande regler nämns miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster.

Utredaren ska också bedöma och redovisa förslagens konsekvenser. Av direktiven framgår i denna del att utredaren bl.a. ska beskriva och om möjligt kvantifiera förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 20 juni 2023. Efter beslut om förlängning ska förslagen redovisas senast den 15 november 2023.¹

2.3 Avgränsning av utredningens uppdrag

I utredningsarbetet har vi fokuserat i första hand på de utmaningar som beskrivs i våra utredningsdirektiv. Ytterligare behov har framkommit i takt med att utredningsarbetet fortskridit och synpunkter inkommit. Med hänsyn till tillgängliga resurser och utredningstid, har vi valt att inte fördjupa oss i alla frågor, i vart fall inte i en sådan utsträckning att vi kunnat arbeta fram välgrundade och tillräckligt konsekvensbedömda förslag. Eftersom de frågorna likväl kan vara angelägna att omhänderta, har vi i ett särskilt avsnitt samlat frågor för framtida översyn (se avsnitt 10.12).

Som en följd av omfattningen av identifierade utmaningar inom gällande regelverk avseende frågor om miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning har vi också behövt avgränsa vårt arbete till dessa utmaningar och fokuserat främst på de författningsändringar som behövs. Arbetet med frågor om vilken

¹ Se dir. 2023:6, dir 2023:6 och dir. 2023:103.

påverkan som genomförandet av olika typer av detaljplaner kan ha på vattenmiljön, vilka undersökningar och analyser som bör göras vid en påverkan på vattenmiljön vid genomförande av olika typer av detaljplaneärenden, samt att ge närmare exempel på hur kommunens redovisning av påverkan på vattenmiljön kan utformas i olika typfall behöver därför fortsättas av vägledande myndigheter i samband med framtagande av nytt vägledningsmaterial (se avsnitt 10.14).

Under vår utredningstid har regeringen tillsatt Va-beredskapsutredningen (M 022:05) med uppdraget att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Mot bakgrund härav och till följd av vattenfrågornas omfattning och komplexitet har vi, efter avstämning med Va-beredskapsutredningen, valt att avgränsa uppdraget på så sätt att vi inte närmare fördjupat oss i specifika beredskapsfrågor (se vår övergripande beskrivning av några utmaningar i denna del i avsnitt 9.4.9).

2.4 Utredningens arbetsformer

2.4.1 Internt arbete

Vårt arbete påbörjades under januari 2022. Sekretariatet har varit bemannat med först tre och därefter två utredningssekreterare. Den sammanlagda arbetstiden inom sekretariatet har över tid varierat mellan ett och drygt två årsarbetskrafter.

Alla möten med expertgruppen och referensgruppen har hållits digitalt. Internt i utredningen har sju fysiska eller delvis fysiska möten ägt rum.

2.4.2 Externt arbete

Expertgrupp och referensgrupp

Av direktiven framgår att vi ska samråda med Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning,

Trafikverket, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenskt Vatten.

Samtliga i direktiven uppräknade myndigheter och andra aktörer har av dåvarande Finansdepartementet getts möjlighet att nominera en expert för att bistå utredningen. Eftersom Kemikalieinspektionen avstod från att nominera en expert har totalt 16 experter från dessa myndigheter och andra aktörer förordnats. Vidare har fyra sakkunniga från dåvarande Finansdepartementet, Miljödepartementet och Näringsdepartementet förordnats för att bistå utredningen. Vilka personer som har förordnats som sakkunniga respektive experter framgår av betänkandets missiv.

De förordnande experterna och sakkunniga har ingått i utredningens expertgrupp. Expertgruppen har träffats vid totalt sju tillfällen.

Utöver expertgruppen har utredningen också knutit en referensgrupp till sig. Syftet med referensgruppen har varit att få del av de kunskaper och erfarenheter som personer med särskilda sakkunskaper om den plan- och byggrättsliga regleringen och dess tillämpning har. Vid val av deltagarna i referensgruppen har, utöver deras goda förståelse för och erfarenhet av plan- och bygglagen respektive dag- och dricksvattenfrågor, även hänsyn tagits till behovet av kunskap om hantering av vattenfrågor på kommunal och regional nivå, liksom för förståelse för forskar-, exploatörs- och fastighetsägarperspektivet. Vid sammansättningen av deltagarna i referensgruppen var vår ambition att, så långt möjligt, uppnå en jämn könsfördelning, en fördelning av deltagarna från olika delar av landet och en fördelning av företrädare mellan stora och små kommuner. Följande personer har deltagit i referensgruppen: samhällsplaneraren Camilla Andersson (Region Skåne), miljöstrategen Helena Björn (Lomma kommun), professorn Godecke-Tobias Blecken (Luleå tekniska universitet), tekniska chefen Jenny Forsberg (Marks kommun), tekniska rådet Johan Hjalmarsson (Mark- och miljööverdomstolen), biträdande bygglövschefen Henrik Höglund (Haninge kommun), miljöhandläggaren Annika Knappe (Länsstyrelsen Stockholm), experten Jonathan Lindgren (Villaägarna), chefen Nancy Mattsson (JM), förvaltningsjuristen Albin Ring (Stockholms stad), chefen Rikard Silverfur, (Fastighetsägarna) och regionplanerare Anders Wilandson (Region Stockholm).

Referensgruppen har träffats vid totalt fem tillfällen.

Särskilda samråd/informationsutbyte

Vi har haft informationsutbyte med Klimaträtsutredningen i februari 2022, med Försöksverksamhetskommittén i mars 2023, med Vaberedskapsutredningen i mars, maj och augusti 2023, med utredningen Förstudie för nationell fysisk planering i april och juli 2023 samt med Miljötillståndsutredningen i september 2023.

Vi har också haft särskilda avstämningar med företrädare som arbetar med vattenfrågor i ett antal kommuner, exempelvis Göteborgs kommun, Malmö kommun och Mörbylånga kommun.

Deltagande vid konferenser och seminarier

Vi har deltagit, och i de flesta fall också presenterat utredningens arbete, vid flera konferenser och seminarier i syfte att inhämta kunskap med koppling till vårt uppdrag. Det har handlat om konferenserna Mål 11-veckan 2022 som anordnades av Rådet för hållbara städer och dess samarbetspartners den 26 januari 2022, Juridik och dagvatten som anordnades av VA-guiden den 10 februari 2022, Omställningsforums workshop avseende projektet Samverkan för hållbart omhändertagande av dagvatten på kvartersmark (SODA) den 29–30 mars 2022, Kunskapsdag för miljökvalitetsnormer för vatten och tillsyn vid Länsstyrelsen Stockholm den 26 april 2022, Boverkets klimatanpassningskonferens den 4 maj 2022, Svenskt Vattens årsstämma den 10–11 maj 2022, Svenskt Vattens Klimatkonferens den 6 september 2022, Naturvårdsverkets miljöbalksdag den 20 september 2022, Länsstyrelsernas nätverk för detaljplanering med tema dagvatten den 27 oktober 2022, SKR:s detaljplanekonferens den 11 november 2022, Hydrotekniska sällskapets vattendag den 1 februari 2023, Va-guidens dagar om vatten, avlopp och kretslopp den 15 mars 2023, Miljösamverkan Stockholms läns seminarium om dagvattenutsläpp den 25 april 2023, Sveriges planerares riksförbunds plankonferens den 23 augusti 2023 och konferensen Vatten2023 den 24 oktober 2023.

Vi deltog också vid offentliggörandet av den första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning den 9 februari 2022.

Studiebesök

Den 17 maj 2022 deltog vi vid studiebesök av dagvattenanläggningar i Hammarby Sjöstad i Stockholms kommun och i Sigtuna kommun. Studiebesöket anordnades av Miljösamverkan Stockholms län.

Den 3 juni 2022 gjorde vi studiebesök på Vattenmyndigheten för Södra Östersjön belägen på Länsstyrelsen i Kalmar län.

2.4.3 Analysmetoder

Centralt i vårt arbete har varit att analysera behovet av och föreslå nya eller ändrade bestämmelser om vatten vid planläggning och byggande i plan- och bygglagen.

Vi har delat in arbetet i åtta delar där vi sammantaget har:

- kartlagt och analyserat de utmaningar som finns med nuvarande regelverk och processer för hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande,
- studerat gällande rätt, förarbeten och rättspraxis, men också äldre rätt inom området,
- studerat tre andra nordeuropeiska regelverk inom området,
- studerat hur arbetet med vattenfrågor är organiserat i Sverige,
- studerat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter,
- tagit fram utgångspunkter för våra förslag,
- tagit fram förslag till regeländringar, och
- utrett konsekvenserna av förslagen.

Kartläggning av utmaningarna

En kartläggning av utmaningarna med nuvarande regelverk och processer för hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande påbörjades direkt i samband med utredningens start och pågick under större delen av utredningstiden.

Syftet med kartläggningen var både att få en bild av nuvarande och framtida utmaningar och att få en god bild av de områden inom vilka nuvarande regelverk behöver förenklas, förtydligas eller kompletteras.

Underlag för kartläggningen av utmaningarna inhämtades via möten med expertgruppen och referensgruppen, men också via andra möten, konferenser, studiebesök och seminarier, se under rubriken Deltagande vid konferenser och seminarier i avsnitt 2.4.2.

Underlag för kartläggningen av utmaningarna inhämtades också genom studier av de senaste årens praxis från i första hand EU-domstolen, Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen. Vilka avgöranden som omfattas av vår studie framgår i första hand av fotnotshänvisningarna i kapitel 7–9.

Vår samlade bild av utmaningarna stämde av med både deltagarna i expertgruppen och deltagarna i referensgruppen.

Utmaningarna beskrivs i första hand i kapitel 7–9.

Studie av gällande rätt m.m.

En studie av gällande EU-rätt och svensk rätt med direkt eller nära koppling till vårt uppdrag gjordes tidigt i utredningsarbetet.

Syftet med studien var dels att få en övergripande bild av det nuvarande svenska regelverket för hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, dels att placera dessa regler i en bredare kontext både internationellt och i förhållande till annan svensk reglering av vattenfrågor.

Studien resulterade i en beskrivning av gällande rätt i kapitel 4.

Under arbetets gång gjorde vi också en studie på övergripande nivå av hur frågor om vattenförsörjning och dagvattenhantering har hanterats och reglerats historiskt i Sverige. Syftet med studien var att undersöka hur lagstiftningen har utvecklats över tid. Studien resulterade i en beskrivning som återfinns i kapitel 3.

Information för beskrivningarna inhämtades i första hand genom studie av regelverken, från aktuella förarbeten och praxis. Ytterligare

viktiga källor var lagkommentarer² och rapporter samt annan information på berörda myndigheters webbplatser.

Studie av tre andra länders regelverk

I arbetets inledande skede utförde vi en studie av tre andra nord-europeiska länders regelverk avseende hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.

Syftet med studien var både att få en bild av alternativa möjliga regleringar och att få inspiration för våra överväganden och förslag.

Studien beskrivs i kapitel 5.

Informationen för beskrivningen inhämtades i första hand från respektive lands officiella webbplats för de aktuella regelverken.

Studie av Sveriges organisation för arbete med vattenfrågor

En studie av Sveriges organisation för hantering av de vattenfrågor som omfattas av våra direktiv gjordes. Syftet med studien var dels att få en översiktlig bild av fördelningen av ansvaret mellan olika statliga, regionala och kommunala myndigheter, dels att få en bild av de olika myndigheternas roller i plan- och byggprocesserna.

Studien beskrivs i kapitel 6.

Studie av vägledning

En studie av i första hand Boverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Sveriges geologiska undersöknings vägledning inom området gjordes.

Syftet med studien var att få en bild av hur processen för hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande är tänkt att gå till i de delar där processen inte är författningsreglerad.

Resultatet av studien beskrivs i kapitel 7–9.

² Se främst Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO) Wik, 5 kap. miljöbalken Karnov (JUNO), Kruse, 11 kap. miljöbalken Karnov (JUNO) och Qviström, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, Karnov (JUNO).

Särskilt om statistik och annat underlag

Under utredningsarbetets gång har vi inhämtat kostnadsunderlag kring bl.a. skydd av vattenområden, framtagandet av lokala åtgärdsprogram och personella resurser för ärendehantering för vattenärenden vid olika myndigheter. Även statistik om i vilken mån avgöranden vid Mark- och miljööverdomstolen inkluderar frågor om exempelvis dagvatten och miljökvalitetsnormer har tagits fram.

Syftet med inhämtande av statistiken har i första hand varit att få till ett gediget underlag för beskrivningen av konsekvenserna av våra förslag.

Statistik har också inhämtats från SCB avseende vattenanvändning och vattenområden.

Statistiken beskrivs i första hand i kapitel 12. Statistiken om vattenanvändning och vattenområden framgår av avsnitt 9.3 och 9.4.2.

Framtagande av utgångspunkter för överväganden och förslag

Under första halvan av utredningsarbetet tog vi fram övergripande utgångspunkter för kommande överväganden och förslag.

Syftet med framtagandet av utgångspunkterna var att beskriva vad vi uppfattar som helt avgörande för valet av överväganden och förslag.

Utgångspunkterna är allmänna och tar i första hand avstamp i de grundläggande mål och den övergripande politik som finns inom området.

Utgångspunkterna stämades av både med deltagarna i expertgruppen och deltagarna i referensgruppen.

Utgångspunkterna beskrivs i kapitel 10.

Förslag till regeländringar

Som en följd av utredningsarbetet med kartläggning av utmaningar, studie av gällande rätt m.m. har vi tagit fram de författningsförslag som framgår av kapitel 1, de överväganden och förslagsmotiv som framgår av kapitel 10 och den författningskommentar som framgår av kapitel 13.

Samtliga överväganden och förslag har stämts av med expertgruppen.

Utredning av förslagens konsekvenser

Parallellt med utarbetandet av våra överväganden och förslag har konsekvenserna av förslagen analyserats. Analysen har genomförts i enlighet med kraven i kommittédirektiven och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I arbetet inhämtade vi bl.a. information om kostnads- och intäktskalkyler i kommittéhandbokens avsnitt 7. Vi nyttjade också Tillväxtverkets stöd till utredningar i arbetet med upprättande av konsekvensutredning.

Vår konsekvensbeskrivning återfinns i kapitel 12.

2.5 Andra utredningar och uppdrag av betydelse

2.5.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de utredningar och andra uppdrag som vi bedömer har eller har haft närmast koppling till vårt uppdrag. Det handlar både om utredningar och uppdrag med uppgift att se över bestämmelser i plan- och bygglagen och utredningar och uppdrag med en mer generell uppgift att se över regleringar avseende exempelvis dricksvatten eller klimatet. Redovisningen begränsas till de utredningar och uppdrag som antingen har pågått parallellt med denna utredning eller nyligen har avslutat sitt arbete. I några fall redovisas utredningar som har avslutat sitt arbete tidigare än 2021. Detta beror på att dessa utredningars förslag på vattenområdet ännu inte har omsetts i ny reglering.

Vår övergripande bedömning är att ett antal förslag som har lämnats berör vårt uppdrag. Även vissa förslag som inte i någon större utsträckning berör vårt uppdrag bör dock ändå nämnas eftersom de kan påverka förutsättningarna för och genomförandet av våra förslag.

I förekommande fall har, som nämnts ovan i avsnitt 2.4.2, avstämningar hållits med parallella utredningar i syfte att så långt som möjligt beakta varandras pågående arbete och förslag.

2.5.2 Utredningar

*Miljömålsberedningen*³

Den 1 juli 2010 beslutade regeringen kommittédirektiven *Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås*.⁴

Utredningen tog namnet Miljömålsberedningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 januari 2022.⁵

Beredningen har lämnat ett stort antal betänkanden. Av intresse i detta sammanhang är följande betänkanden: *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*⁶ som lämnades i juni 2014 och *Havet och människan*⁷ som lämnades i december 2020.

Ändringar i plan- och bygglagen föreslås i båda betänkandena. I det förstnämnda betänkandet handlar ändringarna i huvudsak om nya krav på redovisning av och hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken i översiktsplan och detaljplan. Beredningens syfte med förslagen är att skydda den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med. Vid sidan om dessa ändringar nämns att plan- och bygglagstiftningen har tydliga begränsningar när det gäller möjligheten att genomföra större åtgärder för att skydda mark eller bebyggelse mot ett förändrat klimat, t.ex. invallningar av större områden för att förhindra översvämning. Samtidigt konstateras att i den mån skyddsåtgärder går att reglera med stöd av plan- och bygglagen finns det en risk att miljölagstiftningen förhindrar just de åtgärderna. Behovet av samordning med bestämmelserna i miljöbalken, men även med bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster förs fram. Beredningen för också fram att det saknas en legaldefinition av termen dagvatten. Några författningsförslag för att samordna och förtydliga plan- och bygglagen, miljöbalken och vattentjänstlagen för att åstadkomma en hållbar hantering av dagvatten lämnas dock inte. I stället föreslog beredningen att regleringen av dagvatten borde bli föremål en särskild översyn. För att uppnå en god status i vattenförekomster fördes dock idén fram om en stärkt reglering både i plan- och bygglagen och 6 kap.

³ M 2010:04.

⁴ Se dir. 2010:74.

⁵ Se dir. 2020:110.

⁶ Se SOU 2014:50.

⁷ Se SOU 2020:83, volym 1 och 2.

miljöbalken, bl.a. innebärande att åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen ska vara vägledande.⁸

I betänkandet *Havet och människan* föreslår Miljömålsberedningen i första hand en ny havsmiljölag, två nya etappmål om återföring av växtnäringssämnen och marint områdesskydd, nya författningsförslag för genomförande av EU-rättsakter, en ny samordnande roll för kustlänsstyrelserna i havs- och vattenmiljöarbetet och stärkt kommunalt planeringsansvar för kustvattenområdet.⁹

Tre författningsändringar föreslås i plan- och bygglagen. Den första ändringen är ett tillägg i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen som innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur hänsyn tas till havsplanerna enligt miljöbalken. Syftet med förslaget uppges vara att förmå landets 86 kustkommuner att samordna sina översiktsplaner med havsplanerna, genom att inkludera kustvattenområdena i översiktsplanen. Den andra ändringen är ett tillägg i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen som innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma skyddsåtgärder för att motverka havs- och vattenförorening likväl som negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Syftet med detta förslag är att ge kommunerna ökad möjlighet att ta hänsyn till havs- och vattenmiljön i sin detaljplanering. Slutligen föreslås i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen en ny möjlighet för kommunen att i en detaljplan få ställa villkor om 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 havs- eller vattenförorening har avhjälpits eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.¹⁰

Beredningen för också fram att systemet med miljökvalitetsnormer är oklart och föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ser över detta. Beredningen föreslår även en ny bestämmelse i 5 kap. miljöbalken med innebörden att det är regeringen som ska fastställa ett åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön.

Betänkandena har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att flera av de förslag som beredningen har lämnat ligger i linje med de förslag vi lämnar i kapitel 10.

⁸ Se SOU 2014:50 s. 28, 186 och 313.

⁹ Se SOU 2020:83 s. 43–47.

¹⁰ Se SOU 2020:83 s. 55–57 och 1521 och 1522.

Vattenverksamhetsutredningen

Den 4 april 2012 beslutade regeringen kommittédirektiven *Vattenverksamheter*.¹¹

Utredningen tog namnet Vattenverksamhetsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2014.¹²

Vattenverksamhetsutredningen lämnade sitt slutbetänkande *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler* i juni 2014.¹³ I betänkandet föreslog utredningen bl.a. att prövningsplikten för vattenverksamheter inte längre ska vara generell utan mer likna den differentierade prövning som finns för miljöfarliga verksamheter. Även för prövning av markavvattning föreslog utredningen en uppdelning i tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. För markavvattning föreslog utredningen också att prövningen delas upp i en miljöprövning enligt miljöbalken och en prövning om inrättande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Utredningen föreslog också förtydligade bestämmelser för omprövning av vattenverksamheter i syfte att öka omprövningsfrekvensen per år. Utredningen föreslog en ny lag om vattenrättsliga samfälligheter och ett upphävande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Slutligen föreslog utredningen förtydligade bestämmelser avseende situationer med oklara ansvarsförhållanden, exempelvis utökat ansvar för fastighetsägare när det inte går att fastställa vilken rättighetshavare som är underhållsskyldig för en vattenanläggning. Utredningen föreslog inte några ändringar i plan- och bygglagen. Några förslag om den rättsliga statusen för verksamheter som bedrivs med stöd av urminnes hävd, privilegiebrev eller andra särskilda s.k. äldre rättigheter togs omhand genom regeringens proposition *Vattenmiljö och vattenkraft*.¹⁴ De flesta av utredningens förslag har dock varken skrivits av eller lett fram till beslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

¹¹ Se dir. 2012:29.

¹² Se dir. 2012:60 och dir. 2013:37.

¹³ Se SOU 2014:35.

¹⁴ Se prop. 2017/18:243.

Klimatanpassningsutredningen

Den 12 november 2015 beslutade regeringen kommittédirektiven *Ett stärkt arbete för anpassning till ett förändrat klimat*.¹⁵

Utredningen tog namnet Klimatanpassningsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2017.¹⁶

Klimatanpassningsutredningen lämnade sitt betänkande *Vem har ansvaret?* i maj 2017.¹⁷ I betänkandet drog utredningen slutsatsen att rådande ansvarsfördelning mellan stat, kommun och fastighetsägare är orimlig, eftersom fastighetsägare kan komma att drabbas hårt och dessutom saknar möjlighet att agera effektivt då åtgärder i många fall kräver samordning.¹⁸ Tre ändringar i plan- och bygglagen och en ändring i lagen om allmänna vattentjänster föreslogs.¹⁹

Två av förslagen till ändringar i plan- och bygglagen har genomförts med språkliga ändringar.²⁰ Det tredje förslaget till ändring i plan- och bygglagen som avsåg kommunens möjlighet att kunna avslå en ansökan om bygglov med hänsyn till risk för skador på fastigheten eller byggnadsverket på grund av översvämning, ras, skred eller erosion har inte genomförts. Inte heller förslaget till ny bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster, om att kunna ställa krav på en fastighetsägare att ta hand om eller fördröja viss del dagvatten på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänsten avlopp, har genomförts.

Vår bedömning av utredningens förslag utvecklas i avsnitten 8.3.2, 8.3.4–8.3.7 och 10.6.1.

Utredningen om ekologisk kompensation

Den 17 mars 2016 beslutade regeringen kommittédirektiven *En effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation*.²¹

Utredningen tog namnet Utredningen om ekologisk kompensation. Av direktiven framgår att utredningen skulle redovisa uppdraget senast den 1 mars 2017.

¹⁵ Se dir. 2015:115.

¹⁶ Se dir. 2016:90.

¹⁷ Se SOU 2017:42.

¹⁸ Se SOU 2017:42 s. 18.

¹⁹ Se SOU 2017:42 s. 29–31.

²⁰ Se prop. 2017/18:163.

²¹ Se dir. 2016:23.

Utredningen om ekologisk kompensation lämnade sitt betänkande *Ekologisk kompensation* i april 2017.²² I betänkandet konstaterades att kunskapen om behovet av ekologisk kompensation och tillämpningen av lämpliga rutiner och metoder för detta behöver öka.²³ Utredningen föreslog sex ändringar i plan- och bygglagen med koppling till frågan om ekologisk kompensation (ändringar i 2 kap. 3 §, 4 kap. 14 §, 9 kap. 40 §, 10 kap. 23 § och 10 kap. 34 § samt en ny 4 kap. 12 a §).

Betänkandet har remitterats, men har inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

*Utredningen om hållbara vattentjänster*²⁴

Den 11 maj 2017 beslutade regeringen kommittédirektiven *Kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen och frågor om små avlopp*.²⁵

Utredningen tog namnet Utredningen om hållbara vattentjänster. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2018.²⁶

Utredningen lämnade sitt betänkande *Vägar till hållbara vattentjänster* i maj 2018.²⁷ Av betänkandet framgår att utredningen föreslår en ny styrmedelskedja för att göra vattentjänster hållbara. Förslagen innebär bl.a. att det ska bli flexiblere för kommunerna avseende tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen, att Havs- och vattenmyndigheten ska utses till tillsynsvägledande myndighet för hur kommunerna uppfyller sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen, att ett krav på långsiktig plan för försörjning av vattentjänster inom kommunen ska föras in i vattentjänstlagen och att en statlig plattform med stöd till kommunerna bör bildas med Naturvårdsverket som koordinator. För fastighetsägare som inte är anslutna till det kommunala avloppsnätet föreslås bl.a. att det införs ett krav på avloppsdeklaration för små avloppsanläggningar.²⁸ Författningsförslagen omfattar ändringar i bl.a. miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster. Förslag till

²² Se SOU 2017:34.

²³ Se SOU 2017:34 s. 15.

²⁴ M 2017:02.

²⁵ Se dir. 2017:54.

²⁶ Se dir. 2017:129.

²⁷ Se SOU 2018:34.

²⁸ Se SOU 2018:34 s. 14–16.

ändringar i plan- och bygglagen föreslås inte. Däremot omnämns plan- och bygglagen ett antal gånger i betänkandet. Beskrivningen handlar då om det hänsynstagande till miljökvalitetsnormer för vatten som kommunerna behöver ta vid översikts- och detaljplaneläggning, men också om att krav på marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet kan ställas om kommunen har bestämt det i detaljplanen. Vidare handlar beskrivningen om vikten av ny samordnad vägledning för tillsyn och va-frågor reglerade i miljöbalken, vattentjänstlagen och plan- och bygglagen.²⁹ Av betänkandet framgår att utredningen övervägt att föreslå en samordning av bestämmelserna i vattentjänstlagen och bestämmelserna om planering i plan- och bygglagen. Utredningen hade dock inte tid och resurser för att göra en tillräckligt genomarbetad analys av hur en sådan förändring av vattentjänstlagen skulle kunna utformas och vilka konsekvenser den skulle få.³⁰

Utredningens förslag har omhändertagits av regeringen.³¹ Efter vissa ändringar av regeringens förslag har riksdagen den 21 juni 2022 beslutat ändringar i miljöbalken och i lagen om allmänna vattentjänster.³² Ändringarna innebär bl.a. att varje kommun ska ha en aktuell vattentjänstplan som bl.a. innehåller kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2023.

Vår bedömning är att de gjorda ändringarna påverkar de förslag vi lämnar, se beskrivning i avsnitten 9.4.2, 9.4.4 och 9.4.5 samt våra överväganden i avsnitten 10.3, 10.4.2, 10.4.3, 10.6.1 och 10.6.3.

Utredningen om översyn av miljöövervakningen

Den 1 juni 2017 beslutade regeringen kommittédirektiven *Översyn av miljöövervakningen*.³³

Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 30 april 2019.³⁴

²⁹ Se SOU 2018:34 s. 54, 69 och 133.

³⁰ Se SOU 2018:34 s. 171.

³¹ Se prop. 2021/22:208.

³² Se bet. 2021/22:CU29.

³³ Se dir. 2017:58.

³⁴ Se dir. 2018:104.

Utredningen lämnade sitt betänkande *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning* i april 2019. Av betänkandet framgår att utredningen gjort en bred kartläggning av den svenska miljöövervakningen och att Naturvårdsverket bistått utredningen med en studie av miljöövervakningen i övriga nordiska länder. Utredningen lämnade inga författningsförslag, men föreslog bl.a. att en strategisk plan för miljöövervakningen bör beslutas av regeringen och uppdateras vart fjärde år och att ett miljöövervakningsråd bör inrättas vid Naturvårdsverket. Vidare föreslogs att regeringen i de instruktioner för myndigheter som bedriver miljöövervakning bör ange detta som en tydlig uppgift, likväl som att ange ansvaret för nationell data. Det föreslogs även att länsstyrelsernas regionala miljöövervakning bör finansieras genom anslag och inte genom bidrag.³⁵

Betänkandet har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om proposition.

Vår bedömning är att utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

*Vattenförvaltningsutredningen*³⁶

Den 14 september 2017 beslutade regeringen kommittédirektiven *Översyn av vattenförvaltningens organisation*.³⁷

Utredningen tog namnet Vattenförvaltningsutredningen. Av direktiven framgår att uppdraget skulle redovisas senast den 31 oktober 2019.

Vattenförvaltningsutredningen lämnade sitt betänkande *En utvecklad vattenförvaltning – volym 1 och 2* i december 2019.³⁸ Av betänkandet framgår att utredningens bedömning är att dagens vattenförvaltningsorganisation både är otydlig och inte fullt ut kan säkerställa lokal förankring eller ett arbete på avrinningsområdesnivå. Dagens konstruktion med åtgärdsprogram som beslutas av vattendelegationer bedöms inte heller vara en tillräckligt effektiv styrform. Vattenförvaltningsutredningen gör bedömningen att det är viktigt med en tydlig statlig strategisk styrning där riksdagen och regeringen får

³⁵ Se SOU 2019:22.

³⁶ M 2017:07.

³⁷ Se dir. 2017:96.

³⁸ Se SOU 2019:66.

tydligare roller och där styr signaler, finansiering och uppföljning hänger tydligare ihop. Vattenförvaltningsarbetet föreslås därför i stället organiseras utifrån ordinarie förvaltningsstruktur. Kommunerna och länsstyrelserna föreslås få tydligare roller. Åtgärdsarbetet hos statliga myndigheter föreslås vidare stärkas med fler konkreta fysiska åtgärder i vatten och arbetet föreslås få förstärkt finansiering.³⁹

I betänkandet nämns plan- och bygglagen bland annat i en beskrivning av regleringar som innehåller målkonflikter. I detta sammanhang konstateras konflikten mellan behovet av bostadsbyggande och möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna. Vidare nämns plan- och bygglagen i problembeskrivningen av åtgärdsprogrammen. Att åtgärdsprogrammen inte innehåller konkreta åtgärder med information om förväntat åtgärdsresultat, till exempel i tillrinningsområden till vattenförekomster med övergödningsproblem, beskrivs som problematiskt eftersom sådan information behövs för att kommunerna ska kunna uppfylla kravet i plan- och bygglagen på att miljökvalitetsnormer ska följas. Att den kommunala fysiska planeringen saknar stödjande regler för hur miljökvalitetsnormer ska kunna följas beskrivs som en ytterligare utmaning. Vattenförvaltningsutredningens bedömning är att det finns behov av ett tydligare regelverk om hur miljökvalitetsnormer ska hanteras vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Vattenförvaltningsutredningen föreslog dock inte något förtydligande i plan- och bygglagen.⁴⁰

Betänkandet har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att utredningens förslag avseende organisation och roller inte påverkar våra förslag. Däremot är vår bedömning att våra förslag bör tillgodose Vattenförvaltningsutredningens önskemål om ett tydligare regelverk avseende hanteringen av miljökvalitetsnormer vid planläggning och byggande.

³⁹ Se SOU 2019:66 s. 22, 24 och 27.

⁴⁰ Se SOU 2019:66 s. 173, 283, 331, 484 och 571.

*Utredningen Samordning för bostadsbyggande*⁴¹

Den 13 december 2017 beslutade regeringen kommittédirektiven *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande*.⁴²

Utredningen tog namnet Samordning för bostadsbyggande. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 december 2020.⁴³

Utredningen lämnade delbetänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*⁴⁴ i mars 2019 och slutbetänkandet *Stärkt planering för en hållbar utveckling*⁴⁵ i mars 2021. I delbetänkandet redovisade utredaren för- och nackdelar med att införa en möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder. I slutbetänkandet föreslog utredningen en ny lag om mobilitetskartläggning, men också 12 olika ändringar i 1, 2, 4, 6 och 8 kap. plan- och bygglagen i syfte att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet. Utredningen föreslog bl.a. en definition av termen mobilitetstjänst i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Utredningen föreslog också att uttrycket ”utrymme för parkering, lastning och lossning” i plan- och bygglagen ersätts av termen ”mobilitetsåtgärder”.

Betänkandena har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

*Klimaträttsutredningen*⁴⁶

Den 17 december 2019 beslutade regeringen kommittédirektiven *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.⁴⁷

Utredningen tog namnet Klimaträttsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 15 maj 2022.⁴⁸

Klimaträttsutredningen lämnade delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* i mars 2021⁴⁹ och slutbetänk-

⁴¹ Se Fi N 2017:08.

⁴² Se dir. 2017:126.

⁴³ Se dir. 2020:15.

⁴⁴ Se SOU 2019:17.

⁴⁵ Se SOU 2021:23.

⁴⁶ M 2019:05.

⁴⁷ Se dir. 2019:101.

⁴⁸ Se dir. 2020:87.

⁴⁹ Se SOU 2021:21.

andet *Rätt för klimatet* i maj 2022.⁵⁰ Delbetänkandet innehåller förslag för att få miljöbalken att bli ett effektivare verktyg för att bidra till att klimatmålen nås. Exempelvis föreslås att det i miljöbalkens portalparagraf ska förtydligas att den omfattar klimat, att principen om bästa möjliga teknik även bör gälla växthusgaser och att det ska finnas ett tydligare klimatperspektiv i hushållningsprincipen.⁵¹

Delbetänkandet innehåller ett förslag till ändring av plan- och bygglagen. Ändringen avser 4 kap. 34 § plan- och bygglagen som handlar om innehåll i den miljökonsekvensbeskrivning som kommunen ska ta fram om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ändringen innebär ett tydliggörande av vilka bestämmelser i miljöbalken som redovisningen av miljökonsekvenserna behöver uppfylla. Tydliggörandet innebär att nya krav som utredningen föreslår i miljöbalken inte ska tillämpas, utan att redovisningen av detaljplanens miljökonsekvenser ska se ut som tidigare.⁵²

Slutbetänkandet innehåller förslag till författningsändringar inom områdena främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle. I slutbetänkandet lämnade utredningen förslag till ändringar i bl.a. miljöbalken (2, 7, 19 och 22 kap. MB) och plan- och bygglagen (3, 4 och 5 kap. PBL).

Betänkandena har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att de förslag utredningen har lämnat inte påverkar de förslag vi lämnar.

*Bygglövsutredningen*⁵³

Den 23 januari 2020 beslutade regeringen kommittédirektiven *Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov*.⁵⁴

Utredningen tog namnet Bygglövsutredningen. Av direktiven framgår att uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2021.

Bygglövsutredningen lämnade sitt betänkande *Ett nytt regelverk för bygglov* i juni 2021.⁵⁵ I betänkandet föreslår utredningen ett helt nytt regelverk för bygglov i 9 kap. plan- och bygglagen.

⁵⁰ Se SOU 2022:21.

⁵¹ Se SOU 2021:21 s. 14.

⁵² Se SOU 2021:21 s. 46 och 357.

⁵³ Fi 2020:01.

⁵⁴ Se dir. 2020:4.

⁵⁵ Se SOU 2021:47.

Vattenfrågor nämns i betänkandet, bl.a. att problem med grundvatten och metod för omhändertagande av dagvatten måste beaktas tidigt i planläggningsprocessen som en följd av regleringen i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Det nämns också att frågor om grundvatten kan behöva hanteras i bygglovsskedet, eftersom exempelvis en olämplig placering eller grundläggning kan medföra betydande olägenheter för omgivningen i form av fuktskador, sättningar och ogynnsamma växtbetingelser. På motsvarande sätt anges att frågor om vatten och avlopp är sådana grundläggande förutsättningar som bör vara klarlagda innan ett positivt förhandsbesked kan ges. Bygglövsutredningen föreslår att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i en detaljplan. Nuvarande möjlighet för kommunerna att i en detaljplan ställa krav på lov för grundvattentäkt föreslås därmed slopas. Bygglövsutredningen föreslår inte att generell lovplikt för grundvattentäkt borde införas eftersom det finns en möjlighet att kräva anmälan eller tillstånd för grundvattentäkt enligt 9 kap. 10 § andra stycket eller 11 kap. 11 § miljöbalken. Kommunen har också möjlighet att meddela föreskrifter om skydd för grundvattentäkt enligt 40 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). För att undvika dubbelprövning föreslår Bygglövsutredningen vidare att anmälningsplikten för va-anläggning endast bör omfatta anläggningen i en byggnad och inte *på tomten* eftersom va-anläggningen på tomten redan prövas enligt miljö- och vattenlagstiftningen (jfr främst 9 kap. 7 § miljöbalken, 12–16 §§ FMH och 19–21 §§ lagen om allmänna vattentjänster).⁵⁶

Betänkandet har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

*2020 års dricksvattenutredning*⁵⁷

Den 16 juli 2020 beslutade regeringen kommittédirektiven *Genomförande av det nya EU-direktivet om kvaliteten på dricksvatten och om bättre tillgång till dricksvatten för alla i unionen*.⁵⁸

⁵⁶ Se SOU 2021:47 s. 341, 407, 569 och 660.

⁵⁷ N 2020:05.

⁵⁸ Se dir. 2020:76.

Utredningen tog namnet 2020 års dricksvattenutredning. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 15 oktober 2021.⁵⁹

Utredningen lämnade sitt betänkande *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet* i oktober 2021.⁶⁰ Av betänkandet framgår att utredningens bedömning är att vissa förändringar i svensk rätt behövs för genomförandet av 2020 års dricksvattendirektiv⁶¹. Det handlar om att införa en s.k. riskbaserad metod för dricksvattensäkerhet, krav på material som kommer i kontakt med dricksvatten, bedömning av vattenläckagenivåer, övervakning av dricksvattnets kvalitet, förbättrad tillgång till dricksvatten, rapportering om dricksvatten, information till allmänheten och sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna. Två ändringar föreslås bl.a. i plan- och bygglagen. Den första ändringen innebär att en definition av dricksvatten förs in i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Definitionen förs även in i miljöbalken och i livsmedelslagen (2006:804). Den andra ändringen innebär att ett nytt bemyndigande förs in i 16 kap. 6 § plan- och bygglagen. Bemyndigandet ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om vissa material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med dricksvatten. Därutöver föreslås nya bestämmelser i plan- och byggförordningen, bl.a. att det i 3 kap. 9 § ska föras in en bestämmelse som tydliggör vilka krav som ska vara uppfyllda när det gäller material som kommer i kontakt med dricksvatten och som används i installationer för uttag, beredning, lagring eller distribution av dricksvatten vid uppförande, ändring eller underhåll av ett byggnadsverk. Vidare föreslås Boverket ansvara för dels marknadskontrollen över produkter som omfattas av artikel 11 i 2020 års dricksvattendirektiv, dels samordningen av frågor om material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten.⁶²

Med anledning av utredningens förslag beslutade regeringen den 14 september 2023 lagrådsremissen *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*. Utredningens förslag om definition av termen dricksvatten finns inte med. Däremot föreslås i plan- och bygglagen en bestämmelse om marknadskontroll och ett bemyndigande att med-

⁵⁹ Se dir. 2021:55.

⁶⁰ Se SOU 2021:81.

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning).

⁶² Se SOU 2021:81 s. 20–26, 51–54, 254 och 255.

delat föreskrifter om villkor för att släppa ut och tillhandahålla byggprodukter avsedda att komma i kontakt med dricksvatten på marknaden. Även i miljöbalken och livsmedelslagen införs nya bemyndiganden om skyldighet att lämna uppgifter med koppling till dricksvattenuttag och dricksvattenkvalitet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024. I skrivande stund har propositionen inte hunnit beslutas.

Vår bedömning är att förslagen i lagrådsremissen inte påverkar våra förslag.

*Miljöprövningsutredningen*⁶³

Den 20 augusti 2020 beslutade regeringen kommittédirektiven *En modern och effektiv miljöprövning*.⁶⁴

Utredningen tog namnet Miljöprövningsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 31 maj 2022.⁶⁵

Miljöprövningsutredningen lämnade sitt betänkande *Om provning och omprövning – en del av den gröna omställningen* i juni 2022.⁶⁶ Av betänkandet framgår att utredningens bedömning är att det finns förutsättningar att göra vissa prövningsprocesser både snabbare och enklare utan att miljöskyddet försämrats.

Utredningen har lämnat förslag inom sex områden bl.a. avseende regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, tydligare och mer samordnande myndigheter, mer aktiva prövningsmyndigheter och ett särskilt stöd till klimatprojekt.⁶⁷ Författningsändringar föreslås i första hand i miljöbalken (6, 9, 16, 17, 22, 24 och 25 kap. MB).

I vårt uppdrag och för våra förslag är det i första hand det utredningen skriver om prövningsprocessen för vattenverksamheter och uttag av vatten som är av intresse.⁶⁸

Betänkandet har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om lagrådsremiss.

Vår bedömning är att utredningens förslag inte påverkar våra förslag.

⁶³ M 2020:06.

⁶⁴ Se dir. 2020:86.

⁶⁵ Se dir. 2021:57.

⁶⁶ Se SOU 2022:33.

⁶⁷ Se SOU 2022:33 s. 20 och 21.

⁶⁸ Se SOU 2022:33 s. 196, 242 och 243.

Utredningen Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna

Den 17 mars 2022 beslutade regeringen kommittédirektiven *Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna*.⁶⁹ Syftet med uppdraget är att säkerställa att regleringen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare.

Av tilläggsdirektiv framgår att uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.⁷⁰

Regeringsprövningsutredningen

Den 7 april 2022 beslutade regeringen kommittédirektiven *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning*.⁷¹ Syftet med uppdraget är att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Den särskilda utredaren ska även, till viss del, se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken i syfte att åstadkomma snabba prövningsprocesser.

Av tilläggsdirektiv framgår att uppdraget ska redovisas senast den 5 februari 2024.⁷²

Utredningen En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen kommittédirektiven *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*.⁷³ Syftet med uppdraget är att främja en ändamålsenlig samverkan och dialog inom den offentliga förvaltningen och att möjliggöra att såväl distans-

⁶⁹ Se dir. 2022:18.

⁷⁰ Se dir. 2022:138.

⁷¹ Se dir. 2022:26.

⁷² Se dir. 2023:69 och dir. 2023:118.

⁷³ Se dir. 2022:89.

deltagande som digitala sammanträden kan genomföras på ett demokratiskt, rättssäkert och praktiskt sätt.

Av direktiven framgår att uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024.

Va-beredskapsutredningen

Den 18 augusti 2022 beslutade regeringen kommittédirektiven *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster*.⁷⁴

Utredningen tog namnet Va-beredskapsutredningen.

Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.

Utredaren ska bl.a. klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar för att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster i hela landet, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Utredaren ska vidare klarlägga behovet av krav på planering, förberedelseåtgärder och kontinuerlig leverans av vattentjänster samt vid behov lämna förslag på sådana krav för att stärka va-huvudmännens beredskap att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Därutöver ska utredaren klarlägga omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landet av försörjningen av kritiska material.

Av direktiven framgår att uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Vi gör bedömningen att Va-beredskapsutredningens och vårt uppdrag är delvis överlappande. Mot denna bakgrund har vi valt att avgränsa vårt uppdrag i de delar som avser beredskapsfrågor, se avsnitt 2.3.

⁷⁴ Se dir. 2022:127.

Miljötillståndsutredningen

Den 8 juni 2023 beslutade regeringen kommittédirektiven *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken*.⁷⁵ Syftet med uppdraget är att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket ska bidra till att klimat- och miljömålen kan nås.

Utredningen tog namnet Miljötillståndsutredningen.

Utredaren ska bl.a. utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns. Utredaren ska också utreda om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag samt utreda och ta fram förslag på hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas.

Av direktiven framgår att uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Vi gör bedömningen att vissa av de utmaningar som har framkommit i vårt utredningsarbete, men där antingen tiden inte har funnits för en djupare analys eller frågan varit alltför perifer för vårt uppdrag, skulle en fortsatt analys och bedömning i stället kunna göras inom ramen för Miljötillståndsutredningens uppdrag, se exempelvis frågan om dubbelprövning av lokalisering av verksamhet i avsnitt 10.12.8.

2.5.3 Pågående arbete i Regeringskansliet

I Regeringskansliet pågår löpande arbete med förslag till ändringar i plan- och bygglagen, miljöbalken m.fl. författningar. De lagstiftningsarbeten med koppling till vårt uppdrag som pågår när betänkandet lämnas beskrivs nedan.

⁷⁵ Se dir. 2023:78.

Lagrådsremiss med anledning av förslagen från 2020 års dricksvattenutredning (se beskrivning i avsnitt 2.5.2).

Departementsuppdraget att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering

Finansdepartementet beslutade den 7 juli 2022 att ge f.d. generaldirektören vid Trafikverket Lena Erixon i uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering.⁷⁶

Studien redovisades i departementsskrivelsen *Nationell fysisk planering* i september 2023.⁷⁷ Kopplingarna mellan resultatet av förstudien och våra förslag framgår i kapitel 10.

2.5.4 Uppdrag hos Boverket

Boverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för frågor inom plan- och bygglagens område, men också för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen samt för att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön (jfr 1–3 §§ förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). I det följande beskrivs dels ett urval av uppdrag med koppling till vårt uppdrag som Boverket har eller har haft i närtid, dels ett urval av andra Boverksrapporter med koppling till vårt uppdrag.

Regeringsuppdrag 13 Dricksvatten

I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Boverket uppdraget att genomföra en kartläggning av vilka åtgärder som är genomförda respektive behöver genomföras för att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning i frågor om fysisk planering. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 november 2018.

Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter*⁷⁸ i november 2018. Rapporten innehöll tre huvudförslag. För det första en nationell plan

⁷⁶ Se Fi2022/02246.

⁷⁷ Se Ds 2023:28.

⁷⁸ Se Boverkets rapport 2018:35.

och strategi för vattenförsörjning. För det andra en tydligare roll för dricksvattenförsörjning vid fysisk planering och för det tredje en översyn av regleringen kring dagvatten. Rapporten innehåller inte några författningsförslag.

Utvärdering av God bebyggd miljö 2019

Som en del i Boverkets uppgift att utvärdera miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö har Boverket i januari 2019 publicerat rapporten *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*⁷⁹. I rapporten gör Boverket bedömningen att det finns förutsättningar att nå målet, men att fler insatser behövs. Framför allt handlar det om insatser för att förbättra förutsättningar att planera för en mer hållbar byggd miljö. Verket konstaterar att med stärkandet av den strategiska och fysiska planeringen och kopplingen till genomförande och uppföljning blir det lättare att styra samhällsutvecklingen utifrån en helhets-syn på vad som konstituerar en god bebyggd miljö. Vidare sägs att den pågående urbaniseringen ökar behovet av att ta tillvara våra mark-resurser på ett mer effektivt sätt. En minskad biltrafik gör det dessutom möjligt att förtäta befintlig bebyggelse och samtidigt bevara och utveckla natur- och grönområden i staden, eftersom kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik tar mindre plats än personbilar. Boverket lyfter fram att vägledning, underlag och medel behövs för att öka satsningar på att minska hälsorisker och främja hälsosamma miljöer inom- och utomhus, och för att kunna prioritera de mest effektiva åtgärderna i byggnader. Slutligen sägs att det behövs mer åtgärder för att införa ett livscykelperspektiv i byggandet.⁸⁰

Rumsliga förutsättningar för ekosystemtjänster i den byggda miljön

Som en del i Boverkets arbete med miljömålen, Agenda 2030 och uppdraget att följa upp etappmålet om ekosystemtjänster och stadsgrönska på nationell, regional och lokal nivå har Boverket publicerat rapporten *Rumsliga förutsättningar för ekosystemtjänster i den byggda miljön*⁸¹ i mars 2019. Rapporten innehåller förslag på metod för upp-

⁷⁹ Se Boverkets rapport 2019:2.

⁸⁰ Se Boverkets rapport 2019:2 s. 8 och 9.

⁸¹ Se Boverkets rapport 2019:12.

följning, indikatorer och dataunderlag. Innehållet utgör ett kunskaps- och diskussionsunderlag för kommande arbete med uppföljningen av etappmålet. Rapporten innehåller inga författningsförslag.

Regeringsuppdrag 5 Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering

I regleringsbrevet för 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att ta fram en förstudie som visar hur nationella anspråk hanteras i fysisk planering i ett urval länder i Norden och övriga Europa.

Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering*⁸² i december 2020. Rapporten innehåller en beskrivning av svensk nationell planering och en historisk beskrivning av nationella värden och anspråk. Den innehåller också en beskrivning av planeringssystemen i övriga länder i Norden samt en studie av planeringssystemen i Irland, Nederländerna, Skottland, Österrike, Estland, Frankrike, Polen och Slovenien.

Kunskapsportaler för klimatanpassning

Som en del i Boverkets arbete med att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön har Boverket i mars 2021 publicerat rapporten *Kunskapsportaler för klimatanpassning*⁸³. Rapporten innehåller en internationell jämförelse av klimatanpassningsportaler med fokus på byggd miljö. Med uttrycket ”byggd miljö” avses en helhet som omfattar bebyggelse, anläggningar samt vegetation, parker och andra grönområden såväl i detaljplanelagt område som utanför, dvs. inom hela kommunens översiktplaneområde. Både befintlig och ny tillkommande bebyggelse omfattas av uttrycket. I termen ”grönområden” ingår ”blåområden” dvs. vattenområden. Klimatanpassningsportaler i Sverige, Nederländerna, Skottland och Tyskland jämförs. Den nederländska kunskapsportalen uppges vara särskilt bra, bl.a. då den är mer omfattande, tydlig, konkret och praktiskt tillämpbar än de övriga portalerna.⁸⁴

⁸² Se Boverkets rapport 2020:29.

⁸³ Se Boverkets rapport 2021:2.

⁸⁴ Se Boverkets rapport 2021:2 s. 18.

Nationell kartläggning av trädäckning i städer och tätorter

Som en del i Boverkets uppdrag att dels följa upp etappmålet för ekosystemtjänster i den byggda miljön inom miljömålssystemet, dels samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön har Boverket i juni 2021 publicerat rapporten *Nationell kartläggning av trädäckning i städer och tätorter*⁸⁵. Rapporten beskriver en pilotstudie som har gjorts gemensamt av Boverket och Statistikmyndigheten, SCB. Studien avser i första hand lämplig metod för kartläggning och inte kartläggning i sig.

Verktyg för minskad klimatpåverkan vid planläggning

År 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att undersöka möjligheterna att ta fram ett ändamålsenligt och användarvänligt verktyg för att kunna bedöma planförslags klimatpåverkan vid planläggning enligt plan- och bygglagen.⁸⁶ Om Boverket bedömde att det var lämpligt skulle myndigheten lämna förslag på hur ett sådant verktyg skulle kunna utformas. Verktøget skulle ge stöd vid beaktandet av de hänsyn som ska tas vid planläggning enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen. Det skulle även kunna vägleda berörda parter vid hanteringen av frågor på både en mer strategisk nivå, som vid framtagandet av en region- eller en översiktsplan, och på en mer lokal nivå, som vid framtagandet av en detaljplan. Uppdraget skulle redovisas senast den 14 juni 2021. Boverket redovisade uppdraget i rapporten *Verktøy for minskad klimatpåverkan vid planlægning*⁸⁷ i juni 2021. I rapporten anges att regleringen i 7 kap. plan- och bygglagen uttryckligen ger stöd för att regionplanen ska verka för insatser som kan bidra till att minska regionens klimatpåverkan. Regleringen uppges dock inte vara lika tydlig när det gäller översiktsplanen och detaljplanen. I rapporten finns ett fokus på de fyra områdena: transporteffektivt samhälle, markanvändning, energianvändning för bebyggelse och mark- och grundläggningsarbete. Det anges att ett verktyg skulle kunna hantera det som är mätbart, men att planeringen också omfattar kvalitativa värden som är svårare att mäta, såsom exempelvis trygghet, tillgänglighet och komfort. Avslutningsvis anger Boverket att de

⁸⁵ Se Boverkets rapport 2021:12.

⁸⁶ Fi 2020/04070.

⁸⁷ Se Boverkets rapport 2021:11.

under uppdraget studerat flera verktygsprojekt, men att dessa saknar tillräckligt detaljerade data. Boverkets bedömning är att det behövs ett utvecklingsarbete där akademien, dataförsörjande myndigheter och Boverket deltar. Boverket uppger också att det behövs en nationell samsyn i markanvändningsfrågor när det gäller schablonberäkningar av kolsänkor och kolinlagring.

Klimatanpassning – kostnader och finansiering

Som en del i Boverkets arbete med att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön har Boverket tagit fram en förstudie över kostnader och finansiering kopplade till översvämningar och erosion. Rapporten heter *Klimatanpassning – kostnader och finansiering*⁸⁸ och publicerades i november 2021. En av slutsatserna i förstudien är att det offentliga och försäkringsbolagen i framtiden borde ta ett utökat ansvar för finansiering av förebyggande åtgärder mot skador relaterade till klimatförändringar. Motivet bakom ett större offentligt engagemang uppges vara att klimatrelaterade skador som drabbar enskilda fastighetsägare ofta även hotar allmänna intressen. Om det allmänna (kommunen) i dag skulle välja att agera utifrån ett sådant allmänt intresse finns dock en risk att kommunens agerande skulle anses komma i konflikt med likställighetsprincipen i kommunallagen. Detta då de berörda fastighetsägarna skulle kunna anses vara otillbörligt gynnade av kommunens agerande.⁸⁹

Ramverk för nationell planering – förslag till utvecklad nationell planering i Sverige

Miljömålsrådet initierade våren 2020 att programområdet Ramverk för nationell planering skulle lägga fram ett förslag på nationell planering i Sverige. Som en följd av detta arbete föreslår Boverket i rapporten *Ramverk för nationell planering – förslag till utvecklad nationell planering i Sverige* i mars 2022 en grundstruktur till ramverk för nationell planering. Ramverket föreslås bestå av ett råd för samhällsplanering, en arena för samverkan mellan statliga myndigheter och ett forum för dialog mellan planeringsaktörer.

⁸⁸ Se Boverkets rapport 2021:22.

⁸⁹ Se Boverkets rapport 2021:22 s. 8.

Uppdrag att påskynda klimatomställningen i bygg- och fastighetssektorn

Den 24 februari 2022 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda och lämna förslag på åtgärder som ytterligare ska minska klimatpåverkan från bygg- och fastighetssektorn. Inom uppdraget ska Boverket bl.a. se över hur införandet av gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan kan påskyndas samt hur tillämpningen av klimatdeklarationer kan utvidgas.

Uppdrag om fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö

Den 21 april 2022 gav regeringen Boverket i uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö. Inom uppdraget ska Boverket bl.a. ta fram en teknisk lösning för att tillhandahålla sådana befintliga termer, uttryck och definitioner som behöver hanteras på ett enhetligt sätt inom samhällsbyggnadsområdet, påbörja framtagandet av en teknisk lösning för digitala översiktsplaner och ytterligare analysera och redovisa vilka resurser som behövs för att digitalisera befintliga detaljplaner.

2.5.5 Övriga myndighetsuppdrag m.m.

Myndigheternas arbete med klimatanpassning 2019

I SMHI:s rapport *Myndigheternas arbete med klimatanpassning 2019*⁹⁰, som är SMHI:s sammanfattande analys till regeringen enligt förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete, lyfts att flera myndigheter fört fram att flera hinder återstår i arbetet med klimatanpassning. Det handlar om bristande resurser, otillfredsställande kunskapsläge och kunskapsunderlag samt otillräcklig eller otydlig lagstiftning. Ansvarsfördelningen upplevs också som otydlig och det finns även problem kring bristande rådighet. Därtill behöver den kunskap som finns tillgängliggöras och ny kunskap tas fram.⁹¹

Områden som nämns är bland annat fastighetsbildning, planerad reträtt, aktualisering av detaljplaner, hantering av dagvatten och för-

⁹⁰ Se SMHI:s rapport Klimatologi nr 54/2020.

⁹¹ Se SMHI:s rapport Klimatologi nr 54/2020 s. 6.

yngring av skog. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser, regioner och kommuner lyfts också fram som otydlig. Några länsstyrelser har lyft att länsstyrelserna åläggs att rapportera om kommunernas arbete, medan kommunerna inte har någon skyldighet att rapportera till länsstyrelserna, vilket gör det svårt att få fram information. Det anses också finnas brister i kommunens rådighet över markanvändning och över befintlig bebyggelse.⁹²

Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning

I februari 2022 lämnade Nationella expertrådet för klimatanpassning sin första rapport till regeringen med förslag på inriktning av det nationella arbetet för klimatanpassning, prioritering av anpassningsåtgärder utifrån en bedömning av risk, kostnad och nytta, en sammanfattande analys av klimatförändringens effekter på samhället, och uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning.

I rapporten beskrivs utmaningar bl.a. avseende vattenfrågor med koppling till plan- och bygglagen. Expertrådet konstaterar exempelvis att förändringarna i plan- och bygglagen från 2018 har möjliggjort för kommunerna att i detaljplaneringen ange bestämmelser som bland annat syftar till att höja beredskapen genom hållbar dagvattenhantering, men att genomslaget av dessa regler går långsamt. Anledningen uppges vara att kommuner i många fall inte har rådighet över mark där klimatanpassningsåtgärder behöver vidtas. Expertrådet menar att ett kommunalt samordningsansvar skulle öka möjligheten till klimatanpassning av den bebyggda miljön. Vidare anges att många kommuner upplever att byggprojektörer inte gör nödvändiga investeringar i klimatanpassningsåtgärder. Incitamenten för byggaktörerna att klimatanpassa fastigheter vid nybyggnation uppges behöva stärkas. Rådet föreslår att utredningar tillsätts för att se över behovet av författningsändringar, bl.a. avseende plan- och bygglagen.⁹³

⁹² Se SMHI:s rapport Klimatologi nr 54/2020 s. 41.

⁹³ Se Expertrådets första rapport s. 22.

Utvecklande av en standardiserad metod för skyfallskartering i tätorter

Regeringen gav i juli 2022 MSB i uppdrag att utveckla en standardiserad metod för skyfallskartering i tätorter.⁹⁴ I uppdraget ingår att tillämpa metoden på redan genomförda skyfallskarteringar och att tillgängliggöra resultaten så att de blir jämförbara ur ett nationellt perspektiv. Inom ramen för uppdraget ska också förslag lämnas på hur en nationell samordning av skyfallskarteringar kan utvecklas och förvaltas.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna. MSB ska inhämta de underlag som behövs för att genomföra uppdraget från Boverket, SMHI och andra berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2023.

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller totalt 13 kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar som används i betänkandet och en sammanfattning av förslagen.

Därefter följer kapitel 1 med våra författningsförslag.

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för våra direktiv, avgränsningen av vårt uppdrag, våra arbetsformer och andra utredningar och uppdrag av betydelse för vårt arbete.

I kapitel 3 finns en kortfattad beskrivning av hur frågor om vattenförsörjning och dagvattenhantering har hanterats och reglerats historiskt i Sverige.

I kapitel 4 finns en redovisning av gällande rätt. Beskrivningen omfattar både EU-rätt och svensk rätt.

I kapitel 5 redogör vi för vår nordiska utblick mot tre andra länders regelverk inom de områden vi utreder.

Kapitel 6 innehåller en övergripande beskrivning av organisationen för hantering av vattenfrågor i Sverige samt en redogörelse för de pågående klimatförändringarna och dessas påverkan på de vattenfrågor vi utreder. Vidare beskriver vi kortfattat det miljöarbete som pågår internationellt, inom EU och i Sverige med koppling till dessa vattenfrågor.

⁹⁴ Se Regeringsbeslut Ju2022/01976.

Kapitel 7, 8 och 9 innehåller en närmare beskrivning av de utmaningar vi har identifierat avseende hanteringen av och regleringen för miljökvalitetsnormer för vatten, dagvatten respektive dricksvattenförsörjning.

I kapitel 10 återfinns våra överväganden och förslag.

I kapitel 11 behandlas frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser för våra förslag.

Kapitel 12 innehåller vår konsekvensbeskrivning av förslagen. Även förslag som har övervägts, men avfärdats redovisas och motiveras.

Slutligen återfinns författningskommentaren i kapitel 13.

Till betänkandet finns bifogat två särskilda yttranden och våra utredningsdirektiv.

3 Vattenfrågor i ett historiskt perspektiv

3.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redovisar vi på en övergripande nivå hur frågor om vattenförsörjning, dagvattenhantering och kvalitet på vattenförekomster har hanterats och reglerats historiskt i Sverige. Syftet med redovisningen är att visa hur lagstiftningen har utvecklats över tid.

Redovisningen innehåller en beskrivning av äldre regelverk för vattenfrågor. All tidigare reglering är inte redovisad, utan ett urval har gjorts dels för att skapa överblick, dels utifrån ett fokus på de bestämmelser som är mest relevanta i förhållande till vårt uppdrag.

Vid beskrivningen av äldre bestämmelser har vissa äldre termer ersatts med modernare för en ökad förståelse vid jämförelse med senare reglering.

3.2 Vattenförsörjning, dagvattenhantering och kvaliteten på vattenmiljön

3.2.1 Övergripande historisk beskrivning

Vattenförsörjning är en förutsättning för att vi ska kunna leva och fungera i moderna samhällen. Även historiskt har förutsättningarna för vattenförsörjning haft stor betydelse för människors levnadsförhållanden och det finns rester av äldre vattenledningsnät i Sveriges städer. Ett sådant exempel är de primitiva vattenledningsnät i trä från 1580-talet som försörjde Stortorget och gårdarna i Malmö med vatten. Ett annat exempel är Uppsala slott som blev först i landet med att få sin vattenförsörjning via ledningsnät av järn 1642. Renhållningen av avloppen sköttes manuellt genom tömning av dass-

tunnor nattetid. Innehållet tömdes på gatorna och rann ut i sjöar och vattendrag.

Även frågor om avledande av dagvatten för att motverka översvämning har historiskt handlat om att på effektivaste sätt avleda regn till närmaste vattendrag eller sjö utan hänsyn till vattenkvalitet.¹

Vatten- och avloppsledningsnäten började byggas ut systematiskt i de större svenska städerna under senare delen av 1800-talet. Motivet för utbyggnaden var framför allt folkhälsan. Via vattenledningsnäten kunde stadsborna försees med rent dricksvatten och avloppsvattnet forslades bort via underjordiska kloaker, vilket bl.a. bidrog till att stävja spridningen av allvarliga sjukdomar.²

Vattenledningsnäten skapade även förutsättningar för att förbättra brandsäkerheten i städerna, vilket i sig utgjorde en betydande drivkraft för utbyggnaden av ledningssystemet. Först byggdes vattenverk, vatten och avloppsledningar och så småningom även avloppsreningsverk. Sveriges första vattenverk invigdes 1861 vid Skanstull i Stockholm.

Frammot 1920 fanns allmänt och ledningsdistribuerat dricksvatten i flertalet svenska städer. Försörjningen vilade relativt jämnt fördelat på yt- och grundvatten. Både vattenproduktionen och vattenförbrukningen steg sedan under hela 1900-talet fram till 1970-talet.³ År 1970 registrerades den högsta genomsnittliga förbrukningen i landet, cirka 400 liter per person och dygn. Siffran omfattade även den industriella förbrukningen, allmän service, vattenförluster m.m. Räknas detta bort uppgick förbrukningen till cirka 221 liter per person och dygn. Sedan dess har förbrukningen successivt minskat och utgjorde 2021 cirka 129 liter per person.⁴ Även den producerade volymen dricksvatten från de kommunala vattenverken var som störst i mitten av 1970-talet med en produktion på 986 miljoner kubikmeter dricksvatten ner till cirka 874 miljoner kubikmeter 2020.

Först under 1950- och 60-talen genomfördes en storskalig utbyggnad av ledningsnätet för vatten och avlopp. Även mindre orter omfattades nu av utbyggnaden. År 1960 var cirka hälften av landets befolkning ansluten till vatten- och avloppsnätet, men bara tio år senare hade anslutningsgraden ökat till strax över 75 procent.

¹ <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/34e231a6ea91468ba0168816d8e3abd1/bila-ga-1-dagvattenhanteringen-idag.pdf>.

² Se SCB Vattenanvändningen i Sverige 2020 s. 19 och 20.

³ Se SOU 2007:60 s. 277 och SOU 2016:32 s. 692 och 693–696 och SCB 2022.

⁴ Se Svenskt Vattens resultatrapport för VASS Drift 2021, rapport R2022-02 s. 6.

Från och med 1980-talets början avtog takten i utbyggnaden. Under 20-årsperioden 1985–2005 låg anslutningsgraden stabilt på 86 procent. Därefter har den ökat med cirka en procentenhet per femårsperiod, för att nå 89 procent år 2020.⁵

Inledningsvis ägdes samtliga allmänna va-anläggningar av kommunerna. Under 1990-talet skedde dock en omfattande bolagisering av kommunernas va-verksamhet. Flera kommuner har dock fortsatt att driva va-verksamheten i egen regi.⁶

Frågor om tillståndsplikt för vattenverksamheter har historiskt varit något den enskilde gavs stort utrymme att själv bedöma behovet av. Det var alltså upp till markägaren att bedöma hur långt dennes rättigheter sträckte sig och denne hade ett strikt skadeståndsansvar för skador som uppkom på annans mark.⁷ Den första egentliga tillståndslagstiftningen för vattenverksamhet tillkom i slutet av 1800-talet. Det handlade då om tillstånd för det vi i dag kallar för markavvattning. Först på 1980-talet infördes generell tillståndsplikt för samtliga vattenverksamheter.

I samband med miljöbalkens ikraftträdande 1999 kom krav på att följa miljökvalitetsnormer för bl.a. vatten. År 2000 enades EU:s medlemsländer om att skapa en likartad förvaltning av sina vatten genom vattendirektivet (se övergripande beskrivning av vattendirektivet i avsnitt 4.2). Vattendirektivet genomfördes i svensk rätt 2004 genom bestämmelser i bl.a. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Efter EU-domstolens avgörande i Weserdomen 2015 (läs mer om domen i avsnitt 7.2.2) infördes 2019, i enlighet med bestämmelser i vattendirektivet, specifika bestämmelser i miljöbalken om försämrings- och äventyrandeförbud avseende vattenförekomsternas status vid provning av verksamheter och åtgärder (se närmare beskrivning av regleringen avseende miljökvalitetsnormer för vatten i kapitel 7).

Vi kan konstatera att Sverige länge har varit gynnat ur vattenförsörjningssynpunkt. Det har varit relativt lätt att finna bra vattentäkter med tillräcklig kapacitet och kvalitet. Under senare år har denna situation dock förändrats. En anledning till detta är det förändrade klimatet. Klimatförändringarna innebär stigande luft- och vattentemperaturer och mera nederbörd i större delen av landet, att antalet tillfällen med kraftig nederbörd och översvämningar ökar generellt,

⁵ Se SCB Vattenanvändningen i Sverige 2020 s. 20.

⁶ Se SOU 2004:64 s. 65 och 66.

⁷ Se von Seth, Nytt Juridisk Arkiv, avd. II – Tidskrift för lagskipning m.m. 1903 nr 7, P.A. Norstedts & Söner, Stockholm s. 2.

att havsnivån höjs i södra delarna av Sverige, men också att risken för torka och vattenbrist ökar till följd av de ökande lufttemperaturerna. Dessa förändringar medför, av olika skäl, att vattenkvaliteten i landets vattenförekomster försämras, vilket påverkar vattentillgången och ställer ökade krav på den normala dricksvattenproduktionen. Även risken för akuta störningar på grund av extremväder ökar.

En annan anledning till att vattenförsörjningssituationen har förändrats på senare år är att nya föroreningar, såsom exempelvis perfluorerade alkylsubstanser (PFAS), som man tidigare inte kände till, har upptäckts i befintliga vattentäkter. Detta har lett till att vissa vattentäkter har behövts tas ur bruk eftersom de inte längre är lämpliga för dricksvattenuttag.

Den förändrade situationen för vattenförsörjningen är också en följd av både befolkningstillväxt och urbanisering.

Sammantaget kan vi konstatera att det pågår en mängd förändringar som leder till nya utmaningar inom vattenområdet.

3.2.2 Äldre regelverk

Inledning

Precis som i dag har vattenfrågor historiskt förekommit inom ramen för olika regelverk.

Vattenfrågor med koppling till planläggning och byggande har i första hand funnits i 1734 års byggningsbalk, 1874 års byggnadsstadga och hälsovårdsstadga, 1907 års stadsplanlag, 1931 års stadsplanlag och byggnadsstadga, 1947 års stadsplanlag och byggnadsstadga, 1959 års byggnadsstadga och 1987 års plan- och bygglag (den äldre plan- och bygglagen), innan den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft 2011.

Vattenfrågor med koppling till renhållning, avlopp och vattenförsörjning har i första hand funnits i 1734 års byggningsbalk, 1868 års renhållningsstadga, 1874 års hälsovårdsstadga, 1879 års lag om dikning och annan avledning av vatten, 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och 1970 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, innan den nuvarande lagen om allmänna vattentjänster trädde i kraft 2007.

Övriga vattenrättsliga frågor som i dag återfinns i miljöbalken har funnits i 1734 års byggningsbalk, 1879 års lag om dikning och annan avledning av vatten, 1880 års vattenrättsförordning, 1918 års vattenlag, 1983 års vattenlag och 1987 års naturresurslag, innan miljöbalken trädde i kraft 1999.

Nedan återfinns en kort beskrivning i kronologisk ordning av de äldre regelverken. De nu gällande reglerna beskrivs i första hand i kapitel 4.

1734 års byggningsbalk

År 1734 beslutades den lag som kan sägas ligga till grund för nuvarande rättsordning i Sverige. Lagen bestod av nio balkar varav byggningsbalken var en. I byggningsbalken fanns bl.a. bestämmelser om hur avloppsdiken och andra diken i en by ska läggas och hur diken ska grävas (4 och 6 kap.). Det fanns också bestämmelser om husesyn och vilka böter som gäller om det vid husesynen står klart att exempelvis vatten läcker genom tak (27 kap. 2 §).

1868 års renhållningsstadga

I 1868 års renhållningsstadga fanns bl.a. bestämmelser om förbud mot utkastande av sopor och avfall från industrier och hantverkare samt annan orenlighet i vattendrag eller på gator eller andra allmänna platser.⁸

1874 års byggnadsstadga respektive hälsovårdsstadga

År 1874 beslutades den första gemensamma byggnadsstadgan för rikets städer. Syftet med stadgan var att ta fram grundläggande bestämmelser om städers planläggning och bebyggande med nya byggnader. Stadgan gällde inte bara städer utan också för köpingar, hamnar, fiskelägen och andra ”ställen med större sammanträngd befolkning” (50 §). Byggnadsstadgan innehöll vissa bestämmelser om vatten, bl.a. reglerades att källare skulle byggas så att de i möjligaste mån skulle hålla sig vattenfria (31 §) och att hänsyn skulle tas till vattenavloppet vid bestämmande av en tomts höjd i förhållande till en gata eller

⁸ Se SOU 1963:29 s. 20.

allmän plats (39 §). Byggnadsnämnden ansvarade för bestämmelsernas efterlevnad.

Samma år beslutades den första hälsovårdsstadgan. I denna bestämdes sanitära krav på bostäder som var tvungna att uppfyllas om de skulle få vara bebodda. Att bestämmelserna uppfylldes övervakades av hälsovårdsnämnden (tidigare sundhetsnämnden). Ansvaret gällde både i städer och på landsbygden, även om ansvaret på landsbygden var mer begränsat. Nämndens uppgift var bl.a. att se till att staden hade god tillgång på vatten och att verka för att avloppsvatten från bebyggelse togs omhand. Nödvändiga åtgärder skulle vidtas för att förhindra uppkomst av stank och förorening av vatten. Hälsovårdsstadgan förnyades 1919 och 1958.

1879 års lag om dikning och annan avledning av vatten

År 1879 beslutades lagen om dikning och annan avledning av vatten (dikningslagen). Lagen var, tillsammans med den ett halvår senare beslutade förordningen om jordägars rätt över vattnet å hans grund, första steget mot den vattenreglering som senare följde i 1918 års vattenlag. Lagen innehöll bestämmelser om de privaträttsliga förhållandena mellan jord- och strandägare eller andra som berördes av avledande och nyttjande av vatten, i syftet att undanröja sådana skadliga verkningar och hinder mot jordbruk som uppkom till följd av vattenansamlingar på eller nära invid jordytan.

1880 års vattenrättsförordning

År 1879 beslutades förordningen om jordägars rätt över vattnet å hans grund (ofta kallad vattenrättsförordningen).⁹ Förordningen var, tillsammans med 1879 års dikeslag, det första steget mot den vattenreglering som senare följde i 1918 års vattenlag och som ersatte bl.a. delar av 17 och 20 kap. byggningsbalken. Samtidigt med vattenrättsförordningens tillkomst beslutades bl.a. förordningarna om allmän flottled och allmän farled. Vattenrättsförordningen innehöll bl.a. bestämmelser om att den som ville bygga en kvarn eller annat vattenverk på sin del av ett vattendrag inte fick göra detta på ett sätt som skulle innebära en inskränkning av andras rätt till vattnet (2 §).

⁹ Se prop. 1879:3.

Vidare gällde bl.a. att där det fanns en sågkvarn ålåg det ägaren att se till att avfallet från kvarnen inte släpptes ut i vattnet. Om detta ändå skedde hade den som lidit skada rätt till ersättning (14 §). Det var inte tillåtet att ta upp en ny rännil från en sjö eller annat vattendrag eller att ändra ett vattens djup eller läge om detta skulle förändra en led eller ådra (kungsådra) eller innebära en olägenhet för dem som bodde nedströms (16 §).

Vattenrättsförordningen var den första vattenrättsliga lagstiftningen som innebar att en samhällsekonomisk avvägning skulle göras vid en tillståndsprövning (6 §).

1907 års stadsplanelag

År 1907 antogs lagen (1907:67) om stadsplan och tomtindelning. Stadsplanelagen innehöll bestämmelser om krav på stadsplan, innehåll i stadsplan, genomförande av stadsplan etc. Stadsplanelagen gällde tillsammans med 1874 års byggnadsstadga. Genom stadsplanelagen stärktes det kommunala planinstrumentet och stadsplanerna blev rättsligt bindande för de berörda fastighetsägarna. Planerna skulle fortsatt godkännas av Kungl. Majt, men denna instans fick inte längre ändra innehållet i dem. Med 1907 års stadsplanelag påbörjades det som senare kom att kallas för det kommunala planmonopolet.¹⁰ Lagen innehöll inte några bestämmelser med koppling till vatten.

1918 års vattenlag

Flera av dagens bestämmelser om vatten i miljöbalken härstammar från 1918 års vattenlag. Denna lag ersatte bl.a. 1879 års dikeslag och 1880 års vattenrättsförordning.

Det fanns två huvudsakliga syften med den nya vattenlagen, dels eftersträvades en sammanhållen lagstiftning på det vattenrättsliga området, dels ville man möjliggöra en exploatering av Sveriges vattenkraftstillgångar för att tillgodose det ökade behovet av vattenkraft för elproduktion till följd av den snabba industrialiseringen som landet genomgick.¹¹

¹⁰ Se Granath, Ordning, lag och stadga – Om byggnadsordningar och maktfördelning, Nordisk arkitekturforskning 2001:4 s. 21.

¹¹ Justitiedepartementets betänkande med förslag till vattenlag m.m., Stockholm 1917 s. 115 ff.

Vattenlagen innehöll bestämmelser om exempelvis jordäga- res rätt till vatten å hans grund och om jordäga- res rätt att ha brygga m.m. vid strand även om han eller hon inte var vattenområ- dets äga- re. Lagen innehöll också bestämmelser om vattenkraft, om byggande i vatten och om bortledande av vatten ur vattenområde. Av bestä- melserna framgick att byggande i vatten, som huvudregel, inte fick medföra att en större fabrik eller annan anläggning behövde läggas ned eller förorsaka bestående ändring av naturförhållandena. Det senare berodde på att det då kunde befaras medföra en väsentligt minskad trevnad för närboende eller leda till en betydande förlust för landets djur- eller växtvärld. Genom lagen infördes vattendomstolar som specialdomstolar för att pröva de vattenrättsliga målen. Vid miljö- balkens införande övertogs verksamheten av miljödomstolar. Deras verksamhet övertogs i sin tur 2011 av dagens mark- och miljödom- stolar.

Vattenlagen innehöll inte några allmänna bestämmelser om dricks- vattenförsörjning och inte heller några specifika bestämmelser om dagvattenhantering. Däremot fanns bestämmelser om avlopps företag och hur reglerade avloppsledningar i vissa avseenden skulle vara utförda.

1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga

År 1931 reformerades plan- och byggregleringen genom stadsplane- lagen (1931:142) och byggnadsstadgan (1931:364).

I den nya stadsplanelagen nämndes för första gången att ändamål och gränser för bl.a. vattenområden skulle anges i stadsplanen (1 §). I övrigt reglerades endast sådana vattenfrågor som kopplade till anordnande av avlopp på tomt.

Flera ändringar gjordes i byggnadsstadgan. En ändring innebar att byggnadsstadgans tillämpningsområde vidgades till att avse både stad och landsbygd. Bestämmelserna i byggnadsstadgan delades upp i tre avdelningar för stad, för stadsliknande samhällen på landet respektive för den egentliga landsbygden. Även de lokala byggnadsord- ningarna kunde efter ändringarna i byggnadsstadgan meddelas för vissa områden utanför städerna.

Fler bestämmelser om vatten fördes in, bl.a. förtydligades att stads- planebestämmelser med erforderliga föreskrifter om vidmakthåll- ande och anordnande av vattenområde skulle meddelas (17 §). Det

förtydligades också att en fastställd stadsplan skulle följas av antagande av en avloppsplan med syftet att visa hur avledande av vatten eller flytande orenlighet från både gator och andra allmänna platser som byggnadsmark och andra områden skulle ske. Avloppsplanen skulle verkställas om det behövdes (22 §). Vid framtagande av en byggnadsplan skulle särskilt iakttas bl.a. att ledningar för tillförsel av vatten och avlopp tillgodosågs (88 §). Byggnadsnämnden skulle särskilt verka för att bl.a. vattenavloppet inom området ordnades enhetligt på det sätt att dagvattnet lätt kunde avrinna från vägar och allmänna platser och ledas från tomtplatserna ut till de allmänna avloppen, samt att spillvatten och annan flytande orenlighet kunde avlägsnas från området utan att vålla olägenhet. Om det inte gick att ordna tillgången till vatten för hushållsändamål och för eldsläckning på annat sätt skulle en vattenledning anläggas (96 §).

1947 års byggnadslag och byggnadsstadga

På 1940-talet genomfördes ett antal ändringar i plan- och byggregelverket; bl.a. beslutades en byggnadslag (1947:385) (som ersatte den tidigare stadsplanelagen) och följdändringar genomfördes genom byggnadsstadgan (1947:390). Syftet var att hantera den snabba utvecklingen inom bebyggelseområdet.¹² En sådan fråga var behovet av tidsenliga anläggningar för vattenförsörjning och avlopp till rimliga kostnader.¹³

I byggnadslagen infördes inledningsvis nya översiktliga bestämmelser av principiell natur i syfte att göra lagen så överskådlig och lättillgänglig som möjligt. En sådan bestämmelse var att bebyggelse under vissa förutsättningar ska föregås av planläggning (1 §). Planinstitutet förändrades något jämfört med de tidigare, genom att bestämmelser om regionplan för första gången infördes för kommuners gemensamma planläggning (3 §). Vid all planläggning skulle hänsyn tas till allmänna och enskilda intressen (4 §). Det tydliggjordes att markägare var skyldiga att följa lagen och att mark fick användas för tätbebyggelse endast efter prövning av att den från allmän synpunkt var lämpad för ändamålet (5 och 107 §§). En del i lämpligheten var

¹² Se prop. 1947:131 s. 72 och 73.

¹³ Se Kungliga byggnadsstyrelsens meddelande 1947:1 s. 1.

möjligheten att ordna vattenförsörjning och avlopp (jfr 26, 117 och 157 §§ byggnadsstadgan).

Om en bebyggelse var att anse som tätbebyggelse var inte längre beroende av antalet hus på en viss areal, utan styrdes av behovet av gemensamma anläggningar. Så länge varje fastighet självständigt kunde ordna sin vatten- och avloppsfråga utan olägenhet för grannarna samt att gemensamma vägar inte behövdes, kunde därmed flera små bostadsfastigheter eller bebyggelse för industriändamål placeras nära varandra utan att tätbebyggelse ansågs föreligga eller att en plan behövde tas fram. Behovet av en gemensam brunn eller ett gemensamt avloppsdike för angränsande fastigheter ändrade inte detta förhållande (jfr 26 och 119 §§ byggnadsstadgan).¹⁴

I byggnadsstadgan förtydligades dessutom att det till en plan skulle fogas en erforderlig motivering och utredning angående bl.a. grundförhållandena, vattenförsörjning, avlopp och motverkande av vattenförorening – för bedömande av planens lämplighet (19, 30, 45 och 120 §§ byggnadsstadgan).

1955 års va-lag

1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar var Sveriges första va-lag. I lagen samlades och kompletterades bestämmelser som tidigare fanns i 1918 års vattenlag, 1947 års byggnadslag och 1919 års hälsovårdsstadga.¹⁵ Den nya lagen innebar att en samlad reglering skedde av rättsförhållandet mellan den som hade att svara för vattentjänsterna och de fastighetsägare som skulle bruka den allmänna va-anläggningen. Ansvar lades på kommunen att se till att en allmän va-anläggning kom till stånd för område där va-försörjningen, med hänsyn till förebyggande av sanitär olägenhet, behövde ordnas i ett större sammanhang (s.k. verksamhetsområde). En allmän va-anläggning utfördes och drevs i regel av kommunen som huvudman för anläggningen. Dock öppnade lagstiftningen möjligheten för att efter särskild prövning förklara en anläggning med enskild huvudman för allmän. Lagen innehöll även regler om rätt för fastighetsägare att ansluta sig till den allmänna va-anläggningen samt skyldighet för dessa att betala avgifter, vare sig de rent faktiskt brukade anläggningen

¹⁴ Se Kungliga byggnadsstyrelsens meddelande 1947:1 s. 3.

¹⁵ Se prop. 1955:121 s. 1.

eller inte. Avgifterna skulle tas ut enligt taxa och fick högst motsvara anläggningens självkostnader. De skulle fördelas mellan fastigheterna, som huvudregel efter den nytta dessa hade av anslutningen. Huvudmannen fick även besluta närmare bestämmelser för brukandet av anläggningen. Tvister i sådan fråga som avsågs i lagen skulle tas upp av allmän underrätt.¹⁶

1959 års byggnadsstadga

År 1959 ändrades byggnadslagen och samtidigt beslutades om en ny byggnadsstadga (1959:612, BS). Huvudsyftet var att förenkla och förkorta förfarandet i planläggnings- och byggnadsärenden samt minska regelverkets omfattning. Ändringarna innebar i huvudsak att beslutanderätten i plan- och byggfrågor decentraliserades till regionala och lokala organ, att bestämmelserna för land och stad gjordes enhetliga, att vissa bestämmelser om administrativ kontroll mjukades upp eller slopades och att detaljbestämmelser och bestämmelser av teknisk karaktär upphävdes för att i stället regleras genom föreskrifter och anvisningar av Byggnadsstyrelsen och Lantmäteristyrelsen. De lokala byggnadsordningarna upphörde att gälla och ersattes med generella bestämmelser i byggnadsstadgan.¹⁷

När det gäller vattenfrågorna tillkom att kommunen vid utarbetande av en stadsplan (nu detaljplan) och vid regleringen av planområdets bebyggande samt användning i övrigt skulle ta med stadganden om bevarande av vattenområden och andra naturförhållanden (12 § BS). I ett område som inte omfattades av en plan fick en byggnad inte uppföras om dess användande kunde antas orsaka behov av anordning för vattenförsörjning eller för bortledning av spillvatten eller annan flytande orenlighet, om det inte förelåg möjlighet att tillgodose dessa behov (29 § BS).

1970 års va-lag

Dagens lag om allmänna vattentjänster bygger i stort på den äldre lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. I den äldre lagen var dock inte kommunernas ansvar för tillhanda-

¹⁶ Se SOU 2004:64 s. 55 och 56.

¹⁷ Se prop. 1959:168 s. 1 och 2.

hållande av de allmänna vattentjänsterna lika tydligt som i dagens reglering och gällde egentligen enbart när en sådan allmän anläggning behövdes av hälsoskäl och inte av miljöskäl. Däremot fanns i 1970 års va-lag, precis som i 1955 års va-lag, en möjlighet att förklara enskilda vattenanläggningar som allmänna. Denna möjlighet finns inte längre kvar. Termen dagvatten förekom inte i lagen.

I lagen infördes en ny och för hela landet central prövningsmyndighet för va-frågor, Statens va-nämnd. Syftet var att Statens va-nämnd skulle avgöra tvister mellan fastighetsägare och vattenleverantörer. Myndigheten lades ner vid årsskiftet 2015/2016 då uppgiften övertogs av mark- och miljödomstolarna.

Lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar upphörde 2007 i samband med ikraftträdandet av lagen om allmänna vattentjänster. Lagen om allmänna vattentjänster beskrivs närmare i avsnitt 4.12.

1983 års vattenlag

Vattenlagen (1983:291) ersatte 1918 års vattenlag. Den nya lagen innebar en systematisk omarbetning av de äldre bestämmelserna och en förenkling och modernisering av regelsystemet, främst genom att gemensamma bestämmelser – så långt det var möjligt – föreslogs för de olika vattenföretag som lagen var tillämplig på. I lagen infördes för första gången en generell tillståndsplikt för vattenverksamheter.

En av nyheterna var att det infördes en möjlighet att bilda bevattningssamfälligheter för att lösa de vattenfördelningsproblem som den ökade jordbruksbevattningen hade medfört. En annan nyhet var att länsstyrelserna skulle utöva tillsyn enligt vattenlagen och ges möjlighet att förordna om särskilda skyddsområden till skydd för yt- och grundvatten. Vidare vidgades möjligheten att ompröva villkoren i givna tillstånd till förmån för allmänna intressen.¹⁸

Vattenlagen upphävdes 1999 och ersattes av bestämmelser i miljöbalken och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Lagen, liksom tidigare vattenreglering, tillämpas dock fortfarande i mål om lagligförklaring av en vattenanläggning, dvs. när ägaren inte på annat sätt kan visa att något tillstånd finns eller att någon prövning gjordes vid vattenanläggningens tillkomst (jfr 17 och

¹⁸ Se prop. 1981/82:130 s. 1 och 2.

18 §§ lagen [1998:811] om införande av miljöbalken och rättspraxis¹⁹). Flera vattenkraftverk och regleringsdammar har tillstånd enligt äldre rätt. Anläggningar och verksamheter som fortfarande saknar tillstånd drivs vanligen med stöd av äldre rättigheter, såsom urminnes hävd eller privilegiebrev.

År 2018 hade endast cirka 78 av totalt cirka 7 400 vattenverksamhetsanläggningar prövats enligt miljöbalken och cirka 3 800 anläggningar saknade fortfarande helt tillstånd enligt någon författning.²⁰ Vid en sökning i Domstolsverkets s.k. Miljöbok i juli 2023 var det möjligt att få fram uppgift om att totalt 36 799 vattenverksamheter har prövats av en vattendomstol eller mark- och miljödomstol. Av dessa avser 5 744 vattenverksamhet och vattenanläggningar för tillgodogörande av vatten såsom drivkraft samt dammbyggnader, 1 540 vattenverksamhet och vattenanläggningar för allmänna farleder, allmänna hamnar och allmänna flottleder, 2 901 vattentäkter för tillgodogörande av grundvatten eller ytvatten samt bortledande av grundvatten samt 26 614 annan vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

1987 års naturresurslag

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. innehöll de första grundläggande bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden. Genom bestämmelserna kom också den första indelningen i olika riksintressen i lagstiftningen.

Lagen upphävdes 1999 i samband med miljöbalkens ikraftträdande. Bestämmelserna i lagen överfördes, i princip oförändrade, till 3 och 4 kap. miljöbalken. Miljöbalken beskrivs närmare i avsnitt 4.11.

1987 års plan- och bygglag

Den 1 juli 1987 trädde plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) i kraft. Lagen ersatte både byggnadslagen, byggnadsstadgan, lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. och lagen (1976:296) om kriskoppling. Den äldre plan- och bygglagen byggde

¹⁹ Se MÖD 2012:27.

²⁰ Se prop. 2017/18:243 s. 64 och 177.

i stora delar på tidigare gällande principer, men innebar samtidigt en genomgripande systematisk omarbetning av lagstiftningen och en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag var decentralisering av beslutsfattandet och en större frihet och ansvar för den enskilda människan. Nyheter var att det infördes en skyldighet för alla kommuner att ha en översiktsplan som omfattade hela kommunens yta, en möjlighet för kommunerna att meddela områdesbestämmelser samt att de tidigare stadsplanerna och byggnadsplanerna ersattes av en plan, detaljplanen.²¹

När det gäller vattenfrågorna infördes krav på främjande avushållning med vatten vid planläggning och i andra ärenden enligt lagen (2 kap. 2 och 4 §§ ÄPBL). Det tydliggjordes också att bebyggelse skulle lokaliseras till mark som var lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. vattenförhållandena och till möjligheterna att förebygga vattenföroreningar (2 kap. 3 § ÄPBL). Det reglerades att det av översiktsplanen och även av en regionplan skulle framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden (4 kap. 1 § och 7 kap. 4 § ÄPBL). Planprocesserna styrdes upp och länsstyrelsens roll blev tydligare. Länsstyrelsen fick bl.a. i uppgift att under samrådet om en plan tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Länsstyrelserna skulle även verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angick två eller flera kommuner samordnades på ett lämpligt sätt (4 kap. 5 och 9 §§ och 5 kap. 22 § ÄPBL). Länsstyrelsens skyldighet att överpröva detaljplaner infördes (12 kap. 1 § ÄPBL). Det tydliggjordes vilka vattenfrågor som kunde regleras genom planbestämmelser i en detaljplan och att villkor om viss vatten- eller avloppsanläggning i vissa fall fick ställas i en detaljplan för att bygglov skulle kunna ges (5 kap. 3 och 8 §§ ÄPBL). Bestämmelser om miljö kvalitetsnormer infördes år 1999 i samband med ikraftträdandet av miljöbalken (2 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 1, 5 och 22 §§ och 12 kap. 1 § ÄPBL), se mer om bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i avsnitten 4.11.3 och 4.11.4.

Den äldre plan- och bygglagen upphörde i samband med ikraftträdandet av den nuvarande plan- och bygglagen. Regleringen i den nuvarande plan- och bygglagen beskrivs närmare i avsnitt 4.10.

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 1 och 2.

4 Gällande rätt för vattenfrågor

4.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redogör vi för gällande rätt avseende sådana vattenfrågor som omfattas av våra direktiv. Redogörelsen avser både svensk rätt, EU-rätt och annan internationell rätt.

Inom den internationella rätten beskriver vi relevanta bestämmelser i vattendirektivet¹, grundvattendirektivet², prioämnesdirektivet,³ dricksvattendirektivet⁴, översvämningsdirektivet⁵, avloppsvattendirektivet⁶, havsmiljödirektivet⁷ och Europaparlamentets och rådets förordning om minikrav för återanvändning av vatten⁸.

I nationell rätt beskriver vi relevanta bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster samt vissa föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

² Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, se även Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område.

⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.

⁶ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

Därutöver finns bestämmelser med koppling till de frågor vi har att utreda i följande internationella rätt: Förenta nationernas havsrättskonvention⁹, klimatkonventionen¹⁰, landskapskonventionen¹¹, Europakonventionen¹², EU:s livsmedelsförordning¹³, EU:s byggproduktförordning¹⁴, EU:s taxonomiförordning¹⁵, EU:s klimatförordning¹⁶, havsplaneringsdirektivet¹⁷, SMB-direktivet¹⁸, och Seveso-direktivet¹⁹.

I svensk rätt finns bestämmelser med koppling till de frågor vi har att utreda även i följande regelverk: jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), väglagen (1971:948), ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149), skogsvårdslagen (1979:429), minerallagen (1991:45), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857), lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, livsmedelslagen (2006:804) och klimatlagen (2017:720).

Vi avslutar detta kapitel med en beskrivning av kravet på regionala vattenförsörjningsplaner.

⁹ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994.

¹⁰ Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

¹¹ Europeisk landskapskonvention.

¹² Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

4.2 Vattendirektivet

4.2.1 Inledning

Vattendirektivet är ett ramdirektiv för vattenförvaltning. Flera av bestämmelserna består av grundläggande principer för hur unionens vattenrätt ska kunna säkerställa en ekologiskt hållbar förvaltning, ett skydd för vattenresursen och att kvaliteten hos unionens vattenresurser förbättras. I svensk rätt har direktivets bestämmelser genomförts i första hand genom bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen, förordningen om vatten-delegationer samt myndigheters föreskrifter (se mer om dessa bestämmelser i avsnitt 4.12.3). I detta avsnitt beskriver vi vattendirektivets bestämmelser, med utgångspunkt från den svenska officiella språkversionen.

I detta sammanhang är särskilt direktivets bestämmelser om definitioner, miljömål, kvalitetskrav, åtgärdsprogram, skydd av områden, kostnadstäckning för vattentjänster samt övervakning av ytvatten- och grundvattenstatus aktuella (artikel 2, 4, 6–11 och bilaga IV). Dessa bestämmelser beskrivs därför närmare nedan. Vi avslutar med en allmän beskrivning av hur frågor om vattenförsörjning omnämns i direktivet.

4.2.2 Miljömålen och krav på kvalitet

Vattendirektivets miljömål beskrivs i artikel 4.1. Målen ska nås vid genomförandet av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna. Målen är uppdelade beroende på om fråga är om yt- eller grundvatten. Det finns också miljömål för s.k. kraftigt modifierat eller konstgjort ytvatten.

För naturliga ytvatten ska medlemsstaterna (artikel 4.1 a):

- genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster,
- skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus (god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus) i enlighet med bestämmelserna i direktivets bilaga V, och

- genomföra nödvändiga åtgärder i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen ska upphöra eller stegvis elimineras.

Medlemsstaterna får enligt artikel 4.3 definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, när de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper (dvs. vattenförekomstens fysiska processer och strukturer) som vore nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på:

- miljön i stort,
- sjöfart, inklusive hamnanläggningar eller rekreation,
- verksamheter för vilka vatten lagras (t.ex. dricksvattenförsörjning, kraftproduktion eller bevattning),
- vattenreglering, skydd mot översvämning, markdränering, eller
- andra, lika viktiga, hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

För att få definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad ska även de nyttiga mål som uppnås genom de konstgjorda eller förändrade egenskaperna hos vattenförekomsten, på grund av teknisk genomförbarhet eller oproportionerligt höga kostnader inte rimligen kan uppnås på något annat sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön (artikel 4.3).

För sådana ytvattenförekomster är miljömålet att medlemsstaten ska skydda och förbättra alla konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i syfte att uppnå en god ekologisk potential och en god kemisk ytvattenstatus i enlighet med bestämmelserna i bilaga V (artikel 4.1 a).

När det gäller grundvatten ska medlemsstaterna (artikel 4.1 b):

- genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa att föroreningar kommer ut i grundvattnet samt förebygga en försämring av statusen i alla grundvattenförekomster,
- skydda, förbättra och återställa alla grundvattenförekomster samt säkerställa en balans mellan uttag och grundvattenbildning i syfte att uppnå en god grundvattenstatus (god kvantitativ status och god kemisk grundvattenstatus) i enlighet med bestämmelserna i bilaga V, och

- genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att motverka varje eventuell betydande tendens till ökning av koncentrationen av alla föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet för att gradvis minska föroreningen av grundvattnet.

Kvantitativ status i punkten 2 avser i vilken grad en grundvattenförekomst är påverkad av direkta och indirekta uttag (artikel 2.26 vattendirektivet). En god kvantitativ status motsvarar en grundvattennivå där den tillgängliga grundvattenresursen inte överskrids av den långsiktiga genomsnittliga uttagsnivån per år, vilket innebär att även flödet av ytvatten till grundvatten är relevant.²⁰

När det gäller vattenförekomster som ingår i områden som är skyddade av annan EU-rätt än vattendirektivet ska medlemsstaterna åstadkomma överensstämmelse med alla normer och mål inom unionslagstiftningen (artikel 4.1 c). Om fler än ett av miljömålen omfattar samma vattenförekomst ska det strängaste målet gälla (artikel 4.2).

Medlemsstaterna har sedan möjlighet att göra avsteg från miljömålen om rätt förutsättningar finns. Ofta benämns avstegen som undantag från direktivets krav, men värt att notera är att även om undantagen i artikel 4.4–4.7 tillämpas resulterar de allt som oftast i ett miljömål eller krav som medlemsstaterna ska uppnå. Dessutom gäller enligt artikel 4.8 att tillämpningen av artikel 4.3–4.7 inte får medföra ett permanent hindrande eller äventyr av vattendirektivets miljömål i andra vattenförekomster. Enligt artikel 4.9 ska tillämpningen resultera i åtminstone samma skyddsnivå som tidigare unionslagstiftning.

Avseende miljömålen för grundvatten i punkten 1 och 2 ovan gäller kraven om inte annat följer av tillämpningen av artikel 11.3 j (se artikel 4.1 b). Enligt artikel 11.3 j är det en grundläggande åtgärd för medlemsstaterna att införa ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten. Förbudet gäller inte för bl.a. konstruktions- och byggnadsarbeten och liknanden verksamheter som kommer i kontakt med grundvattnet, förutsatt att utsläppen från dessa aktiviteter inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som har fastställts för den grundvattenförekomsten (se mer om tillämpningen av denna punkt i avsnitt 7.2.8).

²⁰ Se mål C-559/19 Kommissionen mot Spanien p. 49, 70 och 71.

Bestämmelserna i artikel 4.1 och 4.4 reglerar tidsfristen för att uppnå miljömålen. Den första förvaltningscykeln med åtgärder avslutades 2015 och den andra 2021. Vi är nu i den tredje förvaltningscykeln med åtgärdsarbete som avslutas 2027. År 2027 följer av direktivet att alla miljömål ska ha uppnåtts, förutom i de fall där naturliga förhållandena är sådana att målen inte kan nås till 2027. Förutsättningarna för att förlänga tidsfristen bortom 2027 är att ingen ytterligare försämring inträffar och bl.a. att en sammanfattning av de åtgärder som krävs enligt artikel 11 i vattendirektivet för att progressivt höja vattenförekomstens status och uppnå miljömålen redovisas i förvaltningsplanen.

Enligt artikel 4.5 får medlemsstaterna inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål än de som har nämnts ovan för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet eller när deras naturliga tillstånd är sådant att det skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt att uppnå god status. Detta undantag är förknippat med ett antal villkor.

- De miljömässiga och samhällsekonomiska behov som verksamheten uppfyller kan inte tillgodoses på något annat sätt som skulle vara ett bättre alternativ för miljön utan att medföra oproportionerliga kostnader.
- Bästa möjliga ekologiska och kemiska status ska uppnås.
- Grundvattnets status som gott vatten ska förändras så lite som möjligt.
- Ingen fortsatt försämring av den påverkade vattenförekomstens status får inträffa.
- De mindre stränga miljömål, och skälen för dessa, ska anges särskilt i förvaltningsplanen och ses över vart sjätte år.

I artikel 4.7 finns en generell undantagsregim för nya modifieringar av vattenförekomster som innebär att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av direktivet i två situationer.²¹ Den första situationen gäller om god grundvattenstatus respektive god ytvattenstatus inte uppnås eller att en försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs. Förutsättningen för undan-

²¹ Se EU-domstolens dom i mål C-346/13 Kommissionen mot Österrike.

tag är då att situationen är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster.

Den andra situationen handlar om att en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och att detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

Det finns ett antal villkor för att få nyttja undantagssituationerna i artikel 4.7.

- Alla genomförbara åtgärder behöver vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.
- Skälen för ändringarna ska anges särskilt och förklaras i förvaltningsplanen samtidigt som målen ska ses över vart sjätte år.
- Skälen för modifieringarna eller förändringarna är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt artikel 4.1 uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.
- De nyttiga mål som modifieringarna eller förändringarna av vattenförekomsten ska medföra kan, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

I vattendirektivet görs en åtskillnad mellan miljökvalitetsnormer och miljömål. När de övergripande miljömålen i artikel 4 bryts ned till enskilda vattenförekomster definieras dessa enligt vattendirektivets bilaga som miljökvalitetsmål, kvalitetsmål eller kvalitetsnorm (se exempelvis artikel 2.27, artikel 10.3, punkten 1.5 i bilaga II eller bilaga IX). Systematiken följer en indelning mellan gränsvärden och miljökvalitetsmål som fanns i tidigare vattenrelaterade direktiv.²² I dessa definierades gränsvärden som utsläppsnormer för industrier och kvalitetsmål som statusen på den vattenmiljö som påverkas av utsläpp av ämnen.²³ En miljökvalitetsnorm utgör ett gränsvärde för utvalda

²² Se exempelvis rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG.

²³ Se exempelvis rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp.

ämnen enligt vattendirektivet och ett miljömål utgör ett kvalitetsmål som ska uppnås. Det medför att god ekologisk status, god ekologisk potential och god kvantitativ status eller den status som ska uppnås i skyddade områden inte definieras som miljökvalitetsnormer i vattendirektivet. Med termen miljökvalitetsnorm avses koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som för att skydda människors hälsa och miljön, inte ska eller bör överskridas (jfr artikel 2.35 i vattendirektivet, artikel 3 i prioämnesdirektivet och artikel 2.1 i grundvattendirektivet). Med termen biota avses i detta sammanhang fiskar, kräftdjur och blötdjur som kan utgöra indikator för föroreningar (jfr del A fotnot 12 i bilaga I till prioämnesdirektivet). Samtidigt definieras exempelvis uttrycket ”ekologisk status” som ”kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten” (artikel 2.21 i vattendirektivet). Vad som i sin tur avses med detta i förhållande till hög eller god ekologisk status utvecklas i bilaga V till vattendirektivet.

I grundvattendirektivet definieras uttrycket ”kvalitetsnorm för grundvatten” som en miljökvalitetsnorm uttryckt som den koncentration av ett särskilt förorenande ämne, en grupp av förorenande ämnen eller en föroreningsindikator i grundvatten som inte bör överskridas för att människors hälsa och miljön ska skyddas (artikel 2.1). Termen tröskelvärde definieras som en kvalitetsnorm för grundvatten som har fastställts av medlemsstaterna (artikel 2.2). En miljökvalitetsnorm för grundvatten är på så sätt en miljökvalitetsnorm i linje med vattendirektivets definitioner.

Grundvattendirektivet beskrivs närmare i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.12.3 beskrivs Sveriges implementering av vattendirektivet och grundvattendirektivet.

4.2.3 Skyddade områden

I artikel 6 i vattendirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att hålla ett register över sådana skyddade områden som omfattas av bilaga IV till vattendirektivet. Av artikel 6 och bilaga IV till vattendirektivet framgår att det handlar om områden som enligt artikel 7 har fastställts för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten, områden som har fastställts för skydd av ekonomiskt

betydelsefulla vattenlevande djur- eller växtarter, vattenförekomster som har fastställts som rekreationsvatten (inklusive områden som har fastställts som badvatten enligt badvattendirektivet²⁴), områden som har fastställts som känsliga områden och områden som är känsliga för näringsämnen (inklusive områden som har fastställts som sårbara enligt nitratdirektivet²⁵ och avloppsvattendirektivet²⁶), samt områden som har fastställts för skydd av livsmiljöer eller arter där bevarandet eller förbättrandet av vattnets status är en viktig faktor för deras skydd, inklusive relevanta Natura 2000 områden som fastställts enligt direktivet om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet²⁷) och direktivet om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet²⁸).

Artikel 6 och 7 i vattendirektivet innebär vidare att medlemsstaten ska föra ett register över de vattenförekomster där det förekommer ett befintligt uttag av vatten samt de förekomster som är avsedda för produktion av dricksvatten för 50 personer alternativt ett uttag på mer än 10 kubikmeter per dygn. För sådana dricksvattenförekomster gäller också särskilda lagkrav beträffande identifiering, registrering, övervakning, miljökvalitetsnormer och åtgärder.

Skyldigheten enligt artikel 6 i vattendirektivet är genomförd i svensk rätt genom att vattenmyndigheterna har ålagts en skyldighet att se till att det för vattendistriktet finns ett uppdaterat register över sådana skyddade områden. Att det är områdena enligt bilaga IV till vattendirektivet som är att se som skyddade områden vid tillämpningen av förordningen framgår av definitionen i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen. Se mer om det svenska genomförandet av artiklarna 6 och 7 i avsnitt 4.12.7.

²⁴ Se rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten.

²⁵ Se rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

²⁶ Se rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

²⁷ Se rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁸ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

4.2.4 Övervakning av vattenmiljön

Av vattendirektivet framgår att alla vattenförekomster ska omfattas av övervakningsprogram för att möjliggöra regelbunden klassificering av ekologisk och kemisk status för ytvatten och kemisk status samt kvantitativ status för grundvatten (artikel 8).

För ytvattenförekomster ska övervakning för att följa ekologisk status omfatta biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska parametrar och kvalitetsfaktorer, bl.a. särskilda förorenande ämnen (jfr 8 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter [HVMFS 2015:26] om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen). För kemisk status ska alla prioriterade ämnen som släpps ut i ytvattenförekomsten övervakas.

Beträffande de ytvattenförekomster för dricksvattenuttag som anges i artikel 7 i vattendirektivet och som ger mer än 100 kubikmeter per dygn i genomsnitt gäller att de, utöver de grundläggande kraven som gäller alla ytvattenförekomster, också ska övervakas med avseende på alla prioriterade ämnen som släpps ut och alla andra ämnen som släpps ut i betydande mängd, vilka kan påverka vattenförekomstens status och vilka regleras enligt bestämmelserna i dricksvattendirektivet.

För skyddade områden på grund av dricksvattenuttag gäller särskilda bestämmelser (se avsnitt 1.3.5 i bilaga V till vattendirektivet).

4.2.5 Kostnadstäckning för vattentjänster

Av artikel 9 i vattendirektivet framgår att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III och i enlighet med framför allt principen att förorenaren betalar. Kravet på kostnadstäckning får anses vara en del i att nå en god hushållning med vattnet.

Artikel 9 i vattendirektivet är endast tvingande om det visar sig att en bristande kostnadstäckning för vattentjänster leder till att målen med direktivet äventyras.²⁹

I svensk rätt är artikel 9 genomförd genom bestämmelserna om va-avgifter i lagen om allmänna vattentjänster (24–38 §§ LAV). Se mer om de svenska bestämmelserna om va-avgifter i avsnitt 4.13.6.

²⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-525/12, kommissionen mot Tyskland p. 57.

4.2.6 Åtgärdsprogrammen

I vattendirektivets systematik är åtgärdsprogrammen i centrum (se artiklarna 4 och 11). Detta följer en tradition av att knyta miljömål till åtgärdsprogram inom EU-rätten. Enligt vattendirektivet ska miljömålen uppnås genom åtgärdsprogram, ett eller flera, som ska resultera i att det genomförs åtgärder som medför att målen uppnås (se artikel 4.1 och artikel 11.1). Tanken är att medlemsstaterna utifrån upprättandet av åtgärdsprogram ska kunna visa att de lever upp till EU-rätten och genomför de grundläggande och kompletterande åtgärder som vattendirektivet föreskriver (se artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet).

I svensk rätt är kraven på åtgärdsprogram genomförda genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (se mer om detta i avsnitt 4.12.3).

4.2.7 Allmänna bestämmelser om dricksvattenförsörjning

Termen vattenförsörjning nämns vid ett tillfälle i vattendirektivet (skäl 15). Av detta framgår att vattenförsörjning är en tjänst i allmänhetens intresse enligt kommissionens meddelande ”Tjänster i allmänhetens intresse i Europa” (10).

I ett annat av direktivets skäl talas om att god vattenkvalitet kommer att bidra till att säkerställa försörjningen av dricksvatten till befolkningen (skäl 24).

Termen dricksvattenförsörjning nämns i artikel 4.3 a. Enligt bestämmelsen får medlemsstaterna definiera en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad när de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper som vore nödvändiga för att uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på bl.a. dricksvattenförsörjning.

Slutligen talas om långsiktiga försörjnings- och behovsprognoser avseende vattnet i ett avrinningsdistrikt i den ekonomiska analys som ska göras enligt direktivets bilaga III.

Den specifika bestämmelsen i artikel 4.3 a om undantag från bestämmelserna om god ekologisk status för att undvika en negativ inverkan på dricksvattenförsörjning är genomförd i svensk rätt genom en bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen (4 kap. 3 § VFF). Se mer om kraven i vattenförvaltningsförordningen i avsnitt 4.12.3.

4.3 Grundvattendirektivet

4.3.1 Inledning

Grundvattendirektivet är ett dotterdirektiv till vattendirektivet som bl.a. förtydligar vilka former av kvalitetsnormer och krav som ska uppnås för att grundvattnet ska nå en god kemisk status. I svensk rätt har direktivets bestämmelser genomförts i första hand genom bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (se mer om dessa bestämmelser i avsnitt 4.12.3).

Vad som utgör ett kvalitetskrav för grundvatten enligt EU-rätten har i grunden fastslagits i vattendirektivet och sedermera utvecklats i grundvattendirektivet. Centralt i båda direktiven är att förebygga och begränsa mänsklig förorening av grundvatten.

Grundvattnets status består i grunden av två delar, dess kvantitativa status och dess kemiska status, vilka klassas som antingen god eller otillfredsställande (artikel 2.20 och punkterna 2.2.4 och 2.4.5 i bilaga V till vattendirektivet). Kemisk status delas enligt grundvattendirektivet upp i två miljökvalitetsnormer: kvalitetsnormer för grundvatten och tröskelvärden (artikel 2.1 och 2.2 i grundvattendirektivet). Kvantitativ status har beskrivits i avsnitt 4.2.2 ovan.

4.3.2 Kvalitetsnormer för grundvatten

Kemisk grundvattenstatus definieras i artikel 2.25 och punkten 2.3.2 i bilaga V till vattendirektivet (se avsnitt 4.2.2). I grundvattendirektivet definieras uttrycket ”kvalitetsnorm för grundvatten” som en miljökvalitetsnorm uttryckt som den koncentration av ett särskilt förorenande ämne, en grupp av förorenande ämnen eller en föroreningsindikator i grundvatten som inte bör överskridas för att människors hälsa och miljön ska skyddas (artikel 2.1 i grundvattendirektivet). Tröskelvärde definieras som en kvalitetsnorm för grundvatten som fastställs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 3 (artikel 2.2 i grundvattendirektivet). Enligt artikel 3.1 a och b är kriterier för bedömning av kemisk grundvattenstatus de kvalitetsnormer för grundvatten som avses i bilaga I och de tröskelvärden som ska fastställas av medlemsstaterna i enlighet med det förfarande som finns i grundvattendirektivets bilaga II.

Kvalitetsnormer och tröskelvärden utgör kvalitetsfaktorer (se punkten 2.3.2 i bilaga V till vattendirektivet). EU-domstolen menar att överskridandet av en enda kvalitetsnorm eller ett enda tröskelvärde anses utgöra ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga försämring av en grundvattenförekomsts status. Varje efterföljande ökning av koncentrationen av ett förorenande ämne som redan överstiger en kvalitetsnorm eller ett tröskelvärde utgör också en försämring.³⁰

Centralt i grundvattendirektivet är att förhindra försämring av grundvattnets status. Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna identifiera alla betydande och ihållande uppåtgående trender i koncentrationen av förorenande ämnen, grupper av förorenande ämnen eller föroreningsindikatorer i de grundvattenförekomster eller grupper av grundvattenförekomster som konstateras befinna sig i riskzonen och fastställa utgångspunkter för vändning av dessa trender.

Till skillnad från vattendirektivet (jfr artikel 7) finns inte någon bestämmelse med krav på formellt skydd av grundvattenförekomster i grundvattendirektivet. Medlemsstaterna ska dock enligt artikel 3 i grundvattendirektivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra eller begränsa tillförseln till grundvattnet av vissa ämnen.³¹

Det finns inte heller tilläggskrav för övervakning av grundvattenförekomster som motsvarar övervakningskraven för ytvatten (jfr ovan under rubriken Vattendirektivet).

4.4 Prioämnesdirektivet

Enligt prioämnesdirektivet utgör en kemisk förorening av ytvatten ett hot mot såväl vattenmiljön som ekosystem (skäl 1). I och med detta är det, enligt skäl 11, i unionens intresse att etablera en effektivare kontroll av ytvattenskyddet genom att miljökvalitetsnormer upprättas på unionsnivå för föroreningar som har klassificerats som prioriterade ämnen, medan medlemsstaterna vid behov får fastställa nationella regler för återstående föroreningar (s.k. särskilt förorenande ämnen), om inte annat följer av relevanta unionsregler.

³⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 107–110 och 119.

³¹ Se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 93.

Syftet med direktivet tydliggörs i artikel 1 där det anges att direktivet fastställer miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen och vissa andra förorenande ämnen enligt artikel 16 i vattendirektivet, i syfte att uppnå en god kemisk ytvattenstatus och i enlighet med målen och bestämmelserna i artikel 4 i det direktivet. De ämnen som har valts ut som miljökvalitetsnormer finns enligt artikel 3 i bilaga 1 del A och B och omfattar i dag 45 ämnen, inklusive metaller såsom kadmium.

Direktivet delegerar i artikel 8.b till EU-kommissionen att upprätta en bevakningslista. Listan innehåller ämnen för vilka unionsomfattande övervakningsdata ska samlas in och kompletterar den översyn och analys som följer av vattendirektivet. De ämnen som ska inkluderas i bevakningslistan ska väljas utifrån att det finns tillgänglig information som tyder på att de kan utgöra en betydande risk på unionsnivå för, eller via, vattenmiljön och för vilka övervakningsdata är otillräckliga. På bevakningslistan finns bl.a. antibiotika och antidepressiva ämnen samt pesticider.³²

4.5 Dricksvattendirektivet

År 2020 trädde ett omarbetat dricksvattendirektiv (här kallat dricksvattendirektivet) i kraft och ersatte då det tidigare direktivet³³ om dricksvatten. Åtgärderna som dricksvattendirektivet föreskriver är grundläggande åtgärder under vattendirektivet. Som för andra vattenrelaterade direktiv som har upprättats sedan vattendirektivet trädde i kraft, tydliggörs det i artikel 9 att dricksvattendirektivets tillämpning inte är ämnad att påverka tillämpningen av vattendirektivet.

Av dricksvattendirektivets inledande målbestämmelse framgår att målet med dricksvattendirektivet är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att det är hälsosamt och rent samt att förbättra tillgången till dricksvatten (artikel 1).

Bestämmelser om vatten- respektive dricksvattenförsörjning finns exempelvis i artiklarna 3.5, 14 och 15. Direktivet innehåller också bestämmelser om vattenförsörjningsområde, vattenförsörjningssystem och vattenförsörjningskedja.

³² Se Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/1161.

³³ Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten.

De krav och den process som uppställs avseende vatten- respektive dricksvattenförsörjning handlar i första hand om säkerställande av vattenförsörjning utifrån ett hälsoperspektiv (skäl 27, 31, 32 och artikel 14 och 15). En del i detta är att ge medlemsstaterna möjlighet att begränsa eller förbjuda användningen av biocidprodukter i dricksvattenförsörjningen (skäl 27). En annan att ställa krav på medlemsstaterna att säkerställa att all dricksvattenförsörjning som utgör en potentiell fara för människors hälsa förbjuds, eller att användningen av sådant vatten begränsas och att andra avhjälpande åtgärder vidtas som är nödvändiga för att skydda människors hälsa (artikel 14). Det anges också vilka möjligheter som finns att göra undantag från direktivets krav (skäl 32 och artikel 15). Slutligen framgår av artikel 13 att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa regelbunden övervakning av kvaliteten på dricksvatten. Provet på dricksvatten ska tas på ett sådant sätt att de är representativa för dess kvalitet under året.

Artikel 16 i dricksvattendirektivet handlar om tillgång på dricksvatten. Av artikeln framgår att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förbättra eller upprätthålla tillgången till dricksvatten för alla, särskilt utsatta och marginaliserade grupper. En del i detta är att medlemsstaterna ska säkerställa att utomhus- och inomhusutrustning installeras på allmän plats när så är tekniskt möjligt och på ett sätt som står i proportion till behovet av sådana åtgärder och med beaktande av särskilda lokala förhållanden, såsom klimat och geografiska förhållanden.

Kravet på tillgång till dricksvatten på allmän plats är en del i EU:s nya handlingsplan om cirkulär ekonomi i syfte att nå ett renare och mer anpassat Europa. Tanken är att sådan tillgång till dricksvatten ska minska beroendet av vatten på flaska och därmed också minska förpackningsavfall.³⁴

I Sverige har det tidigare direktivet om dricksvatten från 1998 genomförts i nationell rätt i första hand genom bestämmelser i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. Även i Boverkets föreskrifter finns dock bestämmelser med koppling till dricksvatten. Hur det omarbetade dricksvattendirektivet från 2020 ska genomföras har utretts av 2020 års dricksvattenutredning.³⁵ Betän-

³⁴ Se https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf s. 12.

³⁵ Se SOU 2021:81.

kandet har remitterats och den 14 september 2023 beslutade regeringen lagrådsremissen *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*. I skrivande stund har ännu inte någon proposition beslutats (se ytterligare beskrivning i avsnitt 2.5.2).

4.6 Översvämningsdirektivet

Syftet med översvämningsdirektivet är enligt artikel 1 att upprätta en ram för bedömning och hantering av översvämningsrisker i syfte att minska de ogynnsamma följderna för människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet i samband med översvämnningar i unionen.

I översvämningsdirektivet finns en definition av termen översvämnning (artikel 2). Enligt definitionen är det en översvämnning när mark som normalt inte står under vatten tillfälligt täcks med vatten. Detta ska inbegripa översvämnningar som härrör från floder, bergsforsar, tillfälliga vattendrag i Medelhavsområdet och översvämnningar från havet i kustområden. Översvämnningar från avloppsvattensystem kan uteslutas.

Eftersom arbetet med bedömning och hantering av översvämningsrisker är nära kopplat till förvaltningen av vattenförekomster finns ett nära samband mellan översvämningsdirektivet och vattendirektivet.³⁶ Översvämningsdirektivets genomförande ska också samordnas med genomförandet av vattendirektivet (artikel 9).

I svensk rätt är översvämningsdirektivet genomfört genom bestämmelser i förordningen (2009:956) om översvämningsrisker och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2013:1) om länsstyrelsens planer för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplaner).

4.7 Avloppsvattendirektivet

Avloppsvattendirektivet från 1991 omfattar hopsamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Syftet med direktivet är

³⁶ Se https://environment.ec.europa.eu/topics/water/floods_en.

att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av utsläpp av avloppsvatten (artikel 1).

Direktivet innehåller definitioner av ett antal termer och uttryck bl.a. avloppsvatten från tätbebyggelse, hushållsspillvatten och industrispillvatten (artikel 2).

Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att avloppsvatten från tätorter med minst 10 000 personekvivalenter (pe) leds in i ledningsnät före utsläpp undergår sekundär rening eller motsvarande rening (artikel 4). I fråga om utsläpp i sötvatten eller flodmynningar finns motsvarande krav om utsläppen härrör från tätorter med minst 2 000 pe.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska säkerställa att utsläpp av avloppsvatten från reningsverk omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd (artikel 12.2, se även artikel 12.3 och bilaga 1 B). Regleringarna/tillstånden ska ses över (artikel 12.4).

Medlemsstaterna ska peka ut känsliga områden enligt bilaga 2 A (artikel 5.1). Enligt bilagan ska en vattenmassa (sötvatten, flodmynningar och kustvatten) utpekas som känslig om den konstateras vara eutrofierad eller om den kan bli eutrofierad inom en nära framtid om inte förebyggande åtgärder vidtas. För dessa känsliga områden ska avloppsvattnet undergå mer långtgående rening av kväve och fosfor före utsläpp vid reningsverk med 10 000 pe eller mer (se bilaga 2 till direktivet). Strängare krav än de som återfinns i tabell 1 och 2 ska tillämpas om det behövs för att säkerställa att recipienten uppfyller kraven i andra tillämpliga direktiv (bilaga 1 B till direktivet). Utpekandet av känsliga områden ska ses över med högst 4 års mellanrum (artikel 5.6).

Medlemsstaterna kan peka ut mindre känsliga områden. Medlemsstaterna får för dessa områden ställa lägre krav än vad som följer av artikel 4 för avloppsvatten som kommer från tätorter med mellan 10 000–150 000 pe och som sker till kustvatten (artikel 6.2, se även bilaga 2 B till direktivet). För flodmynningar är undantaget från artikel 4 begränsat till utsläpp från tätorter mellan 2 000 och 10 000 pe (artikel 6.2). Vad som avses med mindre känsliga områden kan vara en marin vattenmassa eller ett marint område som kan anses som mindre känsligt, om utsläpp av spillvatten inte påverkar miljön negativt till följd av morfologiska, hydrologiska eller särskilda hydrauliska förhållanden i området. Områden som kan utgöra mindre känsliga

områden är bl.a. öppna bukter, flodmynningar och andra kustvatten med god vattenomsättning som inte drabbats av eutrofiering eller syrebrist och som sannolikt inte kan eutrofieras eller utveckla syrebrist till följd av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (bilaga 2 B till direktivet).

I svensk rätt är avloppsvattendirektivet i första hand genomfört genom bestämmelser i 9 kap. miljöbalken och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Under 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till omarbetat avloppsvattendirektiv. Det ändrade direktivet ingår som en del i EU:s handlingsplan för nollförorening av luft, vatten och mark. Handlingsplanen är i sin tur ett led i att genomföra den s.k. europeiska gröna given. Förslaget innehåller ändringar för att öka direktivets förenlighet med de strategier om nollutsläpp, klimat, energi och cirkulär ekonomi som ingår i den gröna given.

Av intresse i detta sammanhang är främst att förslaget innehåller två nya definitioner ("urban runoff" och "storm water overflows") med koppling till dagvatten och skyfall (artikel 2). Förslaget innebär även att gränsen för när en tätort bedöms som en riskfaktor när det gäller förorening av dagvatten och därmed också utgör en risk för människors hälsa och miljön sänks från 2 000 pe till 1 000 pe. Sådana tätorter som bedöms som en riskfaktor ska därför upprätta en avloppsvattenplan. Avloppsvattenplanerna (som liknar svenska vatten-tjänstplaner) ska vara lokalt anpassade och vägleda mot användning av bästa tillgängliga teknik eller metod. Planen ska innehålla en nulägesanalys av situationen inom avloppsplanens avrinningsområde samt mål för minskad föroreningsbelastning orsakad av spridning via utsläpp av dagvatten och bräddning (artiklarna 4–6). Avloppsplaneringen ska innehålla differentierade krav för rent och förorenat dagvatten. Regeringens bedömning är att minskade utsläpp och förbättrad vattenkvalitet är positivt för långsiktiga hälsoeffekter och naturupplevelser.³⁷

Av förslaget framgår också att krav på övervakning av dagvatten från tätorter och bräddat avloppsvatten föreslås och att provtagningsfrekvensen utökas (artikel 21). Nuvarande krav på rapportering ersätts med ett krav på att medlemsstaterna ska tillhandahålla information om övervakningen tillgänglig för kommissionen och

³⁷ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2022/23:FPM21 s. 1, 4, 5 och 11.

Europeiska miljöbyrån (EEA). Informationen ska bl.a. innehålla uppgifter om huruvida reningsverken uppfyller direktivets reningskrav och utgående koncentrationer och mängder för renat avloppsvatten (artikel 22).

Utöver de nya kraven kopplat till övervakning föreslås även nya krav på information till allmänheten i fråga om insamling och rening av avloppsvatten från tätorter. Kraven innebär bl.a. att informationen ska göras tillgänglig online. Vidare föreslås särskilda krav på information till de personer som är anslutna till ett ledningsnät (artikel 24).³⁸

4.8 Havsmiljödirektivet

Havsmiljödirektivet är tillämpligt på alla marina vatten. Direktivet syftar enligt artikel 1 till att fastställa en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå eller behålla god miljöstatus i den marina miljön till år 2020.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 10, fastställa en allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer för sina marina vatten som vägledning för de framsteg som ska uppnås beträffande en god miljöstatus i den marina miljön. Ett miljömål är enligt artikel 3.7 ett kvalitativt eller kvantitativt påstående om det eftersträvade tillståndet för olika delar av, och belastningar och påverkan på, marina vatten för varje marin region eller delregion. Medlemsstaterna ska för varje berörd region eller delregion identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus (artikel 13.1). Dessa åtgärder ska samlas i ett åtgärdsprogram (artikel 13.2).

I svensk rätt är havsmiljödirektivet genomfört genom bestämmelser i havsmiljöförordningen (2010:1341) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (se mer om dessa i avsnitt 4.12.4). Bestämmelserna är meddelade med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 1 § miljöbalken för upprättandet av miljökvalitetsnormer och i 5 kap. 10 § miljöbalken för upprättandet av åtgärdsprogram.

³⁸ Se Regeringskansliets faktapromemoria 2022/23:FPM21 s. 8.

4.9 Havsplaneringsdirektivet

Ett annat direktiv av relevans för vårt uppdrag är havsplaneringsdirektivet³⁹, eftersom det hanterar det ökade trycket på Europas havsområden, den tillkommande konkurrensen mellan exempelvis fiske och energiproduktion och de konflikter som riskerar att följa när samma område ska nyttjas för olika aktiviteter.

Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att inrätta en ram för havsplanering och på så sätt främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och hållbar användning av marina resurser. Inom ramverket ska medlemsstaterna upprätta och genomföra havsplanering i syfte att bidra till de mål som anges i artikel 5, med beaktande av samspelet mellan land och hav och ett ökat gränsöverskridande samarbete.

Tillämpningsområdet bestäms av artikel 2.1 som säger att direktivet ska tillämpas på medlemsstaternas marina vatten utan att det påverkar annan unionslagstiftning. Det ska inte tillämpas på kustvatten eller delar av kustvatten som omfattas av en medlemsstats fysiska planering, förutsatt att detta anges i dess havsplaner. Avsikten är därför, enligt skäl 17, att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas behörighet avseende fysisk planering, inklusive eventuella system för stads- och bebyggelseplanering som används för att planera hur mark och kustzoner bör användas. Direktivet fastställer på så sätt en skyldighet att inrätta en process för havsplanering, som resulterar i en eller flera havsplaner.

Enligt skäl 16 kan havsplaneringen vara mycket användbar för att lägga fast riktlinjer för hållbar och integrerad förvaltning av mänsklig verksamhet till havs, bevarande av den levande miljön, kustekosystemens känslighet, erosion och sociala och ekonomiska faktorer. Detta inkluderar den maritima dimensionen av vissa kustbaserade användningsområden och verksamheter och deras effekter.

Med en integrerad havspolitik avses enligt artikel 3.1 en unionspolitik som syftar till att främja ett samordnat och konsekvent beslutsfattande för att maximera hållbar utveckling, ekonomisk tillväxt och social sammanhållning i medlemsstaterna. Havsplanering definieras i artikel 3.2 som en process där de berörda medlemsstaters myn-

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

digheter analyserar och organiserar mänsklig verksamhet i havsområden för att uppnå ekologiska, ekonomiska och sociala mål.

Den processuella skyldigheten att upprätta och genomföra havsplanering uttrycks i artikel 4, vilken anger att varje medlemsstat ska upprätta och genomföra havsplanering och i samband med detta beakta samspelet mellan land och hav. Målet med planerna framgår av artikel 5.1, innebärande att när medlemsstaterna upprättar och genomför havsplanering ska de beakta ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter för att stödja hållbar utveckling och tillväxt i den havsrelaterade sektorn, genom att tillämpa en ekosystemansats och främja samexistens mellan relevanta verksamheter och användningsområden. Havsplanering ska enligt artikel 5.2 medföra att medlemsstaterna strävar efter att bidra till hållbar utveckling i sektorerna för energi till havs, sjötransport, fiske och vattenbruk samt bevarande, skydd och förbättring av miljön, inklusive motståndskraft mot effekterna av klimatförändringar.

Det finns flera minikrav för havsplaneringen som uttrycks i artikel 6. Bl.a. ska planerna beakta miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter, främja samstämmighet mellan havsplanering och den eller de planer och andra processer som följer därav, såsom integrerad förvaltning av kustområden och säkerställande av ett gränsöverskridande samarbete mellan medlemsstater. Havsplanerna ska ses över när så är lämpligt, men minst vart tionde år, enligt artikel 6.3.

Medlemsstater ska för angränsande marina vatten samarbeta i syfte att säkerställa att havsplanerna är enhetliga och samordnade i hela den berörda marina regionen, enligt artikel 11.1. För marina regioner med angränsande tredjeländer ska, där så är möjligt, enligt artikel 12 ett samarbete om åtgärder vidtas.

Sverige har genomfört havsplaneringsdirektivet genom bestämmelserna i 4 kap. 10 § miljöbalken och havsplaneringsförordningen (2015:400), se vidare avsnitt 4.12.5.

4.10 Europaparlamentets och rådets förordning om minikrav för återanvändning av vatten

De senaste åren har Europa drabbats av rekordvärme med svår torka och minskad vattentillgång som följd. Detta har bl.a. slagit hårt mot det europeiska jordbruket.

För att säkra tillgången till vatten och för att minska trycket på vattendragen har EU därför 2020 beslutat förordningen om minimikrav för återanvändning av vatten.⁴⁰ Syftet med förordningen är att garantera att återvunnet vatten är säkert för bevattning inom jordbruket för att därigenom, på ett samordnat sätt i hela unionen, säkerställa en hög skyddsnivå för miljön och för människors och djurs hälsa, främja den cirkulära ekonomin, stödja klimatanpassningen och bidra till målen i vattendirektivet genom att motverka vattenbrist och det resulterande trycket på vattenresurser (artikel 1.2).

Bestämmelserna i förordningen fastställer bl.a. minimikrav för vattenkvalitet, riskhantering och övervakning för att säkerställa säker vattenåteranvändning. Förordningen ska tillämpas från den 26 juni 2023.

Med bevattning inom jordbruket avses bevattning av livsmedelsgrödor som konsumeras råa, bearbetade livsmedelsgrödor och andra grödor än livsmedelsgrödor (avsnitt 1 i bilaga 1). Utan att det påverkar tillämpningen av annan relevant unionsrätt på områdena för miljö och hälsa, får medlemsstaterna använda återvunnet vatten inom fler användningsområden, t.ex. inom industrin, och service- och miljöändamål (avsnitt 1 i bilaga 1).

Enligt artikel 2.1 är förordningen tillämplig när renat avloppsvatten från tätbebyggelse återanvänds (jfr artikel 12.1 i avloppsvattendirektivet). Operatören av återvinningsanläggningen ska säkerställa att det återvunna vattnet uppfyller ett antal minimikrav som återfinns i bilaga 1, avsnitt 2 (artikel 4.1).

En medlemsstat får dock besluta att det inte är lämpligt att återanvända vatten för bevattning inom jordbruket i ett eller flera av dess avrinningsdistrikt eller i delar därav, med beaktande av ett antal kriterier, bl.a. belastningarna och statusen på andra vattenresurser, inbegripet den kvantitativa statusen hos grundvattenförekomster, och belastningarna och statusen på de ytvattenförekomster i vilka renat avloppsvatten från tätbebyggelse släpps ut (artikel 2.2).

För produktion, tillhandahållande och användning av återvunnet vatten ska den behöriga myndigheten säkerställa att det upprättas en riskhanteringsplan för återanvändning av vatten. En sådan plan får omfatta ett eller flera system för återanvändning av vatten (se vidare bilaga 2) (artikel 5.1).

⁴⁰ Se Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2020/741 av den 25 maj 2020 om minimikrav för återanvändning av vatten.

Produktion och tillhandahållande av återvunnet vatten som är avsett för bevattning inom jordbruket kräver tillstånd enligt förordningen (artikel 6.1). Finns det ytterligare ansvariga i systemet för återanvändning av vatten, inbegripet slutanvändaren där så är relevant i enlighet med nationell rätt, ska dessa lämna in en ansökan om ett tillstånd eller om en ändring av ett befintligt tillstånd (artikel 6.1). Dessa tillstånd ska ses över regelbundet och vid behov uppdateras i ett antal fall, exempelvis när det har skett förändringar i klimatförhållanden eller i andra förhållanden som betydligt påverkar ytvattenförekomsternas ekologiska status (artikel 6.6).

Kommissionen ska, senast den 26 juni 2028, göra en utvärdering av förordningen (artikel 12.1). Som en del av utvärderingen ska kommissionen bl.a. bedöma huruvida det är genomförbart att utvidga förordningens tillämpningsområde till att även omfatta återvunnet vatten avsett för ytterligare specifika användningsområden, däribland återanvändning inom industrin (artikel 12.3 a).

EU-förordningen är en del i EU:s nya handlingsplan om cirkulär ekonomi i syfte att nå ett renare och mer anpassat Europa.⁴¹

Som en följd av EU-förordningen har Naturvårdsverket i maj 2022 föreslagit dels en tillståndsplikt för de nya återanvändningsanläggningarna i miljöprövningsförordningen, dels ett nytt tillståndsförfarande för slutanvändaren i en ny förordning. I miljöbalken föreslog Naturvårdsverket i första hand nya bemyndiganden.⁴² Naturvårdsverkets förslag har remitterats, men har ännu inte lett fram till regeringsbeslut om proposition.

4.11 Plan- och bygglagen

4.11.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de krav på och den process för vattenfrågor som finns i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler. Beskrivningen avser de vattenfrågor som ingår i vårt uppdrag, dvs. regleringen av miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning. Eftersom termen dricksvattenförsörjning inte används i plan- och bygglagen används i detta avsnitt i stället termen vattenförsörjning. Vid beskriv-

⁴¹ Se [new_circular_economy_action_plan.pdf](#) (europa.eu).

⁴² Se Naturvårdsverkets skrivelse den 23 maj 2022 med ärende nr NV-02172-21.

ningen av regleringen i Boverkets byggregler utgår vi från gällande rätt i juni 2023. Boverkets förslag till nya föreskrifter om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt om hushållning med vatten och avfall var då inte beslutade.

I kapitel 7–9 följer en beskrivning av de utmaningar som vi har identifierat kopplade till regleringen av dessa vattenfrågor.

Vi inleder med en övergripande genomgång av i vilka paragrafer de aktuella vattenfrågorna omnämns.

Bestämmelser om *miljökvalitetsnormer* finns i åtta paragrafer i plan- och bygglagen (2 kap. 10 §, 3 kap. 4, 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§, 7 kap. 3 § och 11 kap. 10 § PBL) och i en paragraf i plan- och byggförordningen (2 kap. 4 b § andra stycket 6 PBF). Även Boverkets byggregler innehåller bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Dessa bestämmelser avser dock endast miljökvalitetsnormer för luft (avsnitt 6:22 BBR).

Specifika bestämmelser om *dagvatten* saknas i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen. Däremot finns bestämmelser i avsnitt 6:5321 och 6:642, 6:643 samt ett allmänt råd till regleringen om avloppsvatten i avsnitt 6:962 i Boverkets byggregler. Hanteringen av dagvatten ingår ofta som en del i tillämpningen av bestämmelserna om avlopp (2 kap. 5 §, 4 kap. 14 §, 6 kap. 20 och 40 §§ PBL och 3 kap. 9 §, 6 kap. 5 §, 9 kap. 13 och 24 §§ PBF) respektive översvämning (2 kap. 5 §, 3 kap. 5, 10 och 16 §§, 4 kap. 12 §, 5 kap. 14 och 22 §§ och 11 kap. 10 § PBL). Även lagens bestämmelser om hushållning med vatten (se beskrivning i nästa stycke) inkluderar ofta hantering av dagvatten.

Bestämmelser om *vattenförsörjning* finns i tre paragrafer i plan- och bygglagen (2 kap. 5 §, 4 kap. 14 § och 6 kap. 40 § PBL) och i en paragraf i plan- och byggförordningen (6 kap. 5 § PBF). Därutöver finns bestämmelser om hushållning med vatten och vattenområden som har nära koppling till bestämmelserna om vattenförsörjning. Sådana hushållningsbestämmelser finns i fyra paragrafer i plan- och bygglagen (2 kap. 2, 3 och 6 §§ och 8 kap. 4 § PBL) och i tre paragrafer i plan- och byggförordningen (3 kap. 20 och 27 §§ och 10 kap. 3 § PBF). Boverkets byggregler innehåller inga specifika bestämmelser om vattenförsörjning och vattenhushållning. Däremot finns bestämmelser med koppling till dessa frågor, exempelvis bestämmelser om installation av tappvatten i avsnitt 6:612 och 6.6.2 samt bestämmelser om installation av s.k. övrigt vatten i avsnitt 6:63.

Innehållet i och förarbetena till de aktuella bestämmelserna beskrivs närmare nedan. I några fall beskrivs även relevant praxis. Annars redovisas praxis närmare i kapitel 7–9.

4.11.2 Allmänna och enskilda intressen

Inledning

I 2 kap. plan- och bygglagen anges de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning, men också vid prövningen av andra ärenden enligt plan- och bygglagen, såsom exempelvis ärenden om bygglov, förhandsbesked eller tillsyn.

Inledningsvis finns två generella utgångspunkter för planläggning och i ärenden om lov eller förhandsbesked (2 kap. 2 och 3 §§ PBL).

För det första ska planläggning respektive prövning syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas (2 kap. 2 § PBL).

Av förarbeten framgår att med uttrycket ett områdes beskaffenhet menas bl.a. markens känslighet för påverkan. Vidare anges att mark- och vattenområdets ekologiska förutsättningar ingår i kravet att hänsyn alltid ska tas till det berörda områdets beskaffenhet vid beslut om markanvändningsförändringar. Med uttrycket markens användning avses även användningen av marken under markytan.⁴³

För det andra får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Med detta avses inte bara den specifika platsen för en enskild byggnad utan hela området som tas i anspråk för bebyggelse. De aspekter som särskilt bör bedömas är de som räknas upp i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen, dvs. bl.a. främjandet av en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och goda miljöförhållanden i övrigt.⁴⁴ Allmänna intressen som innebär en precisering av lämplighetskravet finns också i andra bestämmelser i 2 kap. plan- och bygglagen.

⁴³ Se prop. 1985/86:1 s. 48 och 530.

⁴⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 464 och 465 och prop. 2009/10:170 s. 414 och 415.

På vilket sätt de vattenfrågor som omfattas av vårt uppdrag utgör allmänna intressen beskrivs närmare i det följande. Beskrivningen är indelad i områdena miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering, vattenförsörjning och vattenhushållning.

Miljökvalitetsnormer för vatten

Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

Regeln är allmängiltig och omfattar alla former av miljökvalitetsnormer. Förutom vattenrelaterade normer brukar luft- samt bullernormer nämnas i plansammanhang.⁴⁵

Vad som avses med att miljökvalitetsnormer ska följas är inte helt tydligt i förarbetena. Bestämmelsen infördes ursprungligen i den äldre plan- och bygglagen i samband med införandet av miljöbalken (2 kap. 3 § ÄPBL). I bestämmelsens ursprungliga lydelse angavs att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds. Enligt förarbetena innebar lydelsen att varken planer eller andra beslut enligt plan- och bygglagen får strida mot miljökvalitetsnormer. Vidare angavs att avsikten med bestämmelsen var att miljökvalitetsnormer skulle få direkt inverkan på beslut om detalplaner och bygglov avseende åtgärder som ska vidtas utanför områden med detalplan (se vidare avsnitten 7.2.3 och 7.2.12).⁴⁶

Samtidigt infördes en bestämmelse, i linje med dåvarande 5 kap. 3 § miljöbalken, att miljökvalitetsnormer ska iakttas vid planläggning (se 2 kap. 1 § andra stycket ÄPBL). Enligt förarbetena till miljöbalken innebar det uttrycket att planering och planläggning ska göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas.⁴⁷ Med uttrycket att normerna ska iakttas avsågs också att de miljökvalitetsnormer som gällde i en kommun skulle redovisas i eller

⁴⁵ Se även <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detalplan/lamplighetsbedomning/mkn/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/>.

⁴⁶ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

⁴⁷ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 259.

i vart fall ingå i underlaget för kommunens översiktsplan (se vidare avsnitt 4.11.4).⁴⁸ Detta har tydliggjorts även i senare förarbeten.⁴⁹

Utformningen av de båda bestämmelserna har ändrats vid tre tillfällen efter det. Av förarbetena framgår att ändringarna har gjorts för att få ett mer modernt språkbruk (se mer om ändringarna i avsnitt 7.2.3).⁵⁰

I praxis har frågan om att inte överträda respektive följa miljökvalitetsnormer enligt plan- och bygglagen i huvudsak omfattat luftkvalitetsnormer enligt luftkvalitetsförordningen (2010:477) och inte miljökvalitetsnormer för vatten.⁵¹

Dagvattenhantering

I 2 kap. 3 § första stycket 3 plan- och bygglagen anges att planläggning enligt lagen ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden och främja bl.a. en långsiktigt god hushållning med vatten. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att dessa hänsyn även ska tas i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

Som vi beskrev ovan avser uttrycket hushållning med vatten inte bara vatten för konsumtion utan också dagvatten. Av förarbetena till aktuell bestämmelse framgår i denna del att hårdgörning av markytan ofta motverkar möjligheten att behålla en god vattenbalans inom ett bebyggelseområde, men att det finns teknik som medger ett s.k. lokalt omhändertagande av dagvatten. Det påtalas att kommunerna med stöd av planbestämmelser dels kan avsätta mark för anläggningar för bl.a. vattenförsörjning och avlopp, dels kan reglera användningen av tomter så att utrymme reserveras för sådana anläggningar som behövs för lokalt omhändertagande av dagvattnet. I sådana fall anges att genomförandebeskrivningen kan innehålla en redogörelse för systemets tekniska utförande.⁵²

Frågan om dagvattenhantering påverkas också av den lokaliseringssprövning som ska göras enligt 2 kap. 5 § första stycket 2, 3 och 5 plan- och bygglagen.

⁴⁸ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

⁴⁹ Se prop. 2019/20:52 s. 83 och 86.

⁵⁰ Se prop. 2006/07:122 s. 63, 64, 66 och 67, prop. 2009/10:170 s. 519 och prop. 2009/10:184 s. 39.

⁵¹ Se MOD:s domar den 21 september 2012 i mål nr P 10254-11 och den 3 december 2018 i mål nr P 11888-17.

⁵² Se prop. 1985/86:1 s. 475 och 476.

Av 2 kap. 5 § första stycket 2 plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden vid lokaliseringsprövningen för ny bebyggelse och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska göra en bedömning av om marken är lämplig för ändamålet med hänsyn till jord-, berg- och vattenförhållandena.

Bestämmelsen infördes med den äldre plan- och bygglagen (2 kap. 3 § första stycket 1 ÄPBL). Flera av kraven återfanns dock redan i 9 § byggnadsstadgan.

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att kommunerna, vid lämplighetsbedömningen utifrån jord-, berg- och vattenförhållandena, i underlaget till planen lämpligen bör redovisa geotekniska och andra undersökningar som har utförts och som har betydelse för att bedöma markens lämplighet för bebyggelse. Av särskild vikt är då att redovisa områden som kan bedömas vara olämpliga på grund av t.ex. risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormal förändring av grundvattennivån och stora lerdjup.⁵³

För att tydliggöra att bestämmelsen i denna del både avser yt- vatten- och grundvattenförhållanden ersattes termen ”grundvattenförhållanden” av termen ”vattenförhållanden” 1989. Av förarbetena till ändringen framgår att markens lämplighet för bebyggelse också ska bedömas med hänsyn till risken för översvämningar med anledning av den bebyggelse som planeras. Översvämningsrisken gäller både reglerade och oreglerade sjöar och vattendrag. Det kan alltså röra sig om händelser till följd av stora naturliga flöden, men också till följd av stora flöden på grund av dammbrott eller annan olyckshändelse. I förarbetena anges också att frågan om en säker lokalisering av bebyggelse inte enbart är en kommunal fråga, utan även något som bör uppmärksammas av länsstyrelsen (se mer om länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut i avsnitt 7.10).⁵⁴

Av 2 kap. 5 § första stycket 3 plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden vid lokaliseringsprövningen för ny bebyggelse och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska göra en bedömning av om marken är lämplig för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna avlopp.

Som en del i avloppsfrågan ingår ofta en bedömning av möjligheterna att omhänderta dagvatten (se närmare om kopplingen mellan termerna avlopp och dagvatten i avsnitt 8.3.2). Kommunen behöver

⁵³ Se prop. 1985/86:1 s. 473.

⁵⁴ Se prop. 1988/89:116 s. 42.

visa att en dagvattenutredning har gjorts och att denna kan ligga till grund för bedömningen av hur dagvattenhanteringen ska lösas inom en plan genom planbestämmelser eller direkt i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om åtgärden ska vidtas utanför ett område med detaljplan.⁵⁵

Av 2 kap. 5 § första stycket 5 plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden vid lokaliseringsprövningen för ny bebyggelse och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked också ska göra en bedömning av om marken är lämplig för ändamålet med hänsyn till risken för översvämning.

Kravet på hänsyn till risken för översvämning fördes in i bestämmelsen 2008. Detta dels eftersom långsamt inträffade översvämningar och erosion inte omfattas av bestämmelserna om olyckor enligt lagen om skydd mot olyckor, dels som en följd av att tillräcklig hänsyn till denna typ av naturhändelser inte hade tagits vid tillämpningen av 2 kap. 5 § första stycket 2 så som ursprungligen var tänkt enligt förarbetena.⁵⁶

Enligt 2 kap. 6 § första stycket 4 plan- och bygglagen ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. behovet av hushållning med vatten.

Som vi beskrev ovan tillkom detta krav vid införandet av den äldre plan- och bygglagen (jfr 2 kap. 4 § första stycket 3 ÄPBL) och avser inte bara hushållning av vatten för konsumtion utan också hantering av dagvatten.

Vattenförsörjning

I 2 kap. 5 § första stycket 3 plan- och bygglagen ställs krav på hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Hänsynstagandet ska göras i samband med lämplighetsbedömningen av om bebyggelse eller byggnadsverk bör lokaliseras till viss mark i kommunen. Syftet är att den mark som avses bli använd för bebyggelse ska vara lämpad för det. I lämplighetsbedömningen ingår bl.a. att

⁵⁵ Se MÖD:s dom den 26 juni 2020 i mål nr P 4168-19.

⁵⁶ Se prop. 2006/07:122 s. 67.

bedöma om marken har naturliga förutsättningar för att uppfylla kraven på bl.a. vattenförsörjning.

Vid en tillbakablick på äldre plan- och byggregler kan konstateras att kravet på hänsynstagande till möjligheten att ordna vattenförsörjning vid planläggning och byggande har funnits sedan lång tid tillbaka, jämför exempelvis 9 § byggnadsstadgan, dock utan att innebörden av termen vattenförsörjning närmare har definierats eller förklarats i författning eller i förarbetsuttalanden.

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår dock att det handlar om att bedöma markens naturliga förutsättningar för bebyggelse och att extraordinära åtgärder inte ska behöva vidtas för att kraven ska kunna uppfyllas. Vidare framgår att bestämmelsens krav i stor utsträckning inrymmer ekonomiska överväganden.

När byggnadsnämnden bedömer om ett område är lämpligt för bebyggelse med hänsyn till möjligheterna att ordna t.ex. vattenförsörjning och avlopp, handlar det i huvudsak om att beräkna investerings- och driftskostnaderna för erforderliga anläggningar. Visar beräkningarna att kostnaderna skulle bli onormalt höga bör området inte användas för bebyggelse.⁵⁷

Vikten av att ta hänsyn till förutsättningarna för vattenförsörjning vid ny bebyggelse har prövats flera gånger i praxis. Målen avser oftast förhandsbesked för uppförande av bostadshus i ett område som inte omfattas av en detaljplan, men det finns också mål om vattenförsörjning i planärenden. I målen beskrivs vanligen vilket utredningsunderlag som bör finnas för att möjligheterna att ordna vattenförsörjning ska anses uppfyllda. Exempel på sådant utredningsunderlag kan vara en hydrogeologisk utredning, för att kunna bedöma om vattentillgången kan ordnas på ett tillfredsställande sätt utan att det påverkar grannars vattentillgång negativt.⁵⁸

Ett annat sådant allmänt intresse med koppling till vattenförsörjning är det som framgår av 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Regeln innebär att planläggning av mark- och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket, skylten eller ljusanordningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär

⁵⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 472 och 473.

⁵⁸ Se MOD:s domar den 25 maj 2020 i mål nr P 7133-19 och den 12 juni 2020 i mål nr P 5207-19.

fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

I den äldre plan- och bygglagen var bestämmelsen uppdelad i två paragrafer (3 kap. 2 och 14 §§ ÄPBL). Syftet med bestämmelserna i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen är att ge kommunerna möjlighet att ställa de krav på en byggnad eller annan åtgärd, dess placering eller avsedda användning som behövs för att den inte inverkar menligt på exempelvis grundvattnet.

De olägenheter som normalt åsyftas i bestämmelsen är luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga.⁵⁹ Av praxis framgår att betydande olägenhet kan vara bl.a. skymd sikt, sämre ljusförhållanden, insyn, påverkan av elektromagnetisk störning eller buller och skugggrörelser från vindkraftverk.⁶⁰

När det gäller frågan om skadlig påverkan på grundvattnet framgår av förarbetena att det som avses är inverkan både på grundvattnets kvantitet och på dess kvalitet. Problem som rör grundvatten och metoder för omhändertagande av dagvatten m.m. måste därför beaktas tidigt i planläggningsprocessen. Men det kan även i ett enskilt bygglovsärende finnas anledning att bevaka problem som kan uppstå i dessa avseenden. Exempelvis kan en olämplig placering eller grundläggning av en byggnad medföra betydande olägenheter för omgivningen i form av fuktskador, sättningar eller ogynnsamma växtbetingelser. Vidare framgår att vid bedömningen av vilka krav som är möjliga att ställa måste en avvägning ske mellan kostnaderna för att undvika skadan och kostnaderna för att reglera den i efterhand. Att strikt hävda bestämmelsen skulle kunna medföra att vissa områden inte är möjliga att bebygga. Överväganden om sådana områden ska exploateras bör i första hand göras i översiktsplanen.⁶¹

⁵⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 483 och 484.

⁶⁰ Se RÅ 1990 ref. 52, RÅ 1991 ref. 46, MÖD 2013:1, MÖD:s dom den 26 april 2016 i mål nr P 7798-15, MÖD 2017:54 och MÖD 2022:3 samt regeringens beslut i ärendena Fi 2020/03240 och M 95/2488/9.

⁶¹ Se prop. 1985/86:1 s. 484.

Vattenhushållning

I 2 kap. 2 § plan- och bygglagen anges att planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt lagen ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Därutöver anges att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen har funnits sedan den äldre plan- och bygglagen tillkom 1987 (jfr 2 kap. 1 och 2 §§ ÄPBL). Bestämmelserna i den äldre plan- och bygglagen motsvarade delvis 9 § byggnadsstadgan. En motsvarande bestämmelse som den i 2 kap. 1 § i den äldre plan- och bygglagen fanns också i 2 kap. 1 § naturresurslagen. Bestämmelsen i naturresurslagen överfördes senare till 3 kap. 1 § miljöbalken.

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att bestämmelsen om lämplig användning av mark- och vattenområden bör återfinnas inte bara i naturresurslagen utan också i plan- och bygglagen, eftersom regeln är av central betydelse för fysisk planläggning.⁶² Av samma förarbeten framgår vidare att kommunen vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område alltid bör beakta möjligheterna till kombinerad verksamhet, eftersom ett och samma område ofta kan användas samtidigt för skilda verksamheter och intressen.

I senare förarbeten till bestämmelsen i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår att användningen av termen hushållning i paragrafens andra mening var en följd av ambitionen att ge bestämmelsen samma innehåll som i 3 kap. 1 § miljöbalken (dåvarande 2 kap. 1 § naturresurslagen).⁶³

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

⁶² Se prop. 1985/86:1 s. 470.

⁶³ Se prop. 1997/98:90 s. 306.

Av förarbetena till 3 kap. 1 § miljöbalken framgår i sin tur följande avseende tillämpningen av bestämmelsen om hushållning med mark- och vattenområden och därmed också vad som menas med uttrycket hushållning med vattenområden.⁶⁴

En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpande myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Som framgår av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § andra stycket skall balkens bestämmelser tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på ett sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål i 1 kap. 1 § första stycket att främja en hållbar utveckling.

När det gäller frågan om vad som avses med uttrycket ett områdes beskaffenhet i bestämmelsens första mening i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen, anges i förarbetena till den äldre plan- och bygglagen att uttrycket avser både markens känslighet för påverkan, områdets kulturella förutsättningar, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden.⁶⁵

Av förarbetena till naturresurslagen framgår att mark- och vattenområdets ekologiska förutsättningar ingår i kravet att hänsyn alltid ska tas till det berörda områdets beskaffenhet vid beslut om markanvändningsförändringar.⁶⁶

Genom hänvisningen till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i 2 kap. 2 § tredje meningen plan- och bygglagen framgår också att exempelvis skyddsregeln för naturmiljön i 3 kap. 3 § miljöbalken, som tar sikte på mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt, ska tillämpas.

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen är tillämpliga vid planläggning och vid prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked. Kravet på hushållning av vattenområden har i första hand betydelse vid översiktsplanering (jfr 3 kap. 3–5 §§ PBL), men gäller också vid detaljplaneläggning och områdesbestämmelser. Kravet ska

⁶⁴ Se prop. 1997/98:45 s. 30.

⁶⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 470.

⁶⁶ Se prop. 1985/86:3 s. 48.

också tillämpas vid lokaliseringsprövningen i ärenden om bygglov och förhandsbesked för åtgärd utanför ett område med detaljplan (se mer om dessa processer i avsnitt 4.11.3, 4.11.5 och 4.11.8).

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att den tidsaspekt som avses vid bedömningen av användningen är 20 år.⁶⁷

I 2 kap. 3 § första stycket 3 plan- och bygglagen anges vidare att planläggning enligt lagen ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden och främja bl.a. en långsiktigt god hushållning med vatten. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att dessa hänsyn även ska tas i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

Uttrycket hushållning med vatten tillkom vid införandet av den äldre plan- och bygglagen (2 kap. 4 § första stycket 3 ÄPBL). Av förarbetena framgår att uttrycket inte bara avser vatten för konsumtion utan också dagvatten (se mer om regleringen avseende dagvattenhantering i avsnitt 8.3.2).⁶⁸

Slutligen följer av 2 kap. 6 § första stycket 4 plan- och bygglagen att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. behovet av hushållning med vatten.

Även detta krav tillkom vid införandet av den äldre plan- och bygglagen (jfr 2 kap. 4 § första stycket 3 ÄPBL). Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att bestämmelsen innebär en utveckling av det övergripande kravet i portalparagrafen om en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bestämmelsen ska ses som ett uttryck för att bebyggelsemiljöns utformning bör tillmätas central betydelse vid den allmänna lämplighetsprövningen av markanvändningsfrågorna. Ambitionen bör vara att ny bebyggelse och förändringar i befintliga bebyggelseområden får en från allmän synpunkt lämplig utformning.⁶⁹ Bestämmelsen omfattade inledningsvis endast sammanhållen bebyggelse. Med införandet av den nuvarande plan- och bygglagen utökades bestämmelsens tillämpningsområde så att den numera avser all bebyggelse, men också enstaka byggnadsverk. Motivet för detta var att samma krav är relevanta för de olika situationerna.⁷⁰

⁶⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 530.

⁶⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 475.

⁶⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 474.

⁷⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 165.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov. Sedan 2014 gäller att bestämmelsen ska tillämpas även för åtgärder avseende byggnader som inte omfattas av krav på bygglov, exempelvis för anmälningspliktiga komplementbostadshus.

4.11.3 Regional fysisk planering

Inledning

Regler om regional fysisk planering i en regionplan har funnits i svensk rätt sedan 1947 års byggnadslag (1947:385). Inledningsvis byggde regionplaneringen på principen att sådan planering är en kommunal angelägenhet som normalt kan antas komma till stånd i tillräcklig omfattning utan annan medverkan från statens sida än den samordning som länsstyrelserna ska verka för.⁷¹ Från 1987 blev regionplanering obligatoriskt i Stockholms län genom lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

Från den 1 januari 2019 ersattes det tidigare 7 kap. om regionplanering i plan- och bygglagen med ett nytt 7 kap. om regional fysisk planering. Samtidigt upphävdes den särskilda lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Från samma datum är regional fysisk planering obligatorisk i Stockholms län och i Skåne län. Sedan den 1 januari 2023 är regional fysisk planering obligatorisk även i Hallands län.

Av förarbetena till ändringen 2019 framgår att regeringens förhoppning, i syfte att åstadkomma mer enhetlighet över landet, är att regional planering ska införas i fler län så fort behov av och förutsättningar för sådan planering finns. För att sådan planering ska kunna ske i ytterligare län förutsätts dock en lagändring.⁷²

Det är alltså regionen som ansvarar för den regionala fysiska planeringen i länet (7 kap. 1 § PBL). Planeringen sker i en icke rättsligt bindande regionplan. I regionplanen ska regionen ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Avsikten är att planen ska ge vägledning för kommunala

⁷¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 7 kap.

⁷² Se prop. 2017/18:266 s. 40.

beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (7 kap. 2 § PBL). Minst en gång per mandatperiod ska regionfullmäktige pröva om regionplanen är aktuell (7 kap. 6 § PBL).

Med fysisk planering avses således planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön, i vilket bl.a. ingår att ange grunddragen för användning av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. För att reglerna om fysisk planering i regionplan ska vara tillämpliga krävs att frågorna angår minst två kommuner.⁷³

Av förarbetena framgår vidare att regional planering inte är avsedd att inskränka den kommunala planeringen. I stället är avsikten att planeringen ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen, planeringen för bostadsförsörjning och planeringen av övriga regionala planeringsslag genom att bidra med underlag och regionala bedömningar samt avvägningar mellan olika nationella, regionala och lokala intressen. Det kan handla om exempelvis övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, regionala kärnor, natur- och grönområden, kulturmiljöer, infrastruktur för transporter, energi- och vattenförsörjning, avloppssystem och strukturer som minskar länets klimatpåverkan och dess effekter. Bebyggelsestrukturer och tillhörande anläggningar kan exempelvis avse områden och byggnader för bostäder, näringsverksamhet, offentlig verksamhet, kulturverksamhet, idrott och friluftsliv. Regionplanen bör även ha ett landsbygdsperspektiv som beaktar tillgången till lokal service, vård och omsorg i hela länet.⁷⁴

Även om regionplanen endast är vägledande framgår av tidigare förarbeten att regionens mening bör tillmätas stor betydelse vid utarbetande av både den kommunala översiktsplanen och kommunala detaljplaner och områdesbestämmelser.⁷⁵

I förarbetena framhålls även att en miljökonsekvensbeskrivning avseende ett förslag till detaljplan ska innehålla en redogörelse för hur planen förhåller sig till bl.a. relevanta planer (jfr 4 kap. 34 § PBL och 6 kap. 11 § 1 MB). Till sådana planer får regionplanen räknas. För översiktsplaner gäller också uttryckligen att det ska framgå om översiktsplanen avviker från en regionplan och, om så är fallet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen (3 kap. 5 § 8 PBL).

⁷³ Se prop. 2017/18:266 s. 23.

⁷⁴ Se prop. 2017/18:266 s. 36 och 37.

⁷⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 669.

Länsstyrelsen ska ta till vara och samordna statens intressen vid utarbetandet av regionplanen (7 kap. 5 § PBL). Dialogen mellan länsstyrelsen och regionerna bör kunna resultera i att bl.a. miljö kvalitetsnormer så långt som möjligt behandlas i regionplanen. Genom tidiga diskussioner kring de statliga intressena och fysisk planering kan regionplanprocesserna bidra till att den fortsatta planeringen enligt plan- och bygglagen fungerar mer effektivt.⁷⁶ Om regionen begär det, ska exempelvis länsstyrelsen och de kommuner som berörs lämna det underlag som behövs för att regionen ska kunna fullgöra sina uppgifter (7 kap. 1 och 11 §§ PBL).

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Av en regionplan ska bl.a. framgå på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts (7 kap. 3 § första stycket 1 PBL).

Enligt förarbetena avses de miljö kvalitetsnormer som har aktualiserats i arbetet med att ta fram regionplanen och inte alla normer som finns inom planens geografiska område.⁷⁷ Av förarbetena framgår också att regionplanen kan skapa förutsägbarhet och långsiktighet för kommunal planering genom att det bl.a. ska framgå hur olika allmänna intressen såsom miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts. Genom tydliga och tidiga ställningstaganden kring miljö kvalitetsnormer kan förutsättningarna för kommunerna att planera stärkas och förutsättningar att hantera målkonflikter mellan normerna och andra intressen förbättras. Regionplanen kan därför verka för effektiva och strategiska lösningar.⁷⁸

Vid införandet av planinstrumentet fanns det farhågor om att hänvisningen till bl.a. miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken skulle medföra en belastning med en stor mängd detaljerade frågor och resultera i ett förlorat fokus på övergripande strategiska frågor.⁷⁹ I förarbetena anges att regionplanering om exempelvis miljö kvalitetsnormer kan resultera i ett system där bedömningar avseende nationella intressen kan göras i ett tidigare skede än vid detaljplaneläggning och översiktsplanen. Detta kan stärka förutsägbarheten för den efterföljande planeringen genom att eventuella konflikter syn-

⁷⁶ Se prop. 2017/18:266 s. 83.

⁷⁷ Se prop. 2017/18:266 s. 97.

⁷⁸ Se prop. 2017/18:266 s. 59, 60 och 96.

⁷⁹ Se prop. 2017/18:266 s. 56.

liggörs tidigt. Detta kan i sin tur bidra till att förebygga fördröjningar i kommunernas efterföljande planering. Vissa avvägningar är förvisso svåra att förutse på en alltför övergripande nivå på grund av brist på konkretion, samtidigt som samordning och avvägningar på en strategisk regional nivå kan underlätta kommunal planering.⁸⁰

Till skillnad från vad som gäller för översiktsplanen, i vilken kommunen ska visa hur den följer miljökvalitetsnormer, ska det av regionplanen framgå på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts (7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL). Länsstyrelsens roll är dock densamma för regionplanen som för översiktsplanen, dvs. att verka för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs (3 kap. 10 § första stycket 3 och 7 kap. 5 § PBL). Varför redovisningen av miljökvalitetsnormer ska ha olika perspektiv i översiktsplanen respektive regionplanen motiveras inte i förarbetena.

Vid planläggning i regionplan ska regionen precis som en kommun vid planläggning i översiktsplan, inom ramen för samrådet, pröva om planen kan medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet ska regionen redovisa miljökonsekvenser i regionplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken. Även om planen inte bedöms medföra en betydande miljöpåverkan ska regionen i planen redovisa skälen för denna bedömning (7 kap. 3 § PBL).

Vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering

Av regionplanen ska bl.a. framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen och hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts (7 kap. 3 § första stycket 1 PBL).

Bestämmelsen trädde i kraft 2019. Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen är att tidigt få till stånd bedömningar och avvägningar utifrån bl.a. de allmänna intressena på en regional nivå. Bedömningarna och avvägningarna ska i sin tur utgöra underlag för den kommunala översikts- och detaljplaneringen samt upprättande av områdesbestämmelser och därigenom underlätta den kommunala planeringen. På så sätt ska förutsättningar skapas för att regionen och kommunerna får ta del av statens intressen i ett tidigt skede.

⁸⁰ Se prop. 2017/18:266 s. 59 och 60.

Regeringen ansåg inte att det var lämpligt att på förhand peka ut vilka allmänna intressen som är relevanta vid planläggning på regional nivå. Detta då den regionala fysiska planeringen kommer att utgå från olika förutsättningar och därmed aktualisera ställningstaganden i fråga om olika allmänna intressen. Avsikten var i stället att regionplaneringen skulle kunna bidra med samordning och avvägningar på en strategisk nivå i ett tidigt skede.⁸¹

Bestämmelsen avser alltså sådana allmänna intressen som har aktualiserats i arbetet med att ta fram regionplanen. Av förarbetena framgår vidare att ställningstagandet till vilka delar av 2 kap. som har relevans för den regionala nivån får göras inom ramen för respektive regionplanering.

Eftersom vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering är sådana allmänna intressen som på olika sätt omfattas av bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen, men som också kopplar till riksintresset för anläggning för vattenförsörjning (jfr 3 kap. 8 § MB), kan de därmed komma att omfattas av regionplaneringen om regionen bedömer frågorna som relevanta för planeringen.

4.11.4 Översiktsplanering

Inledning

Alla kommuner ska ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL).

Av 3 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår att syftet med översiktsplanen är att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande.

Vad som ska redovisas i översiktsplanen framgår av bestämmelserna i 3 kap. 3–6 b §§ plan- och bygglagen. Enligt dessa bestämmelser ska kommunen i översiktsplanen bl.a. redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen (3 kap. 3 § första stycket PBL). Vad kommunen ska redovisa i översiktsplanen avseende miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och vattenförsörjning framgår nedan.

⁸¹ Se prop. 2017/18:266 s. 59 och 60.

Även länsstyrelsen har en viktig roll i processen med att ta fram en översiktsplan. Det handlar bl.a. om att tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Länsstyrelsen ska också verka för att bl.a. miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, samt för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen ska också yttra sig över planförslaget under granskningstiden och då specifikt yttra sig om dessa intressen (3 kap. 16 § PBL). Slutligen ska länsstyrelsen minst en gång per mandatperiod i ett underlag till kommunen redovisa sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet (3 kap. 26 § PBL).

Miljökvalitetsnormer för vatten

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen ska det av översiktsplanen alltid framgå hur kommunen anser att gällande miljö- kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas. I och med att översiktsplanen är vägledande utgör kommunens avväganden kring miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplanen ett viktigt underlag för den fortsatta detaljplaneringen.

Kravet om miljökvalitetsnormer infördes genom en lagändring i den äldre plan- och bygglagen den 1 januari 1999. Då föreskrevs att det i översiktsplaner ska redovisas hur kommunerna avser att iakttä miljökvalitetsnormer (4 kap. 1 § andra stycket 3 ÄPBL). Länsstyrelsen skulle vid samråd verka för att miljökvalitetsnormerna iakttogs och i sina granskningsyttranden ange om förslagen kunde medverka till att miljökvalitetsnormer överträds (4 kap. 5 § första stycket 4, 4 kap. 19 § andra stycket 2 och 5 kap. 22 § första stycket 22 ÄPBL).

Av äldre förarbeten, från tiden innan vattendirektivets införande i svensk rätt, framgår att avsikten med bestämmelserna om miljö- kvalitetsnormer var att kommunen skulle redovisa sin ambition att tillgodose normerna. Regeringen bedömde dock att det inte behövdes någon bestämmelse om att kommunen i översiktsplanen skulle redo-

visa sin ambition att tillgodose de åtgärdsprogram som hade upprättats för att uppfylla en miljökvalitetsnorm. Enligt förarbetena var det i stället tillräckligt att införa bestämmelser om att normerna skulle iakttas vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglagen, samt att beslut inte fick medverka till att miljökvalitetsnormer överträdde.⁸² Övergången från termen iakttas och termen överträda till termen följa motiverades med att språket i bestämmelsen behövde moderniseras (se närmare beskrivning i avsnitt 7.2.3).

Av de senaste förarbetena framgår att det alltid ska framgå hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer ska följas. Enligt förarbetena innebär det att kommunen även ska ange hur sådana normer ska följas som inte behöver redovisas i planen, dvs. sådana normer som enligt kommunens bedömning inte kan antas ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, eller för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.⁸³

Av tidigare förarbeten framgår att det får anses naturligt att de miljökvalitetsnormer som gäller i en kommun redovisas i eller i vart fall ingår i underlaget för kommunens översiktsplan. Översiktsplaneringen blir härigenom ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark- och vattenområden som omfattas av normerna, även när miljökvalitetsnormen omfattar ett större geografiskt område än kommunens yta.⁸⁴

I propositionen *En utvecklad översiktsplanering* tolkas tidigare förarbeten så att redovisningen inte bara ska omfatta hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer, utan även hur andra aktörer bör agera för att miljökvalitetsnormerna följas.⁸⁵ Trots detta anges det också i propositionen att en norm bör kunna utelämnas, exempelvis för en viss vattenförekomst, om det framstår som sannolikt att normen kommer att följas eller om den inte heller i övrigt kan förväntas ha någon väsentlig betydelse för de beslut som översiktsplanen ska ge vägledning för.⁸⁶

När det fördes in att översiktsplaner antagna före den 1 januari 2004 ska upphöra att gälla vid utgången av 2025 var en av anledningarna att det inte är lämpligt att det i flera kommuner finns äldre planer

⁸² Se prop. 1997/98:90 s. 162, 163 och 302.

⁸³ Se SOU 2019/20:52 s. 86.

⁸⁴ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

⁸⁵ Se prop. 2019/20:52 s. 159.

⁸⁶ Se prop. 2019/20:52 s. 83.

som inte utformats med tillräcklig hänsyn till miljökvalitetsnormer.⁸⁷ Att kommunen har en aktuell översiktsplan som följer gällande miljökvalitetsnormer för vatten har bedömts vara en förutsättning för att tillämpa standardförfarandet och samordnade förfaranden vid detaljplanläggning.⁸⁸

Boverket har en vägledning om miljökvalitetsnormer inom vattenförvaltningen på webbplatsen: PBL Kunskapsbanken – en handbok till plan- och bygglagen.⁸⁹ Enligt Boverkets vägledning finns det olika sätt på vilket översiktsplaneringen kan bidra till att en miljökvalitetsnorm följs. Exempelvis ger översiktsplaneringen en möjlighet att bedöma konsekvenser för vattenmiljön utifrån vattenförekomsternas avrinningsområden och planlägga så att mark- och vattenanvändningen är lämplig med hänsyn till möjligheten att följa miljökvalitetsnormer för berörda vattenförekomster. Vidare kan tillräckligt fysiskt utrymme för eventuella utrymmeskrävande åtgärder som behövs för att göra marken lämplig för önskad användning beaktas likväl som att peka ut områden där pågående användning och befintliga miljöproblem medför behov av att avsätta utrymme för miljöförbättrande åtgärder. Boverket gör bedömningen att konsekvenserna av enskilda utbyggnadsområden kan analyseras i ett större sammanhang i översiktsplaneringen. Boverket har utifrån detta tagit fram ett antal planeringsfrågor där särskilda överväganden kan behövas för att miljökvalitetsnormer ska kunna följas. Nedan ges några exempel.

- Finns möjlighet att lösa vattenförsörjning och avlopp för den mark- och vattenanvändning som planeras? Finns det en lämplig recipient som kan ta emot tillkommande avloppsvatten och dagvatten?
- Redovisas att det finns behov av ytor för dagvattenrening i tillräcklig utsträckning?
- Reserveras ytor för hydromorfologiska återställningsåtgärder, t.ex. anläggningar för faunapassager?
- Planeras utbyggnadsområden där genomförandet kan antas medföra byggnation av kajkanter, pirar, bryggor, utfyllnader eller muddringar?

⁸⁷ Se prop. 2019/20:52 s. 124.

⁸⁸ Se prop. 2019/20:52 s. 53.

⁸⁹ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/miljokvalitetsnormer/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/>.

- Hanterar översiktsplanen åtgärder med relevans för fysisk planering som föreslås i eventuella planer, program, policys eller strategier som rör vatten i kommunen?
- Redovisas utrymmeskrävande åtgärder som behövs för att miljö-kvalitetsnormer ska kunna följas?
- Finns behov av att ange områden med särskilt värdefulla eller sårbara vattenförekomster där det behövs särskild hänsyn? Exempelvis vattenförekomster som används för vattenförsörjning, eller vattenförekomster med dålig status.
- Innebär utbyggnadens lokalisering och markanspråk att en åtgärd som behövs för att miljö-kvalitetsnormer ska kunna följas förhindras?
- Hur medverkar planen till att statusen för olika vattenförekomster förbättras?

Om översiktsplanen genomgår en miljöbedömning (se 3 kap. 9 och 9 a §§ PBL och 2 § 2 c MBF) ska miljökonsekvensbeskrivningen i den strategiska miljöbedömningen innehålla uppgifter om bl.a. olika aspekter av miljöförhållanden och vilka betydande miljöeffekter som genomförandet av planen kan antas medföra (6 kap. 11 § 4 MB). För miljö-kvalitetsnormer kan det enligt Boverket vara relevant att inkludera:

- uppgifter om aktuell status i vattenförekomster som antas påverkas negativt,
- uppgifter om befintliga miljöproblem som är relevanta för planen, till exempel vattenförekomster som inte når kvalitetskraven enligt miljö-kvalitetsnormer,
- identifiering, beskrivning och bedömning av befintlig eller planerad mark- och vattenanvändning som kan försvåra möjligheterna att uppfylla gällande miljö-kvalitetsnormer,
- uppgifter om åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka försämrad kvalitet med hänsyn till miljö-kvalitetsnormer för vatten,

- en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen medför.

Vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering

Precis som gäller för regionplanen ska kommunen i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen kan ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, samt för vilka riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken som finns i kommunen och hur dessa ska tillgodoses (3 kap. 4 § PBL).

Frågor om vattenförsörjning och vattenhushållning nämns inte särskilt, men ingår i och med hänvisningen till allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen och genom kopplingen till riksintresset för anläggning för vattenförsörjning (jfr 3 kap. 8 § MB). Värt att notera är dock att det endast är de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen kan ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, som omfattas av kravet på redovisning. Kommunen kan således avstå från att redovisa sådana förhållanden som har en begränsad eller liten betydelse för sådana beslut.

Vidare gäller för översiktsplanen – till skillnad från regionplanen – bl.a. att kommunen i den ska ge sin syn på risken för klimatrelaterade skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion, samt redovisa hur sådana risker kan minska eller upphöra (3 kap. 5 § första stycket 4 PBL). Bortsett från som en del av översvämningsproblematiken nämns inte hantering av dagvattenfrågor närmare i samband med planläggning i översiktsplan.

Av de ursprungliga förarbetena framgår att översiktsplanens översiktliga karaktär bör innebära en schematisk redovisning för att ge överblick över de viktigaste dragen i markens användning. Som exempel anges att det kan vara lämpligt att redovisa förändrings- och bevarandeområden liksom vilka områden som är av strategisk betydelse, men som ännu inte har bestämd användning.⁹⁰ Vidare anges att översiktsplanen lämpligen bör innehålla riktlinjer avseende vatten-

⁹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 529.

områdenas användning om det behövs för att säkerställa en från kommunal synpunkt lämplig samhällsutveckling och förordnanden enligt annan lagstiftning, t.ex. för skydd av vattentäkt.⁹¹

Det anges även att översiktsplanens innehåll avseende användning av vattenområden inte på samma sätt som när det gäller markens användning kan bygga på erfarenheter. Det viktiga är att tillgången på vatten, efterfrågan och anspråk från olika intressenter samt problem när det gäller användningen behandlas i planen. Det är endast grunddragen i den avsedda användningen som behöver anges. Många gånger är det tillräckligt att redovisa vattenområdet med den mångsidiga användning det oftast i praktiken har. Obligatoriskt är dock att vattenresurserna behandlas som en del i det ekologiska sammanhanget och att deras samband med markanvändningens utveckling beaktas.

Vissa vattenområden kan behöva anvisas för speciella ändamål. Eftersom översiktsplanen bör ha ett långt tidsperspektiv på cirka 20 år, bör endast de större och strukturellt betydelsefulla dragen i användningen av mark- och vatten tas upp. Samtidigt anges att det inte är meningen att kommunen ska behöva ta ställning till markanvändning på lång sikt i de delar man är osäker och vill ha handlingsfrihet. I det kortare tidsperspektivet på 3–5 år och i det medellånga perspektivet på 5–10 år bör planeringsunderlaget däremot vara bättre och mark- och vattenanspråken lättare att precisera och motivera. I dessa delar kan översiktsplanen därför ha en mer preciserad och åtgärdsinriktad utformning. Det är också en fördel om kommunen i sin redovisning kan ange vad som ligger nära i tiden och vad som är av långsiktig betydelse.⁹²

Det ursprungliga kravet på att kommunen i översiktsplanen skulle redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden skulle komma att tillgodoses, begränsades från den 1 april 2020. Begränsningen innebar, som nämndes ovan, att skyldigheten att redovisa hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen nu endast gäller för sådana allmänna intressen som har en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

⁹¹ Se prop. 1985/86:1 s. 531.

⁹² Se prop. 1985/86:1 s. 530 och 531.

Av förarbetena till ändringen framgår varför bestämmelsen begränsades på detta sätt. Ett skäl var att vissa allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen, såsom exempelvis hur enskilda byggnader ska utformas och placeras i detalj eller var lekplatser bör placeras inom sammanhållen bebyggelse, var svåra att ta ställning till i den kommunomfattande planens skala. Ett annat skäl var att kravet på redovisning av hur samtliga allmänna intressen ska kunna tillgodoses försvårade möjligheten att hålla översiktsplanen aktuell. Samtidigt angavs att kravet på väsentlighet syftar till att kommunen ska kunna avstå från att redovisa förhållanden som har begränsad eller liten betydelse för beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Kravet på väsentlighet klargör enligt regeringens mening även att det i första hand är förhållanden som är knutna till bestämmelserna i 2 kap. 2–5 och 10 §§ PBL som behöver redovisas i översiktsplanen, givet den skala som översiktsplanen vanligtvis har. Det utesluter inte att även förhållanden som är knutna till andra allmänna intressen i 2 kap. PBL kan behöva redovisas i de fall översiktsplanen avser en s.k. fördjupning för ett visst område. Vad som utgör förhållanden av väsentlig betydelse måste bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Exempelvis bör behovet av att redovisa förutsättningar som har betydelse för att bebygga marken vara begränsat, om marken ändå inte kan bebyggas till följd av att området skyddas som nationalpark, naturreservat eller liknande.

Även om förhållandena måste bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet bör kommunens uppfattning tillmätas stor betydelse när det gäller vilka förutsättningar som ska anses vara av väsentlig betydelse. Regeringen konstaterade samtidigt att de centrala myndigheterna kan behöva ta fram vägledning för att underlätta kommunens arbete med att bedöma vilka förhållanden som kan anses ha väsentlig betydelse i det enskilda fallet.⁹³ Vi kan konstatera att frågorna om vattenförsörjning och dagvattenhantering inte beskrivs närmare i förarbetena.

⁹³ Se prop. 2019/20:52 s. 81–83.

I PBL Kunskapsbanken har Boverket en vägledning för kommunernas arbete med att ta fram en översiktsplan. Av vägledningen framgår i huvudsak följande i fråga om vattenförsörjning och översvämning.

Boverket för fram att det är viktigt att ta hänsyn till miljö- och klimataspekter i översiktsplanen, exempelvis genom att anpassa lokaliseringen av ny bebyggelse till klimatförändringarna och i detta sammanhang bedöma risken för översvämning, ökad nederbörd, högre temperaturer och risk för ras och skred. Kommunerna behöver också ta hänsyn till mellankommunala och regionala förhållanden i översiktsplanen. I denna del kan det bl.a. handla om vattenfrågor som behöver hanteras över större geografiska områden. I vägledningen anger Boverket vidare att översiktsplanen är kommunens mest betydelsefulla planeringsverktyg för att bidra till en långsiktigt trygg vattenförsörjning. För en långsiktigt trygg vattenförsörjning behöver både vattentillgång, vattenkvalitet och påverkansrisker från markanvändning beaktas vid fysisk planering. Genom välgrundade avvägningar om lämplig mark- och vattenanvändning kan kommunen undvika framtida problem ur ett vattenförsörjningsperspektiv. En översiktsplan som behandlar vattenförsörjning på ett bra sätt ger också gott stöd vid lovprövning i områden utanför detaljplan. Lämplig lokalisering är den grundläggande principen vid all fysisk planering.⁹⁴

4.11.5 Detaljplaneläggning

Inledning

Detaljplaneinstrumentet kan kommunen använda för att inom ett visst geografiskt begränsat område närmare reglera rättigheter och skyldigheter i plan- och byggrättsligt hänseende, inte bara mellan fastighetsägare och det allmänna utan också fastighetsägare emellan. Kommunen är inte skyldig att detaljplanelägga alla områden i kommunen. Däremot krävs att kommunen prövar ett mark- eller vattenområdes lämplighet för vissa typer av åtgärder med en detaljplan, det s.k. detaljplanekravet (4 kap. 2 och 3 §§ PBL).

⁹⁴ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hansyn/>.

Detaljplanen är bindande både för myndigheter och enskilda. Även om detaljplanen ger en byggrätt innebär den dock inte att tillstånd för bedrivande av viss verksamhet eller åtgärd beviljas. För sådan verksamhet och åtgärd som omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken, lov eller startbesked enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller tillstånd enligt annan författning, krävs alltid först att sådant tillstånd beviljas innan planen kan verkställas.

I detaljplanen behöver kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 § PBL).

Vilket innehåll detaljplanen i övrigt kan ha ankommer på den enskilda kommunen att inom vissa gränser själv bestämma. Gränserna för vad kommunen kan reglera i detaljplanen framgår av bestämmelser i 4 kap. plan- och bygglagen (4 kap. 6–18 a §§ PBL). Planbestämmelser kan t.ex. handla om markreservat, placering, utformning och utförande av byggnader, fastighetsindelning och om skydd för vissa särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser. Planbestämmelser kan också handla om krav på lov exempelvis för grundvattentäkter (9 kap. 8 § 5 PBL). Regleringen i 4 kap. plan- och bygglagen är uttömmande, vilket innebär att detaljplanen inte får innehålla bestämmelser om andra förhållanden.⁹⁵ Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan preciserar de närmare planbestämmelser som kan användas, vad som ingår i dem och ibland även hur de ska formuleras. Bestämmelserna handlar bl.a. om vilken information som rent digitalt ska kopplas till planområdet. Boverket har också tagit fram allmänna råd (2020:6) om redovisning av reglering i detaljplan.

Kommunen kan också reglera användningen av mark- och vattenområden med områdesbestämmelser. Denna regleringsmöjlighet är dock något begränsad jämfört med möjligheterna att reglera i en detaljplan (4 kap. 42 § PBL). När vi beskriver regelverket för hantering av vattenfrågorna i en detaljplan nedan gäller beskrivningen dock normalt även för områdesbestämmelser.

Liksom vid planläggning i översiktsplan ska kommunen vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser beakta alla de allmänna intressen som framgår av 2 kap. plan- och bygglagen.

⁹⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 573.

Vilket underlag som ska finnas vid reglering med detaljplan framgår av 5 kap. 8 § plan- och bygglagen. Utöver grundkartor och en fastighetsförteckning handlar det om underlag som kommunen bedömer behövs.

Precis som vid framtagande av översiktsplanen har länsstyrelsen en viktig roll vid framtagande av en detaljplan. De frågor som länsstyrelsen särskilt ska verka för är också desamma som i översiktsplanarbetet (5 kap. 14 och 22 §§ PBL).

Nedan beskriver vi i vilken utsträckning det finns specifika bestämmelser om reglering av vattenfrågor i detaljplan och områdesbestämmelser.

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Miljö kvalitetsnormer ska följas vid planläggning enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. För översiktsplaner finns ett särskilt krav på kommunerna att redovisa i planen hur gällande miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ska följas (3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL). Något motsvarande krav på redovisning i detaljplaner finns inte.

Detaljplanereglering möjliggör en viss användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål, men inte att användning verkligen kommer till stånd. Därför kan en detaljplan aldrig ensam säkerställa att en miljö kvalitetsnorm följs.⁹⁶

Enligt Boverket är det också många gånger svårt att bedöma hur en enskild detaljplan påverkar en eller flera vattenförekomster och vilken åtgärd som ger vilken effekt. Den enskilda detaljplanen behöver därför bedömas utifrån ett bredare perspektiv som inte bara beaktar påverkan från det område som planläggs. Boverket anger att det är miljö kvalitetsnormen i den enskilda vattenförekomsten och som riskerar att påverkas av planen, som ska följas och att hänsyn behöver tas till vattenförekomstens nuvarande status, övriga påverkanskällor och planerade åtgärder i och utanför planområdet. För detaljplanering kan kravet om att följa miljö kvalitetsnormer för vatten avse att kommunen prövar om den mark eller vattenanvändning som

⁹⁶ Se prop. 1997/98:90 s. 162.

föreslås överhuvudtaget är lämplig i relation till den påverkan som planen kan medverka till.⁹⁷

En detaljplan kan inte fullt ut reglera all påverkan från en användning eller en verksamhet på samma sätt som ett tillstånd enligt miljöbalken. Det finns exempelvis inte författningsstöd för att meddela planbestämmelser om utsläpp. Enligt Boverket bör kommunen dock med detaljplanebestämmelser kunna skapa de fysiska förutsättningar som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna, genom att exempelvis reservera ytor för reningsanläggningar. Om dessa anläggningar förläggs till allmän platsmark som kommunen är ansvarig för, finns också ett kommunalt ansvar för både iordningställandet och att åtgärderna underhålls (6 kap. 18 och 21 §§ PBL).

När kommunen bedömer om en detaljplan kan medföra betydande miljöpåverkan ska de omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en sådan påverkan utgå ifrån om det bl.a. finns överskridna miljökvalitetsnormer inom detaljplaneområdet (6 kap. 5–6 §§ MB och 5 § 8 MBF).

I 4 kap. 2 § plan- och bygglagen regleras i vilka situationer detaljplanekravet slår till. En sådan situation är då ett antal, i bestämmelsen, uppräknade bygglovspliktiga åtgärder ska vidtas. Det handlar om anläggande av exempelvis ett industriområde, ett köpcentrum, en campingplats eller ett hotellkomplex.

När kommunen tar fram en detaljplan som medger att planområdet får tas i anspråk för exempelvis ovan nämnda åtgärder, ska kommunen vid sin bedömning av om planen medför en betydande miljöpåverkan ta hänsyn till det som anges i 10 § 1–3 och 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen (se 4 kap. 34 § PBL och 2 kap. 5 § PBF, se även 6 kap. 10 § PBF). Nämnda regler i miljöbedömningsförordningen anger att det vid lokalisering av åtgärden ska tas särskild hänsyn till naturresursernas, naturmiljöns och kulturmiljöns tålighet i det område som kan antas bli påverkat. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid påverkan som avser ett område där miljökvalitetsnormer inte följs eller riskerar att inte kunna följas (12 § 3 j MBF).

Ett antal av åtgärderna i 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen ska inte antas medföra en betydande miljöpåverkan om ytan på det område som berörs av åtgärden understiger 5 000 kva-

⁹⁷ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/mkn/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/>.

dratmeter (2 kap. 4 b § första stycket PBF). Det finns flera avsteg från undantaget varav ett är att åtgärden har betydelse för möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm (2 kap. 4 b § andra stycket 6). Ett annat avsteg från undantaget är om det finns behov av att pröva åtgärdens miljöpåverkan tillsammans med miljöpåverkan från åtgärder som sedan tidigare är beslutade eller genomförda (2 kap. 4 d § PBF). Då ska en betydande miljöpåverkan antas och en miljöbedömning genomföras, i vilken det ska beskrivas om åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs (4 kap. 34 § PBL och 6 kap. 35 § 6 MB). Under en detaljplans genomförandetid får inte detaljplanen ändras eller upphävas om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det (4 kap. 39 § första stycket PBL). Trots detta får en ändring eller upphävande ske om det behövs på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen (4 kap. 39 § andra stycket PBL). I propositionen till följdlagstiftningen till miljöbalken har antagits att överträdelsen av en miljökvalitetsnorm kan vara ett förhållande av stor allmän vikt.⁹⁸ Om genomförandetiden har löpt ut kan planen upphävas och ändras utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Vid utarbetandet av detaljplanen kan även åtgärdsprogram för vatten vara relevanta. Boverket anger att de krav som åtgärdsprogrammen för vatten ställer på kommunen enligt miljöbalken (se 5 kap. 3 och 11 §§ MB), att bl.a. ta fram en förvaltningsövergripande planering som visar hur kommunen avser att följa miljökvalitetsnormerna, kan utgöra underlag för den kommunala detaljplanläggningen (se vidare avsnitt 7.2.12).⁹⁹

Enligt Boverket är detaljplaneringens huvudsakliga syfte när det kommer till att följa miljökvalitetsnormer för vatten exempelvis:

- att pröva om den markanvändning som föreslås överhuvudtaget är lämplig och att mark- eller vattenområdet har naturliga förutsättningar för att planen ska kunna genomföras så att miljökvalitetsnormer i berörda vattenförekomster kan följas,
- att skapa de fysiska förutsättningar som krävs för att miljökvalitetsnormer ska kunna följas,

⁹⁸ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

⁹⁹ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/mkn/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/>.

- att skapa fysiska förutsättningar, såsom reningsanläggningar eller dagvattenåtgärder som krävs för att planen ska kunna genomföras på ett sätt så att normerna följs.

Vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering

På motsvarande sätt som gäller vid planläggning i regionplan och översiktsplan behöver kommunen vid bestämmande av användningen av mark- och vattenområden i en detaljplan eller områdesbestämmelser ta hänsyn till bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen och till möjligheterna att ordna exempelvis vattenförsörjning. En beskrivning av vilka bestämmelser om allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen som är tillämpliga vid planläggning och förarbetena till dessa bestämmelser finns i avsnitt 4.11.2.

Av de specifika bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen om vad som ska framgå av en detaljplan finns tre paragrafer med koppling till vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering. Det handlar om bestämmelserna i 4 kap. 12, 14 och 16 §§ plan- och bygglagen. I 3 kap. plan- och byggförordningen finns ytterligare en bestämmelse med koppling till frågan om vattenhushållning i detaljplan (3 kap. 20 § PBF).

Enligt 4 kap. 12 § 1 plan- och bygglagen får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka bl.a. översvämning. Av förarbetena framgår att det i denna bestämmelse handlar om att kommunen behöver ett stöd för att kunna garantera genomförandet av erforderliga säkerhetshöjande och skadeförebyggande åtgärder som kan vara en förutsättning för att ett markområde ska kunna bebyggas. Detta görs genom att kommunen ges möjlighet att i detaljplanen ange att bygglov inte får ges förrän en viss skydds- eller säkerhetsanläggning på fastigheten har genomförts (se 4 kap. 14 § 4 PBL). En förutsättning för att det i en detaljplan ska gå att medge bebyggelse under sådana villkor bör dock vara att det redan vid planläggningen kan visas att marken med den föreslagna skydds- eller säkerhetsanläggningen är lämplig att bebygga. Vidare förutsätts att de villkorade åtgärderna är så preciserade och effektbeskrivna att det står klart att de är genomförbara.¹⁰⁰ Vid planläggningen ska kom-

¹⁰⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 428 och 429.

munen också ta ställning till behovet av uppställande av ett villkor om uppförande av en viss anläggning för vattenförsörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för (jfr 4 kap. 14 § 1 PBL). Se mer om denna bestämmelse nedan.

Enligt 4 kap. 12 § 2 plan- och bygglagen får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen. Enligt 4 kap. 12 § 3 plan- och bygglagen får kommunen, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplan bestämma högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken. Dessa två bestämmelser har, med språkliga ändringar, funnits i regelverket sedan den äldre plan- och bygglagens tillkomst (5 kap. 7 § första stycket 11 ÄPBL).

Av förarbetena anges inte något om avrinnande vatten eller andra frågor med koppling till vatten. I stället anges att avsikten är att kommunen genom den fysiska planläggningen ska kunna bidra till att förebygga risker för ohälsa och störningar av olika slag. Detta bör ske genom bestämmelser i detaljplan om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl, bör det också vara möjligt att föreskriva vilka högsta tillåtna värden som ska gälla för sådana störningar från omgivningen som prövas enligt miljöskyddslagen (numera 9 kap. MB).

Av förarbetena framgår vidare att denna typ av planbestämmelser bör få preventiv effekt på framtida miljöförändringar av olämplig art i omgivningen. Man kan också uttrycka det så att en med omsorg prövad lokalisering av viss verksamhet på detta sätt ska kunna få trygghet för framtiden.¹⁰¹ I förarbetena tas buller upp som exempel. När det gäller punkten 3 får planbestämmelser om störnings- eller föroreningsgränser inte innebära att sådana miljö kvalitetsnormer som avses i 5 kap. miljöbalken överträds.¹⁰² Av praxis framgår att de aktuella bestämmelserna inte ger stöd för planbestämmelser om att t.ex. endast tvättmedel utan fosfat får användas inom planområdet.¹⁰³

I 4 kap. 14 § 1 plan- och bygglagen ges kommunen en möjlighet att i en detaljplan ställa krav på att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att exempelvis en viss anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman

¹⁰¹ Se prop. 1985/86:1 s. 586.

¹⁰² Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 4 kap. 12 §.

¹⁰³ Se RÅ 1999 not. 195.

för, har kommit till stånd. Bestämmelsen, som fanns i den äldre plan- och bygglagen (5 kap. 8 § 1 i ÄPBL) och även i byggnadslagen (110 § BL), avser villkor om tillkomst av en viss anläggning för vattenförsörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för.

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen¹⁰⁴ framgår att det av planen ska framgå vilken anläggning villkoret avser och att villkoret behöver ha ett naturligt samband med planens övriga bestämmelser om t.ex. exploateringsrätt och ändamål. Det innebär att en detaljplan som huvudsakligen avser att reglera befintliga förhållanden inte kan innehålla denna typ av villkorade bestämmelser. Vidare framgår av förarbetena att uttrycket väsentlig ändring av markens användning innefattar åtgärder som kan leda till permanentning av fritidshus genom exempelvis tillbyggnader i områden där va-anläggningar inte är utbyggda.

Enligt 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen får kommunen bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter.

Enligt 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen får kommunen, inom områden där det är eller kan uppkomma brist på vatten, i en detaljplan eller områdesbestämmelser också meddela de hushållningsbestämmelser som situationen inom området kräver. Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att kommunen redan vid planläggningen av ett område bör ge besked om byggnader ska medge god hushållning med vatten. Det bör alltså av detaljplanen framgå i vilka områden som t.ex. ett krav på lokalt omhändertagande av dagvatten ska ställas eller i vilka byggnader snålspolande armaturer ska installeras.¹⁰⁵

Av Boverkets föreskrifter om detaljplan framgår bl.a. att planbestämmelser om tekniska anläggningar får avse bl.a. dagvattenanläggningar och dagvattendammar (tabell 5.8). Vidare framgår att allmänna platser får utformas som område för dagvatten (tabell 7.1). Bestämmelsen om villkor för lov eller startbesked (4 kap. 14 § PBL) får på både på allmän plats och kvartersmark avse anläggning för vattenförsörjning (tabell 7.28–7.31).

Enligt Boverkets vägledning är avsikten att detaljplanens utformning ska säkra att bebyggelse blir lämplig ur bl.a. ett vattenförsörjningsperspektiv. Vilka planbestämmelser som kan behöva användas för att markens användning ska bli lämplig sett ur ett vattenförsörj-

¹⁰⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 589.

¹⁰⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 579.

ningsperspektiv varierar med förutsättningarna på platsen. Vad som behöver säkerställas skiljer sig åt beroende på exempelvis hur vattenförsörjningen ska ordnas, vilken mark- och vattenanvändning som anges och vilka risker som behöver hanteras. Reglering kan exempelvis behövas i syfte att bygga ut dricksvattennätet, skydda dricksvattenresursen eller hushålla med dricksvatten.

Det kan finnas flera olika underlag kopplat till vattenförsörjning som är användbara när kommunen ska detaljplanera ett område. Enligt Boverkets vägledning är de viktigaste utgångspunkterna om det finns ställningstaganden i kommunens översiktsplan som rör vattenförsörjningen och om det finns en kommunal vatten- och avloppsplan (va-plan) som beskriver förutsättningarna för det aktuella området. Övriga relevanta underlag kan vara regionala och kommunala vattenförsörjningsplaner, regionplan och regional utvecklingsstrategi. En beskrivning av den regionala vattenförsörjningsplaneringen finns i avsnitt 4.15.

När en detaljplan antas ska det vara utrett och säkerställt att marken blir lämplig för det som har planerats. Under detaljplanarbetet är det därför viktigt att försäkra sig om att kapaciteten på vattenverk, pumpar och ledningsnät är tillräckligt stor och att det finns förutsättningar för att vid behov upprätta nya ledningsnät och annan infrastruktur. Om bebyggelsen inte planeras anslutas till kommunalt vatten och avlopp behöver kommunen bedöma om det finns lokala vattenresurser med tillräcklig kvalitet och kapacitet för enskild vattenförsörjning. Om vattenförsörjningen inte går att lösa är marken sannolikt inte lämplig för den föreslagna bebyggelseutvecklingen.¹⁰⁶

Av detaljplanens plankarta ska framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden (4 kap. 30 § PBL). Planbeskrivningen ska i sin tur innehålla en redovisning av bl.a. planeringsförutsättningarna och hur planen är avsedd att genomföras. Av redovisningen av hur planen är avsedd att genomföras ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt (4 kap. 33 § PBL). Detta avser exempelvis nödvändiga anläggningar för vatten

¹⁰⁶ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/vattenforsorjning/forutsattningarna/>.

och avlopp och vilka tjänster som ska omfattas av en allmän va-anläggning.¹⁰⁷

När det gäller vattenhushållning framgår av Boverkets vägledning att det genom planläggning av exempelvis dagvattendammar och andra dagvattenlösningar går att skapa förutsättningar för återanvändning av vatten. Med stöd av 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen går det också att reglera en byggnads tekniska egenskapskrav med egenskapsbestämmelser om utförande i planen. I detta sammanhang är det viktigt att säkerställa att den tekniska lösning som regleras fungerar i praktiken och får avsedd effekt, annars är det inte lämpligt att reglera den i planen. Planbestämmelser som reglerar tekniskt utförande av byggnader kan snabbt bli föråldrade i takt med att tekniken utvecklas. En detaljplan får heller inte vara mer detaljerad än vad som krävs utifrån syftet med planen. Med tanke på att många detaljplaner gäller i flera decennier innan de ändras, behöver kommunen noga överväga om det finns behov av att införa en reglering av tekniskt utförande. Det behöver också säkerställas att det är möjligt att följa upp ett genomförande av bestämmelserna vid prövning av lov eller startbesked. Sådana bestämmelser är därför normalt olämpliga att använda inom en befintlig bebyggelse.¹⁰⁸

När det gäller frågan om reglering av hantering av dagvatten framgår av Boverkets vägledning att det är viktigt att kommunen med planbestämmelser skapar de förutsättningar som behövs för att genomföra en viss dagvattenlösning. Beroende på om planområdet omfattas av ett verksamhetsområde för dagvatten enligt lagen om allmänna vattentjänster eller inte kan det finnas olika behov av reglering med planbestämmelser.

De tekniska anläggningar eller de tekniska installationer som ingår i en allmän va-anläggning och som inte ska vara allmänt tillgängliga, ska lokaliseras till kvartersmark avsedd för annat än enskilt bebyggande. I en detaljplan betecknas användningen av sådan mark för tekniska anläggningar med beteckningen stora E och användningen preciseras så att det framgår vilken typ av teknisk anläggning eller installation som avses. Det kan handla om fördröjningsmagasin, infiltrationsbädd, brunn, pumpstation osv.

¹⁰⁷ Se exempelvis MÖD:s dom den 30 mars 2020 i mål nr P 10194-18.

¹⁰⁸ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/vattenforsorjning/reglering/hushalla/>.

I den mån en anläggning kan tillföra kvaliteter som kan vara till nytta för allmänheten kan också sådana allmänna anläggningar lokaliseras till allmän plats. Vattenspeglar i form av dammar, ytor eller diken där vatten samlas tillfälligt efter kraftiga regn är exempel som kan vara miljöskapande inslag i en park. Även naturliga eller anlagda våtmarker kan vara inslag i en park- eller ett naturområde som tillför värden utan att begränsa allmänhetens användning av dessa områden. I gatumiljö kan infiltrationsbäddar och fördröjningsmagasin anläggas och antingen döljas eller synliggöras med växtlighet. Dessa anläggningar regleras med egenskapsbestämmelser för utformning av allmän plats.

I den mån det behövs kan kommunen i detaljplan också reservera mark för allmännyttiga dagvattenledningar inom kvartersmark. Ett markreservat för en ledning kan säkras genom ledningsrätt vilket regleras med bestämmelser i ledningsrättslagen.

Bestämmelser om vattenflöden eller bestämmelser som anger vilken teknik som ska användas för att reglera dagvattnet kan inte användas. Genom att ange anläggningens fysiska utbredning, exempelvis dammens eller fördröjningsmagasinets utbredning och djup kan förutsättningarna för att klara ett visst dagvattenflöde dock regleras indirekt. Kommunen kan också reglera markens höjd och lutning och på så sätt reglera markförhållandena så att dagvattenhanteringen kan lösas.

Vid behov kan planbestämmelser också användas för att reglera i vilken mån marken ska vara genomsläpplig. Detta kan exempelvis anges med att marken inte får hårdgöras eller att minst 50 procent av ytan ska vara genomsläpplig. Inom allmän plats betecknas detta på plankartan i klartext som infiltration. Även förekomsten av vegetation kan regleras med planbestämmelser. Denna typ av bestämmelser bör emellertid användas med viss försiktighet. Anledningen till detta är bl.a. att planen kan komma att gälla under lång tid och då vegetation är något föränderligt blir bestämmelserna i praktiken därmed svåra att tillämpa och ha tillsyn över.¹⁰⁹

Senast i samband med antagandet av en detaljplan bör det finnas en dagvattenutredning som anger hur dagvattnet ska hanteras.¹¹⁰

¹⁰⁹ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/dagvatten-vid-detaljplanlaggning/>.

¹¹⁰ Se MÖD 2013:20.

Markreservat

Enligt 4 kap. 6 § plan- och bygglagen får en kommun bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.

Med stöd av bestämmelserna i paragrafen kan markreservat för olika nyttigheter skapas på kvartersmark. Motsvarande regleringsmöjlighet för allmänna platser följer av bestämmelserna i 4 kap. 5 och 8 §§ plan- och bygglagen. Med stöd av detaljplanen kan kommunen reservera mark för att utföra t.ex. en vägslänt eller för att lägga upp snö på vintern. Med energianläggningar avses bl.a. fjärrvärmeledningar, undercentraler, värmeväxlare och markförlagda anläggningar för värmelagring och värmeproduktion. Bestämmelserna om markreservat medför ingen rätt att nyttja marken, men sådan rätt kan säkerställas med stöd av t.ex. expropriationslagen, fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen eller anläggningslagen. I 14 kap. 18 § plan- och bygglagen finns bestämmelser som ger fastighetsägaren rätt att begära att kommunen eller annan huvudman för anläggningen förvärvar nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken.¹¹¹

En bestämmelse om markreservat för gemensamhetsanläggning genomförs genom att en gemensamhetsanläggning inrättas enligt anläggningslagen.

4.11.6 Genomförande av detaljplan

En detaljplans genomförande kan avse frågor om t.ex. byggande av gator, anläggande av vatten och avlopp samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar.

Hur detaljplanen är avsedd att genomföras ska framgå av planbeskrivningen (4 kap. 31 § PBL). Planbeskrivningen ska finnas tillsammans med planen och ska innehålla en redovisning av de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda (4 kap. 33 § första stycket 3 och andra stycket PBL).

¹¹¹ Se prop. 1985/86:1 s. 585.

Av förarbetena framgår att planbeskrivningen exempelvis bör innehålla nödvändiga anläggningar för vatten och avlopp och vilka tjänster som ska omfattas av en allmän va-anläggning.¹¹²

I 6 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om vad som gäller för genomförande av en detaljplan avseende allmänna platser när kommunen är huvudman, dvs. kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen, ordnandet och underhållet av allmänna platser, och fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m.

Enligt 6 kap. 18 och 21 §§ plan- och bygglagen ska kommunen ordna och underhålla gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för i takt med att planen genomförs. Vid enskilt huvudmannaskap kan det i stället handla om inrättande av en gemensamhetsanläggning med stöd av bestämmelserna i anläggningslagen.

I 6 kap. plan- och bygglagen finns också bestämmelser om genomförande av en detaljplan genom ingående av ett s.k. exploateringsavtal. Vad ett exploateringsavtal får avse framgår av 6 kap. 40 § plan- och bygglagen. Av bestämmelsen framgår att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Sådana avtalade åtgärder behöver vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen inte bara avser åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde. För att en bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det också vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Ett exploateringsavtal ska kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare. Hit hör exploatörens bidrag till kostnaderna för exempelvis ordnandet av vattentjänster.¹¹³

Vad som avses med nytta och att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens åtagande framgår av förarbetena från införandet av plan- och bygglagen.¹¹⁴

¹¹² Se exempelvis MÖD:s dom den 30 mars 2020 i mål nr P 10194-18.

¹¹³ Se prop. 2013/14:126 s. 303 och 304.

¹¹⁴ Se prop. 2009/10:170 s. 250 och 251.

Boverket sammanfattar på PBL-Kunskapsbanken att exploateringsavtal är ett alternativt sätt att reglera sådant som har stöd i lag. Avtalsvillkoren får således inte gå utöver det som medges i plan- och bygglagen eller lagen om allmänna vattentjänster.¹¹⁵

Boverket har tagit fram föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning. Av dessa framgår bl.a. att kommunen i planbeskrivningen ska redovisa om den gör bedömningen att genomförandet av detaljplanen kan antas medföra prövningar enligt annan lagstiftning (12 §). Att en detaljplan eller ett givet bygglov inte innebär att en markägare fritas ansvaret att skaffa tillstånd enligt andra författningar framgår av äldre förarbeten.¹¹⁶ Enligt förarbetena till miljöbalken kan förhållandet beskrivas så att planenligheten är en nödvändig, men ofta inte en tillräcklig, förutsättning för att få bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd.¹¹⁷

Av 2 kap. 11 § plan- och bygglagen framgår samtidigt att planläggning och annan prövning enligt plan- och bygglagen som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med det arbetet om det lämpligen kan ske. Bestämmelsen i 2 kap. är generell, men följs upp av andra mer specifika samordningsbestämmelser exempelvis i 4 kap. 35 § om redovisningen i miljökonsekvensbeskrivning och i 5 kap. om kungörande.

4.11.7 Utformnings- och tekniska egenskapskrav på byggnadsverk

Inledning

I 8 kap. plan- och bygglagen finns specifika krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. Vissa krav gäller alltid. Andra krav gäller specifikt i samband med exempelvis prövning av bygglov. Vissa krav är s.k. utformningskrav (8 kap. 1 § PBL). Dessa prövas i första hand i samband med prövning av bygglov. Andra krav är s.k. tekniska egenskapskrav (8 kap. 4, 6 och 7 §§ PBL). Förutsättningarna för att uppfylla de tekniska egenskapskraven bedöms i anmälningsärenden samt inför startbesked i lovärenden.

¹¹⁵ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/forutsattningar-for-genomforande/>.

¹¹⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 107 och 108.

¹¹⁷ Se prop. 1997/98:90 s. 157.

Närmare bestämmelser om vad som krävs för att kraven ska vara uppfyllda framgår av 3 och 4 kap. plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR).

Dagvattenhantering

Som vi har beskrivit tidigare finns inga specifika bestämmelser om dagvatten i plan- och bygglagen eller plan- och byggförordningen.

Plan- och byggregelverket innehåller således inte något särskilt tekniskt krav avseende anläggningar för dagvattenhantering. Däremot finns i 8 kap. generella bestämmelser med krav på anläggningar och tomter som kan vara relevanta för dagvattenhantering.

Av 8 kap. 4 § första stycket plan- och bygglagen framgår att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. bärförmåga, stadga och beständighet (punkten 1), skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön (punkten 3), lämplighet för det avsedda ändamålet (punkten 7) och hushållning med vatten och avfall (punkten 9).

Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven framgår av bestämmelser i 3 kap. plan- och byggförordningen.

I 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen anges exempelvis att för att uppfylla kravet på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, ska ett byggnadsverk vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det inte medför en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa. Detta särskilt inte som följd av exempelvis förorening eller förgiftning av vatten eller mark (punkten 4), bristfälligt hantering av avloppsvatten, rök eller fast eller flytande avfall (punkten 5), respektive förekomst av fukt i delar av byggnadsverket eller på ytor inom byggnadsverket (punkten 6).

Av 3 kap. 16 § plan- och byggförordningen framgår vidare att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som behövs för att göra byggnadsverket lämpligt för sitt ändamål.

I 8 kap. 9 § första stycket plan- och bygglagen anges att en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. I detta sammanhang är av intresse att tomten ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara (punkten 1), att betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken

inte uppkommer (punkten 2) respektive att risken för olycksfall begränsas (punkten 6).

Bestämmelserna i paragrafen överensstämmer med bestämmelserna i 3 kap. 15 § i den äldre plan- och bygglagen. Av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår vidare att med tomt avses ett område som inte är en allmän plats, men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader, likväl som mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.

Av förarbetena framgår att bedömningen av vad som är betydande olägenheter enligt andra punkten (8 kap. 9 § första stycket 2 plan- och bygglagen) måste göras med urskiljning, med hänsyn bl.a. till de förhållanden som råder på platsen. I kraftigt sluttande terräng är det t.ex. naturligt att dagvatten från en högre belägen tomt i viss utsträckning rinner ner över lägre belägna tomter.¹¹⁸

Samtidigt framgår av 8 kap. 15 § plan- och bygglagen att en tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Om det på tomten finns en anordning som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen (exempelvis krav på att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer), ska anordningen i skälig utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Byggnadsnämnden får också besluta att det ska planteras på tomten och att befintlig växtlighet på tomten ska bevaras, om det behövs för att uppfylla kraven.

I 8 kap. 14 § plan- och bygglagen finns en generell bestämmelse med krav på att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. En anordning för ett syfte som avses i 8 kap. 4 § första stycket 2–4, 6 eller 8 plan- och bygglagen, ska hållas i sådant skick att den alltid fyller sitt ändamål.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att underhållet och skicket inte bara avser byggnadsverkets yttre utan också dess inre.¹¹⁹

¹¹⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 517.

¹¹⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 464.

Av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att med termen underhåll avses en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Det kan många gånger vara svårt att ange var gränsen går mellan vad som är underhåll och vad som är standardhöjande åtgärder. Som huvudprincip gäller att till underhåll hänförs sådana åtgärder som behövs för att byggnadens egenskaper och funktioner ska bevaras. Detta innebär givetvis inte att alla delar i en byggnad ständigt måste hållas i skick som nya. Avsikten är i stället att byggnadens funktioner i olika hänseenden inte påtagligt ska försämrats i förhållande till vad som ursprungligen krävdes. Med stöd av bestämmelserna om underhåll kan däremot inte krävas åtgärder som innebär att en byggnad tillförs nya egenskaper och funktioner eller att dess standard höjs.¹²⁰

Föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet hos bärande konstruktioner finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS. Boverkets byggregler avser i första hand krav på byggnader, men i avsnitt 8.9 som handlar om skydd mot olyckor på tomter finns också krav på andra anläggningar än byggnader, exempelvis avseende dammar och brunnar.

I Boverkets byggregler finns också ett antal specifika bestämmelser om dagvatten. I avsnitt 6.5321 anges att för att en byggnad inte ska kunna skadas av fukt ska marken invid denna ges en lutning för avrinning av dagvatten eller förses med anordningar för uppsamling och avledning av dagvattnet, såvida byggnaden inte är utformad för att klara vattentryck.

Som allmänt råd till bestämmelsen gäller att markytan invid byggnaden bör luta från byggnaden med en lutning om 1:20 inom 3 meters avstånd. Om en sådan lutning inte går att åstadkomma bör ett avskärande dike finnas. Vidare anges att för byggnader som inte är utformade för att klara vattentryck bör dränerande skikt invid och under byggnader samt kring dräneringsledningar vara så genomsläppliga att tillförda vattenmängder kan samlas upp och avledas till dräneringsledningar eller motsvarande (allmänt råd i avsnitt 6.5322 om dränering).

¹²⁰ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 8 kap. 14 §.

I avsnitt 6:642 regleras att dagvatteninstallationer ska kunna avleda regnvatten och smältvatten så att risken för översvämning, olycksfall eller skador på byggnader och mark begränsas. Vidare anges att dagvatteninstallationer ska ha anordningar för avskiljning eller behandling av sådana ämnen som kan störa funktionen eller medföra skador på installationen, avloppsanläggningen eller recipienten.

Som allmänt råd gäller att avskiljare bör anordnas om dagvattnet kan innehålla mer än obetydliga mängder av petroleumprodukter, slam eller fasta partiklar.

I avsnitt 6:643 anges att dräneringsvatten ska avledas antingen med självfall direkt till marken, om detta kan ske utan att dräneringen försämrats, eller till dagvattenförande ledningar. Ledningar för dräneringsvatten ska förses med en brunn med slamsamlingsanordning som placeras före ledningens anslutning till dagvattenledningen.

I det allmänna rådet i avsnitt 6:952 om fuktsäkerhet anges att förändringar i omgivning och klimat kan medföra behov av andra tekniska utformningar vid en ändring av en byggnad än de som finns i den befintliga byggnaden. Sådana förändringar kan vara högre grundvattennivå och ökad risk för översvämningar från vattendrag.

I avsnitt 6:962 om avloppsvatten anges att om ett helt eller delvis nytt system installeras ska detta dimensioneras och utföras så att motsvarande kravnivå som i avsnitt 6:64 uppfylls. Rör som inte längre används ska demonteras eller proppas. I avsnitt 6:962 om avloppsvatten nämns också i det allmänna rådet att den förundersökning som ska göras inför installation av ett nytt eller delvis nytt va-system bör omfatta en bedömning av risken för översvämning i byggnaden. Med nyinstallation avses även utbyte av ett befintligt system eller delar av ett befintligt system. Möjligheten till lokalt omhändertagande av dagvatten bör beaktas.

I Boverkets byggregler finns också andra bestämmelser om avlopp och avloppsvatten. Dessa återfinns i första hand i avsnitt 6:6, men också i avsnitt 6:5334 och 6:5335.

Vattenförsörjning

Plan- och bygglagen innehåller inte något särskilt tekniskt krav avseende anläggningar för vattenförsörjning. Precis som beskrivs ovan under rubriken Dagvattenhantering finns i 8 kap. plan- och bygg-

lagen däremot generella bestämmelser med krav på byggnadsverk. Dessa bestämmelser gäller även anläggningar för vattenförsörjning.

Till skillnad från vad som gäller för dagvattenhantering innehåller Boverkets byggregler inte några specifika krav avseende anläggningar för vattenförsörjning. Däremot finns, som vi angav inledningsvis, bestämmelser med koppling till vattenförsörjningsfrågan genom bestämmelserna om installation av tappvatten i avsnitt 6:612 och 6.6.2.

Vattenhushållning

I 8 kap. 4 § första stycket 9 plan- och bygglagen anges att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. hushållning med vatten.

Kravet tillkom vid införandet av den äldre plan- och bygglagen (jfr 3 kap. 3 § första stycket ÄPBL).

Av förarbetena framgår att kravet på hushållning med vatten i byggnader (3 kap. 3 § första stycket ÄPBL) inledningsvis var ett krav som endast ställdes i områden där knapphet på vatten rådde eller befarades uppkomma.¹²¹ År 1995 flyttades bestämmelserna om tekniska egenskapskrav på byggnader från ÄPBL till – den då nya men numera upphävda – lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL). I samband härmed fick kravet på hushållning med vatten i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen sin nuvarande utformning (jfr 2 § BVL).

Förarbetena till lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. innehåller dock inte någon förklaring till vad som avses med hushållning med vatten eller till varför kravet ändrades till att ställas generellt på byggnadsverk i alla områden.

Av 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen framgår dock att för att en byggnad ska anses uppfylla kravet på hushållning med vatten i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen ska den vara projekterad och utförd på sådant sätt att den medger god hushållning med vatten.

Det finns ett bemyndigande för Boverket att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen (10 kap. 3 § 10 PBF). Några sådana specifika föreskrifter har dock inte meddelats. Däremot finns bestämmelser med koppling till vattenhushållningsfrågan i avsnitten 6:623 om rätt temperatur på

¹²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 486.

tappvarmvatten och 6:63 om användning av s.k. övrigt vatten (exempelvis regnvatten) för andra ändamål än dricksvatten i Boverkets byggregler.

Boverkets föreskrifter om bl.a. dricksvatten, grundvatten och dagvatten (se ovan under rubriken Dagvattenhantering) är meddelade med stöd av 10 kap. 3 § 3 plan- och byggförordningen och avser sådana egenskapskrav som behövs avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö enligt bl.a. 3 kap. 9 § 4 plan- och byggförordningen (jfr 8 kap. 4 § första stycket 3 PBL).

Kraven i förordningen handlar om att ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det inte medför en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa som följd av förorening eller förgiftning av vatten eller mark. Detta krav är i sin tur en specificering av det tekniska krav på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö som anges i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen och som ska uppfyllas för att byggnadsnämnden ska kunna ge start- respektive slutbesked för ett byggprojekt.

I avsnitt 2:4 i Boverkets byggregler finns bestämmelser om att för det fall schaktning, fyllning, pålning, sprängning eller andra markarbeten kan komma att påverka byggnaden eller andra närbelägna byggnader, vägar och markanläggningar, ledningar i mark eller andra anläggningar under mark negativt ska skaderiskerna förebyggas. I det allmänna råd som finns till bestämmelsen anges att en undersökning av grundvattenförhållandena kan klarlägga riskerna för sättningsskador och tillfällig eller permanent grundvattensänkning samt därmed sammanhängande sekundära effekter, t.ex. vattenbrist och biologisk nedbrytning. Bevakning av förändringar i befintliga nivåer kan göras genom avvägning av beständiga referenspunkter. Kemiska, fysikaliska och bakteriella risker bör också utredas.

I avsnitt 6.6. i Boverkets byggregler finns föreskrifter om krav på dricksvatten och material som kommer i kontakt med dricksvatten. Av bestämmelserna i Boverkets byggregler framgår bl.a. att det finns särskilda krav på installation och flöde samt temperatur och kvalitet på s.k. tappkallvatten (vatten av dricksvattenkvalitet). Ett krav är att tappvatteninstallationer ska utföras av sådana material att inte ohälsosamma koncentrationer av skadliga ämnen kan utlösas i tappvattnet. Installationerna får inte heller avge lukt eller smak till tappvattnet. Som tillhörande allmänt råd gäller att mängden upplöst bly i vattnet

vid tappställe i kök och tvättställ inte bör överstiga visst värde vid testning (6:62 BBR).

Som allmänt råd gäller också att man vid idrifttagande av tappvatteninstallationer i flerbostadshus, sjukhus, hotell, sporthallar, simhallar och särskilda boendeformer för äldre bör inventera, värdera och dokumentera riskerna för tillväxt av legionellabakterier (6:626 BBR).

Av Boverkets föreskrifter framgår vidare att s.k. övrigt vatten (sådant som inte uppfyller kraven för tappvatten, men som kan användas till uppvärmning, kylning, toalettspolning, tvättmaskiner m.m.) inte får kopplas samman med installationer för tappvatten (6:63 BBR).

Kraven avseende dricksvatten i Boverkets föreskrifter är i första hand en följd av de krav på undvikande av utsläpp av farliga ämnen till dricksvatten eller av ämnen som på annat sätt kan ha en negativ inverkan på dricksvatten enligt punkt 3 e i bilaga I till byggproduktförordningen. Hur plan- och byggregelverket behöver ändras för att uppfylla även de minimikrav för hygien avseende material som kommer i kontakt med dricksvatten som finns i artikel 11 i dricksvattendirektivet har utretts av 2020 års dricksvattenutredning. Som en följd av utredningens förslag beslutade regeringen den 14 september 2023 lagrådsremissen *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*. I skrivande stund har ännu ingen proposition beslutats. Parallellt med detta arbete har Boverket gjort en översyn av byggreglerna i denna del.

I förordningen (1994:99) om vatten- och värmemätare finns särskilda bestämmelser om bl.a. vattenmätare för att mäta hushållsbrukning av vatten.

4.11.8 Bygglov, startbesked och slutbesked

Inledning

Tillstånd (bygglov, rivningslov respektive marklov) krävs för att få utföra vissa byggnads-, rivnings- och markarbeten. Vilka dessa åtgärder är framgår i första hand av bestämmelserna i 9 kap. plan- och bygglagen. Även av detaljplanebestämmelser kan lovplikt framgå. En åtgärd som kommunen i detaljplanen kan ställa krav på bygglov för är exempelvis att anordna eller väsentligt ändra en anläggning för grundvattentäkt (9 kap. 8 § första stycket 5 PBL, jfr 9 kap. 10 § MB).

Ett skäl för att ställa krav på bygglov för att anordna eller väsentligt ändra en anläggning för grundvattentäkt är om det finns problem med grundvattenförsörjningen i form av t.ex. knapphet, risk för saltvatteninträngning eller risk för förorening.¹²² Sådan bygglovsplikt kan begränsas till vissa åtgärder, t.ex. så att det inte krävs lov för att gräva en brunn utan enbart för att borra.

Åtgärder som inte omfattas av krav på lov kan i stället omfattas av krav på anmälan. Vilka åtgärder som omfattas av ett krav på anmälan framgår av 6 kap. plan- och byggförordningen. Av 6 kap. 5 § första stycket 5 plan- och byggförordningen framgår exempelvis att en anmälan krävs vid installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt.

Vilka krav som ska vara uppfyllda för att byggnadsnämnden ska kunna ge lov framgår av bestämmelser i 9 kap. plan- och bygglagen. Vid lovprövningen bedöms i första hand åtgärdens förenlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna, men också om åtgärden uppfyller vissa krav såsom exempelvis utformningskraven i 8 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Om den som avser vidta en bygglovspliktig åtgärd vill veta om åtgärden kan tillåtas på en viss plats kan han eller hon begära att byggnadsnämnden lämnar besked om detta i ett förhandsbesked (9 kap. 17 § PBL). Byggnadsnämndens prövning i ärenden om förhandsbesked ska alltså i första hand avse frågan om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden enligt bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen. Detta innebär att om exempelvis frågan om vattenförsörjning/vattentillgång inte är tillräckligt utredd bör ett negativt förhandsbesked ges.¹²³

Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft (9 kap. 18 § PBL). Syftet med förhandsbeskedet är alltså att den som planerar att utföra ett byggprojekt, där möjligheterna att få lov är svårbedömda, ska kunna undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten i stort prövad i ett första skede. Om sökanden får ett positivt förhandsbesked, innebär alltså detta att han eller hon kommer att vara säker på att den aktuella åtgärden kommer att tillåtas på

¹²² Se prop. 1990/91:146 s. 56.

¹²³ Se MÖD:s dom den 25 maj 2020 i mål nr P 7133-19.

den avsedda platsen. Förhandsbeskedets bindande verkan innebär bl.a. att prövningen i bygglovsärendet får avse enbart sådana frågor som inte har avgjorts genom förhandsbeskedet.¹²⁴

Förutsättningarna för att ge bygglov framgår av bestämmelserna i 9 kap. 30–32 a § plan- och bygglagen. Om en åtgärd ska vidtas inom ett område med detaljplan får åtgärden inte strida mot planen. Om en åtgärd ska vidtas utanför ett område med detaljplan får åtgärden inte strida mot områdesbestämmelserna. I båda situationerna ska kommunen, precis som vid planläggning, beakta bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen. Ska åtgärden vidtas inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser är dock detta hänsynstagande begränsat till sådana intressen som inte redan anses vara avgjorda i planen.

Vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vid prövning av en åtgärd som ska vidtas utanför ett område med plan ska enligt förarbetena översiktsplanen vara vägledande.¹²⁵

I vissa situationer får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan. Dessa bestämmelser med förarbeten beskrivs närmare i avsnitt 8.3.9.

Som vi har beskrivit ovan framgår av 4 kap. 14 § plan- och bygglagen därutöver att kommunen i en detaljplan får bestämma om vissa krav för att lov eller startbesked ska kunna ges. Ett sådant krav är att en viss anläggning för vattenförsörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för har kommit till stånd (4 kap. 14 § 1 PBL).

Innan en lov- eller anmälningspliktig åtgärd får vidtas krävs dels att lovbeslutet är verkställbart, dels att byggnadsnämnden har gett ett startbesked (9 kap. 40 § respektive 10 kap. 3 och 23 §§ PBL). Med startbeskedet godkänner byggnadsnämnderna att en lov- eller anmälningspliktig åtgärd får påbörjas. Ett villkor för att nämnden ska kunna ge ett startbesked är att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I första hand handlar det om en bedömning av om de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen kommer att kunna uppfyllas. För att byggnadsnämnden ska kunna göra denna bedömning krävs att byggherren inför beslut om startbesked har tagit fram en kontrollplan som bl.a. säkerställer

¹²⁴ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 9 kap. 17 och 18 §§.

att alla väsentliga tekniska egenskapskrav i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen uppfylls. För åtgärder som endast omfattas av krav på anmälan, såsom exempelvis vid uppförande av ett komplementbostadshus, gör kommunen dessutom en bedömning av om vissa av de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen kommer att kunna uppfyllas.

När en byggåtgärd har vidtagits får byggnadsverket inte tas i bruk förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (10 kap. 4 § PBL). Byggnadsnämnden ger slutbesked först när byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda (10 kap. 34 § PBL).

Bygglovsutredningen har föreslagit ett nytt regelverk för bygglov i plan- och bygglagen.¹²⁶ I skrivande stund har förslagen ännu inte genomförts. Läs mer om Bygglovsutredningens förslag i avsnitt 2.5.2.

Miljökvalitetsnormer för vatten

I praktiken uppkommer frågor om miljökvalitetsnormer sällan vid prövning av förhandsbesked eller lov.

Av bestämmelserna i 9 kap. plan- och bygglagen följer att kravet på att miljökvalitetsnormer, genom kravet i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, ska följas i vissa situationer. En sådan situation är när en ansökan om bygglov eller förhandsbesked avser en åtgärd som ska vidtas utanför ett område med detaljplan (9 kap. 31 § 3 PBL). Detta gäller dock inte om fråga är om en sådan mindre åtgärd som avses i 9 kap. 31 a § plan- och bygglagen.

Även vid prövning av en åtgärd som avviker från en detaljplan kan bestämmelserna om miljökvalitetsnormer bli aktuella om åtgärden antas medföra en betydande miljöpåverkan (9 kap. 31 e § PBL).

Vidare kan vid prövning av förutsättningarna för marklov bestämmelsen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen bli tillämplig (9 kap. 35 § första stycket 5 b). Ett skäl för detta är att markåtgärder kan försämra markens genomsläpplighet, t.ex. om tomtmark som inte tidigare varit asfalterad ska asfalteras eller om naturgräs ersätts med konstgräs.¹²⁷ Ett annat skäl är att en åtgärd som avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats kan vara

¹²⁶ Se SOU 2021:47.

¹²⁷ Se prop. 2017/18:163 s. 89.

avgörande för dagvattnets avrinning från detaljplanområdet och hur höjdläget bestäms kan på så sätt påverka hur stor mängd dagvatten som avrinner till vattenmiljön.

Vid lovprövning av en åtgärd som också kräver en anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken är det vidare viktigt att byggnadsnämnden upplyser den sökande om behovet av miljöprövning (10 kap. 22 § PBL).

Vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvattenhantering

Frågor om ordnande av vattenförsörjning uppkommer ofta i ärenden om förhandsbesked. Skälet för detta är att prövningen vid en ansökan om förhandsbesked avser frågan om den sökta åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen och platsen i dessa fall normalt inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser.

För att kunna tillåtas på den avsedda platsen behöver åtgärden uppfylla de allmänna intressen om bl.a. lämplig markanvändning med hänsyn till möjligheten att ordna vattenförsörjning som kommer till uttryck i 2 kap. 5 § första stycket 3 plan- och bygglagen. För att ett positivt förhandsbesked ska kunna ges behöver alltså grundläggande förutsättningar för markens lämplighet för den avsedda åtgärden vara klarlagda. En sådan grundläggande förutsättning är att vattenförsörjningen på den tilltänkta platsen går att ordna. Det är således inte lämpligt att hänskjuta frågan om vattenförsörjning till bygglovsskedet. Om frågan om vattenförsörjning inte är tillräckligt utredd bör ett negativt förhandsbesked ges.

I kommunens utredning om möjlighet att ordna vattenförsörjning behöver också ingå hur den sökta åtgärden påverkar grannfastigheternas vattentäkter och om åtgärden föranleder krav på kommunen att inrätta eller utöka ett verksamhetsområde för en allmän va-anläggning. I praxis har fastslagits att det är byggnadsnämnden som ska se till att vattenutredningen får ett sådant innehåll att det är möjligt att bedöma om vattenförsörjningen på den tilltänkta platsen går att ordna.¹²⁸

Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked är den bedömning som gjorts avseende vatten och avlopp i översiktsplanen vägledande.

¹²⁸ Se exempelvis MÖD:s domar den 25 maj 2020 i mål nr P 7133-19, den 12 juni 2020 i mål nr P 5207-19, den 17 december 2020 i mål nr P 6079-19 och den 30 september 2021 i mål nr P 9576-20.

Hanteringen av frågor om vattenförsörjning, vattenhushållning och dagvatten i lovärenden ser olika ut beroende på om fråga är om lov för en åtgärd inom eller utanför ett område med detaljplan.

Om fråga är om lov för en åtgärd som ska vidtas inom ett område med detaljplan hanteras frågorna i första hand beroende på hur de har reglerats i detaljplanen (9 kap. 30 § PBL). Vilka planbestämmelser uppföljningen i bygglovet kan avse beskrivs närmare i avsnitten 8.3.6, 8.3.8, 9.4.5 och 9.4.7.

Byggnadsnämnden ska också pröva om åtgärden uppfyller vissa krav i 2 och 8 kap. plan- och bygglagen. Det kan handla om krav på att lokaliseringen, placeringen och utformningen av byggnadsverk inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL).

Det kan också handla om att en obebyggd tomt ska ordnas så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer (8 kap. 9 § PBL).

Som vi beskrev ovan ska byggnadsnämnden, innan en lov- eller anmälningspliktig åtgärd får vidtas, ge ett startbesked.

I det här sammanhanget är det intressant att det för åtgärder som inte kräver lov krävs en anmälan för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning i en byggnad eller inom en tomt (6 kap. 5 § PBF).

Detta krav finns för att byggnadsnämnden ska kunna göra en bedömning av om installationen eller ändringen av anläggningen kommer att kunna uppfylla sådana föreskrivna tekniska krav som innebär att startbesked kan ges (jfr 10 kap. 23 § PBL). Kravet på anmälan gäller dock endast för sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov.

Inför beslutet om startbesked, oavsett om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig ska byggherren se till att det finns en kontrollplan som bl.a. säkerställer att alla väsentliga tekniska egenskapskrav i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen uppfylls, dvs. bl.a. krav på hushållning med vatten.

Slutligen ska byggnadsnämnden ge slutbesked först när byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda, exempelvis krav på skyddsåtgärder för att motverka översvämning.

4.11.9 Tillsyn

Inledning

Slutligen finns i plan- och byggregelverket en tillsynsprocess för att säkerställa att kraven i plan- och byggregelverket uppfylls (11 kap. PBL och 8 kap. PBF).

Tillsynen omfattar efterlevnaden av regelverkets föreskrifter, men också efterlevnaden av domar och andra beslut som har meddelats med stöd av regelverket (11 kap. 2 § PBL).

Tillsynen utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer och av byggnadsnämnden (11 kap. 3 § första stycket PBL).

Tillsynsmyndigheten ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i regelverket (11 kap. 5 § PBL).

Byggnadsnämndens tillsyn

Byggnadsnämndens ansvar avser tillsynen över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen och föreskrifter i anslutning till lagen, men också generellt efterlevnaden av bestämmelserna i 8 kap. 1–18 och 24–26 §§ samt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen med anslutande föreskrifter (8 kap. 2 § PBF). Kommunens hänsynstagande till vattenförsörjning vid planläggning enligt 2 kap. plan- och bygglagen ingår alltså inte i denna tillsyn. Däremot ingår byggherrens uppfyllande av de krav på tekniska egenskaper på byggnadsverk som framgår exempelvis av Boverkets byggregler.

Om byggnadsnämnden, oftast efter en anmälan, får kännedom om att en byggherre eller fastighetsägare inte har följt någon av de aktuella bestämmelserna har byggnadsnämnden en möjlighet att besluta om lovföreläggande, föreläggande om underhållsutredning, åtgärdsföreläggande, rättelseföreläggande, rivningsföreläggande, föreläggande för ökad trafiksäkerhet eller föreläggande om stängsel beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (11 kap. 17–24 §§ PBL). Byggnadsnämnden har också en möjlighet att vid vissa omständigheter besluta om förbud mot fortsatt arbete eller åtgärd eller förbud mot användning av byggnadsverk. Slutligen ska byggnads-

nämnden ta ut en byggsanktionsavgift om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. plan- och bygglagen eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ plan- och bygglagen (11 kap. 51 § PBL). Se mer om byggnadsnämndens tillsyn i avsnitten 8.3.10 och 9.4.5.

Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen ska i vissa fall överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (11 kap. 10 och 11 §§ PBL). Detta gäller om planbeslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om kommunen medger det, får ett planbeslut upphävas i en viss del.

Länsstyrelsens överprövning kan begränsas av innehållet i ett planeringsbesked. Exempelvis kan länsstyrelsen ha givit ett planeringsbesked som säger att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken kommer att följas. Överprövningen får då inte gälla denna fråga (5 kap. 10 f § och 11 kap. 10 a § PBL). Om länsstyrelsen under arbetet med att ta fram planen har bedömt att det finns en risk att planen kommer att kunna medföra att en miljökvalitetsnorm inte kommer att följas får länsstyrelsen förena ett planeringsbesked med villkor. Har dessa villkor iakttagits av kommunen får överprövningen av planen inte heller avse den fråga som villkoren omfattar (11 kap. 10 a § PBL). Om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser, återinträder dock överprövningsmöjligheten (11 kap. 10 a § PBL).

Väsentligt ändrade planeringsförhållanden som kan medföra att planeringsbeskedets rättskraft bryts kan enligt förarbetena vara ny lagstiftning, ny kunskap till följd av en upprättad miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en strategisk eller specifik miljöbedömning (se 6 kap. 11 § 4 och 6 kap. 35 § 6 MB), nya miljökvalitetsnormer och substantiella förändringar i omgivningen, om lång tid har förflutit sedan planeringsbeskedet meddelades.¹²⁹

Under perioden 2019–2022 överprövade länsstyrelsen totalt 129 detaljplaner, varav 71 upphävdes. I genomsnitt överprövades således cirka 32 detaljplaner och upphävdes cirka 18 detaljplaner per år. Det vanligaste skälet till att en detaljplan överprövas är att den antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Under 2022 överprövades endast fyra detaljplaner och upphävdes endast en detaljplan utifrån ingripandegrunden att en miljökvalitetsnorm inte följs.¹³⁰

I likhet med situationen för detaljplan får regeringen eller länsstyrelsen för ett vist geografiskt område (förordnandeområde), om det finns särskilda skäl, besluta att det som enligt 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen gäller för länsstyrelsens prövning av kommunens beslut också ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. (11 kap. 12 § första stycket PBL).

Om länsstyrelsen beslutar att överpröva ett lov eller förhandsbesked inom ett sådant utpekat område, får länsstyrelsen besluta att lovet eller förhandsbeskedet inte ska gälla förrän prövningen har avslutats (11 kap. 12 § andra stycket PBL).

Sammantaget innebär det att om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs eller en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till exempelvis risken för översvämning, kan länsstyrelsen överpröva lovet eller förhandsbeskedet.

Vid utgången av 2022 fanns det totalt 57 förordnandeområden för lov och förhandsbesked. Länsstyrelserna fick under år 2022 in 17 kommunala beslut om lov eller förhandsbesked som omfattas av ett utpekat tillsynsområde. Av dessa överprövades tre beslut och upphävdes två beslut helt eller delvis av länsstyrelserna. Jämfört med

¹²⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 31–32 och 34.

¹³⁰ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overprovade-detaljplaner/>.

föregående år ligger antalet överprövade och upphävda beslut på ungefär samma nivå.¹³¹

För att markera en restriktiv tillämpning av 11 kap. 12 § plan- och bygglagen har det föreskrivits att det måste finnas särskilda skäl för att ett förordnande enligt första stycket ska kunna utfärdas. Ett särskilt skäl enligt förarbetena kan vara att länsstyrelsen av erfarenhet vet att en viss byggnadsnämnd inte tillräckligt beaktar riksintressena enligt miljöbalken inom ett visst område.¹³² Särskilda skäl i den meningen kan därmed baseras på att en kommun exempelvis antar en översiktsplan mot länsstyrelsens invändningar i dess granskningsyttrande (se avsnitt 4.11.4).¹³³

Länsstyrelsens beslut enligt bestämmelsen att helt eller i en viss del upphäva en kommuns beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL). Se mer om länsstyrelsens tillsyn i avsnitt 7.2.3 och 8.3.10.

Regeringens tillsyn

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande) (11 kap. 15 och 16 §§ PBL). Denna möjlighet har regeringen dock endast om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller för att samordna regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner.

Om miljökvalitetsnormer inte följs eller en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till exempelvis risken för översvämning utgör däremot inte skäl för att utfärda ett planföreläggande.

Se mer om regeringens tillsynsmöjligheter i avsnitt 7.2.12.

¹³¹ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/statlig-tillsyn-av-lov-och-forhandsbesked/>.

¹³² Se prop. 1985/86:1 s. 803.

¹³³ Se prop. 1985/86:1 s. 804.

4.12 Miljöbalken

4.12.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de krav på och den process för vattenfrågor som finns i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Även några av föreskrifterna från Havs- och vattenmyndigheten respektive Sveriges geologiska undersökning omnämns. Beskrivningen avser bestämmelser med koppling till de vattenfrågor som ingår i vårt uppdrag, dvs. regleringen av miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning.

I kapitel 7–9 följer en beskrivning av de utmaningar som vi har identifierat kopplade till regleringen av dessa vattenfrågor.

Vi inleder med en övergripande genomgång av var i regelverket de aktuella vattenfrågorna omnämns.

Bestämmelserna om *miljökvalitetsnormer för vatten* finns i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens respektive Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter.

Bestämmelser med koppling till *dagvattenhantering* finns i första hand i 9 och 11 kap. miljöbalken.

Bestämmelser med koppling till *dricksvattenförsörjning* finns i första hand i 3 och 9 kap. miljöbalken (3 kap. 8 § och 9 kap. 6 f § MB). Termen vattenförsörjning ingår också i definitionen av termen vattentäkt i 11 kap. 5 § miljöbalken.

Bestämmelser med koppling till frågan om *bushållning med vatten* finns i nio paragrafer i miljöbalken (1 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 1, 10–13 §§, 6 kap. 2 § och 22 kap. 25 § MB).

I miljöbalken finns också bestämmelser med krav på *bushållning med vattenområden* och krav på *skydd av vattenområden* (7 kap. 21 och 22 §§ MB) eller skydd av områden som är särskilt lämpliga för anläggning för vattenförsörjning (3 kap. 8 § MB).

I miljöbalken finns också bestämmelser om krav på tillstånd för vattenuttag och vattentäkter (11 kap. 9 § MB) och skydd av vattenområden (3 kap. 8 § och 7 kap. 21 och 22 §§ MB).

Innehållet i och förarbetena till de aktuella bestämmelserna beskrivs närmare nedan. I några fall beskrivs praxis. Annars redovisas praxis närmare i kapitel 7–9.

4.12.2 Hushållningsbestämmelserna

Bestämmelser med krav på hushållning med vatten liksom om återanvändning, återvinning och annan hushållning med material, råvaror och energi förekommer i miljöbalken (1 kap. 1 § och 3 kap. 10 och 11 §§ MB). Dessa bestämmelser har sitt ursprung i den tidigare lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

I 1 kap. 1 § miljöbalken finns balkens portalparagraf som redovisar balkens mål och hur dessa ska tillämpas. Enligt 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Av andra stycket 5 i samma paragraf framgår att miljöbalken ska tillämpas så att bl.a. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket 5 miljöbalken preciseras närmare i 2 kap. 5 § miljöbalken och ligger till grund för tillstånds- och tillsynsmyndigheternas prövning av olika verksamheter. Vid prövningen ska myndigheterna beakta möjligheterna för verksamhetsutövare att inom ramen för den sökta verksamheten iaktta möjligheterna till resurshållning i skilda avseenden.

Av 1 kap. 2 § miljöbalken framgår att balkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Se mer om bestämmelsen och dess förarbeten i avsnitt 3.2.2.

Enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska, om ett område enligt 3 kap. 5–8 §§ miljöbalken är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Bestämmelsen är en avvägningsbestämmelse mellan oförenliga riksintressen och intressant i detta sammanhang är att utgångspunkten vid avvägningen är att företräde ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Av förarbetena framgår att avvägningen är mycket fri och i princip densamma som gäller enligt 3 kap. 1 § miljöbalken.¹³⁴ Av senare förarbeten framgår att det långsiktiga tidsperspektivet har betydelse liksom lösningar som tillgodoser flera intressen. Bedömningen ska i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Även Sveriges internationella åtaganden ska beaktas i prioriteringen av riksintresse.¹³⁵

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken och avvägningen mellan olika riksintressen sker ofta i beslut om regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. I 3 kap. 11 § miljöbalken finns därför också en bestämmelse som anger att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt miljöbalken ska se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa (se också 3 kap. 12 och 13 §§ MB).

Av 22 kap. 25 § första stycket 10 miljöbalken framgår att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om bl.a. villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser (se mer om regleringen av vattenverksamheter i avsnitt 4.12.9).

4.12.3 Miljökvalitet i vattenmiljön

Bestämmelser om miljökvalitet finns i 5 kap. miljöbalken. En del av dessa bestämmelser handlar om miljökvalitetsnormer och vissa av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer gäller specifikt för vatten. Bestämmelserna om miljökvalitet och miljökvalitetsnormer infördes i svensk rätt i samband med införandet av miljöbalken 1999.

¹³⁴ Se prop. 1985/86:3 s. 78.

¹³⁵ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 35.

Av förarbetena framgår att den svenska regleringen av miljökvalitetsnormer för vatten var det svenska tillvägagångssättet för genomförande av miljömålen i vattendirektivets artikel 4.1 (jfr artikel 11.1).¹³⁶ Det framgår dock inte om uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten” är avgränsat till miljömålen som följer av artikel 4.1 eller också inbegriper de miljömål som följer av tillämpningen av artikel 4.4, 4.5 och 4.7.

Definition av uttrycket miljökvalitetsnormer för vatten

Trots omnämnande av uttrycket ”miljökvalitetsnorm för vatten” i förarbetena finns ingen definition av detta uttryck i svensk rätt. Den legaldefinition som finns avser termen miljökvalitetsnormer (5 kap. 1 § miljöbalken). Enligt definitionen avses med termen miljökvalitetsnormer föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Av förarbetena framgår att avsikten med det då nya instrumentet miljökvalitetsnormer var att komma till rätta med rådande miljöproblem och hjälpa till med att undvika framtida miljöproblem.¹³⁷ När bestämmelserna om miljökvalitetsnormer infördes som styrmedel var många remissinstanser positiva.¹³⁸ Det fanns också remissinstanser som ansåg att det saknades svar på flera viktiga punkter om hur miljökvalitetsnormer skulle fungera i praktiken, däribland Boverket, Sveriges kommuner och regioner (då Sveriges kommuner och landsting) och länsstyrelserna. Naturvårdsverket, bland andra, ansåg att miljökvalitetsnormer även borde inbegripa biologisk mångfald i större utsträckning. Verket föreslog att en punkt skulle införas med innebörden att högsta eller lägsta förekomst i miljön av fysiska eller biologiska eller andra förutsättningar för biologisk mångfald skulle kunna anges.¹³⁹

Regeringen ansåg tvärtom att miljökvalitetsnormer skulle ange föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas

¹³⁶ Se prop. 2017/18:243 s. 141 och 147.

¹³⁷ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 255.

¹³⁸ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 245.

¹³⁹ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 252.

för eller miljön eller naturen kan belastas med utan fara.¹⁴⁰ Ställningstagandet innebar att regeringen inte ansåg det lämpligt att föreskriva om habitat- eller artrelaterade normer vid detta tillfälle. I stället bedömde regeringen att förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden uppnås genom att föroreningsnivåer och störningsnivåer hålls på en för dessa ofarlig nivå.¹⁴¹

I 5 kap. 2 § miljöbalken finns fyra kategorier av miljökvalitetsnormer som enligt förarbetena definieras som gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och andra normer.¹⁴² De två första kategorierna avser förorenings- och störningsnivåer, medan indikativa normer avser organismer som kan visa på föroreningar eller andra störningar. Den fjärde kategorin har ingen tydlig avgränsning utan inkluderar de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i EU.¹⁴³

Krav på att följa miljökvalitetsnormer för vatten

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Kravet återkommer på flera platser i balken, se exempelvis 24 kap. 5 § miljöbalken. Kravet gäller oavsett vilken punkt i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken som normen faller inom. Den ursprungliga lydelsen att säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls ersattes av "följa" 2010 eftersom dessa normer, enligt förarbetena, ska följas. Avsikten i förarbetena är att, i och med att normerna ska följas, har de rättsverkan.¹⁴⁴

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller en kommun inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av till-

¹⁴⁰ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 256.

¹⁴¹ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 256 och 257.

¹⁴² Se prop. 2009/10:184 s. 40.

¹⁴³ Se prop. 2003/04:2 s. 22.

¹⁴⁴ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 258 och prop. 2009/10:184 s. 37.

stånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Enligt 5 kap. 6 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 4 §. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Bestämmelserna i 5 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken infördes 2019. Av förarbetena framgår att bestämmelserna tillkom som en följd av EU-domstolens *Weser*-dom (läs mer om denna i avsnitt 7.2.2.). Av förarbetena framgår också vad som avses med att vattenmiljön försämrats på ett otillåtet sätt eller ett äventyrande inträffar (se vidare avsnitt 7.2.4).¹⁴⁵

Fastställande av miljökvalitetsnormer för ytvatten

Enligt 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.

För ytvatten ska kvalitetskraven fastställas så att ytvattenförekomsterna uppnår en god ytvattenstatus (4 kap. 4 § VFF) och säkerställa att nuvarande status inte försämrats (4 kap. 2 § VFF).

För att kunna föreskriva om kvalitetskrav ska vattenmyndigheten först klassificera ytvattenförekomstens ekologiska och kemiska status. Detta görs utifrån Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Ekologisk status klassificeras med hjälp av kvalitetsfaktorer som delas in i grupperna biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska. Statusen bedöms utifrån en femgradig skala: hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig. För särskilda förorenande ämnen finns bestämmelser i 2 kap. 4 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.¹⁴⁶

Biologiska kvalitetsfaktorer består av parametrarna fisk, plankton, klorofyll och bottenfauna. Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer består av närsalter (de kemiska parametrarna fosfor och kväve) och parametrarna pH, syrehalt, siktdjup och särskilda förorenande ämnen.

¹⁴⁵ Se prop. 2017/18:243 s. 154.

¹⁴⁶ Havs- och vattenmyndigheten, Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus, Rapport 2016:26, s. 21.

Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer rör vattenförekomstens konnektivitet, hydrologi och morfologi (se mer om detta i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten).

Kvalitetskrav för en ytvattenförekomsts kemiska status avser gränsvärden för prioriterade kemiska ämnen. Regleringen i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter sker med utgångspunkt i ämnen som anges i en lista i prioämnesdirektivets bilaga I–II, men Havs- och vattenmyndigheten har också tagit fram några kompletterande gränsvärden. Ämnen som omfattas är exempelvis kadmium och kvicksilver.

Kravet avseende kemisk status är mindre komplicerat än för ekologisk status genom att delas in i god och ej god status, dvs. god kemisk ytvattenstatus uppnås när halterna av prioriterade ämnen i en vattenförekomst inte är högre än en viss omfattning (se bilaga 6 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificeringen och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten).

I 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen tydliggörs också att kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, dvs. gränsvärdesnormer.

Varje ytvattenförekomst har på så sätt en statusbedömning och en kravnivå avseende ett antal kvalitetsfaktorer som ska ha uppnåtts 2015 eller 2021 alternativt 2027. Om uppnåendet av normen förhindras av naturliga förhållanden får normen uppnås bortom 2027 (4 kap. 9 § VFF), förutsatt att bl.a. alla förbättringar som behövs och som kan åstadkommas innan 2027 redovisas (4 kap. 8 § VFF).

I och med klassificeringen är tanken att skillnaden mellan vad som har definierats som god ekologisk status eller potential och god kemisk status för vattenförekomsten och den nuvarande statusen ska ha synliggjorts. Bedömningen av den nuvarande statusen får också betydelse för tillämpningen av icke-försämrings- och även-tyrandeförbuden (se mer om detta i avsnitt 7.2.4).

Fastställande av miljökvalitetsnormer för grundvatten

Vattenmyndigheterna ska fastställa miljökvalitetsnormer för grundvatten (4 kap. 1–2 och 5 §§ VFF). Processen för att göra detta är inte densamma som för ytvatten (4 kap. 8 a § VFF). Samtidigt finns vissa

likheter i och med att kvalitetskrav för grundvatten också ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras (4 kap. 2 § VFF) och förlängd tidsfrist samt mindre stränga krav kan tillämpas (4 kap. 9 och 10 §§ VFF). Enligt 4 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen ska kvalitetskraven för grundvatten fastställas så att alla grundvattenförekomster uppnår god grundvattenstatus enligt bestämmelserna i bilaga V till vattendirektivet och bilagorna I–IV till grundvattendirektivet. Sveriges geologiska undersökning är den myndighet som utfärdar föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.

Med grundvattenstatus menas det tillstånd en grundvattenförekomst har och som bestäms av vattnets kvantitativa eller kemiska status, beroende på vilken av dessa som är sämst (1 kap. 5 § VFF). Enligt vattenförvaltningsförordningen avser kvantitativ status ett tillstånd relaterat till direkta och indirekta vattenuttags påverkan på en grundvattenförekomst och uttrycks såsom ”god” eller ”otillfredsställande”, klassificerad i enlighet med bilaga V i vattendirektivet (1 kap. 5 § VFF). Kemisk grundvattenstatus avser den kemiska sammansättningen hos en grundvattenförekomst och uttrycks såsom ”god” eller ”otillfredsställande”, klassificerad i enlighet med bilaga V i vattendirektivet och bilagorna I–IV i grundvattendirektivet (1 kap. 5 § VFF). I vissa sammanhang får grundvattnets status också inverkan på den ekologiska statusen hos ytvattnet, i och med att statusen på det grundvattenberoende ekosystemet i ytvattnet är beroende av att grundvattnet har en god status (se exempelvis 4 kap. 5 § Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter [SGU-FS 2023:1] om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten och punkten 2.1.2 i bilaga V till vattendirektivet). I och med att det strängaste kravet ska gälla (4 kap. 7 § VFF) kan på så sätt den ekologiska statusen hos ytvattnet påverkas vad som avses med en god grundvattenstatus.¹⁴⁷

Miljökvalitetsnormer för grundvatten är riskbaserade föreskrifter som ska säkerställa att risk för försämrad kvalitet eller kvantitet åtgärdas. I och med att miljökvalitetsnormer för grundvatten endast har två statusnivåer skiljer de sig från miljökvalitetsnormer för ekologisk status som har flera statusnivåer men liknar gränsvärdena för kemisk ytvattenstatus.

¹⁴⁷ Se EU-domstolens mål C-559/19 Kommissionen mot Spanien.

Enligt Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter ska vattenmyndigheten fastställa miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomster baserat på information framtagen enligt Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten och information framtagen enligt 6 kap. vattenförvaltningsförordningen (2 kap. 1 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter [SGU-FS 2023:2] om miljökvalitetsnormer för grundvatten).

Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter gäller för grundvattenförekomster som används för uttag större än 10 kubikmeter/dygn eller uttag för dricksvattenförsörjning till fler än 50 personer, eller som medger framtida användning till dessa ändamål (1 kap. 1 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten). Föreskrifterna gäller även för grundvattenförekomster där mänskliga verksamheter kan medföra miljökonsekvenser på grundvattenanslutna ytvattenförekomster eller grundvattenberoende terrestra ekosystem (1 kap. 1 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten).

För varje grundvattenförekomst ska vattenmyndigheten bedöma om mänskliga verksamheter (såsom urban markanvändning) ensamt eller tillsammans ger sådana miljökonsekvenser som leder till att grundvattenförekomsten riskerar att inte uppnå eller bibehålla god kemisk grundvattenstatus respektive god kvantitativ status (3 kap. 1 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten).

Vattenmyndigheterna ska för varje grundvattenförekomst även fastställa tröskelvärden för kemisk status (3 kap. 4–5 §§ Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten). Vattenmyndigheten ska dessutom fastställa ett ”vända trend-värde” för de grundvattenförekomster där det finns risk för att inte uppnå eller bibehålla god kemisk grundvattenstatus. Dessa värden ska fastställas för förorenande ämnen och indikatorer som riskerar att överskrida ett tröskelvärde (3 kap. 7 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten). Ett sådant värde ska generellt utgöra cirka 75 procent av tröskelvärdet (3 kap. 8 § Sveriges geologiska undersöknings före-

skrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten).

En grundvattenförekomst ska klassificeras till god kemisk grundvattenstatus respektive god kvantitativ status om den efter genomförd riskbedömning bedömts att utan risk kunna bibehålla god kemisk grundvattenstatus respektive god kvantitativ status (se 4 kap. 2–5 §§ Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten).

Beslut om miljökvalitetsnorm för vatten

När vattenmyndigheten har slutfört klassificeringen sätts miljökvalitetsnormer för varje yt- och grundvattenförekomst i vattendistriktet genom en föreskrift som upprättas av den länsstyrelse som är utsedd att vara vattenmyndighet och som beslutas av särskilda vattendelegationer (se 4 kap. 8 b § VFF och 1 § förordningen om vattendelegationerna). I föreskrifterna definieras i 2 § två sätt att beskriva miljökvalitetsnormer för vatten.

- Kvalitetskrav: den ekologiska status, kvantitativa status eller ekologiska potential och kemiska status som ska uppnås i en vattenförekomst (miljökvalitetsnorm).
- Övergripande kvalitetskrav (miljökvalitetsnorm) för ekologisk status/potential: den sammanvägda ekologiska kvaliteten som ska uppnås i en vattenförekomst.

För kemisk status definieras det övergripande kvalitetskravet för sig i myndigheternas föreskrifter och avser kvaliteten som ska uppnås för varje ämne, utom för vattenförekomster med mindre strängt krav enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. I övrigt framgår det övergripande kvalitetskravet för ytvatten och grundvatten av föreskrifterna och deras bilagor. Där framgår även tidsfristen och om ett mindre strängt krav har nyttjats.¹⁴⁸

Av 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken framgår att miljökvalitetsnormer vid behov ska omprövas. Från januari 2019 ska vattenmyndigheten, under vissa förutsättningar, pröva om en miljökvali-

¹⁴⁸ Se exempelvis Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt föreskrifter: Länsstyrelsen i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikts) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Bottenhavets vattendistrikt (22FS 2021:5).

tetsnorm ska ändras under löpande förvaltningscykel, efter begäran om yttrande från en prövningsmyndighet i ett pågående miljöbalks-ärende. Detta följer av 19 kap. 5 § 7 och 22 kap. 13 § miljöbalken, tillsammans med 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen.

Förvaltningsplan

Varje vattenmyndighet ska besluta om en förvaltningsplan som ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet, på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden inom distriktet (5 kap. 1 § VFF). Vid behov får vattenmyndigheten besluta om delförvaltningsplaner som beaktar särskilda aspekter på vattenmiljöförvaltningen (5 kap. 2 § VFF). Vid revidering av förvaltningsplanen ska vattenmyndigheten, senast tre år innan den nya planen ska träda i kraft, upprätta en tidtabell och ett arbetsprogram för utarbetandet av planen samt en redogörelse för vilka samråd som planeras (5 kap. 3 § 1 VFF). Senast två år innan ikraftträdande ska en preliminär översikt över väsentliga frågor som rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön tas fram och senast ett år innan ikraftträdande ska ett förslag till förvaltningsplan presenteras och samrådask (5 kap. 3 § 2 och 3 VFF). Arbetet med vattenförvaltning sker i förvaltningscykler om sex år. Efter en cykel börjar arbetet om igen med samma moment, men med utgångspunkt i de kunskaper som ackumulerats.

Enligt 5 kap. 1 § sista stycket vattenförvaltningsförordningen framgår det av bilaga 1 till förordningen vilken information som ska finnas i förvaltningsplanen. Informationen är omfattande, men för att ta några exempel med koppling till utredningens fokusområden kan nämnas att:

- det ska uppskattas föroreningar från diffusa källor, inbegripet en sammanfattning av markanvändningen i distriktet,
- det ska göras en uppskattning av påverkan på vattenmängden, inbegripet uttag av vatten,
- det ska finnas en sammanfattning av de åtgärder som behövs för att genomföra unionslagstiftningen för vattenskydd,

- det ska det finnas en sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla kraven i fråga om uttag av dricksvatten i artikel 7 i vattendirektivet,
- det ska finnas en sammanfattning av de åtgärder som har vidtagits när övervakningsdata eller andra data indikerat att det är osannolikt att de kvalitetskrav som fastställts enligt 4 kap. kommer att uppfyllas, och
- det ska finnas en bedömning av framstegen och en förklaring till varför ett eller flera kvalitetskrav inte har uppfyllts.

Åtgärdsprogram

I vattendirektivets systematik är åtgärdsprogrammen i centrum (se artikel 4 och 11). Detta följer som nämnt en tradition av att knyta miljömål till åtgärdsprogram inom EU-rätten. Enligt vattendirektivet ska miljömålen uppnås genom åtgärdsprogram, ett eller flera, som ska resultera i att det införs åtgärder som medför att målen uppnås (se artikel 4.1 och artikel 11.1). Tanken är att medlemsstaterna utifrån upprättandet av åtgärdsprogrammen ska kunna visa att de lever upp till EU-rätten och genomför de grundläggande och kompletterande åtgärder som vattendirektivet föreskriver (se artikel 11.3 och 11.4 i vattendirektivet och 6 kap. 1 § och punkterna 13–15 i bilaga 1 till VFF).

Åtgärdsprogramsregleringen i 5 kap. miljöbalken är i grunden generell och det särskiljs inte mellan olika typer av åtgärdsprogram, såsom för luft, vattenmiljön, havsmiljön etc., utan detta görs först på förordningsnivå som mer precist inför de olika EU-direktiven om bl.a. miljömål och åtgärdsprogram.

Enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ska åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Vad som avses med ansvarsområde är inte helt klarlagt, men i förarbetena uttalas att myndigheter och kommuner inom sina respektive kompetensområden, ska vidta de åtgärder som behövs enligt programmet.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Se prop. 2003/04:2 s. 34.

Åtgärdsprogrammen får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer (5 kap. 9 § MB). Enligt samma lagrum ska ett åtgärdsprogram innehålla:

1. uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska följas,
2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormer ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,
3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormerna och mellan olika åtgärder som avses i 2,
4. i fråga om åtgärder för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen följs,
5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU, och
6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år (5 kap. 9 § MB).

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen och får även meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla och hur samråd ska ske (5 kap. 10 § MB).

Enligt förarbetena till 5 kap. MB är åtgärdsprogrammen det övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att följa miljökvalitetsnormer.¹⁵⁰ Åtgärdsprogram ska ange de närmare styrmedel som behövs för att uppfylla normerna och fördela kraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normerna inte kan följas.¹⁵¹ Programmen ska på så sätt ge en bild av de områden där särskilda

¹⁵⁰ Se prop. 2009/10:184 s. 52 och 53.

¹⁵¹ Se prop. 2009/10:184 s. 38 och 46.

insatser krävs för att följa normerna och vilka myndigheter eller kommuner som är ansvariga för insatserna. Fördelningen av krav på olika källor som medför att normerna inte följs och vilka styrmedel som ska användas för att säkerställa att normerna följs, är enligt förarbetena centralt för alla typer av åtgärdsprogram.¹⁵² När det gäller påverkan från många mindre verksamheter ses åtgärdsprogrammen som viktiga underlag för att kunna reglera flertalet verksamheter genom generella föreskrifter och, om så behövs för att uppfylla normerna, förklara ett område som miljöskyddsområde (något som har ägt rum två gånger).¹⁵³

I 6 kap. vattenförvaltningsförordningen framgår den närmare regleringen av åtgärdsprogram för vatten (se även avsnitt 7.2.12). Där framgår bl.a. att programmet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten samt skyddade områden i vattendistriktet ska kunna uppfyllas (6 kap. 1 § VFF). I 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen anges vidare att ett åtgärdsprogram för vatten bl.a. ska innehålla:

- åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten,
- åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen,
- åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvatten,
- åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden, och
- de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Uppräkningen bygger på vattendirektivets artikel 11. Utöver dessa åtgärder ska programmet också innehålla sådana åtgärder och hänvisningar till övrig lagstiftning som avses i artikel 11.3, 11.4 och 11.6 i vattendirektivet (6 kap. 5 § VFF).

¹⁵² Se prop. 2009/10:184 s. 52 och 53.

¹⁵³ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 261.

Regeringen har angett i olika beslut att åtgärdsprogram för vatten ska beskriva vilka administrativa åtgärder som ska vidtas och inte de faktiska eller tekniska åtgärder som måste vidtas för att följa normerna.¹⁵⁴

I tre situationer ska regeringen pröva ett förslag till åtgärdsprogram för vatten. För det första om förslaget rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än de som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. För det andra om Havs- och vattenmyndigheten eller Sveriges geologiska undersökning har funnit att förslaget allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen och myndigheten därför har begärt att regeringen ska pröva förslaget. För det tredje om en annan myndighet eller en kommun har funnit att de åtgärder som den föreslås vidta strider mot annan lagstiftning eller allvarligt avviker från bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen eller vattendirektivet och därför har begärt att regeringen prövar förslaget (6 kap. 4 § VFF).

För perioderna 2010–2015, 2016–2021 och 2022–2027 har vattenmyndigheterna arbetat fram åtgärdsprogram. Det finns ett antal åtgärder i åtgärdsprogrammen för perioden 2022–2027 som berör plan- och bygglagen samt fysisk planering. För att tydliggöra hur vattenmyndigheterna ser på kommunernas roll, i relation till plan- och bygglagen, i processen att uppfylla miljökvalitetsnormerna för vatten kommer dessa åtgärder att sammanfattas här.

Enligt vattenmyndigheterna baseras åtgärdena, vid sidan av analysen av mänsklig påverkan och bedömningen av nuvarande status och åtgärdsbehov, bl.a. på tidigare rapportering av det föregående åtgärdsprogrammets genomförande, som föregick det nya åtgärdsprogrammet. Där framgick exempelvis att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte har följts i den fysiska planeringen i den omfattning som krävs för att nå och upprätthålla god status.

Enligt åtgärdsprogrammet ska Boverket (åtgärd 1) vägleda kommuner, länsstyrelser och berörda regioner om fysisk planering och andra ärenden som regleras i plan- och bygglagen, i syfte att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten ska kunna följas. Av åtgärden framgår bl.a. att Boverket särskilt behöver följa upp och utveckla vägledning rörande hanteringen av mellankommunala frågor för att stötta kommunerna att ta hänsyn till avrinningsområdes-

¹⁵⁴ Se regeringsbeslut den 7 juni 2022 i ärendena M2021/01783(delvis), M2022/00641 (delvis) och M2022/00906.

perspektivet, samt i hur vattenförsörjningsplaner och andra planeringsunderlag kan användas vid fysisk planering.

Programmet anger också att länsstyrelserna (åtgärd 1 av 12) ska genomföra en sektorsövergripande planering för åtgärdernas genomförande inom myndighetens ansvarsområden. Planeringen ska bedrivas utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten beaktas i alla tillämpliga delar av länsstyrelsens verksamhet, bl.a. vid tillsyn av kommunernas detaljplaner och vid vägledning av kommunernas översikts- och detaljplanering samt regional fysisk planering.

Länsstyrelserna ska även (åtgärd 5 av 12) prioritera arbetet med långsiktigt skydd av vattentäkter. Exempelvis ska länsstyrelserna utarbeta regionala vattenförsörjningsplaner i samverkan med kommunerna.

Precis som för Boverket anger åtgärdsprogrammet att länsstyrelserna (åtgärd 7 av 12) ska vägleda kommuner och berörda regioner vid regional fysisk planering, översikts- och detaljplanering och i andra plan- och bygglagsärenden. Därutöver ska de utöva tillsyn över kommunala beslut rörande detaljplaner och därigenom verka för att det framgår av region-, översikts- och detaljplaner hur miljö kvalitetsnormerna för vatten kommer att följas, att frågor om användning av mark- och vattenområden som avser två eller fler kommuner samordnas på ett lämpligt sätt ur ett avrinningsområdesperspektiv och att kommuner och berörda regioner i sin region-, översikts- och detaljplanering använder aktuellt underlag från bl.a. databasen VISS i sin planering.

För Region Stockholm och Region Skåne anger åtgärdsprogrammen för norra respektive södra Östersjön att de ska genomföra sin regionplanering så att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. Regionen ska särskilt verka för att regionplanen baseras på aktuella planeringsunderlag, från bl.a. VISS, och säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Åtgärden ska genomföras utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och i samråd med berörda Länsstyrelser och kommuner. Kontinuerlig samverkan bör också ske med vattenråd, andra regioner och Boverket. En viktig del i regionplanen är att redovisa vatten som en resurs och tydliggöra miljö kvalitetsnormerna för vatten som en planförutsättning.

Kommunernas åtgärder är kommunövergripande och träffar alla kommuner. Kommunerna ska bl.a. (åtgärd 1 av 6) genomföra en förvaltningsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande utifrån ett avrinningsområdesperspektiv, med fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Syftet med den förvaltningsövergripande planeringen är att identifiera förutsättningar som gäller för samtliga vattenmiljöer, inom de av- och tillrinningsområden som finns inom kommunen, för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

Den förvaltningsövergripande planeringen ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten beaktas i alla tillämpliga delar av kommunens verksamhet. Åtgärden är ny för perioden 2022–2027 och motiveras av att kommunerna har en central roll för att genomföra de åtgärder som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Kommunerna behöver därför ha en helhetsbild av miljösituationen i vattnet inom kommunen, vilket förutsätter att den fysiska planeringen sker ur ett avrinningsområdesperspektiv och inte kan stanna vid kommungränsen. Enligt åtgärdsprogrammet kan planeringen också visa hur kommunen avser att följa miljökvalitetsnormerna i förhållande till såväl översiktsplaner som enskilda detaljplaner. Enligt programmet behöver planeringen inte nödvändigtvis resultera i ett nytt planeringsdokument, utan snarare i en ny eller förändrad process inom den ordinarie verksamheten. Som stöd för genomförande av åtgärden har Vattenmyndigheten tillgängliggjort ett digitalt avrinningsområdesindelade underlag baserat på miljökvalitetsnormerna i databasen VISS och dess underliggande bedömningar.¹⁵⁵ Utöver detta underlag kan kommunen behöva nyttja annan kompletterande information i sitt genomförande av åtgärden.

Kommunernas åtgärd 4 (av 6) anger att de ska genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen på ett sådant sätt att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten följs. Åtgärden motiveras av att det är viktigt att kontinuerligt följa upp att översiktsplaneringen och detaljplanerna och att åtgärder genomförs på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Enligt programmet kan det vara nödvändigt att se över gamla detaljplaner och vid behov ersätta

¹⁵⁵ <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/storymaps/collections/4b2c652f971e4618a8be3a6b0ea63158>.

dessas med nya för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Detta kan vara aktuellt när flera mindre detaljplaner ger en kumulativ påverkan på en eller flera vattenförekomster. Kommunerna kan även behöva tydliggöra hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska nås genom fördjupad översiktsplanering i form av tematiska tillägg till översiktsplanen, vanligen kallade "vattenplaner" eller "blå planer". För kustkommuner ska havsmiljöförvaltningens normer och underlag för kustzonen inkluderas.

Kommunernas åtgärd 5 (av 6) anger att kommunerna ska upprätta eller revidera sina planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (va-plan) och genomföra åtgärder i enlighet med planerna så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska följas.

Övervakning av vattenmiljön

Av vattendirektivet framgår vidare att alla vattenförekomster ska omfattas av övervakningsprogram för att möjliggöra regelbunden klassificering av ekologisk och kemisk status för ytvatten och kemisk status samt kvantitativ status för grundvatten (artikel 8).

För ytvattenförekomster ska övervakning för att följa ekologisk status omfatta biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska parametrar och kvalitetsfaktorer, bl.a. särskilda förorenande ämnen (jfr 8 § i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om övervakning av ytvatten). För kemisk status ska alla prioriterade ämnen som släpps ut i ytvattenförekomsten övervakas.

Beträffande de ytvattenförekomster för dricksvattenuttag som anges i artikel 7 i vattendirektivet och som ger mer än 100 kubikmeter per dygn i genomsnitt, gäller att de, utöver de grundläggande kraven som gäller alla ytvattenförekomster, också ska övervakas med avseende på alla prioriterade ämnen som släpps ut och alla andra ämnen som släpps ut i betydande mängd, vilka kan påverka vattenförekomstens status och vilka regleras enligt bestämmelserna i dricksvattendirektivet. Särskilt för övervakningskraven i skyddade områden för dricksvattenuttag är att dessa förekomster inte får grupperas. Dessutom är frekvensen för övervakningen kopplad till antalet personer som försörjs med vatten från förekomsten (se avsnitt 1.3.5 i bilaga V till vattendirektivet).

4.12.4 Miljökvalitet i havsmiljön

Det finns inga specifika bestämmelser om miljökvalitetsnormer för havsmiljön i 5 kap. miljöbalken. Sådana bestämmelser finns i stället i havsmiljöförordningen. Bestämmelserna i havsmiljöförordningen har dock beslutats med stöd av 5 kap. miljöbalken och av 5 § havsmiljöförordningen framgår att med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i förordningen avses detsamma som i 5 kap. miljöbalken.

Till skillnad från hur vattendirektivet är genomfört där vattenmyndigheterna utfärdar miljökvalitetsnormer för vattenmiljön, är havsmiljödirektivet genomfört på så sätt att det är Havs- och vattenmyndigheten som utfärdar miljökvalitetsnormerna för havsmiljön.

I 17 § havsmiljöförordningen fastslås att havsmiljöförvaltningen ska innebära att en god miljöstatus upprätthålls eller nås i Nordsjön och Östersjön och att detta utgör en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken. Denna övergripande miljökvalitetsnorm ska därefter brytas ned i mer detaljerade normer som fungerar som verktyg eller delmål för att uppnå en god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön. Vad som kännetecknar dessa mer detaljerade normer har fastställts av Havs- och vattenmyndigheten (19 § havsmiljöförordningen) och har utmynnat i elva underliggande miljökvalitetsnormer för havsmiljön (se Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter [HVMFS 2012:18] om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön).

Av övergångsbestämmelserna till 17 § havsmiljöförordningen framgår att kravet på god miljöstatus ska vara uppfyllt senast vid utgången av 2020 (punkten 4). Endast om det på grund av ett naturligt förhållande inte är möjligt att förbättra havsmiljön till dess får god miljöstatus nås vid en senare tidpunkt (se punkten 5).

För kustvatten, där både havsmiljödirektivet och vattendirektivet är tillämpligt, ska miljökvalitetsnormer för havsmiljön endast omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte redan omfattas av vattenförvaltningens miljökvalitetsnormer eller annan relevant EU-lagstiftning (19 § 4 havsmiljöförordningen). När Havs- och vattenmyndigheten meddelar miljökvalitetsnormer ska de dessutom för varje norm ange vilken kategori den tillhör (20 § havsmiljöförordningen), något som inte krävs av vattenmyndigheterna enligt vattenförvaltningsförordningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

När det gäller frågan om åtgärdsprogram framgår att Havs- och vattenmyndigheten för vart och ett av havsområdena Nordsjön och Östersjön ska upprätta förslag till program med de åtgärder som behöver vidtas för att följa de miljökvalitetsnormer som har meddelats med stöd av 20 § (24 § havsmiljöförordningen). Enligt 25 § havsmiljöförordningen ska åtgärdsprogrammen:

1. ta hänsyn till de olika typer av åtgärder som anges i bilaga VI till havsmiljödirektivet,
2. vara förenliga med bestämmelser om skydd av vatten som genomför vattendirektivet, avloppsdirektivet, badvattendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen, annan relevant EU-lagstiftning eller relevanta internationella avtal,
3. vara förenliga med bestämmelser om skydd av områden och arter som genomför fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet, regionala havskonventioner eller andra internationella avtal,
4. ta hänsyn till åtgärdernas sociala och ekonomiska effekter och en hållbar utveckling,
5. ta hänsyn till åtgärdernas gränsöverskridande effekter i syfte att minska risken för en negativ påverkan på andra förvaltningsområden och, om möjligt, positivt påverka sådana områden,
6. ange hur åtgärderna ska genomföras och hur de bidrar till att följa de miljökvalitetsnormer som har meddelats med stöd av 20 §,
7. innehålla en sådan konsekvensanalys som avses i 5 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, och
8. innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av varje åtgärd med en kvantifiering av åtgärdernas kostnader och nytta.

Enligt 27 § havsmiljöförordningen finns möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att lämna förslaget till åtgärdsprogram till regeringen för prövning om:

1. det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än ett sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, eller
2. en annan myndighet eller en kommun senast vid samrådssidens utgång har begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget

på grund av att det inte är förenligt med myndighetens eller kommunens verksamhet eller av annan anledning inte är rimligt för myndigheten eller kommunen, eller allvarligt avviker från bestämmelserna om havsmiljöförvaltningen i denna förordning eller i havsmiljödirektivet.

Havs- och vattenmyndigheten fattade i december 2021 beslut om åtgärdsprogram för havsmiljön för perioden 2022–2027. En åtgärd i programmet avser plan- och bygglagen samt fysisk planering. Åtgärden innebär att Boverket ska följa upp och utveckla stöd och vägledning för kommunal och regional havs- och kustplanering enligt plan- och bygglagen (åtgärdsprogram för havsmiljön 14, ÅPH 14).

4.12.5 Havsplanering

I svensk rätt är havsplaneringsdirektivet genomfört genom 4 kap. 10 § miljöbalken och havsplaneringsförordningen (2015:400). Av bestämmelserna framgår att det för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet ska finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Havsplanerna ska omfatta Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Syftet med havsplanerna ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Havsplanerna beslutas av regeringen.

4.12.6 Miljöbedömningar

Vid planläggning, beslut om program och vid beslut om verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken ska en miljöbedömning göras om genomförandet av planläggningen, programmet, verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelser om detta finns i 6 kap. miljöbalken (jfr 5 kap. 11a § PBL).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § MB). Vid planläggning ska en strategisk miljöbedömning

tas fram om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. (6 kap. 3 § MB).

Undersökningen av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken. Efter kommunens undersökning av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska frågan avgöras i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Av 6 kap. 4 § miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slag av planer och program ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om fråga är om en sådan föreskriven plan anses frågan om betydande miljöpåverkan redan vara avgjord i föreskrifterna och behöver således inte prövas igen av byggnadsnämnden.

Föreskrifter om att vissa slag av detaljplaner ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan finns i 2 kap. 4 b–5 §§ plan- och byggförordningen. I dessa bestämmelser anges bl.a. att vissa av de åtgärder som framgår av 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen under vissa omständigheter inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare framgår att kommunen vid sin bedömning av om en detaljplan, som medger att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen, medför en betydande miljöpåverkan, ska ta hänsyn till vissa bestämmelser i miljöbedömningsförordningen.

4.12.7 Skydd av områden

Skydd enligt miljöbalken

Bestämmelser om att inrätta vattenskyddsområden finns i 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Med vattentäkt avses bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning (11 kap. 5 §

MB). Beteckningen används också om grundvattenmagasin, sjö eller vattendrag där vattenverk hämtar sitt råvatten.

Genom förklaringen som vattenskyddsområde blir det möjligt för länsstyrelsen eller kommunen att ge särskilda föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken till skydd för vattentillgångarna. Av förarbetena framgår att skyddsföreskrifterna kan innebära att förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel, spridning av bekämpningsmedel, infiltration av hushållsspillvatten och kommunalt dagvatten, industriell verksamhet, transport av farligt gods, anläggande av vägar, bebyggelse, grävning, täktverksamhet, bad, båt fart och fiske.¹⁵⁶

Skyddsföreskrifterna kan beröra verksamhet som bedrivs med tillstånd. Föreskrifterna kan alltså, enligt vad som framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken, innebära inskränkningar i befintliga tillstånd.

Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas. Länsstyrelsen eller kommunen får dock meddela dispens från föreskrifterna, om det finns särskilda skäl.

Områdesskyddet förutsätter alltså att vattentillgången utnyttjas eller kan antas bli utnyttjad som vattentäkt. Enligt motiven framgår vidare att ett vattenskyddsområde normalt bör ges sådan omfattning att det garanterar att råvattnet efter normalt reningsförfarande kan användas för sitt ändamål. Ett fullt effektivt skydd för ytvatten förutsätter att området omfattar hela eller väsentliga delar av tillrinningsområdet, men ett godtagbart skydd kan ofta skapas även genom ett mera begränsat område.¹⁵⁷ Bestämmelsen ger också möjlighet att, i enlighet med artikel 7 i vattendirektivet, meddela föreskrifter för att säkerställa erforderligt skydd för dricksvattenförekomster

Föreskrifterna gäller endast inom vattenskyddsområdet. Även en verksamhetsutövare som befinner sig utanför området, men vars verksamhet kan ha skadliga effekter på grund- eller ytvattnet i området, är dock skyldig att iaktta hänsyn till vattenskyddsområdet vid utövandet av sin verksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en vägledning kring vattenskyddsområden.¹⁵⁸

Av 7 kap. 25 § miljöbalken framgår att hänsyn även ska tas till enskilda intressen vid prövning av frågor om skydd av vattenom-

¹⁵⁶ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 94.

¹⁵⁷ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 93 och 94.

¹⁵⁸ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:4.

råden. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse enligt 7 kap. miljöbalken får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Normalt är det dricksvattenproducenten som tar initiativ till inrättande av vattenskyddsområde och kommunen eller länsstyrelsen som fattar beslut. En vattenresurs kan också vara utpekad i en regionplan eller i en regional vattenförsörjningsplan som intressant för en hel region utan att det finns en va-huvudman som planerar att ta den i bruk. Det kan också handla om en vattenresurs som inte kommer att nyttjas i en nära framtid, men som ändå behöver skyddas så att den är tillgänglig för kommande generationer.

De områden som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjningen kan, till den del de utgörs av naturgrusavlagringar, antas vara samma områden som avses i delmål 1 inom miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Sveriges geologiska undersökning ska som ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet bestämma vilka områden som avses. Inriktningen är att låta delmålet omfatta samma grundvattenförekomster som vattenmyndigheterna ska registrera som skyddade områden enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. I Sveriges geologiska undersökning föreskrifter (SGU-FS 2014:1) om övervakning av grundvatten, framgår vilka uppgifter om grundvattentäkter och grundvattenmagasin som vattenmyndigheterna ska lämna till Sveriges geologiska undersökning. Sveriges geologiska undersökning samlar också in information från kommunerna om grundvattenförekomster som används eller kan komma att användas för dricksvattenframställning i databasen för grundvattenförekomster och vattentäkter (DGV).¹⁵⁹

Regering får, i syfte att skydda vattenområden och om det finns särskilda skäl, för en viss del av landet meddela föreskrifter eller beslut om förbud mot att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar; eller lägga upp fasta ämnen (se 9 kap. 4 § MB).

¹⁵⁹ Se prop. 2008/09:144 s. 18.

Skydd genom vattenförvaltningen

EU-rätten inkluderar flera direktiv som skyddar områden med anknytning till vatten, såsom vattendirektivet, habitatdirektivet, fågeldirektivet och dricksvattendirektivet.

I detta avsnitt beskrivs på vilket sätt denna EU-reglering har genomförts i förhållande till skyddet av de vattenrelaterade värdena inom ramen för vattenförvaltningen enligt vattenförvaltningsförordningen.

Skyddet för de vattenrelaterade värdena i dessa skyddade områden samordnas i Sverige genom vattenförvaltningen (4 kap. 6 § VFF). När vattenmyndigheterna tar fram åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer ska de särskilda krav som följer av de direktiv som etablerar dessa skyddade områden vägas in när åtgärdsbehovet och kvalitetskraven för vattenförekomsterna i dessa områden bestäms (3 kap. 2 och 4 kap. 5 och 6 §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten samt 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer för grundvatten).

Skyddade områden ska i första hand uppfylla de mål och kvalitetskrav som följer av respektive direktiv och dess genomförande i svensk lagstiftning. Därefter, i den mån det inte motverkar dessa krav, ska också de krav som följer av vattenförvaltningsförordningen uppnås, dvs. det strängaste kravet gäller oavsett vilket direktiv kravet kommer ifrån (4 kap. 7 § VFF). Användning av undantag och förklarandet av vattenförekomster som kraftigt modifierade får inte hindra eller äventyra mål eller krav som följer för ett skyddat område. Det medför att särskilda kvalitetskrav ska utformas för vattenförekomster i dessa områden.

Enligt vattenmyndigheterna förutsätter en sammanvägning av de tre direktivens krav att det finns underlag om vattenrelaterade kvalitetskrav i områdenas bevarandeplaner. Finns inga särskilda krav angivna beslutas miljökvalitetsnormer i första hand utifrån kraven som följer av vattenförvaltningsförordningen.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Se exempelvis Vattenmyndigheten, Förvaltningsplan för vatten 2022–2027, Bottenvikens vattendistrikt, s. 193 och bilaga 7.

4.12.8 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Miljöfarlig verksamhet

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser med krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarliga verksamheter. Vad som är en miljöfarlig verksamhet framgår av 9 kap. 1 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen är det exempelvis en miljöfarlig verksamhet att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten. Det är också en miljöfarlig verksamhet att använda mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för exempelvis vattenområden eller grundvatten.

Allt dagvatten som leds bort inom ett detaljplaneområde, som inte görs för en eller några enskilda fastigheters räkning, är att se som avloppsvatten (9 kap. 2 § MB). Avloppsvattnet ska avledas och renas eller tas omhand på annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål ska lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar ordnas.

Krav på inrättande av va-anläggning följer i första hand av det krav på avledning och rening av avloppsvatten som finns i 9 kap. 7 § miljöbalken och 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana avloppsanordningar eller andra inrättningar. Regeringen får också överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter (9 kap. 7 § MB).

Av 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för mindre anläggningar och av 28 kap. miljöprövningsförordningen för allmänna va-anläggningar och andra större va-anläggningar, framgår att det krävs tillstånd eller anmälan innan en va-anläggning får inrättas. Ansökan om tillstånd för de mindre anläggningarna prövas normalt av den kommunala nämnd som ansvarar för frågor om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken – ofta benämnd miljönämnden (13 § FMH). Ansökan om tillstånd för de större anläggningarna prövas normalt av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen (1 kap. 6 § MPF).

En verksamhet för behandling av avfall (såsom exempelvis hantering av snö) som i vissa fall är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats

med stöd av kapitlet, får tillåtas endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 § miljöbalken. Av 15 kap. 11 § miljöbalken framgår att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till:

1. den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur,
2. de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt, och
3. den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

En bestämmelse med koppling till frågor om vatten- respektive dricksvattenförsörjning finns i 9 kap. 6 f § miljöbalken. Bestämmelsen avser täkter av naturgrus. Enligt 9 kap. 6 f § miljöbalken får naturgrustäkter inte tillåtas bl.a. om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning och täkten kan medföra en försämrad vattenförsörjning.

Hälsoskydd

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av människors hälsa. Det handlar om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och bestämmelserna om hälsoskydd i 9 kap. miljöbalken. Bestämmelserna innebär bl.a. att bostäder och lokaler för allmänna ändamål ska brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa (9 kap. 9 § MB).

Av förarbetena framgår att med lokaler för allmänt ändamål avses samlingslokaler, lokaler för vård, undervisning och hygienisk behandling, idrottsanläggningar, badanläggningar, hotell och liknande.¹⁶¹

Vidare anges i 9 kap. miljöbalken att anläggningar för grundvattentäkter ska inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för

¹⁶¹ Se prop. 1997/98:45, Del 2, s. 115.

människors hälsa inte uppkommer. En kommun får införa tillståndsplikt för inrättande och användning av grundvattentäkter (9 kap. 10 § MB). När bestämmelsen infördes behölls möjligheten för kommunen att kunna bestämma om krav på bygglov för anordnande eller ändring av grundvattentäkter (jfr 9 kap. 8 § första stycket 5 PBL). Skälet för detta var att underlätta planmässig hantering av grundvattenfrågan när nya områden planläggs.¹⁶²

Om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap. för anläggningarna får en kommun föreskriva att det ändå ska krävas tillstånd av kommunen eller anmälan till denna, för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa ska uppkomma. Kommunen får också föreskriva om anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden (9 kap. 10 § MB).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även i andra fall än som avses i 10 § meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får också överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter (9 kap. 12 § MB). Kommunala föreskrifter som meddelas till skydd mot olägenheter för människors hälsa får dock inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet (9 kap. 13 § MB).

Mer detaljerade föreskrifter finns i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I förordningen har regeringen bl.a. föreskrivit att en bostad ska ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål (33 §).

Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas dessutom av särskilda regler som anges i förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll (1998:901).

¹⁶² Se prop. 1997/98:90 s. 167 och 168.

4.12.9 Vattenverksamhet

I 11 kap. miljöbalken finns bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar.

Av 11 kap. 3 § miljöbalken framgår att med vattenverksamhet avses:

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,
2. fyllning eller pållning i ett vattenområde,
3. bortledande av vatten från ett vattenområde,
4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,
5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,
7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller
8. markavvattning.

Med termen vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Med termen markavvattning avses en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde, eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (11 kap. 2 § MB).

Uttrycket bortledande av vatten (vattenuttag) i punkterna 3 och 6 omfattar exempelvis bortledande för dricksvatten (vattenförsörjning), bevattning, processvatten, vatten för tillverkning av konstsnö, vatten för utvinning av värme eller kyla. Det omfattar också bortledande i skadeförebyggande och skadeavhjälpande syfte. Även bortledande av grundvatten omfattas av bestämmelsen, liksom tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden (infiltration). Punkten 5 om åtgärder i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge avser dock endast ytvatten.

Definitionen av vattenverksamhet omfattar inte alla åtgärder i och med vatten. Exempelvis faller bad och båtfart utanför, liksom

utledande av annat vatten än avloppsvatten i ett vattenområde eller i en grundvattentillgång, om utledandet inte sker för att öka grundvattenmängden.¹⁶³

Av 11 kap. 5 § miljöbalken framgår att bortledande av vatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning också kallas vattentäkt. Vattentäkter omfattas av vissa särbestämmelser, bl.a. rådighet (se avsnitt 4.14.2 avseende lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Möjligheten att förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken är också begränsad till vattentäkter (se mer om detta i avsnitt 9.4.2).

För vattenverksamheter krävs som huvudregel ett tillstånd eller en anmälan (11 kap. 9 och 9 a §§ MB). I förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter finns ytterligare bestämmelser om tillstånd och anmälan av vattenverksamhet.

Två exempel på anmälningspliktig vattenverksamhet är:

- uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
- uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter (19 § förordningen om vattenverksamhet).

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol, medan anmälan om vattenverksamhet ska göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen (11 kap. 9 b § MB). Det finns en nedre gräns för tillstånd- och anmälningsförpliktelsen, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 § MB).

Ansökan om markavvattning prövas av länsstyrelsen (11 kap. 9 b § MB, se även 7 kap. 19 eller 20 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Markavvattning får inte utföras utan tillstånd.¹⁶⁴ Det finns ett bemyndigande om att regeringen får föreskriva om tillståndsplikt för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark, i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ

¹⁶³ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 juni 2023, JUNO), kommentaren till 11 kap. 3 §.

¹⁶⁴ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 134.

effekt på växt- och djurlivet (11 kap. 13 § MB). Regeringen har för närvarande inte meddelat några sådana föreskrifter.

Regeringen får även förbjuda markavvattning där det är särskilt angeläget att våtmarker bevaras (11 kap. 14 § MB). Länsstyrelsen får meddela dispens från ett sådant förbud. En förutsättning för dispens kan vara att området som berörs i princip saknar betydelse från naturskyddssynpunkt.¹⁶⁵ Tillståndsmyndigheten är inte formellt bunden av dispensbeslutet. I 4–4 c §§ förordningen om vattenverksamheter framgår det var i landet som det finns ett förbud avseende markavvattning.

För befintliga markavvattningar krävs inte tillstånd för att utföra rensningar med syftet att bibehålla vattnets djup eller läge (11 kap. 15 § MB). Det finns även ett underhållsansvar för den som äger en vattenanläggning, såsom en markavvattningsanläggning (11 kap. 17 § MB). Underhållet ska genomföras så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.

Bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt enligt miljöbalken finns också i miljöprövningsförordningen och i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillståndsplikt för vattenverksamhet kan också följa av 7 kap. 28 a § miljöbalken.

För reservvattentäkter gäller samma krav som för ordinarie vattentäkter. Närmare om vad som gäller för reservvattentäkter framgår av Livsmedelsverkets handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten¹⁶⁶.

Av 11 kap. 11 § miljöbalken regleras när tillstånd för vattenverksamhet inte behövs. Detta gäller exempelvis för vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

Sådan förbrukning från yt- eller grundvattentäkter anses typiskt sett inte inverka menligt på vattenförhållandena. Enligt förarbetena avses med husbehovsförbrukning användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur¹⁶⁷, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksgöromål. Dit hör också vattentäkter för bevattning av trädgård, som huvudsakligen är avsedd för eget behov. Enligt förarbet-

¹⁶⁵ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 136.

¹⁶⁶ Se Livsmedelsverkets handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten, modul 3 s. 43.

¹⁶⁷ Jfr MÖD:s dom den 21 december 2020 i mål nr M 1853-20.

ena kan också vattentäkt för mindre hantverk omfattas. Däremot räknas inte som husbehovsförbrukning användning av vattnet för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.¹⁶⁸

Underlåtenhet att söka tillstånd, då sådant krävs, kan föranleda ingripanden genom föreläggande eller förbud av tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 9 § miljöbalken samt straffansvar för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

I en ansökan eller anmälan behöver vattenuttagets effekt på vattenförekomsten beskrivas (22 kap. 1 och 2 §§ MB).

Beroende på typ av vattenverksamhet och om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig prövas verksamheterna av mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun (11 kap. 9 b § MB). I vissa fall kan en vattenverksamhet också räknas som en tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. I sådana situationer kan prövningen av vattenverksamheten och den miljöfarlig verksamheten samordnas i mark- och miljödomstol.

I tillståndet beskriver prövningsmyndigheten när vatten får tas ut och under vilka förutsättningar.

4.12.10 Miljötillsyn

I miljöbalken finns också särskilda bestämmelser om tillsyn och hur denna ska bedrivas (26 kap. MB).

Av bestämmelserna framgår bl.a. att en verksamhetsutövare ska bedriva en egenkontroll av verksamheten enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Ansvaret gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syfte oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Kraven är dock olika beroende på verksamhetens art, men hälso- och miljöeffekterna av verksamheten är avgörande.¹⁶⁹

Kraven på egenkontroll är desamma oavsett om en verksamhet har ett äldre tillstånd eller om verksamheten har fått tillstånd efter miljöbalkens införande. Egenkontrollen innebär att verksamhetsutövaren fortlöpande ska planera, kontrollera och följa upp sin verk-

¹⁶⁸ Se prop. 1997/98:45, Del 2 s. 133.

¹⁶⁹ Se prop. 1997/98:45, Del 2 s. 279.

samhet. Omfattningen av egenkontrollen beror på verksamhetens storlek och miljöpåverkan.

Regeringen har i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll utfärdat närmare bestämmelser om egenkontrollen. Förordningen är tillämplig på yrkesmässigt bedriven anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet eller åtgärder enligt 9 kap. eller 11–14 kap. miljöbalken. De regler som anges i förordningen är minimiregler för egenkontrollen och innehåller bl.a. bestämmelser om dokumentationskrav rörande organisationsfrågor och skyldighet att meddela tillsynsmyndigheten vid haverier. Naturvårdsverket och Socialstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av förordningen. Naturvårdsverket får dessutom meddela föreskrifter om kontroll av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter.

Naturvårdsverket har antagit allmänna råd (NFS 2001:2) om verksamhetsutövares egenkontroll. Naturvårdsverket har även gett ut en handbok (2001:3) om egenkontroll.

För uppföljningen av att bestämmelserna i miljöbalken efterlevs finns tillsynsmyndigheter. Tillsynen bygger bl.a. på egenkontrollen och utgår från principen om omvänd bevisbörda, dvs. att det är verksamhetsutövaren som genom sin egenkontroll ska kunna visa för myndigheten att denne har klarat av de krav som hänsynsreglerna i miljöbalken och olika beslut och domar ställer på verksamhetsutövaren, samt att denne kan visa upp resultat som tydliggör detta.¹⁷⁰

Tillsynsmyndigheten kan kräva förslag på kontrollprogram oavsett om verksamheten är tillståndspliktig eller inte.¹⁷¹ Tillsynsmyndigheten kan också begära att verksamhetsutövaren lämnar förslag till förbättrande åtgärder. Begäran om sådan uppgift kan kombineras med föreläggande om utredning eller undersökning (26 kap. 22 § MB). Enligt praxis anses det dock inte vara möjligt att förelägga en verksamhetsutövare att redovisa förslag på tekniska lösningar.¹⁷²

Vilken myndighet som är tillsynsmyndighet över en viss verksamhet framgår av 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13).

När det gäller vattenverksamheter är länsstyrelsen tillsynsmyndighet avseende vattenuttag. Länsstyrelsen kan avbryta ett vatten-

¹⁷⁰ Se Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll s. 63.

¹⁷¹ Se prop. 1997/98:45, Del 2 s. 280.

¹⁷² Se MÖD 2004:23 och MÖD 2004:67.

uttag som inte har ett tillstånd om det bedöms orsaka skada i naturen (jfr 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen). Under perioder av torka kan länsstyrelsen också besluta om att förbjuda vattenuttag.

Ansvar för tillsyn av dagvatten åligger kommunernas miljönämnder (se avsnitt 4.13.5). Detta gäller också för tillsyn av allmänna anläggningar för vattenförsörjning (se avsnitt 4.13.2).

Bestämmelserna i 26 kap. 19 § miljöbalken och i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll är i vissa avseenden straffsanktionerade, dvs. kan i vissa fall omfattas av bestämmelserna i 29 kap. 5 § miljöbalken. I 2 kap. 1–3 §§ förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter har miljöstraffsavgift förts in för överträdelse av vissa dokumentationskrav.

4.13 Lagen om allmänna vattentjänster

4.13.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de krav på och den process för vattenfrågor som finns i lagen om allmänna vattentjänster. Beskrivningen avser bestämmelser med koppling till de vattenfrågor som ingår i vårt uppdrag i första hand frågor om dagvattenhantering och dricks-vattenförsörjning.

Bestämmelser med koppling till *vattenförsörjning* återfinns i tio paragrafer (1, 2, 6, 9, 12, 13, 33, 43, 44 och 53 b §§ LAV). Bestämmelser med koppling till *hushållning med vatten* finns i två paragrafer (10 och 24 §§ LAV). I lagen finns en specifik bestämmelse om *dagvatten* (2 § LAV).

Innehållet i och förarbetena till de mest relevanta bestämmelserna beskrivs nedan.

Inledningsvis kan tydliggöras att bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster gäller parallellt med bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken. Närmare beskrivning av kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster finns i avsnitt 8.3.5.

4.13.2 Vattenförsörjning

Av 1 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att ett av syftena med lagen är att säkerställa att vattenförsörjning ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Av förarbetena framgår att utgångspunkten för va-lagstiftningen är att det i första hand är en uppgift för det allmänna att ordna vattenförsörjning, när det med hänsyn till hälsoskyddet behövs i ett större sammanhang för viss befintlig eller blivande bebyggelse. Bakgrunden till detta är att tillgång till vattentjänster anses vara ett primärbehov och en förutsättning för en tillfredsställande levnadsstandard. Det finns också praktiska skäl för ett offentligt ägande. Att kommunen behåller rådigheten över va-resurserna underlättar den kommunala planeringen, såväl i stort som i den mer specifika situationen enligt plan- och bygglagstiftningen. Det hjälper kommunen också att leva upp till sitt ansvar enligt författningarna på miljö- och hälsoskyddsområdet.¹⁷³

Även allmänintresset av en för samhället och medborgarna väl fungerande vattenförsörjning medför att det demokratiska inflytandet över verksamheten måste värnas. Ett ytterligare skäl för offentligt ägande är regeringsformens bestämmelser om normgivning. Huvudmannens beslut om taxa och allmänna bestämmelser för anläggningens användning har ansetts vara av sådant slag att de faller under regeringsformens normbegrepp.¹⁷⁴

Kravet på hänsyn till miljön var nytt i samband med lagens införande. Av förarbetena¹⁷⁵ framgår att det vid den aktuella tidpunkten rådde stor enighet om att miljöintressena skulle ha ett större utrymme i en modern va-lag än tidigare. Vidare framgår att för att miljöskyddsrekvisitet ska anses vara uppfyllt, krävs att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön. I förarbetena angavs också att det i dessa sammanhang är viktigt att försöka tillgodose intresset av en god hushållning med naturresurserna. Detta skulle inte vara en särskild grund för kommunens utbyggnadsskyldighet eftersom det inte rimligen kunde begäras att kommunen skulle behöva bygga ut en allmän anläggning bara för att exempelvis öka

¹⁷³ Se prop. 2005/06:78 s. 26 och 27.

¹⁷⁴ Se prop. 2005/06:78 s. 26 och 27.

¹⁷⁵ Se prop. 2005/06:78 s. 46.

möjligheterna att återföra avloppsvattnets näringsämnen till kretsloppet. Hushållningsaspekten borde i stället tillgodoses i samband med hur man ska ordna och driva en allmän va-anläggning. I förarbetena resonerade regeringen kring konsekvenserna av lagens nya skyddsintresse för miljön. I detta sammanhang angavs följande.¹⁷⁶

En av miljöhänsyn motiverad utbyggnadsskyldighet kan medföra att bebyggelsen i större utsträckning kommer att försörjas med allmänna vattentjänster. Det kan exempelvis gälla omvandlingsområden och rena fritidsområden där hälsoskyddsskäl av någon anledning hittills inte har räckt till för att få en sådan försörjning till stånd. Miljöhänsynen får sannolikt också betydelse för utbyggnaden av allmänna dagvattenanläggningar – särskilt i tätbebyggda områden som inte omfattas av en detaljplan och där kravet på en sådan planreglering tidigare ansetts hindra en utbyggnad. Miljöhänsynen kommer förmodligen också att öka utrymmet för andra tekniska lösningar för dagvattenanläggningen än det konventionella bortledandet. Olika former av lokalt omhändertagande kan förväntas bli allt vanligare i områden utanför den centrala stadsbebyggelsen.

För användarna kommer dagvattentjänsterna i övrigt inte att te sig annorlunda. För huvudmannens hantering av detta avloppsvatten kräver dock miljöaspekten förändringar. Om dagvattenanläggningen inrättas på grund av miljöhänsyn, måste dagvattenhanteringen också ta sikte på att undanröja eller motverka de befarade risker för miljöstörningar som motiverat anläggningen, exempelvis genom att rena dagvattnet. Det innebär i sin tur, enligt va-lagens nuvarande avgiftsregler, att kostnaden för en sådan från miljösynpunkt behövlig rening i princip får ingå i underlaget för beräkningen av avgifter för dagvattentjänsten.

Som vissa remissinstanser har anfört kan det dock ifrågasättas om den i det här sammanhanget nytillkomna miljökostnaden i sin helhet skall bäras av va-kollektivet. Det stämmer inte med den annars i miljösammanhang tillämpade principen att det är förorenaren som skall betala. En del av föroreningarna kan visserligen antas på olika sätt härröra från bebyggelseområdet som sådant. Det kan komma från tak- och fasadmateriel på byggnaderna och från verksamheter som drivs i området. En stor andel kommer dock från annat håll. Åtminstone i storstädernas stadskärnor, som tillhör de områden där rening av dagvattnet kan behövas, lär fordonstrafiken utgöra den främsta föroreningskällan. Detta talar för att väghållaren eller den som annars svarar för allmänna platser inom verksamhetsområdet i större omfattning bör bära kostnaderna för dagvattenhanteringen än som följer av de nuvarande bestämmelserna i 25 § va-lagen. Det är inte orimligt att de särskiljbara kostnaderna för avledande och rening delas mellan dessa kostnadsbärare och va-kollektivet enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna markens omfattning och va-kollektivets nytta av vattentjänsten.

¹⁷⁶ Se prop. 2005/06:78 s. 45 och 46.

När förutsättningarna för utbyggnadsskyldigheten är uppfyllda, bör även fortsättningsvis gälla att den anläggning som behövs skall komma till stånd "så snart det kan ske". Naturligtvis innebär skyldigheten att det inte räcker med att initialt bygga en anläggning, utan att va-tjänsterna skall ordnas så länge behovet kvarstår. Kommunen måste alltså se till att den allmänna va-anläggningen består och fyller sin uppgift på ett godtagbart sätt så länge den behövs.

I 2 § lagen om allmänna vattentjänster finns en definition av termen vattenförsörjning. Enligt denna avses med vattenförsörjning tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning.

Av förarbetena framgår att sådant vatten som uppfyller kraven på dricksvatten i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten får anses vara lämpligt för normal hushållsanvändning. Va-huvudmannen är inte utan ett särskilt åtagande skyldig att tillhandahålla sådana vattentjänster av annan mängd eller kvalitet än vad som behövs för normalt hushållsändamål.¹⁷⁷

Av 6 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att kommunen har det övergripande ansvaret för att inom sitt område anordna vattenförsörjning genom allmänna va-anläggningar, om vattenförsörjningen med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Vid kommunens bedömning av behovet ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Om kommunen kommer fram till att vattenförsörjningen behöver ordnas i ett större sammanhang och tillgodoses genom en allmän va-anläggning ska kommunen, enligt samma bestämmelse, bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas.

Möjligheten för kommunen att ta särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning trädde i kraft den 1 januari 2023. Förarbetena till bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitten 8.3.5 och 9.4.5.

En allmän va-anläggning kan bl.a. bestå av vattenverk, reservoarer, tryckstegringsstationer och ledningsnät. Den som äger en allmän va-anläggning kallas huvudman.

¹⁷⁷ Se prop. 2005/06:78 s. 133 och 136.

Huvudmannens ansvar för den allmänna va-anläggningen går fram till en förbindelsepunkt (12 och 13 §§ LAV). Därefter har fastighetsägaren ansvar för de va-installationer som finns inom fastigheten (jfr definition av termen förbindelsepunkt i 2 § LAV).¹⁷⁸

Hur förvaltningen av kommunala va-anläggningar kan vara organiserad framgår av beskrivningen i avsnitt 6.2.3.

Fastighetsägare som har en fastighet inom en allmän va-anläggningens verksamhetsområde ska som huvudregel betala en avgift för anläggningen (24–38 §§ LAV). Se mer om detta i avsnitt 4.13.6.

4.13.3 Vattentjänstplan

Från den 1 januari 2023, men med tillämpning från den 1 januari 2024, gäller nya bestämmelser med krav på att det i varje kommun ska finnas en aktuell vattentjänstplan (6 a–6 d §§ LAV). Av bestämmelserna framgår att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av vattentjänstplanen och ska minst vart fjärde år pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster.

Se mer om regleringen, förarbetena och hanteringen av vattentjänstplanerna i avsnitt 8.3.3 och 8.3.5.

4.13.4 Vattenhushållning

Enligt 10 § lagen om allmänna vattentjänster ska en allmän va-anläggning ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

¹⁷⁸ Se prop. 2005/06:78 s. 57 och 134.

Av förarbetena framgår att med andra allmänna intressen avses i första hand räddningstjänstens behov av släckvatten.¹⁷⁹

4.13.5 Dagvattenhantering

Dagvattenhantering är en vattentjänst inom ramen för lagen om allmänna vattentjänster. Detta framgår av att bortledande av dagvatten ingår i definitionen av termen avlopp (2 § LAV). Enligt definitionen avses med avlopp bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning, medan vattentjänster definieras som vattenförsörjning och avlopp (va). Förarbetena och de utmaningar som finns i förhållande till denna definition beskrivs i avsnitt 8.3.2.

Lagen innehåller inte några särbestämmelser för dagvatten (se dock frågan om skyfall ovan i avsnitt 4.13.3).

4.13.6 Avgifter

I 24–38 §§ lagen om allmänna vattentjänster finns bestämmelser om avgifter för vattentjänsterna, s.k. anläggningsavgifter och brukningsavgifter. Av bestämmelserna framgår bl.a. att en fastighetsägare ska betala en avgift för en allmän va-anläggning, om fastigheten 1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, 2. är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse och 3. behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark (26 § LAV).

Avgifterna delas upp i löpande brukningsavgifter och en anläggningsavgift som betalas vid inträde i VA-kollektivet – oftast vid anslutningen (29 § LAV). Båda avgifterna kan innehålla olika delavgifter för dricksvatten, avlopp respektive dagvattenhantering. Dessa olika avgifter kan också innehålla både fasta och rörliga delar.

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen (30 § LAV).

Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omstän-

¹⁷⁹ Se prop. 2005/06:78 s. 55, 59, 60 och 137.

digheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Avgifterna ska fördelas mellan fastighetsägare och andra avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten (31 § LAV).

Kommunen får meddela föreskrifter om taxan. Kommunen får också överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp enligt beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter (34 § LAV).

Det är kommunfullmäktige i varje kommun som beslutar om taxans utformning och nivåerna. Svenskt Vatten har tagit fram ett normalförslag som en kommun kan välja att använda och som baserar sig på bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster och rättspraxis.

Även om en kommun normalt finansierar sina va-kostnader med avgifter är det inget som hindrar en kommun från att skjuta till skattemedel eller låta intäkter från bruksavgifter finansiera utbyggnad eller vice versa. I teorin skulle en kommun kunna ha en enda fast avgift oavsett förbrukning, en s.k. ”flat rate”, eller enbart en rörlig avgift per kubikmeter förbrukat vatten.¹⁸⁰

Om en fastighetsägare inte betalar va-avgiften får va-huvudmannen under vissa förutsättningar stänga av vattenförsörjningen (43 § LAV).

Vi återkommer till frågan om va-avgifter i avsnitten 8.3.5, 9.4.5, 10.6.1, 10.6.4 och 10.12.4.

4.13.7 Tillsyn

Av 51 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

¹⁸⁰ Se Svenskt Vattens rapport Kommentarer till 2022 års taxestatistik, 2022, s. 5.

4.14 Annan närliggande reglering

4.14.1 Anläggningslagen

Anläggningslagen (1973:1149) (AL) innehåller bestämmelser om inrättande av gemensamhetsanläggning, dvs. en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (1 § AL). Exempel på sådana anläggningar är enskilda vägar, va-ledningar, grönområden, parkeringar, garage och vattentäkter. Lagen gäller dock inte för en allmän vatten- eller avloppsanläggning. För dessa gäller i stället lagen om allmänna vattentjänster som omfattas av vårt uppdrag. Vi nämner anläggningslagen i detta avsnitt just för att beskriva att regleringen av anläggningar är uppdelad beroende på typ av anläggning.

En anläggningsförrättning handläggs av lantmäterimyndighet (4 § AL). Särskilda bestämmelser finns dels för inrättande av en gemensamhetsanläggning som regleras i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 a, 9 och 18 §§ AL), dels för inrättande av en gemensamhetsanläggning i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 § AL).

För en gemensamhetsanläggnings utförande och drift utgör de deltagande fastigheterna en särskild samfällighet (14 § AL). Samfälligheten förvaltas enligt bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244).

4.14.2 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är tillämplig på vattenverksamheter och vattenanläggningar parallellt med bestämmelser om sådana i miljöbalken. Till skillnad från bestämmelserna om vattenverksamheter i miljöbalken har bestämmelserna i denna lag egentligen ingen anknytning till miljöfrågor. I stället handlar bestämmelserna i första hand om rådighet över vatten, olika slags vattensamfälligheter och avgifter vid vattenverksamhet.

Lagen är exempelvis tillämplig vid bildandet av en markavvattningssamfällighet (3 kap.). Det är miljödomstolen som är prövningsinstans.

Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har inte några reglerade kopplingar till bestämmelserna i plan- och bygglagen. Lagen nämns här i första hand för att visa på hur många regelverk som innehåller bestämmelser om vattenverksamheter och vattenanläggningar. En bestämmelse som dock är intressant är 2 kap. 10 § som har koppling till frågan om vattenbrist och vattenhushållning. Enligt paragrafen är den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång skyldig att vid allvarig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet. Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning. Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iaktta sin skyldighet. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet ska gälla även om det överklagas.

Bestämmelsen överfördes med språkliga ändringar från den tidigare vattenlagen i samband med miljöbalkens införande. Av förarbetena till vattenlagen framgår att bestämmelsen (2 kap. 9 § VL) innebar att den som råder över vatten kan bli skyldig att tåla att vattentillgången avslås för ett allmänt behov, exempelvis vid torka och andra exceptionella förhållanden. Skyldigheten skulle gälla även om den som råder över vattnet har tillstånd till en vattentäkt. Vattenrättshavaren borde dock tillerkännas skälig ersättning i sådana fall då det skulle vara uppenbart oskäligt att avståendet skulle ske gratis.¹⁸¹ Så vitt känt har länsstyrelserna inte behövt använda denna föreläggandemöjlighet.

Se närmare om frågan om vattenbrist i avsnitt 9.4.2.

4.15 Krav på regionala vattenförsörjningsplaner

Vattenförsörjningsplan som begrepp utvecklades inledningsvis inom ramen för miljömålssystemet och riktade sig då främst till landets kommuner. Den första regionala vattenförsörjningsplanen togs fram av Göteborgsregionen 2003.

År 2010 tog Sveriges geologiska undersökning fram en rapport¹⁸² för att stödja kommuner och länsstyrelser i deras arbete med vatten-

¹⁸¹ Se prop. 1981/82 :130 s. 88 och 410.

¹⁸² Se SGU:s rapport 2009:24.

försörjningsplanering. I rapporten förordade Sveriges geologiska undersökning att länsstyrelserna bör initiera ett arbete med vattenförsörjningsplan, eftersom frågan om dricksvattenförsörjning blivit alltmer regional.

De första länsvisa regionala vattenförsörjningsplanerna togs fram av länsstyrelserna i Dalarnas, Kronobergs och Skånes län 2012.

År 2019 gav regeringen samtliga länsstyrelser i uppdrag att kartlägga och analysera vattensituationen på regional och lokal nivå i respektive län.¹⁸³ Som en följd av detta och efter förslag från Dricksvattenutredningen¹⁸⁴ samt enligt en åtgärd i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, tog Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Boverket, Sveriges geologiska undersökning, SMHI och Livsmedelsverket fram en vägledning för länsstyrelsernas regionala vattenförsörjningsplanering år 2020. Av vägledningen framgår att målet med de regionala vattenförsörjningsplanerna är att dels ge kommunerna ett bra underlag vid deras planering, dels underlätta regionalt samarbete avseende exempelvis gemensamma tekniska system för vattenförsörjning. Även dricksvattenproducenterna uppges ha nytta av planen. Planen kan också användas som ett vägledande underlag vid bedömningen av när verksamheter och åtgärder ska tillståndsprövas eller omfattas av tillsyn enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Slutligen uppges den regionala vattenförsörjningsplanen vara värdefull vid Trafikverkets planering för nya väg- och järnvägar.

I vägledningen förordas att dricksvattenförsörjningen, i den regionala vattenförsörjningsplanen, hanteras i sitt fulla sammanhang, dvs. både avseende enskild vattenförsörjning för hushåll och verksamheter och andra vattenbehov för exempelvis industri och jordbruk. Det inledande arbetet med vattenförsörjningsplanen bör, enligt vägledningen, inkludera framtagandet av en översiktlig analys som inkluderar vattenanvändningen och framtida vattenbehov, vilka yt- och grundvattenresurser som nyttjas respektive kan nyttjas för dricksvattenförsörjning, samt andra viktiga frågeställningar som kan påverka regionens dricksvattenförsörjning. Sådana frågeställningar kan exempelvis handla om stora exploateringsprojekt eller infrastruktursatsningar, klimatförändringarnas påverkan, områden med risk för vattenbrist eller översvämningsrisk samt beredskapsfrågor. Resultatet av

¹⁸³ Se regeringens beslut den 2 maj 2019 i ärende N2019/01827/DL.

¹⁸⁴ Se SOU 2016:32.

analysen ligger sedan till grund för beskrivningen av dessa frågor i planen.

Av vägledningen framgår vidare att förankringen med berörda aktörer bör inledas i ett tidigt skede och att förslaget till regional vattenförsörjningsplan bör remitteras till berörda aktörer innan den beslutas. Den antagna planen bör därefter regelbundet ses över så att innehållet är aktuellt.¹⁸⁵

Den regionala vattenförsörjningsplanen är ett planeringsunderlag som inte är juridiskt bindande. Det finns dock en tydlig koppling till vattenförvaltningen. Att förebygga försämring och att bibehålla nuvarande vattenkvalitet och vattentillgång är grunden i vattenförvaltningen, likväl som grundläggande aspekter för vattenförsörjningsplaneringen. Miljökvalitetsnormerna för vatten är juridiskt bindande och normerna för utpekade vattenresurser bör framkomma i vattenförsörjningsplanen. En viktig del i vattenförvaltningen är att vatten ska förvaltas i avrinningsområden. Det innebär att planeringen behöver göras över läns- och kommungränser.¹⁸⁶

I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram från 2022 finns ett krav på länsstyrelserna att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner (länsstyrelsernas åtgärd nr 5). På motsvarande sätt finns krav på kommunernas dricksvattenarbete (kommunernas åtgärd nr 3).

¹⁸⁵ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 3, 16, 17, 30–33, 62, 67 och 68.

¹⁸⁶ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 16 och 17.

5 Nordisk utblick

5.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet gör vi en nordisk utblick och beskriver regelverket för vattenfrågor vid planläggning och byggande i Danmark, Finland och Norge.

I arbetet med beskrivningen har vi i första hand utgått från den information som finns på ländernas hemsidor¹, men också ifrån beskrivningar i olika rapporter, vägledningar och litteratur på området. Vi har också varit i kontakt med representanter från ländernas ansvariga departement, myndigheter eller universitet för att säkerställa att vi har uppfattat regelverket och systemen för vattenplanering rätt.²

5.2 Sammanfattande jämförelse

Kännetecknande för de nordiska länderna är att kommunerna primärt ansvarar för den fysiska planeringen. Trots likheter skiljer sig länderna åt när det handlar om antal planinstrument, vilka förvaltningsnivåer som ansvaret för planinstrumenten finns på, vilket inflytande den nationella nivån har i den fysiska planeringen samt planinstrumentens lagstadgade och juridiskt bindande status.³

Även när det gäller regleringen av vattenfrågor finns likheter mellan hur den svenska, danska, finländska och norska lagstiftningen ser ut. Det finns också stora skillnader exempelvis avseende regleringen om hantering av dagvatten och hur vattendirektivet har genomförts.

När det gäller frågan om hantering av dagvatten har både Danmark och Finland, till skillnad från Sverige, en tydlig reglering avseende

¹ Se www.retsinformation.dk, www.lovdata.no och www.finlex.fi/sv/.

² Se svar i mejl från Finland den 23 november 2022, från Norge den 6 december 2022, och från Danmark den 18 januari 2023.

³ Se Boverkets rapport 2020:29 s. 46–52.

hur frågan ska bedömas vid planläggning, vid prövning av bygglov och som vattentjänst. Även Norge har viss reglering av dagvatten och har nyligen tagit fram nya bestämmelser som träder i kraft den 1 januari 2024. Den nya regleringen innehåller fler verktyg för kommunerna och innebär bl.a. att dagvatten i största möjliga utsträckning ska hanteras inom fastigheten.

När det gäller vattenförvaltningen har samtliga länder bindande mål/miljökvalitetsnormer som är specifika för varje vattenförekomst. En skillnad är dock att Danmark har valt att fokusera nästan enbart på den problematik som följer av övergödning och användning av nitrater och fosfor och således inte på andra föroreningar. Danmark och Finland har genomfört bestämmelserna om kraftigt modifierade vatten så att flera olika typer av påverkan inkluderas medan Sverige än så länge endast tillämpar dessa bestämmelser i huvudsak för vattenkraft. Möjligheten att fastställa mindre stränga krav används av Sverige och Danmark och i begränsad utsträckning av Finland, men inte på ett konsekvent sätt länderna emellan. Sverige är ensamt om att bestämma mindre stränga krav även för kraftigt modifierade vatten. Finland är ensamt av de fyra länderna om att ha genomfört både möjligheterna till undantag från de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden för s.k. blandningszoner och gränsöverskridande föroreningar. Även Danmark har infört s.k. blandningszoner.

I Finland och Norge finns inte något reglerat krav på att ta hänsyn till vattenförekomsternas miljömål vid planläggning. Däremot krävs i Finland parallellt ett särskilt vattentillstånd och vid prövningen av detta ska hänsyn tas till vattenförekomstens miljömål. I Norge kan kommunen däremot i kommunplanen eller regleringsplanen besluta om miljö kvalitet och gränsvärden för föroreningar i området. De norska kommunerna kan dock inte i en plan besluta begränsningar avseende utsläpp som är strängare än de som gäller enligt föroreningslagen, dvs. enligt norska miljöbestämmelser.

Även myndighetsstrukturen för förvaltningen av vattenkvaliteten ser olika ut i länderna. I Danmark och Finland utförs arbetet med och bestäms vattenförekomsternas miljömål och åtgärdsprogram på nationell nivå. Detta för med sig att det i Danmark också finns stora möjligheter för regeringen att ingripa vid kommunal planläggning och vid behov lägga in sitt veto. I Finland och Danmark är också vatten- och havsförvaltningen mer integrerade än i Sverige som har skiljt på förvaltningarna mer.

I Norge och Sverige tas förvaltningsplaner och åtgärdsprogram fram av de 9 vattenregionmyndigheterna respektive de fem vattenmyndigheterna. Även i Norge är det dock slutligen klimat- och miljöministeriet i samråd med olje- och energiministeriet som beslutar de regionala förvaltningsplanerna med tillhörande åtgärdsprogram utifrån nationella riktlinjer. I samband med godkännandet kan det norska klimat- och miljöministeriet också föreskriva sådana ändringar av förvaltningsplanen som krävs med hänsyn till nationella politiska intressen.

Av studien framgår således sammanfattningsvis att den svenska regleringen på vattenområdet både är mer otydlig avseende hantering av dagvattenfrågor och innebär ett betydligt mer decentraliserat ansvar för hantering av vattenfrågor både generellt vid planläggning och annan prövning och vid förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön än i Danmark, Finland och Norge.

Figur 5.1 Vattendistrikt i Sverige, Norge och Finland



* Norsk-Finsk vannregion: Tana, Neiden og Pasvik nedbørfelt.
Suomalais-norjalainen vesienhoitoalue: Tenon, Naatämöjen, Paatsjoen vesistöalueet

Källa: Norska Klima- og miljødepartementet, 2022.

5.3 Danmark

5.3.1 Inledning

I Danmark regleras användningen av mark- och vattenområden i planlagen (planloven) från 2018. För att uppföra byggnader krävs bygglov (byggetilladelse) enligt byggnadslagen (byggeloven).

För vattenplanering och andra vattenfrågor finns flera regelverk. Havsplaneringen sker enligt havsplanlagen (lov om maritim fysisk planlægning). Övrig vattenplanering finns i vattenplaneringslagen (lov om vandplanlægning) som också innehåller bestämmelser om åtgärdsprogram. Miljömålen för vattenplaneringen fastställs enligt förordningen om fastställande av miljömål (bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, kystvande, overgangsvande og grundvan).

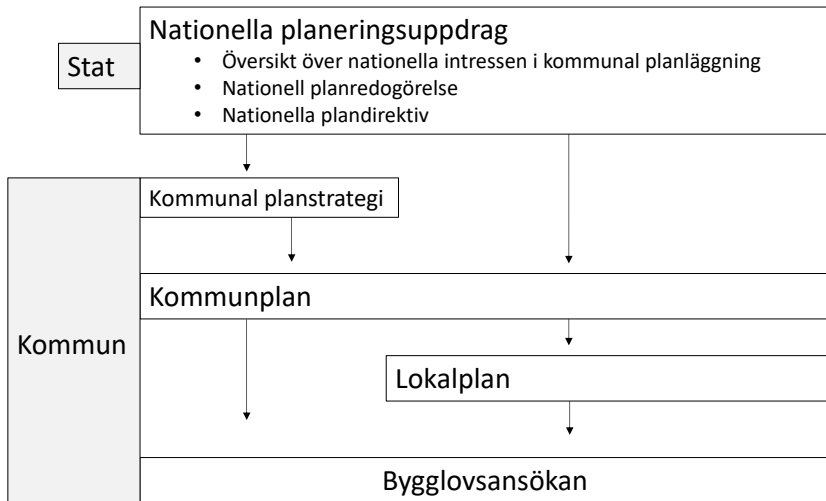
Frågor om dricksvattenförsörjning och avrinningsområden för allmän vattenförsörjning regleras i lagen om vattenförsörjning (vandforsyningsloven). Vattensektorns ekonomiska och organisatoriska förutsättningar regleras i vattensektorslagen (vandsektorloven).

När det gäller översvämningsfrågor och kommunala riskhanteringsplaner finns bestämmelser i lagen om bedömning och hantering av risken för översvämningar från vattendrag och sjöar (lov om vurdering og styring af oversvømmelserisikoen fra vandløb og søer) respektive i förordningen om bedömning och riskhantering av översvämningar från hav, fjordar eller andra delar av territorialhavet (bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet).

Andra regelverk med koppling till vattenfrågor är miljöskyddslagen (miljøbeskyttelsesloven) och lagen om betalningsföreskrifter för avloppsreningsverk m.m. (lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber).

5.3.2 Plansystemet

Figur 5.2 Danmarks planeringssystem



Källa: Med utgångspunkt i figur i Boverkets rapport 2020:29 s. 38.

Danmark har tre nationella planinstrument.

1. Översikt över nationella intressen i kommunplanläggningen (*Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*).
2. Nationella planredogörelser (*Landsplanredogørelser*).
3. Nationella plandirektiv (*landsplandirektiv*).

Ansaret för de nationella planinstrumenten ligger hos den nationella planmyndigheten, Erhvervsstyrelsen, och formellt hos näringsministern (Erhvervsministeren). Näringsministern samordnar alla sektorsintressen och står i många fall över de andra sektorsdepartementen och dess statsråd gällande beslut med påverkan på mark- och vattenanvändningen. I och med denna tydliga ansvarsfördelning är det i Danmark klart för kommunerna vilken aktör de bör vända sig till på nationell nivå gällande frågor kring markanvändning. Det finns också tydliga etablerade kanaler för kommunikation mellan stat och kommun att använda sig av.

På den lokala nivån finns planinstrument såsom kommunplan (motsvarande svensk översiktsplan fast med bindande verkan) och

lokalplan (motsvarande svensk detaljplan). Ansvaret för att ta fram dessa ligger hos kommunerna. Kommunplanen ska ha en giltighetstid på 12 år. Kommunplanen ska vidare ha en huvudstruktur som anger de övergripande målen för kommunens utveckling och markanvändning. Kommunfullmäktige ska verka för att kommunplanen genomförs.

Även en kommunplanstrategi, som innehåller politiska strategier för kommunens utveckling de kommande åren, tas fram för varje mandatperiod. Kommunplanstrategin är en del av det danska planeringssystemet och vägleder prioriteringarna i kommunplanen.

Förutom nationella planredogörelser och kommunplanstrategin så är alla planinstrument delvis eller helt juridiskt bindande med regulativa krav på mark- och vattenanvändningen.

I och med den danska kommunreformen 2007 försvann den regionala planeringsnivån och nu finns inget formellt regionalt planeringsansvar kvar.

De danska kommunerna har ett relativt stort självbestämmande, men de har inte samma uttalade planeringsansvar som i Sverige. År 2017 skedde ändringar i planlagstiftningen med målsättning att ge kommunerna större makt för den fysiska planeringen. Detta genom att bl.a. minska statens möjligheter till invändningar, dvs. att kunna stoppa ett planförslag genom vetorätt.

Med reformen avgränsades möjligheten till statlig invändning till fyra områden i översikten över de nationella intressena:

1. nationella tillväxt- och utvecklingsintressen,
2. natur- och miljöskydd,
3. kulturmiljö och landskapsbevarande, och
4. nationella och regionala anläggningar.

Inom ramen för punkten natur- och miljöskydd ingår bl.a. att kommunernas planläggning ska medverka till att nå vattendirektivets målsättning om en begränsad övergödning av vattenmiljön samt att kommunerna i sin fysiska planering ska säkerställa att erforderligt skydd av dricksvattentäkter upprätthålls (områden med särskilda drickkevandsintresser).

Kommunerna måste beakta de krav som anges från nationell nivå i översikten över de nationella intressena. Om kommunerna inte gör

det så kan man från statens sida göra en invändning. Det sker då oftast under kommunplaneprocessen. Översikten är på så sätt regulativ och innehåller krav som kommunerna ska beakta i sin planläggning. Invändningar kan ske från statlig nivå om kommunerna inte efterlever detta. Det görs formellt sett av näringsministern. När det gäller kommunplanen är det enbart näringsministern som har möjlighet att invända. Ministrar från andra departement kan dock be näringsministern om detta. För lokalplanen kan varje sektorsansvarig minister göra egna invändningar. Genom att begränsa invändningar till kommunplanen kan motstående sektorsintresse lösas redan i det skedet.

Den nationella planredogörelsen tas fram vart fjärde år av näringsministern. Planredogörelsen är visionärt och strategiskt orienterad och kan på så sätt bidra till att underlätta för kommunerna i deras strategiska val över frågor som rör markanvändningen. Det finns formellt sett inga krav på vad redogörelsen ska innehålla eller omfatta, förutom en skrivelse om att den ska redovisa särskilda förhållanden av betydelse för planeringen i huvudstadsområdet. Den nationella planredogörelsen berör frågor som rör hela landet, och som kommunerna har svårigheter att lösa själva, såsom energi och transport. Andra frågor som vanligtvis ingår är behov av bostadsbyggande, befolkningstillväxt och landsbygdsfrågor. Planredogörelsen ses av kommunerna som ett planeringsunderlag som underlättar förståelsen av statens prioriteringar.

Ytterligare ett nationellt planinstrument som staten har till sitt förfogande för att ingripa i den fysiska miljön är nationella plandirektiv. Planinstrumentet ger staten möjlighet att ta över hela eller delar av kommunernas planering och kan gälla för ett specifikt geografiskt område (såsom Fingerplanen i huvudstadsområdet) eller beröra frågor som gäller i hela landet. Ett exempel är från 2019 då man tog fram ett direktiv om utvecklingsområden i den danska kustzonen som berörde 16 danska kommuner. Nationella plandirektiv har blivit vanligare sedan den regionala planeringsnivån i Danmark försvann med kommunreformen 2007.

Utöver de tre lagstadgade nationella planinstrumenten finns andra nationella strategier från de andra arealministerierna (ministerier med ansvar för olika sektorer som kan ha relevans för den fysiska mark- och vattenanvändningen). I Danmark är det främst departement med ansvar inom energi, klimat och natur som har handlings-

planer och policydokument med stor påverkan på den fysiska mark- och vattenanvändningen.⁴

5.3.3 Krav vid planläggning

I planlagen finns särskilda övergripande bestämmelser för planläggning i:

- kustområden (kap. 2a),
- byar (kap. 2b),
- huvudstadsregionen (kap. 2c),
- för butiksändamål (kap. 2d), och
- för tillfälliga bosättningsorter för flyktingar (kap. 2e).

När det gäller planläggning i kustområden innebär bestämmelserna en generell restriktivitet för ny bebyggelse på ett sätt som liknar svensk strandskyddslagstiftning.

I huvudstadsregionen handlar bestämmelserna om att säkerställa att huvudprinciperna i den s.k. fingerstadsstrukturen fortsätter. Särskild hänsyn ska tas till kollektivtrafiken och de gröna kilarna.

I planloven finns också bestämmelser om vad den kommunplanen ska innehålla respektive vilka bestämmelser stadsplanen inte får motsäga (kap. 4).

Kommunplanen ska exempelvis innehålla riktlinjer för:

- lokalisering av tekniska anläggningar,
- låggolvsytor, inklusive placeringen av låggolvsytor som kan återställas som våtmarker,
- skydd av naturvårdsintressen, som utgörs av naturområden med särskilda naturvårdsintressen, inklusive befintliga Natura 2000-områden på land och andra skyddade naturområden samt ekologiska förbindelser, potentiella naturområden och potentiella ekologiska förbindelser, samt för prioritering av kommunstyrelsens naturarbete inom kartan Grön Danmark,

⁴ Se Boverkets rapport 2020:29 s. 37–40.

- fastställande av områden som kan utsättas för översvämning eller erosion samt fastställande av riskreducerande åtgärder för att skydda mot översvämning eller erosion genom planering av stadsutveckling, särskilda tekniska installationer, förändrad markanvändning m.m. i de angivna områdena,
- befrielse från mark för ny bebyggelse eller införande av åtgärder för att skydda mot översvämning, när området löper betydande risk för översvämning,
- användning av vattendrag, sjöar och kustvatten, och
- markanvändning i kustnärlighetszonen.

Kommunplanen får inte motsäga exempelvis:

- åtgärdsprogram som har utfärdats med stöd av vattenplaneringslagen (se avsnitt 5.3.5),
- den kommunala riskhanteringsplanen enligt 3 kap. lagen om bedömning och hantering av översvämningssrisker från vattendrag och sjöar och förordningen om bedömning och riskhantering av översvämningar från hav, fjordar eller andra delar av territorialvattnet, och
- havsplan enligt lagen om havsplanering eller förslag till ny havsplan eller förslag till ändringar i havsplanen, när förslaget offentliggörs för samråd.

Kommunplanen ska åtföljas av en redogörelse för planens förutsättningar inklusive bl.a.:

- skyddade områden i enlighet med annan lagstiftning och eventuella områdesreservationer i enlighet med sektorslagstiftning eller konstruktions- och bygglagstiftning,
- regler om åtgärdsprogram som utfärdats med stöd av vattenplaneringslagen, och
- kommunplanens samstämmighet med anvisade områden med särskilda dricksvattenintressen och avrinningsområden för allmän vattenförsörjning utanför dessa (se 11 a § 1 a § 2 och 3 i lagen om vattenförsörjning m.m. samt med regler som har utfär-

dats med stöd av 11 a § andra stycket vattenlagen m.m. för myndigheternas förvaltning inom de angivna områdena),

När kommunfullmäktige utser naturområden finns bestämmelser med kriterier för prioriteringsordning. Som ett tredje kriterium gäller sådana naturområden som samtidigt bidrar till andra ändamål, bl.a. klimatanpassning och klimatiförebyggande arbete, en bättre vattenmiljö eller rekreation. I arbetet med att utse befintliga och potentiella naturområden måste kommunfullmäktige säkerställa samstämmighet med angränsande kommuners beteckning av befintliga och potentiella naturområden.

Lokalplanen får inte strida mot kommunplanen och inte heller mot exempelvis:

- regler om åtgärdsprogram,
- en kommunal riskhanteringsplan, eller
- en havsplan (kap. 5).

I lokalplanen ska ramar för innehållet i de enskilda delarna av kommunen fastställas med avseende på bl.a.:

- användning av vattenförekomster och utformning av anläggningar på vattenförekomster i ett stadsomvandringsområde inom eller i samband med en hamns täckningsarbeten, och
- fastställande av riskreducerande åtgärder för att skydda mot översvämning eller erosion genom planering av stadsutveckling, särskilda tekniska installationer, förändrad markanvändning m.m. i de utpekade områden som kan utsättas för översvämning eller erosion (se 11 a § 1, nr 18).

I lokalplanen kan det ingå bestämmelser om exempelvis:

- användning av vattenförekomster i ett stadsomvandringsområde, (se 11 d § inom eller i samband med en hamns täckningsarbeten),
- utformning av anläggningar på vattenförekomster i ett område för stadsomvandling (se 11 d § inom eller i samband med en hamns täckningsarbeten, inklusive inneslutning och återfyllning, etablering av fasta installationer och placering av fasta eller förankrade anordningar eller föremål samt placering av fartyg som

är avsedda att användas för annat än navigering, muddring eller grävning etc.), och

- installation av anläggningar för insamling av regnvatten från tak för användning av toalettspolning och tvätt i maskiner som ett villkor för idrifttagning av nya byggnader.

Vi kan konstatera att det danska kravet på att planläggning inte får strida mot åtgärdsprogrammen inte har någon motsvarighet i den svenska plan- och bygglagen (se vidare i avsnitt 7.2.12).

5.3.4 Havsplanering och annan vattenplanering

I havsplaneringslagen (lov om maritim fysisk planlægning) finns det danska regelverket för havsplanering. Syftet med lagen är att:

1. främja ekonomisk tillväxt, utveckling av marina områden och utnyttjande av marina resurser på en hållbar grund,
2. bidra till att uppnå de mål för havsplaneringen som fastställs i denna lag,
3. beakta samspelet mellan land och hav, och
4. stärka det gränsöverskridande samarbetet i enlighet med bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention från 1982.

I lagen finns en tydlig avgränsning av bestämmelsernas tillämpningsområde. Lagen omfattar inte verksamhet som endast tjänar försvarsändamål eller nationell säkerhet. Lagen omfattar inte heller kustvatten när det gäller användningar som omfattas av riktlinjerna i kommunala planer (jfr 11 a § 20 planlagen).

I övrigt innehåller lagen bestämmelser om bl.a. målen med havsplanering, allmänhetens deltagande i havsplaneringsprocessen, havsplanens rättsverkningar, användning och utbyte av data samt samarbete med EU:s medlemsländer respektive samarbete med länder utanför EU.

5.3.5 Vattenförvaltning och miljö kvalitetsnormer

I vattenplaneringslagen (lov om vandplanlægning) finns det danska regelverket för övrig vattenplanering. Lagen syftar till att skapa en ram för skydd och förvaltning av ytvatten och grundvatten i linje med vattendirektivet, som:

1. förhindrar ytterligare försämring och skyddar och förbättrar statusen för akvatiska ekosystem och, när det gäller deras vattenbehov, även statusen för terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem,
2. främjar en hållbar vattenanvändning som bygger på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser,
3. syftar till ett utökat skydd och förbättring av vattenmiljön, bl.a. genom särskilda åtgärder för att successivt minska utsläpp, utsläpp och spill av prioriterade ämnen,
4. säkerställer en successiv minskning av föroreningen av grundvattenet och förhindrar ytterligare förorening av detta, och
5. bidrar till att mildra effekterna av översvämningar och torka.

Av lagtexten framgår att det är Miljödepartementet (miljöministern) som är ansvarig vattenplaneringsmyndighet för landets avrinningsdistrikt. Miljöministern ska för varje avrinningsdistrikt utarbeta en grundläggande analys. Miljöministern ska också fastställa och specificera särskilda miljömål för avrinningsdistrikten, för enskilda ytvattenförekomster och för grundvattenförekomster, inbegripet regler om konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster, tidsfrister för uppnåendet av miljömålen och mindre stränga miljömål.

Miljöministern får exempelvis beteckna ett ytvattenområde som konstgjort eller kraftigt modifierat, om:

1. de förändringar av områdets hydromorfologiska egenskaper som är nödvändiga för att uppnå god ekologisk status kommer att ha betydande negativa effekter på
 - a) miljön i allmänhet,
 - b) navigering, inbegripet hamnanläggningar, eller fritidsverksamhet,
 - c) verksamhet som ansvarar för lagring av vatten,

- d) vattenreglering, översvämningsskydd, dränering, eller
 - e) annan lika viktig verksamhet för hållbar mänsklig utveckling, och
2. de nyttiga ändamål som avses med vattenföredragarens artificiella eller modifierade egenskaper inte rimligen kan uppnås på annat sätt som är ett betydligt bättre miljöalternativ på grund av tekniska svårigheter eller oproportionerliga kostnader.

Fastställandet av en ytvattenförekomst som artificiell eller kraftigt modifierad får inte permanent utesluta eller hindra uppnåendet av särskilda miljömål i andra vattenförekomster inom avrinningsdistriktet. Reglerna ska ses över minst vart sjätte år. Enligt miljömålsförordningen (Bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster) finns 598 sådana ytvattenförekomster av sammanlagt cirka 8 509 sammantaget. Som jämförelse har Sverige cirka 24 000 ytvattenförekomster varav ungefär samma antal vattenförekomster är förklarade som kraftigt modifierade eller artificiella (konstgjorda).

För varje avrinningsdistrikt ska miljöministern dessutom upprätta ett eller flera register över skyddade områden, som inbegriper

- 1. skyddade dricksvattenförekomster,
- 2. skyddade skaldjur,
- 3. områden som är utpekade som badplatser,
- 4. relevanta internationella naturskyddsområden, och
- 5. näringskänsliga områden.

Ministern uppdaterar och granskar löpande registren.

Miljömålen har bindande verkan och fastställs i miljömålsförordningen. Förordningen för perioden 2022–2027 är omfattande och omfattar över 1 700 sidor. Även om miljömålen fastställs i form av exempelvis god ekologisk status eller potential samt god kemisk status är det i huvudsak problem med övergödning som förordningen avser.

För varje avrinningsdistrikt ska därutöver ett särskilt åtgärdsprogram fastställas. Åtgärdsprogrammet fastställs i form av en förordning (Bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter) och är bindande på ett liknande sätt som i Sverige för myndigheter och kommuner. Miljöstyrelsen ansvarar för genomförandet av

åtgärdsprogrammen och beslutar om bidrag till att genomföra åtgärderna.

Syftet med åtgärdsprogrammen är att nå de miljömål som har fastställts. Även delåtgärdsprogram får fastställas. Avsikten är att alla nya eller reviderade åtgärder som fastställs i ett åtgärdsprogram ska vara i drift inom tre år. Åtgärdsprogrammen ska ses över och uppdateras minst vart sjätte år. Förslag till åtgärdsprogram tas fram av de kommuner som finns inom avrinningsdistriktet. Åtgärdsprogrammen är detaljerade, därmed omfattande, och pekar ut exakt vilka vattenförekomster där en åtgärd ska genomföras. Exempelvis säger åtgärdsprogrammen vilka vattenförekomster där åtgärder ska genomföras för att minska påverkan från dagvatten (regnbetingede udløb). Om kommunerna finner att åtgärderna som programmet pekar ut inte är de mest miljö- och kostnadseffektiva kan de ansöka till Miljöstyrelsen om att genomföra andra åtgärder och då också ansöka om finansiering av åtgärden. Miljöstyrelsen kan på samma sätt besluta att genomföra andra åtgärder om dessa bevisligen är minst lika miljö- och kostnadseffektiva som de fastställda åtgärderna.

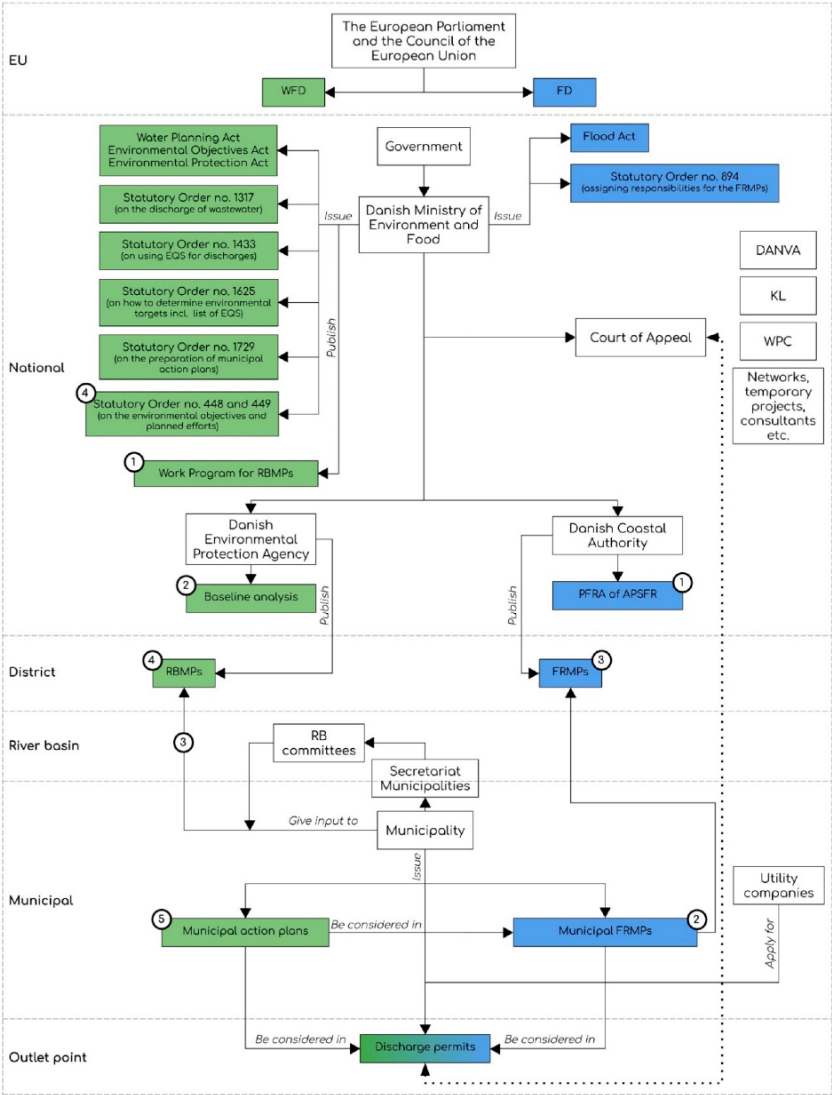
Miljöministern ska för varje avrinningsdistrikt också upprätta en avrinningsområdesplan (förvaltningsplan) som ska underrätta berörda myndigheter och allmänheten om planer för att förbättra miljöstatusen i avrinningsdistriktets vattenförekomster, om medlen för att uppnå önskad miljöstatus och om en tidplan för detta. Planen avser en period på 6 år.

I Bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder regleras i 8 § möjligheten att utse blandningszoner runt utsläppspunkter. Det är miljömyndigheten som får utse sådana zoner. Miljömyndigheten ska ange vilka miljökvalitetsnormer som får överskridas, inklusive i vilken utsträckning.

Livsmedels- och jordbruksministern övervakar ytvatten- och grundvattenstatusen samt de skyddade områdena. Ministern utarbetar program för övervakning av ytvatten- och grundvattenstatus och för övervakning av skyddade områden. Ministern upprättar också ett sammanhängande och övergripande övervakningsnätverk inom varje avrinningsdistrikt och fastställer närmare bestämmelser för tillhandahållande, innehåll, form och genomförande av program samt för övervakningsnätverket.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den danska vattenförvaltningen är centraliserad och till stor del hanteras från den nationella nivån. Miljömålen och åtgärdsprogrammen ska beaktas vid planläggning och om kommunerna inte gör det finns det möjlighet för staten att invända. På så sätt kan regeringen i Danmark, om den vill, upprätthålla slutsatserna i den s.k. Weserdomen (se beskrivning i avsnitt 7.2.2) även vid planläggning.

Figur 5.3 Illustration över genomförandet av vattendirektivet och ansvaret för vattenförvaltningen i Danmark



Källa: M. R. Jensen m.fl., From EU Directives to Local Stormwater Discharge Permits: A Study of Regulatory Uncertainty and Practice Gaps in Denmark.

5.3.6 Dricksvattenförsörjning

I lagen om vattenförsörjning (lov om vandforsyning) finns bestämmelser om bl.a. planering för dricksvattenförsörjning, tillstånd för vattenuttag, avledning av vatten, förhållandet mellan offentlig vattenförsörjning och konsumenternas ansvar samt borring efter vatten. Syftet med lagen är att säkerställa att:

1. utnyttjandet och det därmed sammanhängande skyddet av vattenförekomster sker efter en övergripande planering och efter en samlad bedömning av vissa allmänna överväganden,
2. en samordning av den befintliga vattenförsörjningen i syfte att på lämpligt sätt använda vattenförekomster,
3. en planerad utbyggnad och drift av en tillräcklig och kvalitativ tillfredsställande vattenförsörjning, och
4. kvalitetskrav för dricksvatten för att skydda människors hälsa.

Lagen syftar till att säkerställa principen om kostnadstäckning, inklusive miljö- och resursrelaterade kostnader, och prissättning med stimulanseffekt samt öppenhet för vattenkonsumenter. Dessutom ska hänsyn tas till lämpligt bidrag från vattenanvändarna och till principen om att förorenaren betalar.

Miljöministern fastställer regler för vilka vattenförekomster som ska utses som dricksvattenförekomst inom respektive avrinningsdistrikt.

Ministern får utarbeta nationella planer för vattenförsörjningen. Kommunfullmäktige ska upprätta planer för hur vattenförsörjningen ska organiseras, inklusive vilka allmänna vattenförsörjningar som försörjningen ska baseras på och vilka försörjningsområden de enskilda allmänna vattenförsörjningarna ska ha. En vattenförsörjningsplan kan upprättas helt eller delvis i samarbete med andra kommuner.

Av lagen framgår också att kommunfullmäktige årligen ska rapportera olika slags vatteninformation till databasen för grundvatten, dricksvatten, råvaror, miljö- och geotekniska data (Jupiterdatabasen).

Kommunfullmäktige ska se till att bestämmelserna i lagen följs och övervakar också utformningen och driften av vattenförsörjningssystemen. Uppfyller vattnet i ett vattenförsörjningssystem inte föreskrivna kvalitetskrav, kan kommunfullmäktige beordra att an-

läggningen måste upphöra tillfälligt eller för alltid, eller på andra åtgärder, inklusive att konsumenterna måste vidta säkerhetsåtgärder. Likaså om vattnet bedöms vara hälsofarligt eller om det enligt kommunstyrelsens gottfinnande finns en närliggande fara för att vattnet i ett vattenförsörjningssystem kan bli hälsofarligt.

5.3.7 Översvämning och dagvattenhantering

I lagen om bedömning och hantering av risken för översvämningar från vattendrag och sjöar (lov om vurdering og styring af oversvømmelserisikoen fra vandløb og søer) finns bestämmelser om riskområden och riskhanteringsplaner. Lagen syftar till att fastställa en ram för bedömning och hantering av översvämningssrisker från vattendrag och sjöar för att minska översvämningarnas negativa inverkan på människors hälsa, miljön, kulturarvet och den ekonomiska verksamheten.

Av lagen framgår att med termen översvämning avses ett tillfälligt vattentäcke med vatten från vattendrag och sjöar på land som normalt inte täcks av vatten.

Enligt lagen ska miljöministern för varje vattendistrikt göra en bedömning av översvämningssrisk. På grundval av denna ska ministern utse riskområden där det finns en potentiell betydande översvämningssrisk eller där sådana måste anses sannolika.

Fastställande av riskområden görs efter förhandling med ministern för transport och byggnad och efter samråd med berörda kommuner. Omprövning av översvämningssrisk och fastställande av riskområden ska göras vart sjätte år. Kommunfullmäktige ska upprätta en riskhanteringsplan för vart och ett av de utpekade riskområdena.

För bedömning och riskhantering av översvämningar från hav, fjordar eller andra delar av territorialhavet finns förordningen om bedömning och riskhantering av översvämningar från hav, fjordar eller andra delar av territorialhavet (bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet).

Sedan februari 2018 innehåller planlagen regler om förebyggande planläggning i förhållande till risken för översvämning och erosion (se mer ovan under rubriken Krav vid planläggning). De nya reglerna ger kommunerna möjlighet att vid planläggning kräva att en bygg-

herre ska säkerställa att det vidtas förebyggande åtgärder i områden som i kommunplanen är utpekade som riskområden för översvämning och erosion. Bestämmelserna gäller för hela kommunen. Till dessa bestämmelser finns också nya vägledningar för kommunens planläggning i förhållande till klimatanpassningsfrågor.⁵

Frågor om dagvattenhantering hanteras i kommunernas avloppsplan (spildevandsplan) (jfr 32 § miljöskyddslagen). Samtliga kommuner har en sådan plan. I planen beskrivs hur kommunens avloppsvatten och regnvatten ska hanteras. I planen beskrivs både befintliga och planerade, samt både allmänna och enskilda avlopps- och reningsanläggningar/områden. Av planen framgår också hur avloppsvatten och regnvatten ska hanteras utanför avloppsområdena. Avloppsvattenplanerna revideras löpande och i flera kommuner är man på gång med att separera ledningarna för avloppsvatten och regnvatten så att regnvattnet hanteras lokalt eller bortleds i ett separat system fram till regnvattenbassänger eller vattendrag. Det är också i avloppsplanen som kommunen kan besluta att koppla ifrån tak- och annat ytvatten från avloppsnätet så att fastighetsägarna själva får hantera detta. Detta görs framför allt i villakvarter och andra bostadsområden. I Danmark är avloppsplanen en av kommunernas mest användbara verktyg för att genomföra de kommunala klimatanpassningsplanerna i den del som avser översvämningssrisk vid regn och skyfall. Rent praktiskt genomförs avloppsplanerna normalt genom kommunala avloppsvattensällskap.⁶

För bortledning av avloppsvatten eller regnvatten till vattendrag, sjöar och hav krävs tillstånd (jfr 28 § miljöskyddslagen). I detta sammanhang behöver myndigheterna också följa bestämmelserna i tillkännagivandet om åtgärder i vattendistriktet, som är en del av genomförandet av vattendirektivets miljömål och krav på icke-försämring (jfr 8 § i tillkännagivandet).

⁵ Se <https://www.klimatilpasning.dk/media/1913277/vejledning-i-planlaegning-for-forebyggelse-af-oversvoemmelse-og-erosion-2022.pdf>, https://www.klimatilpasning.dk/media/598918/klimatilpasningsvejledning_web.pdf (hämtade 2023-01-26).

⁶ Se <https://www.klimatilpasning.dk/sektorer/plan/klimatilpasning-i-kommunerne/spildevandsplaner/> (hämtad 2023-01-26).

5.4 Finland

5.4.1 Inledning

I Finland regleras användningen av mark- och vattenområden i markanvändnings- och bygglagen. Detta gäller också för havsplanering, hantering av dagvatten och strandskydd.

För byggnader krävs bygglov eller åtgärdstillstånd. Åtgärdstillstånd krävs också för uppförande och placering av sådana konstruktioner eller anläggningar som inte betraktas som byggnader, om åtgärden inverkar på naturförhållandena, markanvändningen på det omgivande området eller på stads- eller landskapsbilden.

För vattenförvaltningsfrågor finns bestämmelser i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen och fyra underliggande förordningar. Bestämmelser har även införts i miljöskyddslagen och vattenlagen. Frågor om vattentjänster såsom dricksvattenförsörjning och dagvattenhantering regleras i lagen om vattentjänster. I vattenlagen finns bestämmelser om skydd av vattentäkter. Frågor om översvämning regleras i lagen om hantering av översvämningsrisker. Det finns också en lag om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden.

Organisatoriskt finns i Finland sex regionförvaltningsverk och 15 närings-, trafik- och miljöcentraler (NTM-centraler). Regionförvaltningsverket är statlig miljötillståndsmyndighet. Dessutom behandlar regionförvaltningsverket ärenden som gäller anmälningspliktig verksamhet som faller inom dess behörighet. NTM-centralerna övervakar den kommunala planläggningen och byggandet. Detta gäller särskilt när planläggningen har verkningar som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå eller som påverkar områden som ligger inom statliga myndigheters genomförandeskyldighet (66 § markanvändnings- och bygglag). I 3 § lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna tydliggörs NTM-centralernas verksamhetsområden. Dessa inkluderar bl.a. miljövård, markanvändning, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, skydd och ett hållbart nyttjande av naturens mångfald, samt nyttjande och vård av vattentillgångarna. Dessutom ska centralerna bevaka allmänna intressen i miljö- och vattenärenden, sköta statens vattenrättsliga tillstånd och privaträttsliga avtal samt sörja för genomförandet av miljö-, vattenförsörjnings- och vattendragsarbeten.

5.4.2 Plansystemet

Motsvarigheten till plan- och bygglagen i Finland är deras markanvändnings- och bygglag som enligt 2 § innehåller bestämmelser om planering, byggande och användning av områden samt om projektering, uppförande och användning av byggnader. Lagen är under revidering och kommer från den 1 januari 2024 att delas upp i en lag om områdesanvändning och en bygglag.⁷ Nedan redogör vi för hur lagstiftningen ser ut nu.

Det allmänna syftet med markanvändnings- och bygglagen är i likhet med plan- och bygglagen att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling (1 §). Det är miljöministeriet som, om inte annat anges, är ansvarigt för markanvändnings- och bygglagen och ministeriet ska även sköta den allmänna utvecklingen och styrningen av områdesplaneringen och byggnadsväsendet, inklusive havsplaneringen (17 §).

En del av den statliga planläggningen utgörs av riksomfattande mål för områdesanvändningen som fastställs av statsrådet (4 §). Beredningen av målen sköts av Miljöministeriet i samarbete med övriga ministerier, förbund på landskapsnivå och myndigheter och intressegrupper som berörs av saken (23 §). Därutöver måste Miljöministeriet under framtagandeprocessen också bjuda in till offentligt samråd, där medborgare får ge sina synpunkter på de riksomfattande målen. De första målen utfärdades av ansvarigt statsråd i november 2000, för att revideras åtta år senare. År 2017 utfärdades de senaste. Regleringen innehåller totalt 17 mål kring fem teman:

- fungerande samhällen och hållbara färdssätt,
- ett effektivt trafiksystem,
- en sund och trygg livsmiljö,
- en livskraftig natur- och kulturmiljö samt naturtillgångar, och
- en energiförsörjning med förmåga att vara förnybar.

⁷ Se https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_139+2022.aspx.

Statliga myndigheter ska i sin verksamhet beakta målen, främja möjligheterna att uppnå dem och bedöma vilka konsekvenser myndigheternas åtgärder har för bl.a. områdesanvändningen (24 §). Vid övrig planering ska de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas så att möjligheterna att uppnå dem främjas (24 §). Miljöministeriet följer upp att hänsyn tas till de riksomfattande målen. På lokal nivå övervakas detta av NTM-centralen.

Nästa steg i planläggningen sker på landskapsnivå. Finland är uppdelat i landskap och en landskapsplan ska tas fram av landskapsförbund där samtliga kommuner i landskapet är representerade (26 §). När planen utarbetas ska särskild vikt fästas vid exempelvis:

- att områdesanvändningen är ekologiskt hållbar,
- att vatten- och marksubstanstillgångarna används på ett hållbart sätt, och
- att landskapet, naturvärdena och kulturarvet värnas (28 §).

Förbundet är ansvarigt för att se till att en landskapsplan utarbetas och att planen hålls aktuell och utvecklas i den mån det är nödvändigt (27 §). Det ska klargöras vem som ska genomföra planen och vidta de åtgärder den förutsätter (28 §).

Planeringen på kommunal nivå sker genom generalplaner och detaljplaner (4 §). Inom en upprättad generalplan med rättsverkningar eller för en detaljplan gäller landskapsplanen inte men är vägledande för utarbetandet av generalplanen (32 §). Syftet med generalplanen är att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen (35 §). I generalplanen anges principerna för den eftersträvarade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden till grund för den detaljerade planläggningen och annan planering samt byggande och annan markanvändning (35 §). En generalplan kan också utarbetas etappvis eller delområdesvis (35 §).

Generalplanen godkänns av kommunfullmäktige och ska hållas aktuell i den mån det är nödvändigt (36–37 §§). När generalplanen utarbetas ska följande exempelvis beaktas:

- att samhällsstrukturen fungerar, är ekonomisk och ekologiskt hållbar,
- att vatten och avlopp ordnas på ett ändamålsenligt sätt med tanke på miljön, naturtillgångarna och ekonomin hållbart sätt,

- att miljöolägenheterna minskas, samt
- att den byggda miljön, landskapet och naturvärdena värnas (39 §).

Syftet med detaljplanen är att reglera områdesanvändning, byggande och områden i behov av utveckling (50 §). Detaljplanen ska utarbetas så att det skapas förutsättningar att exempelvis den byggda miljön och naturmiljön värnas och särskilda värden i anslutning till dem får inte heller förstöras (54 §).

Kommunerna är ålagda att bedöma detaljplanernas aktualitet. De bör se till att detaljplanerna är aktuella och vid behov vidta åtgärder för att ändra föråldrade planer (60 §). För detaljplaner som har varit i kraft i över 13 år och som till betydande del fortfarande inte har genomförts, gäller att bygglov inte får beviljas för uppförande av en ny byggnad som är av väsentlig betydelse för områdesanvändningen eller miljöbilden, förrän kommunen har bedömt detaljplanens aktualitet (60 §). Konstateras det att detaljplanen är föråldrad, kan bygglov inte beviljas förrän detaljplanen ändras (61 §).

Det krävs i likhet med Sverige bygglov för uppförandet av en byggnad (125 §). I stället för bygglov kan det sökas åtgärdsstillstånd. Ett sådant tillstånd behövs för uppförande och placering av sådana konstruktioner eller anläggningar som inte betraktas som byggnader om åtgärden inverkar på naturförhållandena, markanvändningen på det omgivande området eller stads- eller landskapsbilden (126 §).

5.4.3 Krav vid planläggning

Det går att utfärda bestämmelser i landskapsplanen som behövs för att planera och bebygga landskapsområdet (30 § Markanvändnings- och bygglag). Om något område ska skyddas på grund av landskapet, naturvärden, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden, kan nödvändiga bestämmelser om detta utfärdas (30 §). Planen som helhet ska tjäna till ledning när generalplaner och detaljplaner utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas av myndigheter eller kommuner för att reglera områdesanvändningen (32 §).

Generalplanens generella rättsverkningar är begränsade avseende annan planering så till vida att den endast ska tjäna till ledning när

detaljplaner utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas för att reglera områdesanvändningen (42 §). Det innebär att myndighetsbeslut, som gäller områdesanvändningen, inte ska försvåra genomförandet av generalplanen (42 §). Generalplanen inverkar inte på beslutade detaljplaner (42 §) och planen kan utarbetas med syftet att den inte ska ha några rättsverkningar (45 §). Det finns möjlighet för kommunerna att utarbeta en gemensam generalplan (46–46 a §§).

I detaljplanen kan bestämmelser utfärdas som exempelvis avser förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser (57 §). Om något område ska skyddas på grund av landskapet, naturvärden eller andra särskilda miljövärden, kan nödvändiga bestämmelser om detta utfärdas i detaljplanen. Skyddsbestämmelserna ska vara skäliga för markägaren (57 §). Detaljplanens rättsverkningar är flera. En sådan är att byggnader inte får uppföras i strid med planen. En annan rättsverkan är att funktioner inom planområdet inte får placeras i strid mot sådana detaljplanebestämmelser som avser att förhindra eller begränsa miljökonsekvenser som är skadliga eller förorsakar störningar (58 §).

Om det inom ett detaljplaneområde finns behov av att anlägga ett dike eller placera en skyddsvall eller en pumpstation som krävs för dikning, tillämpas markanvändnings- och bygglagen om det inte exempelvis är så att dikningen till största delen sker utanför detaljplaneområde eller om dikningen kräver tillstånd av regionförvaltningsverket eller beslut vid en dikningsförrättning. Då tillämpas i stället vattenlagens 5 kap. (161 a §). Planbestämmelser som gäller verksamheterna kan inte utfärdas.

Vid prövning av bygglov utanför ett område med detaljplan bedöms bl.a. om vattentillgången och avloppsvattnet kan skötas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön (135 § 5 och 135 § 3). Vid beskrivningen av ett byggprojekt ska detta omfatta bl.a. en situationsplan (120 § markanvändnings- och bygglagen). I Miljöministeriets förordning om planer och utredningar som gäller bygande, tydliggörs att i situationsplanen ska det vid behov ingå en beskrivning av bl.a.:

- vatten- och avloppsledning med brunnar,
- avloppsledningens placering mellan tomtgräns och den allmänna avloppsledningen, och

För område utanför vattentjänstverks ledningsnät visas platsen

- för dricksvattenbrunn och för anläggning av behandling av avloppsvattnet, och
- för brunnar och områden för infiltration samt utloppet för renat avloppsvatten i områden utan avloppsnät och regn- och grundvattenbrunnar samt behandling av dagvatten och dräneringsvatten (5 §).

Vid en ansökan om bygglov ska ansökan inkludera en utredning om byggplatsens grundläggnings- och grundbottenförhållanden samt det grundläggningssätt som dessa förutsätter och andra behövliga åtgärder (131 § 2 markanvändnings- och bygglagen). I detta ingår att bl.a. beskriva grundvattennivå och olägenheter som föranleds av att den ändras samt översvämningsrisk som föranleds av byggplatsen eller närheten till ett vattendrag (9 § 3 och 4 Miljöministeriets förordning om planer och utredningar som gäller byggande).

Till skillnad från regleringen i Sverige återfinns även strandskyddsbestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen. I denna del finns en utmärkande skillnad jämfört med den svenska regleringen och det är att frågan om vad som utgör ett strandskyddsområde avgörs från fall till fall. Vidare framgår att det i en strandzon som hör till ett strandområde vid hav eller annat vatten inte får uppföras byggnader om det inte finns en antagen detaljplan eller generalplan, om det särskilt bestämts att en sådan bör användas som grund för bygglov (72 §). Kommunen har dock stora möjligheter att planlägga strandområdet. Efter att ha hört NTM-centralen kan kommunen i sin byggnadsordning anvisa områden som är undantagna från strandområdesbegränsning (strandskyddet) (72 §). En förutsättning för detta är att byggande som förutsätter planläggning inte kan förväntas äga rum inom området. En annan förutsättning är att området inte innehåller några särskilda natur- eller landskapsvärden och att det inte finns något behov av att använda området för rekreation (72 §). Kommunens anvisande i byggnadsordningen gäller för högst sex år (72 §).

5.4.4 Havspanering och annan vattenplanering

Havspaner utarbetas och godkänns i Finland av de förbund på landskapsnivå vars område innefattar territorialvatten (67 b § markanvändnings- och bygglag). Förbunden på landskapsnivå ska bereda havspanen i samarbete med varandra och havspanerna ska samordnas. I samma regel sägs att närmare bestämmelser om havspanernas utformning, antalet havspaner, planeringsområdena och tidsfristerna utfärdas genom förordning av statsrådet.

Syftet med havspanen är att främja hållbar utveckling och tillväxt vad gäller ett havsområdes olika användningsområden, hållbar användning av havsområdets naturresurser och god status i den marina miljön (67 a §). Enligt detta lagrum ska havspaneringen granska behoven inom olika användningsområden och försöka samordna dessa. Användningsområden som ska granskas är i synnerhet sektorerna för energi, sjötransport, fiske och vattenbruk, turism, rekreation samt bevarande, skydd och förbättring av miljön och naturen. Miljömål vid planeringen av havsvården ska uppställas för att utvecklingen ska kunna styras mot en god miljöstatus i den marina miljön (26 d § lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning).

5.4.5 Miljökvalitetsnormer för vatten

Det finländska genomförandet av vattendirektivet benämner direktivets mål såsom miljömål och använder termen miljökvalitetsnormer endast för kemisk status, i linje med direktivet. Enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning ska miljömål uppställas vid planeringen av vattenvården och havsvården. Syftet med lagen är att hänsyn ska tas till bl.a. vattnens kvalitet, om vattentillgången är tillräcklig, vattenanvändningen och vattentjänsterna samt till hanteringen av översvämningsrisker (1 §). Syftet med målen är att skydda, förbättra och återställa vattnen och Östersjön så att ytvattnens och grundvattnens eller Östersjöns status inte försämras samt att deras status är åtminstone god (1 §).

Miljömålen för vattenvården som ska uppnås genom åtgärdsprogrammen är att:

- yt- och grundvattenförekomsternas status inte försämras och att deras status är åtminstone god,
- statusen hos konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomsterna inte försämras och att de har minst god ekologisk potential och god kemisk status,
- grundvattenförekomsterna skyddas, förbättras och återställs samt att balansen mellan grundvattenuttag och grundvattenbildning säkerställs, och
- en varaktig och betydande ökning av koncentrationer av ämnen som förorenar grundvattenförekomsterna förhindras (21 § lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen).

Statsrådet har även utfärdat stadsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön. Syftet med denna förordning är att skydda yt- och grundvattnen samt havsvatten och förbättra deras kvalitet genom att förebygga förorening och risken för förorening från farliga eller skadliga ämnen med hjälp av utsläppsförbud, utsläppsgränsvärden och miljökvalitetsnormer (1 §). Målet är att på en gång eller stegvis eliminera utsläpp och läckage av ämnen som är farliga för vattenmiljön i ytvattnen, att stegvis minska utsläpp och läckage av ämnen som är skadliga för vattenmiljön samt att förhindra och begränsa utsläpp av farliga ämnen i grundvattnet (1 §).

Förordningen tillämpas på sådana vattendrag, rännilar, diken och grundvatten som avses i vattenlagen samt på Finlands territorialvatten och ekonomiska zon (2 §). Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 6 § tillämpas dock inte på rännilar och diken (2 §).

Utöver det som föreskrivs i miljöskyddslagens 17 § om förbud mot utsläpp i grundvatten får inte farliga ämnen (punkt E i bilaga 1 till denna förordning) eller ämnen som ingår i en ämnesgrupp (i bilagan till förordningen) släppas ut i grundvattnet vare sig direkt eller indirekt (4 a §). Förbudet gäller inte utsläpp i grundvatten av en ringa mängd av ett nämnt ämne eller av ett ämne i någon nämnd ämnesgrupp, om utsläppet inte försämrar eller äventyrar grundvattnets kvalitet nu eller i framtiden (4 a §). Förbudet gäller inte heller hushållsavloppsvatten om utsläppets verkningar inte kan sträcka sig

till ett viktigt eller annat för vattenförsörjning lämpligt grundvattenområde, eller till grundvatten som finns på någon annans fastighet eller som är i användning (4 a §). Den som utövar tillståndspliktig eller registreringspliktig verksamhet ska vid behov påvisa för tillsynsmyndigheten att utsläppet inte kan orsaka eller riskera försämring av grundvattnets kvalitet (4 a §).

Miljökvalitetsnormer avser halten i vatten eller i biota av ämnen som har identifierats som farliga och skadliga för vattenmiljön, enligt vattendirektivet och ett nationellt förfarande och får inte överskridas (6 §). I det svenska genomförande definieras miljökvalitetsnormer avseende ”nationellt genomförande” som särskilt förorenande ämnen och ingår i bedömningen om ekologisk status och inte i bedömningen om kemisk status som i Finland. Om ämnet har fått en miljökvalitetsnorm för biota, ska denna norm användas (6 §). Överskridande av miljökvalitetsnormerna får ske om det beror på att föroreningskällan finns utanför Finlands gränser och effektiva nationella åtgärder på inga villkor går att genomföra för att normen inte ska överträdas (6 a §).

Det finns också möjligheter att avvika från en miljökvalitetsnorm inom en blandningszon. Exempelvis kan det genom en ansökan från en verksamhetsutövare utses en sådan zon och då skrivs detta in i miljötillståndet. Inom zonen får miljökvalitetsnormen överstigas för ett särskilt ämne, om normen inte överstigs i någon annan del av ytvattenförekomsten (6 b §).

Regleringen av s.k. kraftigt modifierade vattenförekomster skiljer sig från den svenska genom att det redan på förordningsnivå tydliggörs att som konstgjorda respektive kraftigt modifierade vattenförekomster kan benämnas en konstgjord sjö och kanal som har anlagts på land, eller en ytvattenförekomst som genom byggande eller reglering eller på annat sätt har modifierats och i vilken det inte längre råder ursprungliga hydromorfologiska förhållanden (22 § lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltning och 5 § statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen). I den svenska motsvarigheten vattenförvaltningsförordningen, samt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, nämns inte byggande uttryckligen som skäl för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad. Det svenska genomförandet ligger i detta avseende närmare direktivtexten. Vad utredningen förstår kombineras däremot inte s.k. mindre stränga krav och kraftigt modifierat vatten i Finland, utan den senare

bedömningen har bedömts som tillräcklig, vilket inte är fallet i Sverige. Sammantaget finns 6 875 ytvattenförekomster i Finland varav 125 har förklarats som kraftigt modifierade i huvudsak avseende vattenkraft.

NTM-centralen ska i åtgärdsprogrammet och havsförvaltningsplanens åtgärdsprogram, med beaktande av principen om bästa praxis från miljösynpunkt, presentera åtgärder genom vilka det förhindras att miljökvalitetsnormer överskrids till följd av någon annan verksamhet än tillståndspliktig verksamhet (6 §).

5.4.6 Vattenförvaltning

Som framgår av Figur 5.1 delar Finland några av sina vattenavrinningsområden med Sverige, Norge och Ryssland. Torneälvens avrinningsområde delas med Sverige och Tana älvs, Näätämöjokis och Pasvik älvs avrinningsområden delas med Norge. Finland och Ryssland delar 19 avrinningsområden. För de avrinningsområden som delas mellan Finland, Norge och Sverige är det en kombination av internationella konventioner, EU-rätt, nationella avtal (gränsälvsoverenskommelser) och nationell rätt som styr vattenförvaltningen i bred mening.

Organisatoriskt styr Miljöministeriet vattenvårdsförvaltningen tillsammans med Jord- och skogsbruksministeriet. Statsrådet är den som beslutar om vattenförvaltningsplanerna och åtgärdsprogrammen. Miljöministeriet är också ansvarigt departement för markanvändnings- och bygglagen.

NTM-centralerna har ett särskilt ansvar för vatten- och havsvården. Arbetet med att ta fram förvaltningsplaner för vatten samordnas av fem av de 15 NTM-centralerna. Varje NTM-central tar dock fram åtgärdsprogram för sitt geografiska område (2 § statsrådets förordning om vattenförvaltningsområden).

Markanvändnings- och bygglagen är ett av flera regelverk som ingår i genomförandet av vattenvården och därför är en av de grundläggande åtgärderna inom vattenvården bl.a. planläggning (bilaga 6, xvi, statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen).

Närmare bestämmelser om vattenförvaltningen utfärdas genom förordning av statsrådet (6 § lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen). Genom förordningen föreskrivs närmare om bl.a.:

- typindelningen av ytvatten, bedömningen av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten samt fastställandet av specifika referensförhållanden för ytvattentyper och valet av referensområden,
- karakteriseringen av grundvatten,
- det närmare innehållet i och utförandet av analyser av vattenstatus och vattenanvändning samt ekonomiska analyser av vattentjänster,
- övervakningen och programmet för övervakning av vatten, och
- grunderna för klassificering av yt- och grundvatten (10 §).

Ett åtgärdsprogram ska utarbetas inom ramen för förvaltningsplanen, för uppnåendet av de miljömål som har ställts upp för vattenvården. Åtgärdsprogrammet kan bestå av program för ett eller flera avrinningsområden (12 §). Åtgärdsprogrammet ska innehålla uppgifter om bl.a.:

- de grundläggande åtgärderna inom vattenvården, såsom kraven om lagstiftning om vatten och miljövard,
- kompletterande åtgärder inom vattenvården, såsom övriga administrativa och ekonomiska styrmedel, avtal, restaurering av vattendrag samt utbildnings- och forskningsprojekt,
- åtgärder inför exceptionella omständigheter, och
- kombinationer av alternativa åtgärder (12 §).

Statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som sköter myndighetsuppgifter ska i tillämpliga delar i sin verksamhet beakta förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattenvård och havsförvaltningsplanen samt den särskilda åtgärdsplan som utarbetas avseende havsvården (28 §).

Det finns ett särskilt stöd att söka för vattenvård och havsvård och detta regleras i lagen. Syftet med medlen är att främja åtgärder inom vattenvården och havsvården (6 a §). En förutsättning för beviljande av stöd är att åtgärderna/projekten främjar uppnåendet av målen för vattenvården och havsvården (6 g §). Stöd kan sökas av fysiska personer, företag och andra sammanslutningar samt av offentliga samfund (6 d §). Stödet söks hos NTM-centralen (6 e §). Det behöver utfär-

das en förordning för varje typ av stödåtgärd. För närvarande finns det bara ett stöd att söka (statsrådets förordning om stöd för gipsbehandling av jordbruksmark åren 2020–2025). Stödet räknas inte som en skattepliktig inkomst.

I statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltning föreskrivs om de utredningar som ska ingå i förvaltningsplanen, om bedömningen och övervakningen av vattnens status samt om upprättandet av förvaltningsplanen (1 §). I förordningen föreskrivs det också om avgränsning av grundvattenområden och om grunderna för klassificering av grundvattenområden (1 §).

NTM-centralerna ska sammanställa uppgifter om bl.a. följande områden:

- områden, från vilka tas eller avses tas mer än i genomsnitt 10 kubikmeter hushållsvatten per dygn eller för fler än femtio personers behov, och
- områden som ingår i nätverket Natura 2000 och där det för skyddet av en livsmiljö eller en art är viktigt att bevara eller förbättra vattnets status (4 §).

NTM-centraler ska dessutom samla in uppgifter om mänsklig verksamhet med väsentlig inverkan på yt- och grundvattnets status, såsom:

- punktbelastning och diffus belastning från bebyggelse, industri, jord- och skogsbruk samt övrig näringsverksamhet, inklusive utsläpp av sådana ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön,
- mängden vatten som tas ut för bebyggelsens, industrins samt jord- och skogsbrukets behov och för övriga behov samt för bildningen av konstgjort grundvatten, inklusive årstidsvariationer och total årlig efterfrågan, samt vattenförluster,
- byggande och vattenreglering med inverkan på ytvattnets status, och
- annan verksamhet som påverkar vattnens status, inklusive de verksamheter som avses i bilaga II till vattendirektivet (6 §).

NTM-centralerna ska utifrån dessa uppgifter, tillsammans med uppgifterna om vattnens status, klarlägga de yt- och grundvattenförekomster där miljömålen eventuellt inte kan nås. Om bedömningen är att miljömålen eventuellt inte kan uppnås, ska NTM-centralerna

göra kompletterande utredningar till grund för upprättandet av övervaknings- och åtgärdsprogrammen för yt- och grundvattnen (7 §). Uppgifterna sammanställs utifrån den övervakning av vattnen som utförs av statens och kommunernas olika myndigheter och instanser, och den kontroll och de utredningar verksamhetsutövarna gör enligt annan lag (7 §).

NTM-centralerna ska inom sina respektive verksamhetsområden se till att nödvändiga utredningar görs och att åtgärdsprogrammen upprättas inför utarbetandet av förvaltningsplanen (22 §). Den samordnande NTM-centralen sammanställer de utredningar som har gjorts inom vattenförvaltningsområdet, sammandraget av åtgärdsprogrammen samt övervakningsprogrammen till ett utkast till förvaltningsplan för beslut (22 §).

I förordningen tydliggörs vad som avses med åtgärdsprogrammets grundläggande åtgärder inom vattenvården (se 12 § lag om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen). Dessa är:

1. åtgärder för kontroll av utsläpp samt för skydd av vatten, inklusive förhandskontroll av utsläpp från punktkällor och diffusa källor,
2. förhandskontroll av uttag av grund- och ytvatten, bildande av konstgjort grundvatten och uppdämning av ytvatten,
3. redogörelse över hur vattenanvändarna bidrar till att täcka kostnaderna för vattenanvändningen,
4. förhandskontroll av reglering av och byggande i sjöar och vattendrag samt planering med inverkan på vattnens eftersträfvade ekologiska status,
5. åtgärder för kontroll av ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön,
6. åtgärder för tryggnad av kvaliteten på det vatten som används till dricksvattenuttag,
7. åtgärder för förebyggande av förorening och minskande av fara vid störningar eller exceptionella situationer samt hindrande av betydande spill av förorenande ämnen från tekniska installationer,
8. åtgärder för främjande av effektiv och hållbar vattenanvändning, och
9. åtgärder som begränsar och ger villkor för användningen av områden i syfte att skydda särskilda områden (24 §).

NTM-centralerna ska inom ramen för översynen av åtgärdsprogrammet granska de förhandskontrollåtgärder som avses i punkterna 1, 2, 4 och 5 och vid behov föreslå åtgärder för att uppdatera dem, vilket enligt punkterna inkluderar både tillstånd, byggande och planläggning (24 §).

EU-domstolens dom i Weser-målet, som har diskuterats mycket i Sverige (se beskrivning i avsnitt 7.2.2), har än så länge inte föranlett några ändringar i det finländska regelverket. Finlands högsta förvaltningsdomstol har däremot i ett uppmärksammat avgörande tydliggjort att EU-domstolens avgörande kring floden Weser medför en förändring av hur vissa lagrum i miljöskyddslagen och lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen bör förstås.⁸ Slutsatserna liknar hur svenska domstolar har tolkat miljöbalkens regler innan bestämmelserna ändrades med anledning av Weserdomen.

Den finska domstolens prövning avsåg en stor bioproduktfabrik med en årsproduktion på upp till 1,2 miljoner ton cellulosa. Fabriken var tänkt att placeras på stranden vid Kallavesi på ett område med stor betydelse för bl.a. rekreation och vattentagning, cirka nio kilometer från Kuopio centrum. Fabriken avloppsvatten skulle ha släppts ut till Kellosekälfjärden i Kallavesi. Kallavesi är ett insjövattendrag särskilt känslig för ökad belastning. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att en väsentlig tilläggsbelastning skulle leda till att ytvattenförekomstens status eller kvalitetsfaktor skulle försämrats, vilket i sig ansågs utgöra en i miljöskyddslagens mening förbjuden betydande förorening eller risk för sådan (en EU-konform tolkning av miljöskyddslagens 11 §, 20 § 1 punkten, 48 § 2 stycket, 49 § och 51 § 1 stycket, se även lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen 21 § 1 stycket). Även om helhetsbelastningen på insjövattendraget Kallavesi till största delen kom från diffus belastning skulle fabriken ha orsakat en tilläggsbelastning på vattendraget som var så betydande och långvarig att målet att upprätthålla vattnets goda status klart skulle ha försvårats. Den totala belastningen hade varit så stor att det fanns risk för följdverkningar som är förbjudna enligt miljöskyddslagen. Domstolen baserade sitt negativa tillståndsbeslut på lokaliseringsregeln i 11 § miljöskyddslagens, dvs. genom sin förorening av vattendraget var verksamhetens föreslagna lokalisering inte lämplig.

⁸ Se avgörande av Finlands högsta förvaltningsdomstol (HFD:2019:166 [Finnpulp]).

5.4.7 Dricksvattenförsörjning

Lagen om vattentjänster i Finland syftar till att trygga vattentjänster som, till skäligena kostnader, ger tillgång till tillräckligt med hygieniskt och även i övrigt oklanderligt hushållsvatten, samt sådan avloppshantering som är ändamålsenlig med avseende på hälso- och miljöskyddet (1 §). Enligt uppgift till utredningen kommer lagen att revideras under 2023 och 2024.

Lagen tillämpas på vattentjänster i samband med bosättning samt på vattentjänster i samband med sådan närings- och fritidsverksamhet som ur vattentjänstsynpunkt kan jämföras med bosättning (2 §). Lagen tillämpas också på avloppshantering av regn- eller smältvatten (dagvatten) som ansamlas på markytan och på byggnadstak eller andra ytor i bebyggda områden, till den del vattentjänstverket sköter avloppshanteringen (2 §). Det som i lagen föreskrivs om dagvatten gäller också dräneringsvatten (2 §). Det som avses med avloppshantering av dagvatten är bortledning av dagvatten och dräneringsvatten i ett vattentjänstverks dagvattenavlopp och behandling av detta vatten (3 §).

Ett mål är att vattentjänstverkens verksamhet inte orsakar olägenhet av utsläpp och läckage av ämnen som är farliga eller skadliga för vattenmiljön och att nivån av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten vid behov kan sänkas (1 § stadsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön).

I grunden är det ägaren eller innehavaren av en fastighet som ansvarar för vattenförsörjning och avloppshantering (6 §). Om behovet hos en större grupp av invånare alternativt sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, ska kommunen se till att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattentjänstverk som motsvarar behovet (6 §).

Kommunen kan efter förhandlingar med ett vattentjänstverk besluta att verket ska ha hand om avloppshanteringen av dagvatten i överensstämmelse med samhällsutvecklingens behov. Beslutet förutsätter att kommunen och verket har avtalat om avloppshanteringen av dagvatten eller att hanteringen sker i enlighet med en plan enligt markanvändnings- och bygglagen (17 a §). Däremot får inte dagvatten från fastigheter ledas in i vattentjänstverks spillvattenavlopp (17 d §). Undantaget från förbudet avser fastigheter där det inte går att bortleda dagvattnet på annat sätt samtidigt som spillvattenavloppet har byggts före år 2015 och är dimensionerat också

för bortledande av dagvatten, det inte finns något avloppsnät för dagvatten som fastigheten kan anslutas till, och vattentjänstverket klarar av att på ett ekonomiskt och ändamålsenligt sätt ha hand om det dagvatten som leds in i spillvattenavloppet (17 d §).

Dricksvattenförsörjning ingår också som en fråga vid bygglovsprövning utanför och inom ett område med detaljplan. Grundkravet för bygglov är att vattentillgången och avloppsvattnet ska skötas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön (135 och 136 §§ markanvändnings- och bygglagen). Utanför ett område med detaljplan ska ordnandet av vattentillgången eller avlopp inte orsaka kommunen särskilda kostnader (136 § 1 stycket 4).

5.4.8 Skydd av vattentäkter

I vattenlagen finns bestämmelser om skydd av vattentäkter. Ett skyddsområde kan fastställas för både yt- och grundvattentäkter om det är nödvändigt att begränsa användningen av området för att trygga vattenkvaliteten eller vattenförekomstens avkastningsförmåga (11 § vattenlagen). Skyddsområdet får inte göras större än nödvändigt.

I ett beslut om att inrätta ett skyddsområde ska det meddelas sådana bestämmelser om skyddsåtgärder, andra inskränkningar i användningen av skyddsområdet och övervakningen av att bestämmelserna iakttas som är nödvändiga för att trygga tillgången till vatten (12 § vattenlag). Vattentäktens ägare eller innehavare ska ersätta den förlust av förmån som bestämmelserna orsakar någon annan.

Det finns också möjlighet för tillsynsmyndigheten att vid långvarig torka eller någon annan jämförbar orsak som leder till en avsevärd minskning av tillgången på vatten, ålägga ägaren till en vattentäkt att för viss tid begränsa den vattenmängd som får tas ur den för att trygga tillgången till vatten för sedvanlig förbrukning på en fastighet eller vattentjänsterna i ett samhälle (10 § vattenlag). Ersättning kan erhållas av ägaren om begränsningen leder till en oskälig förlust.

5.4.9 Översvämning och dagvattenhantering

Lagen om hantering av översvämningsrisker syftar till att minska översvämningsrisker, att förebygga och lindra ogynnsamma följder av översvämningar och att främja beredskapen för översvämningar (1 §). Syftet är vidare att hanteringen av översvämningsrisker ska samordnas med förvaltningen av avrinningsområdet i övrigt, med iakttagande av hållbart nyttjande av vattentillgångarna och med skyddsbehoven (1 §).

Det är NTM-centralerna som har till uppgift att bl.a. bereda förslag till planer för hantering av översvämningsrisker för avrinningsområden och kustområden och bistå kommunerna i den preliminära bedömningen av riskerna för dagvattenöversvämningar, med att ange områden med betydande översvämningsrisk och med utarbetandet av planer för hantering av översvämningsrisker (4 §). Kommunen, landskapsförbundet och det lokala räddningsväsendet deltar i riskhanteringsplaneringen för översvämningar i avrinningsområden och kustområden (5 §). Jord- och skogsbruksministeriet ska godkänna riskhanteringsplanerna för avrinningsområden och kustområden (18 §).

Kommunen sköter riskhanteringsplaneringen för dagvattenöversvämningar (5 §). Varje kommun ska göra en preliminär bedömning av riskerna för översvämning från dagvatten, ange områden med betydande risk för dagvattenöversvämningar och utarbeta kartor över översvämningshotade områden likväl som kartor över översvämningsrisker (19 §). Kommunen ska även utarbeta en riskhanteringsplan för områden som har angetts som områden med betydande risk för dagvattenöversvämningar (19 §). Kommunen godkänner riskhanteringsplanen för dagvattenöversvämningar (19 §). Statliga och kommunala myndigheter ska i tillämpliga delar i sin verksamhet beakta de riskhanteringsplaner som avser översvämningar och dagvattenöversvämningar (23 §).

I den finska markanvändnings- och bygglagen regleras dagvatten i ett eget kapitel. Bestämmelserna om dagvatten tillämpas på hantering av regn- eller smältvatten (dagvatten) som ansamlas på markytan och på byggnadstak eller andra ytor i bebyggda områden (103 a §). Det som föreskrivs om dagvatten ska också tillämpas för dräneringsvatten (103 a §). Dräneringsvatten är vatten som har infiltrerats i marken och som leds till ett avlopp eller annan utsläppsplats för att

torrlägga en byggnads grund och fundament (2 § 20 Miljöministeriets förordning om byggnaders vatten- och avloppsinstallationer).

Förutom dagvatten definieras också i markanvändnings- och bygglagen:

- dagvattenhantering: åtgärder för infiltrering, fördröjning, avledande, avloppshantering och behandling av dagvatten,
- kommunens dagvattensystem: en helhet av områden och konstruktioner som är avsedda för dagvattenhantering, med undantag för vattentjänstverkets avloppsnät för dagvatten, och
- verkningsområdet för kommunens dagvattensystem: ett område inom vilket fastigheterna betjänas av kommunens dagvattensystem (103 b §).

Målet för dagvattenhanteringen är att:

- planmässigt utveckla dagvattenhanteringen särskilt i detaljplaneområden,
- infiltrera och fördröja dagvattnet på den plats där det ansamlas,
- förebygga olägenheter och skador som dagvatten orsakar miljön och fastigheter, varvid hänsyn också tas till långsiktiga förändringar i klimatet, och
- bidra till att dagvatten inte leds in i spillvattenavlopp (103 c §).

Ett kollegialt organ som kommunen utser har tillsyn över dagvattenfrågor (103 d §).

I grunden är det ägaren till eller innehavaren av en fastighet som ansvarar för hanteringen av fastighetens dagvatten (103 e §). Det medför ett ansvar att leda in fastighetens dagvatten i kommunens dagvattensystem, om dagvattnet inte kan infiltreras på fastigheten eller om det inte leds in i ett vattentjänstverks avloppsnät för dagvatten (103 f §). Om fastighetsägaren eller fastighetsinnehavaren anser sig kunna ordna med dagvattenhanteringen på lämpligt sätt genom andra åtgärder kan detta ansökas om (103 f §). Fastighetsägaren är i grunden ansvarig för sitt dagvatten och ska ta om hand detta.

Målet är att dräneringsvatten ska flöda bort från en fastighet på ett sådant sätt att det inte orsakar problem för spillvatteninstallationer eller dagvatteninstallationer. Beroende på områdets avlopps-

system får byggnadens dräneringsvatten flöda till ett öppet dike, ett vattendrag eller till ett kommunalt avlopp för dagvatten, eller infiltrera marken. Spill- och dagvatten får inte ledas till avloppet för dräneringsvatten (38 § miljöministeriets förordning om byggnaders vatten- och avloppsinstallationer).

Avseende detaljplanområden är det kommunen som ansvarar för att ordna dagvattenhanteringen (103 i §). Kommunen kan åta sig att ordna dagvattenhanteringen också i andra områden (103 i §). Det av kommunen utsedda kollegiala organet får meddela sådana närmare föreskrifter om dagvattenhantering som gäller i kommunen eller någon del av den. Föreskrifterna kan gälla:

- dagvattnets kvantitet och kvalitet, infiltrering, fördröjning och kontroll av dagvattnet samt behandlingen av dagvatten på fastigheterna (inklusive privata),
- anslutningen av fastigheternas dagvattensystem till kommunens dagvattensystem, och
- andra med dessa jämförbara omständigheter som hänför sig till dagvattenhantering (103 j §).

Föreskrifterna tillämpas dock inte om något annat bestäms i en generalplan eller detaljplan (103 j §). Samma organ får meddela en fastighetsägare eller fastighetsinnehavare ett föreläggande att undanröja en olägenhet som orsakas av dagvatten (103 k §). Om undanröjandet kräver regleringar som är gemensamma för flera fastigheter kan organet, på en fastighetsägares initiativ och efter att ha hört de andra fastighetsägarna eller fastighetsinnehavarna, meddela föreläggande om bortledandet av dagvatten från fastigheten eller fastigheterna eller om andra åtgärder för dagvattenhantering (103 k §).

En kommun kan ta fram och besluta om en dagvattenplan om det finns behov (103 l §). I planen anges efter behov infiltrationsområden, våtmarker, diken, avrinningsvägar, rör och pumpstationer samt övriga lösningar och konstruktioner för dagvattenhantering som ingår i kommunens dagvattensystem (103 l §). Planen ska utarbetas så att den tar hänsyn till befintliga planer, och fyller kraven på funktion, säkerhet och trivsel också vid ökade nederbördsmängder och störtregn (103 l §). Kommunen kan hos ägarna eller innehavarna av fastigheter inom verknsområdet för kommunens dagvatten-

system ta ut årlig avgift för att täcka de kostnader som systemet medför kommunen (103 n §).

Dagvattenfrågor ingår också vid bygglovsprövningen inom och utanför detaljplanelagt område, bl.a. ska regn- och grundvattenbrunnar samt behandling av dagvatten och dräneringsvatten vid behov redovisas (2, 3 och 5 §§ Miljöministeriets förordning om planer och utredningar som gäller byggande, se även 131, 134 a och 165 §§ i markanvändnings- och bygglagen).

Vi kan notera att kommunen ansvarar för ordnandet av dagvattenhanteringen enligt markanvändnings- och bygglagen. De allmänna målen är att infiltrera och fördröja dagvatten på den plats där det ansamlas, att förebygga olägenheter och skador som dagvatten orsakar miljön och fastigheter samt att bidra till att dagvatten inte leds in i spillvattenavlopp. På så sätt är det allmänna målet att dagvatten ska infiltreras på fastigheten. Om fastigheten är belägen inom ett verkningsområde för dagvatten medför kravet att avledningen ska ske till kommunens dagvattensystem eller vattentjänstverkets avloppsnät för dagvatten. De föreskrifter som kommunen tar fram ska följas vid fastighetsnära dagvattenhantering. Föreskrifterna kan gälla till exempel behandling av dagvatten på fastigheten. Kommunen kan exempelvis meddela en fastighetsägare eller fastighetsinnehavare ett föreläggande att undanröja en olägenhet som orsakas av dagvatten. I kommunen blir dagvattensystemet på så sätt en del av planläggningen i och med att kommunen har en skyldighet att utveckla den planmässiga dagvattenhanteringen. Planeringen av dagvattensystemet bör inledas redan i samband med generalplanläggningen. Att reservera områden för fördröjning och avledning av dagvatten blir då en del av beredningen av planen.

5.4.10 Andra miljöregler

Finland har flera andra relevanta lagar inom vattenområdet. Exempelvis syftar vattenlagen till att:

- främja, ordna och samordna användningen av vattentillgångarna och vattenmiljön så att användningen är samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar,
- förebygga och minska olägenheter som orsakas av vatten eller av att vattenmiljön används, och

- förbättra vattentillgångarnas och vattenmiljöns tillstånd.

Lagen tillämpas på vattenhushållningsärenden, vilket avser genomförande av vattenhushållningsprojekt och annan användning och vård av vattentillgångar och vattenmiljön (3 § 1). För vattenhushållningsärenden som medför risk för förorening av vattendrag och som inte förutsätter tillstånd enligt denna lag ska miljöskyddslagen tillämpas. För vattenhushållningsärenden som medför risk för förorening tillämpas miljöskyddslagens regler inom ramen för prövningen enligt vattenlagen (se exempelvis 1 kap. 2 §, 3 kap. 10 § om tillståndspliktiga vattenhushållningsprojekt, 5 kap. 1 om dikning och 3 §§, 11 kap. 12–13 § om ansökningsförfarande vid gemensam handläggning). Dessutom nämns att bestämmelser om förebyggande av förorening av miljön finns i exempelvis miljöskyddslagen och lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (vattenlagen 1 kap. 2 §).

När tillståndsärenden avgörs enligt vattenlagen ska detaljplaner, generalplaner (med rättsverkningar), och landskapsplaner som upprättats utifrån markanvändnings- och bygglagen beaktas (1 kap. 2 § och 3 kap. 5 §). När ett tillståndsärende avgörs ska tillståndsmyndigheten se till att tillståndet inte i någon betydande grad försvårar utarbetandet av planer (3 kap. 5 §).

Miljöskyddslagen syftar till att bl.a. förebygga och hindra förorening och risk för förorening av miljön, förebygga och minska utsläpp, avhjälpa skador orsakade av förorening och avvärja miljöskador (1 §). Lagen tillämpas på industriell och annan verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön samt verksamhet som ger upphov till avfall och på behandling av avfall (2 §). Miljöministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av lagen (21 §).

Det framgår av miljöskyddslagen att tillståndspliktig, anmälningsskyldig eller registreringspliktig verksamhet inte får placeras i strid med en detaljplan (12 §). På ett område för vilket det finns en gällande landskapsplan eller en generalplan med rättsverkningar ska det dessutom ses till att placeringen av verksamheten inte gör det svårt att använda området för det ändamål som anges i planen (12 §). Ett generellt krav är att verksamheter som medför risk för förorening av miljön om möjligt ska placeras så att verksamheten inte orsakar förorening eller risk för förorening (11 §). Vid bedömningen av platsens lämplighet ska hänsyn tas till:

- verksamhetens art, varaktighet och tidpunkt, hur betydande konsekvenserna är, sannolikheten för förorening samt olycksrisken,
- hur känsligt området som påverkas av verksamheten är för förorening av miljön,
- verksamhetens betydelse med tanke på en sund och trivsamt livsmiljö,
- det nuvarande och i en plan med rättsverkningar angivna användningsändamålet för platsen och det område som påverkas av verksamheten, och
- andra tänkbara platser inom området (11 §).

Det finns ett förbud avseende förorening av grundvatten i miljöskyddslagen (17 §). Förbudet medför att ämnen, energi eller mikroorganismer inte får deponeras på, släppas ut på eller ledas till ett sådant ställe eller behandlas på ett sådant sätt att

- en kvalitetsförändring i grundvattnet på ett viktigt eller annat för vattenförsörjningen lämpligt grundvattenområde kan orsaka risk eller olägenhet för hälsan eller miljön eller riskera att grundvattnets kvalitet på något annat sätt väsentligt kan försämrats,
- en kvalitetsförändring i grundvattnet på någon annans fastighet kan orsaka risk eller olägenhet för hälsan eller miljön eller göra grundvattnet obrukbart för något ändamål som det skulle kunna användas för, eller
- åtgärden genom påverkan på grundvattnets kvalitet annars kan kränka allmänt eller någon annans enskilda intresse.

Allmänna principer för verksamhet som medför risk för förorening av miljön är bl.a. att försiktighet och aktsamhet ska iakttas för att hindra förorening av miljön, och dessutom ska hänsyn tas till sannolikheten för att verksamheten medför risk för förorening (20 §).

Vid tillstånds- och anmälningsärenden ska hänsyn tas till vad som i en förvaltningsplan eller havsförvaltningsplan förs fram om de omständigheter som berör vattnets och den marina miljöns status och användning inom det område som påverkas av verksamheten (51 §).

Kommunen får utfärda miljöskyddsföreskrifter om åtgärder för förbättrande av vattnets och den marina miljöns status som behövs

enligt en förvaltningsplan eller havsförvaltningsplanen (202 §). Förutsatt att föreskriften inte träffar verksamhet som är tillståndspliktig, anmälningsskyldig eller registreringspliktig (202 §).

Det finns en lag om samordning av vissa miljörelaterade tillståndsförfaranden. Lagen tillämpas på tillståndsärenden enligt bl.a. miljöskyddslagen, vattenlagen, och markanvändnings- och bygglagen (2 §). De tillståndsförfaranden som kan samordnas rör exempelvis miljötillstånd enligt miljöskyddslagen eller tillstånd enligt vattenlagen som på sökandens begäran samordnas med ansökningar om tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen avseende bygglov, åtgärder, rivningslov för byggnader och miljöåtgärder (3 §).

5.5 Norge

5.5.1 Inledning

Norge är inte medlem i EU, men många EU-regler gäller ändå genom avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Exempelvis gäller vattendirektivet och MKB-direktivet, men inte avloppsvattendirektivet, översvämningdirektivet havsmiljödirektivet eller art- och habitatdirektivet. Detta påverkar möjligheten att jämföra regelverken. I Norge finns inte heller någon motsvarighet till miljöbalken, utan miljölagstiftningen är uppdelad i olika miljölagar.

För förvaltning av resurser i hav och vattendrag finns bestämmelser i havsresurslagen (lov om forvaltning av viltlevande marine resurser eller havsressurslova) respektive vattenresurslagen (lov om vassdrag og grunnvann eller vannressursloven). För vattenförvaltning finns också bestämmelser i vattenföreskriften (vannforskriften). För reglering av vattenvägar finns bestämmelser i vattenvägregleringslagen (vassdragsreguleringsloven). För dricksvattenförsörjning finns bestämmelser i dricksvattenföreskriften (drikkevannforskriften) och för åtgärder med inverkan på miljön och för särskilda skyddsplaner gäller naturmångfaldslagen (lov om forvaltning av naturens mangfold eller naturmangfoldloven) och lagen om föroreningar och avfall (forurensningsloven).

Användningen av mark- och vattenområden regleras i plan- och bygglagen (lov om planlegging og byggesaksbehandling eller plan- og bygningsloven) från 2008. Plan- och bygglagen, som är en del av miljölagstiftningen, reglerar hur samhället ska utvecklas genom till-

växt och skydd. Ett viktigt syfte är att säkerställa den naturliga mångfalden och främja en hållbar utveckling till förmån för individen, samhället och kommande generationer.

Plan- och bygglagen omfattar hela landet och alla typer av åtgärder, med undantag för rörledningar i hav för transport av petroleum och anläggningar för överföring av el. Med termen åtgärder avses uppförande, rivning, ändring, inklusive fasadförändringar, ändrad användning och andra åtgärder som rör byggnader, konstruktioner och anläggningar, markåtgärder samt skapande och ändring av egendom. Som åtgärder betraktas också sådana andra verksamheter och förändringar i markanvändningen som strider mot vad som har beslutats om markanvändningsändamål, planbestämmelser och hänsynszoner.

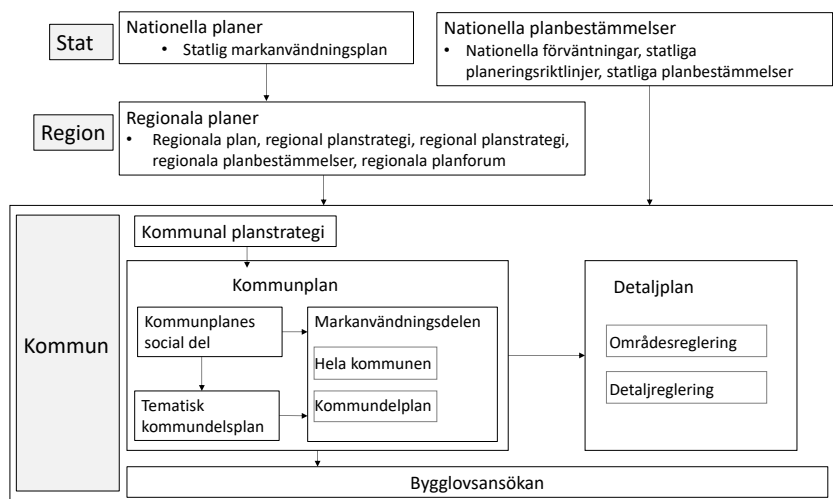
Genomförande av åtgärder kan endast ske om de inte strider mot lagens bestämmelser med tillhörande föreskrifter och kommunplanens områdesavsnitt och detaljplan.

Plan- och bygglagen är indelad i 6 delar med totalt 35 kapitel och 229 paragrafer. Vidare finns definitioner av vissa termer på föreskriftsnivå.

Miljölagstiftning och miljömål kopplas till planering genom plan- och bygglagens syfte att verka för en hållbar utveckling. Eftersom plan- och bygglagen är samordnande, knyts även olika sektorslagars ramar till planeringen. Plan- och bygglagen är tänkt att vara sektorsövergripande, men eftersom kopplingen till plan- och bygglagen genom hänvisningar i andra lagar varierar är vissa sektorslagar mer självständiga än andra.

5.5.2 Plansystemet

Figur 5.4 Norges planeringssystem



Källa: Med utgångspunkt i figur i Boverkets rapport 2020:29 s. 44.

I Norge finns fyra nationella planinstrument:

1. Nationella förväntningar på regional och kommunal planläggning, (*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*)
2. Statliga planeringsriktlinjer (*Statlige planretningslinjer*),
3. Statliga planbestämmelser (*Statlige planbestemmelser*), och
4. Statlig markanvändningsplan (*Statlig arealplan*).

För att främja en hållbar utveckling har staten i Norge, sedan reformen av planlagstiftningen 2008, en lagstadgad skyldighet att vart fjärde år förbereda ett dokument med nationella förväntningar på regional och kommunal planering. Planinstrumentet har som syfte att säkerställa samordning i planeringen vertikalt med regionerna och kommunerna, och horisontellt mellan statliga myndigheter. De nationella förväntningarna är inte juridiskt bindande, men måste redogöras för i regionernas och kommunernas arbete med planstrategier och kommunala planer. I arbetet med kommunplanens mark-

användningsdel är det de nationella förväntningarna på regional och kommunal planläggning som har tyngd från nationell nivå.

De statliga planeringsriktlinjerna används för att konkretisera de nationella förväntningarna i den fysiska planeringen och markera nationellt politiskt viktiga områden i den fysiska planeringen. Planeringsriktlinjerna levererar sektoriella frågor in i planläggningen och kan ge underlag för en invändning från statliga och regionala myndigheter, men är i sig själv inte juridiskt bindande. Planeringsriktlinjerna kan liknas vid svenska riksintressen av nationellt betydelsefulla områden, vilka fungerar som ett ramverk och är till viss del regulativa i den fysiska planeringen.

Staten kan också själv utarbeta och anta en s.k. statlig markanvändningsplan, om det anses nödvändigt för att säkra att ett projekt av nationellt intresse genomförs. Det kan exempelvis handla om att ett tillstånd för vattenkraftanläggning ska ha verkan som en statlig markanvändningsplan (jfr § 6–4) eller planering för tunnel- och flygplatsbyggen⁹. Planprocessen för statliga markanvändningsplaner inleds genom att Kommunal- och distriktsdepartementet initierar ärendet. Detta bör endast användas i situationer där kommunal eller regional planering riskerar att resultera i en markanvändning som är i konflikt med statliga och nationella intressen. Användningen av en statlig markanvändningsplan bör därför betraktas som en undantagsplan i förhållande till det ordinarie planeringssystemet med kommunerna som den viktigaste planmyndigheten.

Statliga planbestämmelser innebär att specifika ingrepp, såsom byggnadsåtgärder, inte får genomföras utan departementets samtycke de första 10 åren. För närvarande (hösten 2022) finns inga gällande statliga planbestämmelser och inga nya som är på gång. Tidigare fanns ett stopp för nya köpcenter som 2008 avlöstes av en statlig planbestämmelse för lokalisering av köpcenter och handel. Planbestämmelsen upphörde 2018.

Kommunal- och distriktsdepartementet har en samordnande funktion vid framtagandet och uppföljningen av de nationella planinstrumenten.

Sammanfattningsvis kan sägas att staten i Norge har en betydande inverkan på den lokala fysiska planeringen bl.a. genom stora möjligheter att invända mot kommunernas kommunplaner och detaljplaner. En invändning kan likställas med ett veto. Statens rätt till

⁹ Se Svinesundskommittén, Fysisk planering av kust och hav, 2018, s. 32.

invändning gäller både kommunplanen och för offentligt och privat framtagna detalplaner. Nationella myndigheter kan här påverka kommunal planering både genom nationella planbestämmelser eller uttalanden, samt genom framtagandet av ett eget förslag på planens innehåll med rekommendationer på markanvändningen. I enstaka fall kan staten även ta fram en alternativ plan. Sammanlagt 18 instanser på statlig nivå (s.k. ”innsigelsesinstanser”) har möjlighet att göra invändningar mot kommunala planer, men är då tvungna att medverka i ett tidigt skede av planprocessen. Invändningssystemet ska säkerställa att nationella, regionala och andra väsentliga intressen tas om hand i kommunala planer. Staten kan också, även utan invändning, upphäva hela eller delar av en kommunal plan eller göra de ändringar som anses nödvändiga om planen strider mot riksintressen eller mot en regional plan.¹⁰

På den regionala nivån finns fyra regionala planinstrument. Regionen eller länet (*Fylkeskommunen*) kan på regional nivå fastställa en regional plan som omfattar flera kommuner eller ett närmare angivet geografiskt område. Den regionala planen är inte juridiskt bindande, men ska ligga till grund för kommunens planläggning. Fylkeskommunen kan också besluta planbestämmelser som är juridiskt bindande i 10 år. Regionala planforum, regional planstrategi och interkommunala plansamarbeten är andra tillgängliga instrument.

Om en kommun avviker från målen och riktningsslinjerna i en regional plan, är det grund för invändning från staten eller den regionala myndigheten.

Även i Norge sker planläggningen dock i huvudsak på kommunal nivå. Kommunerna ansvarar för att ta fram en kommunal planstrategi som innehåller ett resonemang om vilka strategiska val kommunen ska göra för en långsiktigt hållbar utveckling av mark och vatten. Kommunplanen (motsvarande svensk översiktsplan) består av en strategisk social del (samfunnsdel) och en juridiskt bindande områdesdel (arealdel). I områdesdelen ska bl.a. huvudområdets syfte, användning och skydd av hav- och vattendrag med tillhörande strandzon redovisas uppdelad i de sju deländamålen: trafik, farled, fiske, vattenbruk, dricksvatten, natur och friluftsområden (§ 11–7). Ytterligare uppdelningar finns i kart- och planföreskriften.

Det finns ytterligare ett lokalt planinstrument, regleringsplanen (motsvarande svensk detaljplan och områdesbestämmelser), som

¹⁰ Se Boverkets rapport 2020:29 s. 45–51.

också är juridiskt bindande och mer detaljerad. Det finns två typer av regleringsplaner; områdesreguleringsplan för ett större område och detaljreguleringsplan för ett litet område med endast några fastigheter. Även i regleringsplanerna ska områden för användning och skydd av havs- och vattendrag, med tillhörande strandzon, inklusive områden för trafik, farled, fiske, vattenbruk, dricksvatten, natur och utomhusområden anges i den mån det är nödvändigt (§ 12–5).

Planeringen för kustzonen faller inom kommunernas mandat. Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna planera fram till strandkanten. Det är sedan frivilligt att planera för det inre vattnet ut till en nautisk mil utanför baslinjen.

Enligt en utredning genomförd av Nofima (2017) på uppdrag av det dåvarande norska Kommunal- og moderniseringsdepartementet har de flesta norska kommunerna behandlat kustzonen på ett eller annat vis, antingen i översiktsplanen (arealplanen) eller skapat separata kustzonsplaner. Utredningen visar också att andelen kustkommuner som har inkluderat haven och kustzonen i sina översiktsplaner har ökat från 22 procent 1992 till 82 procent 2005. Dock skiljer sig planprocesserna och omfattningen av havsarealens representation mellan de olika planerna och beroende på om planerna har skapats för enskilda kommuner eller i interkommunala sammanslutningar.¹¹

I Norge ger staten stöd till en samordnad planering av mark-, bostads- och transportfrågor bl.a. genom arbetet med Norges variant av stadsmiljöavtalen: *byvekstavtaler og belønningsavtaler*. Departementet följer upp detta genom subventioner till projekt och genom att organisera nätverksmöten. Genom byvekstavtalene ingår stat, region och kommuner ett rättsligt bindande samarbete om att finansiera miljövänligt transportutbud i de större stadsområdena. Byvekstavtalene är kopplade till de nationella målen.¹²

I plan- och bygglagen finns särskilda bestämmelser avseende bebyggelse m.m. inom 100 meter från hav och vattendrag som påminner om den svenska strandskyddslagstiftningen. Inom dessa områden ska särskild hänsyn tas till natur- och kulturmiljö, friluftsliv, landskap och andra allmänna intressen. Detta innebär bl.a. att andra ändringar av byggnader än fasadändringar normalt inte får utföras (§ 1–8).

¹¹ Se Svinesundskommittén, Fysisk planering av kust och hav, 2018 s. 36.

¹² Se Boverkets rapport 2020:29 s. 43–46.

5.5.3 Krav vid planläggning

När det gäller vattenfrågor vid planläggning framgår av plan- och bygglagen att hänsyn ska tas till/underlätta bl.a. övergripande förvaltning av vattnets kretslopp med nödvändig infrastruktur (§ 3–1). Av samma bestämmelse framgår också att planläggning ska utgå från ekonomiska och andra resursförutsättningar för genomförande och inte vara mer omfattande än nödvändigt. Vidare framgår att planerna ska bidra till genomförandet av internationella konventioner och avtal inom lagens tillämpningsområde.

Alla planförslag ska ha en planbeskrivning och för regionala och kommunala planer ställs också krav på konsekvensanalys som uppfyller det s.k. SMB-direktivet (§ 4–2). Vid framtagande av planer som innebär ny bebyggelse ska en risk- och sårbarhetsanalys göras för planområdet. Områden med fara, risk eller sårbarhet ska i planen markeras som hänsynszon (§ 4–3). Vid behov ska planen förses med förbudsbestämmelser för att avvärja skador och förluster.

I kommunplanen får kommunen lägga in föreskrifter avseende exempelvis specificerade lösningar för vattenförsörjning, avlopp, avrinning, vägar och andra transporter i samband med nya bygg- och anläggningsåtgärder, inklusive förbud mot eller obligatoriska sådana lösningar, samt krav på de enskilda anläggningarna (§ 11–9). Kommunen får i kommunplanen också beordra krav för att säkerställa upprättandet av samhällstjänst, teknisk infrastruktur, grön struktur innan områden används och när områden kan användas för byggnadsändamål, inklusive utvecklingsordningen samt föreskrifter om miljö kvalitet, estetik, natur, landskap och grön struktur, inklusive tillfälliga och rörliga strukturer och anläggningar. Föreskrifterna får också avse frågor som ska klargöras och belysas i det fortsatta regelarbetet, bl.a. bestämmelser om miljöuppföljning.

I detaljplanen får kommunen bestämma om bl.a.:

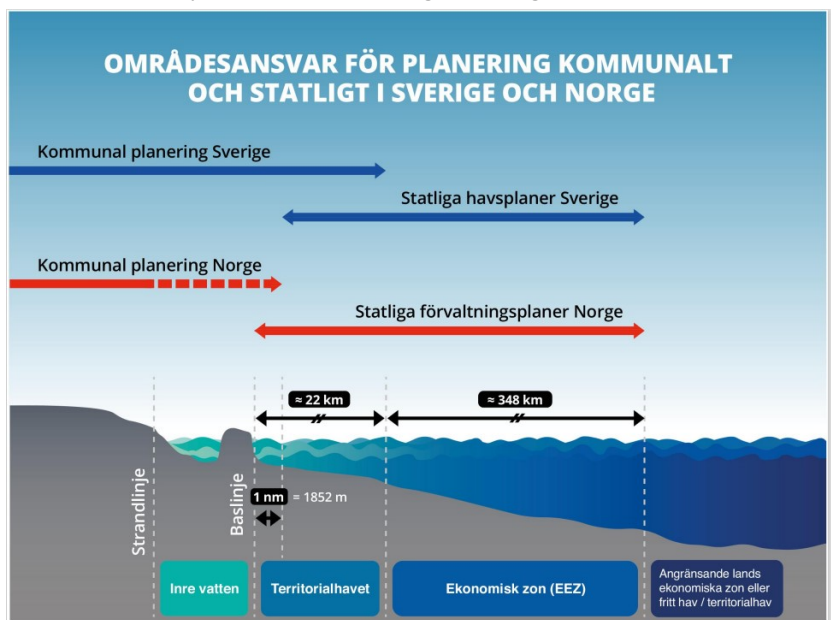
- grad av användning av områden och anläggningar inom planområdet,
- villkor för användningen och förbud för användning av område eller anläggning,

- gränsvärden för tillåten förorening och andra krav på miljökvalitet inom planområdet samt åtgärder och krav för ny och pågående verksamhet inom eller utan hänsyn till förhållanden utanför planområdet för att förebygga eller begränsa föroreningar, och
- funktions- och kvalitetskrav för byggnader, anläggningar och utomhusområden, inklusive krav för att säkerställa hälsa, säkerhet, universell utformning och barns särskilda behov av lek- och utomhusutrymmen (§ 12–7).

Under 2018 beslutade Norges regering om nya krav i plan- och bygglagstiftningen avseende hantering av klimatanpassningsrisker inom kommuner (§ 31–14). Norska kommuner ska enligt de nya kraven, som träder i kraft den 1 januari 2024, i första hand undersöka möjligheten att arbeta med genomförande av naturbaserade lösningar (så som skydd och återskapande av naturmiljöer, våtmarker, gröna tak och väggar med mera) för att hantera klimatrelaterade risker. Om kommunen väljer att arbeta med andra lösningar (till exempel större dimensionering av vägtrummor) måste kommunen kunna förklara varför en naturbaserad lösning inte valdes. För närvarande arbetar Norges regering med att ta fram en vägledning om naturbaserade lösningar samt hur det nya kravet ska uppfyllas.¹³ Se mer om detta nedan under rubriken Översvämning och dagvattenhantering.

¹³ Se OECD 2020, "Nature-based solutions for adapting to water-related climate risks", OECD Environment Policy Papers, No. 21, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2257873d-en> och Nordiska ministerrådet, Stadsgrönska och ekosystemtjänster – en nordisk verktyglåda för grönbå strukturer, 2022.

Figur 5.5 Områdesansvar för planering
En jämförelse mellan Sverige och Norge



Källa: Svinesundskommittén, Fysisk planering av kust och hav, 2018, s. 18.

5.5.4 Havsplanering

Norge har ingen lagstiftning för havsplanering. I stället har Norge skapat ekosystembaserade förvaltningsplaner. Dessa har en ansats som liknar den som finns i havsplaneringsdirektivet.

De norska havsområdena har delats in i tre områden för vilka Klima- og miljødepartementet (tidigare Miljøverndepartementet) har tagit fram statliga förvaltningsplaner. Dessa utgavs 2006, 2009 och 2013 och uppdateringar har därefter skett. De nu gällande förvaltningsplanerna lades fram för Stortinget 2020. De statliga förvaltningsplanerna börjar vid baslinjen och omfattar territorialhav och ekonomisk zon. Över ett litet område, från baslinjen och en nautisk mil ut, överlappar förvaltningsansvaret mellan stat och kommun. Därför gäller den vägledande statliga förvaltningsplanen endast för ett mindre geografiskt område. Fylkeskommunerna kan dock skapa

regionala planer för kustzonen som ska vara vägledande i kommunal planering.¹⁴

Hur väl förvaltningsplanerna har tillämpats och integrerats bland kommuner och sektorer varierar, vilket kan bero på att förvaltningsplanen är relativt ny och inte följer av lag.¹⁵

5.5.5 Miljökvalitetsnormer för vatten

I Norge har vattendirektivet genomförts i vattenföreskriften.

Syftet med regelverket är att tillhandahålla ramar för att fastställa miljömål som säkerställer det mest omfattande skyddet och en hållbar användning av vattenförekomsterna.

Syftet är också att säkerställa att godkända vattenförvaltningsplaner och tillhörande åtgärdsprogram omprövas och uppdateras vart sjätte år.

I vattenföreskriften finns bestämmelser om miljömål (motsvarande svenska miljökvalitetsnormer) för ytvatten, grundvatten, skyddade områden och konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster. Miljömål finns för alla vattenförekomster.

Av bestämmelserna i vattenföreskriften framgår när tidsfrister för att nå miljömålen ska vara uppnådda; 2027 respektive 2033 (att jämföra med de svenska målåren 2021 och 2027).

Vad som är en vattenförekomst i Norge är förhållandevis likt det som gäller i Sverige. I Norge är sjöar med en storlek på över 0,5 kvadratkilometer egna vattenförekomster. Även sjöar som har sämre vattenstatus än god status/potential, som är badvatten eller som används för dricksvatten är egna vattenförekomster. Andra mindre sjöar ingår i vattendrag som också är egna vattenförekomster. I Sverige har som jämförelse alla mindre vatten blivit en vattenförekomst om det finns ett behov, exempelvis om de är badvatten, ingår i Natura 2000-område, utgör dricksvattentäkter eller är påverkade av föroreningar. Norges metod innebär vidare att i princip alla sjöar och vattendrag som är påverkade är egna vattenförekomster och att alla övriga vattendrag ingår i det hydrologiska nätverket. Även om det finns vissa skillnader är alla vattenförekomster – både sjöar och vattendrag – koordinerade vid gränsen.¹⁶

¹⁴ Se Svinesundskommittén, Fysisk planering av kust och hav, 2018 s. 32.

¹⁵ Se Svinesundskommittén, Fysisk planering av kust och hav, 2018 s. 34.

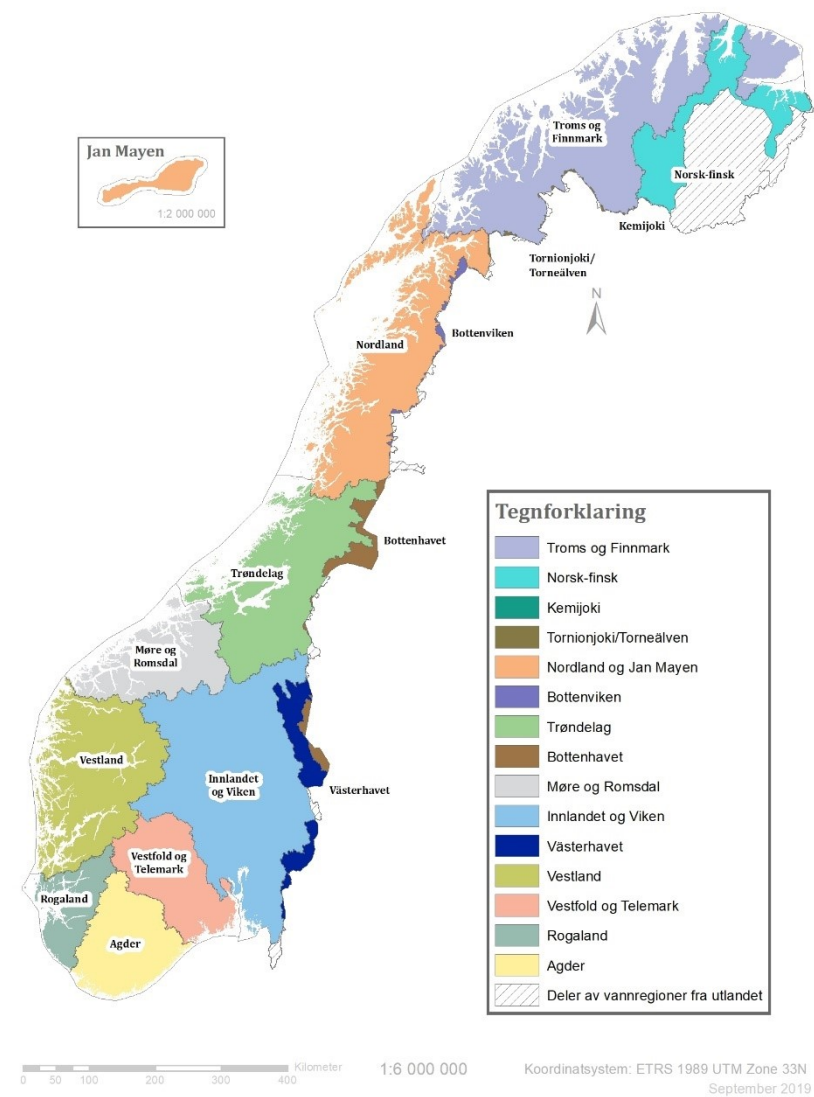
¹⁶ Se uppgift från norska klima- och miljödepartementet i mejl den 6 december 2022.

I vattenföreskriften finns också bestämmelser om bl.a. organisation för vattenförvaltning och innehåll i förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och övervakningsprogram.

I Norge finns inte bestämmelser om miljökvalitetsnormer eller miljökvalitetsmål i plan- och byggregelverket, men kommunerna kan i viss utsträckning i en kommunplan eller regleringsplan besluta om miljökvalitet och gränsvärden för föroreningar i området (§ 11–9 nr. 6 och § 12–7 nr. 3 och 12). Kommunerna kan dock inte i en plan besluta begränsningar avseende utsläpp som är strängare än dem som gäller enligt föroreningslagen. Se mer om krav vid planläggning ovan under rubriken med samma namn och mer om föroreningslagen nedan under rubriken Andra miljöregler.

5.5.6 Vattenförvaltning

Figur 5.6 Norges vattenregioner



Källa: Norska Klima- og miljødepartementet, 2022.

När det gäller vattenförvaltningsorganisationen är Norge indelat i 15 vattendistrikt (vannregioner). Vattenförvaltningsområdena följer vattenavrinningsområdena. De vattenregioner som enbart är på norskt territorium är Vestfold och Telemark, Agder, Rogaland, Vestland samt Möre och Romsdal. När det gäller de internationella vattenregionerna, som går över landsgränserna, finns ett internationellt samarbete samtidigt som respektive land ansvarar för förvaltningen av vattenförekomsterna inom sitt land. De internationella vattenregionerna som i huvudsak är på norskt territorium är Innlandet och Viken, Trøndelag, Nordland och Jan Mayen samt Troms och Finnmark. De internationella vattenregionerna som i huvudsak är i Sverige eller Finland men också till viss del i Norge är Västerhavet, Bottenhavet och Norsk Finsk. Dessutom finns några internationella vattenregioner med så lite vatten på norskt territorium att det inte finns någon särskild vattenförvaltningsplan för den norska delen. Dessa regioner är Bottenviken, Kemijoki och Tornionjoki/Torneälv. I dessa synkas dock arbetet med statusklassning och sättande av miljömål för vattenförekomsterna mellan länderna.

Vattendistriktet administreras av de nio fylkeskommunerna som har utsetts till vattenregionmyndigheter. Vattenregionmyndigheterna tar fram förslag till regionala förvaltningsplaner (vannförvaltningsplanen) med tillhörande åtgärdsprogram (tiltaksprogramm) utifrån nationella riktlinjer (ramplanen). I den regionala förvaltningsplanen beskrivs de miljömål som ska uppnås i vattendrag, sjöar och kustvatten i Norge och vilka åtgärder som behövs för att nå målen i alla vattendistrikt. Efter fylkestingets antagande lämnas de regionala förvaltningsplanerna till norska miljöstyrelsen. Planerna godkänns slutligen av klimat- och miljöministeriet i samråd med olje- och energiministeriet (avsnitt 29 i vattenföreskriften, jfr § 8–1 andra stycket plan- och bygglagen). I samband med godkännandet kan klimat- och miljöministeriet föreskriva sådana ändringar av planen som krävs med hänsyn till nationella politiska intressen.

En uppdaterad vattenförvaltningsplan ska antas som en regionplan (avsnitt 29 i vattenföreskriften, jfr § 8–4 plan- och bygglagen). Godkända vattenförvaltningsplaner ska användas som underlag för regionala myndigheters verksamhet och för kommunal och statlig planering och verksamhet i vattenregionen (avsnitt 29 i vattenföreskriften, jfr § 8–2 plan- och bygglagen).

Det finns inga specifika bestämmelser om miljökvalitetsnormer eller miljökvalitetsmål för vatten i plan- och bygglagen. Däremot finns en bestämmelse om åtgärdsprogram i syfte att förbättra byggnader och tillhörande områden (§ 31–8). Bestämmelsen handlar om att kommunfullmäktige för en eller flera fastigheter i tätbefolkade områden får anta program för förbättring av byggnader och tillhörande områden. Kommunen får uppmuntra ägare och boende i berörda fastigheter, inklusive hus på fast mark, att lämna nödvändig information och ge dem möjlighet att delta i beredningen av det s.k. saneringsprogrammet.

5.5.7 Dricksvattenförsörjning

Dricksvattendirektivet är genomfört i norsk lag genom dricksvattenföreskriften (drikkevannsforskriften).

Syftet med regelverket är att skydda människors hälsa genom att kräva säker leverans av tillräckliga mängder säkert dricksvatten som är klart och utan framträdande lukt, smak eller färg. Av dricksvattenföreskriften framgår även att det är förbjudet att förorena dricksvatten.

Vidare framgår att det är vattenverkets ägare som ska se till att dricksvattnet vid anslutningspunkten är hälsosamt säkert, klart och utan framträdande lukt, smak eller färg. Det framgår också att vattenverkets ägare ska upprätta en intern kontroll över vattenförsörjningssystemet och se till att kontrollen följs upp.

Vattenverkets ägare ska också se till att vattenförsörjningssystemet är utrustat och dimensionerat samt har driftsplaner och beredskapsplaner för att alltid kunna leverera tillräckliga mängder dricksvatten. Vattenverkets ägare ska också underlätta för vattenförsörjningssystemet att leverera nödvatten till drycker och personlig hygien utan att använda det ordinarie distributionssystemet. Vid kriser eller katastrofer i fredstid eller i händelse av krig kan vattenförsörjningen upprätthållas för att säkra vatten för nödvändiga ändamål även om koncentrationen av en eller flera parametrar ligger över gränsvärdena (avsnitt 9).

Vattenverksägaren ska också se till att nödvändiga beredskapsförberedelser genomförs och att beredskapsplaner upprättas i enlighet med hälsoberedskapslagen och föreskrifterna om krav på bered-

skapsplanering. Vattenverkets ägare av vattenförsörjningssystem med producerat vatten per dag på minst 10 kubikmeter dricksvatten, eller som försörjer en eller flera utsatta abonnenter, ska upprätta en plan för beredskapsövningar enligt 7 § föreskrifterna om krav på beredskapsplanering. Vattenverkets ägare ska se till att denna plan uppdateras och följs (avsnitt 11).

Vattenverkets ägare ska också se till att dricksvattnet skyddas från kontaminering. Vattenverkets ägare ska planera de åtgärder som behövs för att skydda vatteninflödesområdet och råvattentäkten. Åtgärderna ska grundas på en farokartläggning. Vattenverksägaren ska även vidta lämpliga skyddsåtgärder och informera berörda kommuner om åtgärder som kräver uppföljning. Vattenverkets ägare ska i förekommande fall också informera allmänheten om förbudet mot förorening. Vattenverksägaren ska se till att användare som enligt farokartläggningen kan utgöra en särskild risk för kontaminering av dricksvattnet vid återflöde har lämpliga skyddsåtgärder mot detta (avsnitt 12).

Vattenverksägaren ska också se till att råvattnet renas på ett sådant sätt att dricksvattnet uppfyller kraven. Vattenverksägaren ska även se till att en plan upprättas för hur vattenreningsverket ska drivas och underhållas samt att planen uppdateras och följs (avsnitt 13). Livsmedelsverket (Mattilsynet) står för tillsyn och nödvändiga beslut (avsnitt 28).

I norska plan- och bygglagen finns krav på vattenförsörjning i samband med uppförande av bebyggelse som ska användas av människor eller djur (§ 27–1). Syftet med bestämmelsen är att klara de hälsomässiga förutsättningarna, men också att säkerställa att den allmänna vattenförsörjningen utvecklas och drivs rationellt rent tekniskt och operativt.

I första stycket första meningen anges att byggnader inte får ”byggnadsminnesmärkas eller tas i bruk” för människors eller djurs vistelse, om det inte finns tillräcklig tillgång till hygieniskt säkert och tillräckligt dricksvatten. Bestämmelsen gäller endast nybyggnation eller ändrad användning av en byggnad och ger inte underlag för att ställa krav på befintliga byggnader som redan lagligen har använts för att vistas i för människor eller djur. Befintliga byggnader kan dock vara föremål för en anslutningsplikt enligt andra och tredje stycket, jfr fjärde stycket.

Det allmänna kravet på tillfredsställande vattenförsörjning i första stycket ska förstås utifrån försiktighetskravet i § 29–3 plan- och bygglagen och kan uppfyllas antingen genom att fastigheten ansluts till en allmän vattenledning eller genom att ha tillgång till en annan vattentäkt som uppfyller lagens krav. Kraven på vattentäkten har kommenterats i ett tolkningsuttalande från ministeriet för lokala myndigheter och regional utveckling 2002 (punkt 02/1284), där det bl.a. anges att vattentäkten måste ha det nödvändiga inflödet även under perioder med dålig nederbörd. Lagen reglerar inte närmare vilken typ av vattentäkt det gäller, t.ex. privata vattenverk, brunnar, cisterner etc. Det finns inte heller något krav enligt lagen på att byggnader på fastigheten måste ha rinnande vatten. Nyckeln är att vattenkällan måste tillgodose vattenbehovet hos dem i byggnaden.

Mer detaljerade krav på externa vattenförsörjningssystem finns i § 15–7 i byggreglerna. Förutom att vattenförsörjningen måste vara ”hygieniskt tillfredsställande” ställer lagen inga ytterligare krav på själva vattenkvaliteten. Bestämmelser om detta finns dock i förordning nr 1868 av den 22 december 2016 om vattenförsörjning och dricksvatten (dricksvattenförordningar), som genomför EU:s dricks-vattendirektiv (direktiv (EU) 2015/1787).

5.5.8 Skydd av vattentäkter

Norska dricksvattenföreskriften (§ 26 drikkevannsforskriften) ställer krav på kommunen att ta hänsyn till dricksvatten vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Planläggningen ska ske i samarbete med ägaren av vattenverket. I praktiken sker skyddet av dricksvattentäkterna antingen genom att dricksvatten- eller grundvattenområdet regleras som dricksvatten (med eget områdesändamål) i kommunplanens arealdel eller i en reguleringsplan, eller genom att en hänsynszon för dricksvatten placeras över själva dricksvattentäkten och upptagningsområdet i plankartan. Detta kan gälla mycket stora områden och sådan planläggning kan därför också ske över kommungränserna. Hänsynszoner kan förenas med bestämmelser om stora begränsningar av vilka åtgärder som kan tillåtas i zonen och även förbud mot olika former av aktiviteter (verksamheter) i området inklusive begränsningar för lantbruks- och skogsbruksverksamhet.

5.5.9 Översvämning och dagvattenhantering

Översvänningsdirektivet är inte genomfört i norsk rätt eftersom det inte är en del av EES-avtalet. Däremot finns en föreskrift om kommunal tillsyn över anläggningar för skydd mot översvämningar, erosion och jordskred samt anläggningar för att förbättra vattendragsmiljön (föreskrift om kommunalt tillsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet). Syftet med föreskriften är att säkerställa att anläggningar som ska skydda mot översvämningar, erosion och jordskred respektive förbättra vattendragsmiljön byggs.

Norges vattentäcks- och energidirektorat har dessutom nationella förvaltningsuppgifter när det gäller översvämning. Direktoratet bistår bl.a. kommunerna med planläggning av områden enligt plan- och bygglagen.

Dagvattenfrågor hanteras vid planläggning enligt bestämmelserna i § 1–8 femte ledet, § 3–1 första ledet g, § 3–1 första ledet i och § 11–9 första ledet nr. 3 plan- och bygglagen. Det handlar då bl.a. om lösningar för avrinning av vatten.

Som konstateras i våra utredningsdirektiv behöver de svenska kommunerna ges de författningsmässiga stöd som behövs för att säkerställa krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dagvatten vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen. På samma sätt har norska Klima- och miljödepartementet konstaterat att det i dag inte finns tillräckliga verktyg för de norska kommunerna att hantera de ökande dagvattenmängderna med stöd av bestämmelserna i byggdelen av den norska plan- och bygglagen.¹⁷ Detta gäller både dagens och framtida dagvattenmängder. Stortinget har därför nyligen beslutat om ändringar i plan- och bygglagen för att hantera dagvattenfrågor i byggärenden.

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2024. Ändringarna innebär att dagvatten i största möjliga utsträckning ska hanteras inom fastigheten. I nya byggärenden kan kommunen kräva att den som bygger nytt också ska bygga offentliga blågröna dagvattenlösningar. Det kan t.ex. handla om öppna bäckar, dammar och grönområden. Sådana lösningar kan både ge området ett estetiskt lyft och användas för bad och rekreation. Andra blågröna lösningar kan vara gröna tak, regnbäddar och parkeringar med porösa ytor. Vidare infördes en ny

¹⁷ Se uppgift från norska klima- och miljödepartementet i mejl den 6 december 2022.

bestämmelse som gör det möjligt för kommunen att kräva att dagvattenåtgärder genomförs i helt eller delvis bebyggda områden. Krav på åtgärder kan ställas för att avvärja risker med dagvatten. Dessa krav får dock inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Kommunen ska inte föreslå specifika dagvattenåtgärder, men den enskilde markägaren kan bli skyldig att hantera dagvatten med en viss nederbördsintensitet. I praktiken kan till exempel en markägare 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 avrinningsområde. Skyldigheten för exploatören att infiltrera och smälta dagvatten är, förutom för kravet att säkerställa korrekt avrinning, flyttad från byggreglerna och specificeras i plan- och bygglagen. En rättslig grund har också antagits för att i föreskrifter fastställa en nivå för acceptabel risk för dagvatten. En regulatorisk nivå för acceptabel risk sätter en nationell standard för hur ofta boende i kommunen kan förvänta sig att uppleva dagvattenincidenter som orsakar skador eller betydande olägenheter, både i nya och i redan bebyggda områden.

5.5.10 Krav på tekniska installationer och anläggningar

För tekniska installationer och anläggningar finns särskilda bestämmelser (§ 29–6 plan- och bygglagen). Enligt dessa ska tekniska installationer och anläggningar vara konstruerade och utförda på ett sådant sätt att de ger den prestanda som antas och tål de interna och externa belastningar som normalt uppstår.

Tekniska anläggningar och anläggningar ska uppföras eller installeras, drivas och underhållas på ett sådant sätt att de krav på sund hälsa, säkerhet och miljö, inklusive energiekonomi som föreskrivs i eller med stöd av lagen uppfylls. Anläggningens ägare ska se till att nödvändigt underhåll och reparation utförs av kompetent personal.

Om tekniska installationer och anläggningar efter kommunens gottfinnande missgynnas av omgivningen, kan kommunen ålägga ägaren att vidta nödvändiga åtgärder. När särskilda omständigheter gör det skäligt, får det beslutas att kostnaderna för sådana åtgärder helt eller delvis ska bäras av ägaren till annan egendom som är orsaken till att föreläggandet har utfärdats. Bestämmelserna gäller på

motsvarande sätt för tekniska installationer och anläggningar i be-fintliga byggnader.

Ministeriet kan genom förordningar föreskriva närmare före-skrifter bl.a. om uppförande eller installation av anläggningar och anläggningar, reparation av anläggningar i drift och om anläggnings-ägarens uppgifter.

5.5.11 Andra miljöregler

I Norge finns ett generellt förbud mot förorening i lagen om förore-ningar och avfall (forurensningsloven). Förbudet innebär att all för-orening är förbjuden om föroreningen inte är tillåten genom lag, föreskrift eller tillståndsbeslut av föroreningsmyndigheten.

En viktig princip i norsk miljölagstiftning är att förorenaren be-talar. Den som förstör miljön ska betala för sig och kan även bli skyl-dig att avhjälpa eller reparera skador på plats eller bygga upp liknande naturliga miljöer på annat håll. Andra viktiga principer i norsk miljö-lagstiftning är bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga lokali-sering.

Förutom att verksamhetsutövaren själv kan ansöka om ändrings-tillstånd kan föroreningsmyndigheten ändra ett tillstånd på eget ini-tiativ under vissa villkor. Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ompröva ett givet tillstånd mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik. En sådan ändring av myndigheterna ska meddelas verksamhetsutövaren i god tid innan tillståndet ändras.

När en verksamhet kan innebära väsentlig påverkan på miljö och samhälle ska åtgärden konsekvensutredas i enlighet med den norska konsekvensutredningsföreskriften (föreskrift om konsekvensutred-ningar) från 2017. Föreskriften genomför bl.a. MKB-direktivet. Konsekvensutredningen ska bidra till att hänsyn tas till verkningarna för miljö och samhälle när en åtgärd planläggs eller när det beslutas om åtgärden ska genomföras. Detta görs till största del vid plan-läggning och inte i samband med ansökan om tillstånd enligt förore-ningslagen. Regelverket om konsekvensutredning ska också säkra en öppen process så att alla parter blir hörda.

Ett tillstånd från föroreningsmyndigheten får i regel inte strida mot planer enligt plan- och bygglagen. Undantag kan göras om plan-myndigheten har gett sitt samtycke till detta. I tillståndet fastställs

gränserna och villkoren för verksamheten samt gränser för tillåtna utsläpp från verksamheten. Gränserna bestäms utifrån möjliga miljöeffekter, nuvarande situationen i miljön och utifrån vilka utsläppsnivåer som kan förväntas uppnås med bästa tillgängliga teknik.¹⁸

Föroreningsmyndigheten är skyldig att genomföra tillsyn där det finns tillsynsplaner. Tillsynsverksamheten utgår från den risk som finns, vilket innebär att föroreningsmyndigheten genomför tillsyn hos verksamheter med störst risk, dvs. där sannolikheten och konsekvenserna av brott mot miljöregelverket är störst.

¹⁸ Se SOU 2022:33 s. 491 och 492.

6 Andra grundläggande förutsättningar

6.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel är indelat i två delar. I den första delen beskriver vi på en översiktlig nivå hur det statliga, regionala och kommunala myndighetsansvaret för de vattenfrågor som omfattas av våra direktiv ser ut i Sverige i dag. Vi redogör också för organisationen och arbetet med vattenförvaltning vid landets fem vattenmyndigheter. Syftet med beskrivningen är dels att visa hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ser ut, dels att ge en bild av myndigheternas roller i plan- och byggprocesserna enligt plan- och bygglagen. Några reflektioner avseende myndigheternas roller och ansvar återfinns i avsnitt 10.12.7.

I kapitlets andra del redogör vi inledningsvis för de pågående klimatförändringarna och dessas påverkan på de vattenfrågor vi utreder. Vidare beskriver vi kortfattat det miljöarbete som pågår internationellt, inom EU och i Sverige med koppling till dessa vattenfrågor. De utmaningar avseende vattenfrågorna i plan- och byggprocesserna som är en följd av klimatförändringarna beskrivs närmare i kapitel 7–9.

6.2 Organisationen för hantering av vattenfrågor i Sverige

6.2.1 Nationella statliga myndigheter

Boverket

Boverket är nationell förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden samt fysisk planering. Boverket ska, inom sitt verksamhetsområde, verka för dels en ökad kunskap hos kommuner, regioner, statliga myndigheter och

andra berörda, dels en hållbar utveckling. Boverket ska också verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling (1 och 3 §§ förordning med instruktion för Boverket [2022:208]).

En central del i Boverkets arbete är att ge ut föreskrifter inom ansvarsområdet. Ett exempel på en sådan föreskrift är Boverkets byggregler. För att underlätta tillämpningen av plan- och bygglagen har Boverket också en digital vägledning på myndighetens webbplats, PBL Kunskapsbanken – en handbok till plan- och bygglagen.¹

Utöver föreskrifts- och vägledningsarbete verkar Boverket för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen och 3–5 kap. miljöbalken.

Sedan 2018 är Boverket dessutom samordnande myndighet för det nationella klimatanpassningsarbetet för byggd miljö och myndigheten ska även samordna uppföljning, utvärdering och rapportering avseende miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö (8 § Boverkets instruktion).

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Havs- och vattenmyndigheten ska verka för att generationsmålet för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska också ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete. Vidare ska myndigheten vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet, genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen, och arbeta med frågor som rör havsplanering. Myndigheten ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten förfogar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag (1, 3, 5 och 6 §§ förordning [2011:619] med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten).

¹ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/>.

Inom vattenområdet är tillsynsvägledningsansvaret uppdelat mellan olika myndigheter. Fördelningen framgår av 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Av intresse i detta sammanhang är att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. miljöbalken, vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken, enskilda avlopp enligt 9 kap. miljöbalken och vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för frågor om markavvattning. Myndigheten ska också ge tillsynsvägledning i frågor om skydd av grundvatten och för hantering av snö i vatten.

Enligt 5 § havsplaneringsförordningen (2015:400) ansvarar Havs- och vattenmyndigheten även för arbetet med att ta fram förslag till havsplaner. I detta arbete ska myndigheten samverka med bl.a. Boverket. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar också för vägledning till länsstyrelserna avseende deras arbete med att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner.

Därutöver ansvarar Havs- och vattenmyndigheten för bedömningen av vilka områden som ska vara av riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning enligt 3 kap. 8 § miljöbalken (2 § andra stycket 11 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden).

Havs- och vattenmyndigheten har bl.a. gett ut föreskrifter om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten (HVMFS 2016:17), god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18) och vattenförvaltning (HVMFS 2017:20, HVMFS 2015:34, HVMFS 2015:26 och HVMFS 2019:25). Myndigheten har också gett ut flera vägledningar, bl.a. en vägledning för regional vattenförsörjningsplanering 2020,² en vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden 2021,³ en vägledning om att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper⁴ och två vägledningar om kraftigt modifierade vatten.⁵

² Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1.

³ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:4.

⁴ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:23.

⁵ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:9 och Vägledningen för kraftigt modifierat vatten från 2016.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är nationell förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor med uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion. Precis som Boverket och Havs- och vattenmyndigheten ska Livsmedelsverket bl.a. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

I detta sammanhang är det särskilt intressant att Livsmedelsverket ska ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, vilket inkluderar anpassningar till klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning (1 och 3 §§ förordning [2009:1426] med instruktion för Livsmedelsverket och bilaga 2 till förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap). Värt att notera i sammanhanget är att den som har en fastighet utanför ett verksamhetsområde för kommunal vattenförsörjning, har ansvar för sin egen vattenförsörjning och därmed själv behöver ha kontroll över vattentillgång och kvalitet. Livsmedelsverket har däremot ansvar för information och rådgivning för enskild dricksvattenförsörjning.

Myndigheten ska leda en nationell vattenkatastrofgrupp (VAKA), som kan anlitas av berörda aktörer för att bistå vid samordning av operativa insatser och med expertstöd vid akuta situationer relaterade till kommunalt dricksvatten (3 a § Livsmedelsverkets instruktion). Därutöver ska Livsmedelsverket leda en samordningsgrupp som ska verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning (29 a § livsmedelsförordningen).

Livsmedelsverket har gett ut föreskrifter om dricksvatten (LIVSFS 2001:30). Till stöd för tillämpningen har Livsmedelsverket tagit fram vägledande information som är samlad på verkets webbplats, Kontrollwiki. Livsmedelsverket har också tagit fram handböcker, bl.a. en webbaserad handbok för klimatanpassad dricksvattenförsörjning 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har nationellt ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. MSB ska bl.a. ta fram en nationell risk- och sårbarhetsbedömning som ska överlämnas till regeringen vartannat år.⁶ Myndigheten är också behörig myndighet för frågor enligt översvämningsdirektivet (1 och 17 b §§ förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

I detta sammanhang är det särskilt intressant att MSB för varje vattendistrikt ska göra en preliminär bedömning av översvämningsrisker. Myndigheten ska också, för de områden där betydande översvämningsrisker finns eller kan förväntas uppstå, utarbeta kartor över dessa områden (4 och 7 §§ förordningen [2009:956] om översvämningsrisker). I detta arbete stödjer MSB kommuner och länsstyrelser i deras arbete med att identifiera vilka risker för naturolyckor som finns inom respektive myndighets geografiska område.

Till förebyggande av naturolyckor såsom exempelvis översvämnningar kan kommuner söka statsbidrag hos MSB. Från 2022 uppgår anslaget till 500 miljoner kronor per år. Villkoren för bidraget framgår av bestämmelser i förordningen (2022:1395) om statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Till stöd för kommunerna har MSB 2022 gett ut en vägledning för statsbidraget med regler och riktlinjer för att göra en sådan ansökan.

MSB:s roll vid fysisk planering är att fungera som remissinstans för bl.a. överklagade planärenden. Myndigheten arbetar också, tillsammans med bl.a. Boverket, för att ta fram vägledningar och handböcker för säkerhetsfrågor i fysisk planering.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är nationell förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara

⁶ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/nationell-risk--och-sarbarhetsbedomning/>.

pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska, precis som ovan beskrivna myndigheter, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Naturvårdsverket ska också främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen och därmed bidra till genomförandet av Agenda 2030 som Förenta nationernas medlemsstater har antagit (1 § förordningen [2012:989] med instruktion för Naturvårdsverket).

Naturvårdsverket har tagit fram ett stort antal föreskrifter och allmänna råd på miljöområdet. I detta sammanhang kan det vara intressant att nämna föreskrifterna om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6) och skydd mot mark- och vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor (NFS 2021:10) samt de allmänna råden om små avloppsanordningar för hushållspillvatten (NFS 2006:7), rening av hushållspillvatten (AR 1991:2) och egenkontroll (NFS 2001:2 och NFS 2001:3).

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning inom miljöområdet i de delar inte någon annan myndighet har pekats ut som ansvarig (3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen). I det här sammanhanget är det relevant att nämna Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning avseende markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken och miljötillsyn enligt 26 kap. miljöbalken.

Inom vattenområdet har Naturvårdsverket bl.a. tagit fram en tillsynsvägledning avseende dagvatten.⁷ Tillsammans med Boverket har myndigheten också år 2022 tagit fram en vägledning avseende hållbar dagvattenhantering för att stötta kommunerna i arbetet med att nå etappmålen om dagvatten.⁸

Naturvårdsverket har vidare tagit fram kartverket Skyddad natur.⁹ I detta register ingår även uppgifter om landets vattenskyddsområden.

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/dagvatten/>.

⁸ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/hallbar-dagvattenhantering/>.

⁹ <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>.

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är nationell förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Sveriges geologiska undersökning ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Inom sitt verksamhetsområde ska Sveriges geologiska undersökning tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1, 2 och 4 §§ förordningen [2008:1233] med instruktion för Sveriges geologiska undersökning).

Sveriges geologiska undersökning ska även, som övriga myndigheter ovan, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska även samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Myndigheten ska vidare i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs. Myndigheten ska också samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön (8 § förordningen med instruktion för Sveriges geologiska undersökning).

Den information om grundvatten och jordarter som Sveriges geologiska undersökning samlar in och sammanställer tillhandahålls på myndighetens hemsida via rapporter, som öppna data eller via tjänsten Kartvisaren. Sveriges geologiska undersökning sammanställer och förmedlar varje vecka aktuell information om och prognoser för grundvattensituationen i Sverige. Utöver grundvatteninformation har Sveriges geologiska undersökning även ett brunnssarkiv med brunnsuppgifter som har samlats in med stöd av lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsborrning. Sveriges geologiska undersökning är också, på uppdrag av Naturvårdsverket, nationell datavärd för miljögifter och viss information om näringsämnen och metaller.

Sveriges geologiska undersökning får meddela närmare föreskrifter om bl.a. hur och när vattenmyndigheterna ska kartlägga och analysera vattendistriktet avseende grundvatten, hur kvalitetskraven för grundvatten ska bestämmas, hur förvaltningsplaner och åtgärdsprogram avseende grundvatten ska redovisas samt för övervaknings-

programmets innehåll och genomförande avseende grundvatten (3 kap. 4, 4 kap. 8 a, 5 kap. 7 och 6 kap. 10, 7 kap. 2 §§ VFF).

Sveriges geologiska undersökning har gett ut flera rapporter om bl.a. vattenförsörjningsplanering¹⁰ och grundvattenbildning och grundvattentillgångar.¹¹

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är nationell förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljö kvalitetsmålen nås. SMHI ska också inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. Vidare ska SMHI driva ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning (1, 2, 3 och 5 a §§ förordningen [2009:974] med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut).

På sin hemsida har SMHI information om bl.a. klimatanpassning, vattenresurser och planering och byggande av hållbara städer.

Andra berörda myndigheter

Andra myndigheter med ansvar som berör vattenfrågor som är relevanta för utredningen är främst Statens geotekniska institut (SGI), Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket. Dessa myndigheter är relevanta utifrån sina ansvar inom områdena geoteknik, jordbruk och fiske, skogsbruk respektive väg- och järnvägsplanering.

För SGI gäller att myndigheten ska bidra till att riskerna för ras, skred och stranderosion minskar och i detta syfte ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor (4 och 5 §§ förordning [2009:945] med instruktion för Statens geotekniska institut). Även hur jordbruk och skogsbruk bedrivs kan påverka vatten och vattenkvalitet, varav Jordbruksverket och Skogsstyrelsen är relevanta aktörer.

¹⁰ Se SGU:s rapport 2009:24 och 2010:12.

¹¹ Se SGU:s rapporter 2013:01, 2017:01, 2017:09, 2019:02 och 2019:15.

6.2.2 Regionala myndigheter

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska länsstyrelsen arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ska vidare främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet, samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.¹²

Länsstyrelsen har bl.a. uppgifter i fråga om hållbar samhällsplanering och boende, naturvård och miljö- och hälsoskydd samt skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar (2 och 3 §§ förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion).

Av instruktionen framgår också att länsstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Länsstyrelsen ska särskilt:

1. samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
2. utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen,
3. stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljökvalitetsmålen, och
4. verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt bidra till att de beaktas i det regionala tillväxtarbetet (5 a §).

Fem länsstyrelser är utsedda att vara vattenmyndighet för Sveriges fem vattendistrikt. För varje vattenmyndighet finns det en särskild vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde (5 kap. 13 § MB och 22 och 24 §§ förordningen med länsstyrelseinstruktion). Vid varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat, med uppgift att biträda distriktets vattenmyn-

¹² <https://www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/lansstyrelserna/>.

dighet i arbetet med vattenförvaltning (6 § förordning [2017:872] om vattendelegationer).

På senare år har länsstyrelsen också fått i uppdrag att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner (se närmare beskrivning om dessa i avsnitt 4.14).

Länsstyrelsen har flera uppgifter inom ramen för plan- och byggprocesserna enligt plan- och bygglagen, bl.a. att ge råd och stöd vid planläggning, men också att överpröva detaljplaner och pröva överklagade beslut om bygglov (se närmare beskrivning i avsnitt 4.10).

Länsstyrelsen ansvarar också för tillsyn och tillsynsvägledning för flera uppgifter inom miljöbalkens område (se miljötillsynsförordningen). I det här sammanhanget är det också intressant att nämna att länsstyrelsen även ansvarar för tillsynen över att kommuner fullgör sin skyldighet att tillgodose behovet av vattentjänster (51 § lagen om allmänna vattentjänster).

Ett antal länsstyrelser har gett ut faktablad med rekommendationer alternativt handböcker avseende planering med hänsyn till översvämningssrisker.

Vattenmyndigheterna och Sveriges organisation av vattenförvaltning

Som en följd av vattendirektivet och med syftet att främja en långsiktigt hållbar vattenanvändning och en god miljö för växter och djur i sjöar, vattendrag och grundvattenberoende ekosystem är Sveriges landområden och kustvattenområden indelade i fem vattendistrikt. För varje vattendistrikt har en länsstyrelse fått i uppdrag att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Det handlar om Bottenvikens vattendistrikt vid Länsstyrelsen i Norrbottens län, Bottenhavets vattendistrikt vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Norra Östersjöns vattendistrikt vid Länsstyrelsen i Västmanlands län, Södra Östersjöns vattendistrikt vid Länsstyrelsen i Kalmar län och Västerhavets vattendistrikt vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2 kap. 2 § VFF).

Vattenmyndigheterna har huvudansvaret för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inom vattendistriktet. Vattenmyndigheterna tar fram underlag för beslut om miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram i enlighet med 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. För beslut inom vattenmyndigheternas

ansvarsområde finns vid de länsstyrelser där vattenmyndigheterna är etablerade en vattendelegation (se 2 kap. 3 a § VFF och förordningen om vattendelegationer). Beslut om miljökvalitetsnormer, förvaltningsplan och åtgärdsprogram fattas av vattendelegationerna (1 och 16 § § förordningen om vattendelegationer). Även om vattenmyndigheterna utgör navet i vattenförvaltningsorganisationen ingår samtliga 21 länsstyrelser i organisationen genom de beredningssekretariat som finns vid respektive länsstyrelse (6–7 §§ förordningen om vattendelegationer). Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning är de statliga myndigheter som har ett föreskrifts- och vägledningsansvar för vattenförvaltningen (se 3 kap. 4 §, 4 kap. 8 a §, 5 kap. 7 §, 6 kap. 10 §, 7 kap. 2 §, 9 kap. 3 § VFF).

Vattenmyndigheterna ansvarar vidare för registret över skyddade vattenområden och för att övervakningsprogram för vattendistrikten tas fram (3 kap. 2 § och 7 kap. 1 § VFF).

Vattenmyndigheterna har, tillsammans med länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten, utvecklat databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS). I VISS finns information om lokala miljökvalitetsnormer, utpekade områden, underlag för bedömningar, skyddade områden m.m. Här finns också den mest kompletta metadata-basen om den övervakning som görs av landets vattenförekomster. I dag förvaltas databasen av Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Regionerna

Sveriges 21 regioner är självstyrande enheter med ett geografiskt ansvarsområde som motsvarar ett län, med undantag av Region Gotland som motsvarar en kommun.

Tre regioner arbetar med regional fysisk planering enligt 7 kap. plan- och bygglagen. Detta är Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland.

Alla regioner har dock i uppgift att delta i bl.a. samrådsprocesser vid planläggning i översiktsplan enligt plan- och bygglagen (3 kap. 8 § PBL).

6.2.3 Kommunerna

Landets 290 kommuner har ett övergripande ansvar för fysisk planering genom planmonopolet enligt plan- och bygglagen. Kommunerna ansvarar också, genom sina byggnadsnämnder, för handläggningen av lov- och anmälningsärenden samt utövar den lokala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i plan- och bygglagen (12 kap. PBL).

På lokal nivå ansvarar kommunerna, oftast genom sina miljö- nämnder, för miljöskydd och naturvård samt tillsyn och prövning enligt miljöbalken, men också för större delen av livsmedelskontrollen enligt livsmedelslagstiftningen. I denna kontroll ingår bl.a. dricksvattenkontrollen.

Slutligen har kommunerna, utifrån de vattenfrågor som omfattas av våra utredningsdirektiv, huvudansvaret för vattenförsörjningen enligt lagen om allmänna vattentjänster. Detta ansvar innebär att kommunerna ska ordna vattentjänster och producera och distribuera dricksvatten. Från den 1 januari 2023 ska kommunerna också ta fram en vattentjänstplan som ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall (6 a § LAV).

Förvaltningen av kommunala va-anläggningar kan vara organiserad på olika sätt och ansvaret för planering och drift kan ibland vara uppdelat. Den som äger va-anläggningen kallas va-huvudman. Va-huvudmannen kan vara en kommunal förvaltning, ett kommunalt bolag, regionalt bolag eller kommunalförbund. I vissa kommuner delas ansvaret för va-frågor mellan en förvaltning och en extern va-huvudman.

Inom samtliga ovan beskrivna områden är det vanligt att två eller flera kommuner arbetar gemensamt i samverkan med uppgiften. Det finns flera olika former för sådan samverkan. Samarbetet kan etableras i såväl offentligrättsliga former (gemensam nämnd eller kommunalförbund) som privaträttsliga former (bolag eller avtal).

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen kan en gemensam nämnd tillsättas i någon av de samverkande kommunerna (s.k. värdkommun). Den nämnden ingår då i denna kommuns organisation. Varje kommun bibehåller dock sitt huvudmannaskap för de frågor som lämnas över till en sådan nämnd.

Med stöd av 3 kap. 8 § kommunallagen kan kommuner också bilda ett kommunalförbund och överlåta kommunala angelägenheter till förbundet. Kommunalförbundet är en offentligrettslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Förbundet övertar uppgifterna från medlemskommunerna och blir huvudman för verksamheten med egen budget och räkenskaper.

Flera kommuner kan också tillsammans bilda ett gemensamt aktiebolag. En styrelse ansvarar och styr då det gemensamma aktiebolagets verksamhet. Bolaget blir huvudman för de va-anläggningar som bolaget äger.

Kommuner kan också samverka genom interkommunala avtal. Genom avtalen kan kommunerna bedriva tillsyn eller va-verksamhet gemensamt, sambruka vissa resurser eller komma överens om att en av dem ska sköta något för allas eller för de andras räkning.

Kommunerna kan också bilda företag eller sluta avtal med privatrettsliga subjekt.¹³

Det finns även andra former av mer informell samverkan. Det kan exempelvis gälla erfarenhetsutbyte genom nätverk.

6.3 Klimatförändringarna och pågående miljöarbete med koppling till vattenfrågor

6.3.1 Klimatförändringarna och klimatarbete

FN:s mellanstatliga klimatpanel IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) har i sin senaste rapport¹⁴ redovisat hur utsläppen av koldioxid har utvecklats under de senaste åren och årtiondena samt möjliga åtgärder för att minska utsläppen. Sammantaget konstateras att de globala klimatutsläppen har fortsatt att öka, dock med en viss inbromsning av ökningstakten. Det finns också stora skillnader mellan och inom världsregioner och länder, både gällande utsläppens storlek och trender.

Utsläppen av koldioxid via förbränning av fossila bränslen beskrivs som den viktigaste orsaken till klimatets nuvarande förändring, men även markanvändning, främst skogsavverkning, bidrar. Genom människans utsläpp av växthusgaser, förstärks atmosfärens förmåga att värma jordytan. Det leder till att medeltemperaturen ökar. Av rap-

¹³ Se SOU 2021:81 s. 94.

¹⁴ Se IPCC:s rapport AR6 (med delrapporter 2021–2023).

porten framgår att den globala medeltemperaturen, som en följd av utsläppen, har ökat snabbare sedan 1970 än vad den har gjort någon gång under åtminstone de senaste 2 000 åren. Så hög som jordens medeltemperatur har varit under det senaste årtiondet har den antagligen inte varit på cirka 125 000 år.

I IPCC:s rapport beskrivs också vilka följder de ökande medeltemperaturerna har. En sådan är ett ökat antal extremväder såsom exempelvis kraftiga skyfall, vilka i sin tur ökar risken för översvämningar. En annan följd är en utbredd försämring av ekosystemens struktur, funktion, motståndskraft och naturliga anpassningskapacitet. Klimatförändringarna påverkar också tillgången till mat och vatten.

Förändringarna i Sveriges klimat liknar de förändringar som har observerats på andra håll i världen. Mätningar visar på en viss ökning av årsnederbörden och på mindre snö och is vintertid.¹⁵

Klimatförändringarna bedöms även påverka tillgången på vatten. En anledning till det är att både temperatur och nederbörd kommer att öka i hela Sverige under alla årstider. Även avdunstningen bedöms att öka när temperaturen ökar, främst sommartid. Med ökad avdunstning och längre växtsäsong på grund av ökade temperaturer, kommer det troligtvis bli vanligare med låga vattenflöden och låga grundvattennivåer – framför allt i södra Sverige. I södra Sverige är dessutom vattenbehovet ofta som störst när tillgången är som minst.¹⁶ Även sänkta grundvattennivåer under hösten kan bli aktuellt i slutet av seklet. En av de stora förändringarna är att grundvattnets regimer kommer att ändras och då främst i norra Sverige, där tidpunkten för när de lägsta grundvattennivåerna infaller kommer att skifta från vinter till höst.¹⁷

Hur mycket en lokal vattenförsörjning påverkas av klimatförändringar är beroende av många och samverkande faktorer. Ökade nederbördsmängder, efterföljande möjliga översvämningar, höjda grund- och ytvattennivåer och erosion, ras eller skred, ökar risken för att föroreningar hamnar i vattentäcker och tillrinningsområden.

Föroreningar kan komma från t.ex. förorenade markområden, trafikaneläggningar, översvämmade cisterner, avloppssystem, betesmark, deponier, industrier och industrimark, bensinstationer, förorenade sediment i sjöar och vattendrag, reningsverk och dagvatten.

¹⁵ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatforandringar/>.

¹⁶ Se SMHI, Hydrologi Nr 120, 2019.

¹⁷ Se Vikberg m.fl., 2015, Grundvattennivåer i ett förändrat klimat – nya klimatscenarier.

Varierande grundvattennivåer gör att kemiska förhållanden i marken påverkas avsevärt och de flesta markföroreningar kan bli betydligt mer mobila. Höjda grundvattennivåer ger en minskad omättad zon, vilket innebär att förutsättningarna för markens renande effekt minskar.

Den globala havsnivån väntas stiga i framtiden. Landhöjningen motverkar havsnivåhöjningen, speciellt i norra Sverige. En höjd havsnivå ökar dock risken för att saltvatten kan tränga in i vattentäkter. I kustområdena kommer havsnivåhöjningen att påverka grundvattnet genom att risken för saltvatteninträngning ökar, framför allt i enskilda brunnar. Även ytvattentäkter kan påverkas om de är belägna nära havets nivå, såsom Göta älv och Mälaren.¹⁸

Ökad saltvatteninträngning kan över tid i sin tur leda till att dricksvattenproducenter antingen måste hitta en ny vattentäkt eller anpassa dricksvattenberedningen, vilket kan leda till kostsamma och energikrävande beredningsmetoder.

Klimatförändringarna förväntas också leda till kraftigare skyfall. Denna typ av nederbörd kan vara svår för mark och växter att ta tillvara, vilket kan ge upphov till översvämningar. Mildare vintrar påverkar också förutsättningarna för snö, vilket särskilt påverkar vattendragen i landets norra delar.¹⁹ Minskad mängd snö innebär också minskad grundvattenbildning.

Genom ratificeringen av Parisavtalet har EU åtagit sig att minska koldioxidutsläppen med minst 55 procent senast 2030 jämfört med 1990 års utsläppsnivåer.

I juli 2021 presenterade EU-kommissionen klimatpaketet Fit for 55. Det är EU:s mest omfattade satsning någonsin för att skynda på klimatomställningen och den ska bidra till att minska EU:s utsläpp i enlighet med åtagandet i Parisavtalet. Paketet innehåller konkreta lagförslag som tillsammans utgör en plan för hur EU ska nå sina klimatmål. En viktig del i detta är att minska användningen av fossila bränslen inom transportsektorn. Olika länder inom EU har fått olika beting att minska sina utsläpp. För Sverige gäller att utsläppen ska minska med 50 procent till 2030 jämfört med 2005 års utsläpp. Flera delar av klimatpaketet är beslutade, men i skrivande stund återstår fortfarande några delar.

¹⁸ Se SOU 2007:60 s. 281.

¹⁹ Se SMHI, Hydrologi Nr 120, 2019.

Inom EU har också en ny strategi för klimatanpassning beslutats 2021. Syftet med strategin är att flytta fokus från information och organisation till utveckling och spridning av lösningar för att hjälpa till att minska klimatriskerna, öka klimatskyddet och säkra tillgången till dricksvatten. Ytterst är avsikten att skapa resilienta samhällen.

Sverige har också satt upp mål för att minska utsläppen av växthusgaser, men också mål för hantering av bl.a. dagvattenfrågor som en följd av klimatförändringarna. Läs mer om Sveriges arbete med olika miljömål i avsnitt 6.3.2.

Regeringen har också tagit fram en nationell klimatanpassningsstrategi och tillsatt ett Nationellt expertråd för klimatanpassning. I expertrådets första rapport angavs bl.a. att den fysiska samhällsplaneringen spelar en mycket viktig roll för samhällsutvecklingen och för förutsättningarna att minska sårbarheten av klimatförändringarna.²⁰

Vi kan konstatera att de pågående klimatförändringarna och behovet av klimatanpassning är en av vår tids största utmaningar som berör alla samhällsområden. Samtidigt kan vi konstatera att stora förändringar i naturtillståndet och stora behov av klimatanpassningsåtgärder inte har varit en utgångspunkt vid utformningen av nuvarande regelverk för fysisk planering.

Sedan 2007 har drygt 30 betänkanden och ett 100-tal regeringsuppdrag med förslag på klimatanpassningsåtgärder lämnats till regeringen.²¹

Några förslag har lett till ändringar i regelverket, bl.a. har bestämmelser om översvämning tagits in i exempelvis 2 kap. 5 § och 3 kap. 5 § plan- och bygglagen.

Flera utmaningar har också identifierats i relation till vattentillgång och vattenförsörjning. Läs mer om detta i avsnitt 9.3.

Det finns också flera utmaningar i relation till hantering av skyfall och dagvatten vid planläggning och byggande. Dessa redovisas i avsnitt 8.3.

²⁰ Nationella expertrådet för klimatanpassning, 'Första rapporten från nationella expertrådet för klimatanpassning' (2022), s. 417.

²¹ Se Boverkets och Swecos sammanställning av myndigheters arbete med klimatanpassning, 2022-02-23.

6.3.2 Annat miljöarbete med koppling till vattenfrågor

Internationellt miljöarbete

FN:s globala hållbarhetsmål lyfter fram rent vatten och sanitet för alla som ett av de 17 målen inom Agenda 2030. Tillgång till rent vatten är således en grundförutsättning för att nå en hållbar utveckling.

På europeisk nivå har Europarådets parlamentariska församling²² 2009 förklarat att tillgången till vatten måste erkännas som en grundläggande mänsklig rättighet, eftersom vatten är en förutsättning för liv på jorden och en resurs som mänskligheten måste dela på.

Denna utgångspunkt är också en av anledningarna bakom tillkomsten av EU:s olika direktiv inom vattenområdet (se mer om dessa i kapitel 4).

År 2019 beslutade EU om en grön giv. Syftet med beslutet är att EU ska bli världens första klimatneutrala region. Den gröna given ska också ge dagens invånare och kommande generationer ett bättre liv och bättre hälsa genom att bidra på olika sätt. Ett sådant sätt är att uppnå rent vatten genom att bevara och skydda hav och sjöar för att se till att de kan bidra till vår överlevnad även i framtiden. Alla EU:s 27 medlemsländer har åtagit sig att göra EU till den första klimatneutrala regionen senast 2050.²³

EU arbetar också med förebyggande arbete avseende översvämningar eftersom översvämmade floder är den vanligaste och mest kostsamma naturkatastrofen i Europa.²⁴

De nationella miljökvalitetsmålen

I Sverige ingår vattenfrågor i sju av de 16 miljökvalitetsmål som är en del i uppfyllandet av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Det handlar om miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans*, *Myllrande våtmarker* och *God bebyggd miljö*. Samtliga är beroende av en hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.

²² Se Europarådets parlamentariska församlings resolution nr 1693/2009.

²³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv.

²⁴ Se https://environment.ec.europa.eu/topics/water/floods_en.

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, som är det miljökvalitetsmål som i första hand kopplas ihop med plan- och byggfrågor, innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Regeringen har fastställt tio preciseringar av kvalitetsmålet, bl.a. hållbar bebyggelsestruktur, hållbar samhällsplanering, infrastruktur, natur- och grönområden, kulturvärden i bebyggd miljö, god vardagsmiljö och hälsa och säkerhet.²⁵

Sverige har också tagit fram etappmål för att nå miljökvalitetsmålen. Inom området hållbar stadsutveckling finns fyra delmål varav två avser dagvattenhantering – i ny respektive befintlig bebyggelse. Syftet med dessa två etappmål är att främja en hållbar dagvattenhantering för att anpassa samhället till ett förändrat klimat, minska spridning av skadliga kemikalier, mikroplaster och andra föroreningar och näringsämnen samt ta tillvara vattnet som en resurs och se till att Sverige senast 2023 har integrerat en hållbar dagvattenhantering i planläggning av ny bebyggelse eller vid påtagliga ändringar av befintlig bebyggelse.²⁶

Avslutningsvis kan vi konstatera att det pågår ett omfattande klimat- och miljöarbete både på internationell och nationell nivå som på olika sätt påverkar de vattenfrågor vi utreder.

²⁵ Se prop. 2016/17:146.

²⁶ Se <https://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/dagvattenhantering-i-befintlig-bebyggelse/>.

7 Miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten

7.1 Kapitlets innehåll

7.1.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis målet med vårt uppdrag avseende miljökvalitetsnormer för vatten enligt utredningsdirektiven. Därefter redovisar vi de utmaningar avseende miljökvalitetsnormer för vatten som beskrivs i våra direktiv och de övriga utmaningar avseende miljökvalitetsnormer för vatten som vi har identifierat under utredningsarbetets gång.

En beskrivning av nuvarande regler om miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen finns i kapitel 4. I kapitel 6 finns en beskrivning av de myndigheter som ansvarar för frågor om miljökvalitetsnormer för vatten. Våra förslag till lösningar på identifierade utmaningar finns i kapitel 10.

7.1.2 Målet med vårt uppdrag om miljökvalitetsnormer för vatten enligt utredningsdirektiven

Huvudsyftet med utredningens uppdrag i relation till miljökvalitetsnormer för vatten är att förenkla och förtydliga på vilket sätt normerna ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav.

Uppdraget, som är indelat i tre delfrågor, innebär sammanfattningsvis att vi ska analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen.

När det gäller den första delfrågan, om en bättre redovisning av miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplanen, ska vi:

- bedöma om det nuvarande kravet i 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen om vad som ska framgå av översiktsplanen i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten är ändamålsenligt utformat, och
- lämna förslag på hur redovisningen i översiktsplanen lämpligen kan utformas för att underlätta kommunens arbete med efterföljande planering i förhållande till miljökvalitetsnormer för vatten.¹

När det gäller den andra delfrågan, om en tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och 5 kap. miljöbalken, ska vi bedöma om den nuvarande utformningen av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och andra bestämmelser i lagen som hänvisar till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken är ändamålsenligt utformade.²

När det gäller den tredje delfrågan, om ökad tydlighet om vilket underlag som behövs i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljpanelläggning, ska vi:

- redovisa vilken påverkan som genomförandet av olika typer av detaljplaner kan ha på vattenmiljön (vattenförekomstens status),
- redovisa vilka undersökningar och analyser som bör göras vid en påverkan på vattenmiljön vid genomförande av olika typer av detaljplaneärenden,
- ge exempel på hur kommunens redovisning av påverkan på vattenmiljön kan utformas i olika typfall,
- klargöra vilken betydelse ett åtgärdsprogram som har upprättats för att följa en miljökvalitetsnorm för vatten kan ha för detaljeringsgraden på det underlag som kommunen behöver ta fram, och
- bedöma om det finns anledning att förtydliga eller ändra de regler som anger hur kommunen ska hantera miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljpanelläggning.³

¹ Se dir. 2021:92 s. 5 och 6.

² Se dir. 2021:92 s. 7.

³ Se dir. 2021:92 s. 7 och 8.

Vid behov ska vi även föreslå följdändringar i anslutande regler. I direktiven nämns bl.a. miljöbalken som exempel på en sådan lag.

Som framgår av avsnitt 2.3 har omfattningen av identifierade utmaningar av vårt uppdrag i denna del medfört ett behov av en avgränsning av uppdraget. Se också avsnitten 10.12 och 10.14 för vår bedömning av behov av framtida översyn respektive nytt vägledningsmaterial.

7.2 Identifierade utmaningar

7.2.1 Inledning

I avsnitt 7.1.2 sammanfattar vi målet med vårt uppdrag avseende frågan om miljökvalitetsnormer för vatten enligt våra utredningsdirektiv. I detta avsnitt beskrivs identifierade utmaningar.

När det gäller utmaningarna i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten som presenteras i våra direktiv kan dessa sammanfattas på följande sätt. Varken av plan- och bygglagen eller dess förarbeten framgår när en planläggning eller annat beslut inte ska anses följa en miljökvalitetsnorm. Det framgår inte heller vilken utredning som krävs för att kommunen ska anses ha visat att en detaljplan kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm följs. Därtill har kommunen i dag begränsade möjligheter att ställa krav på byggherrar och fastighetsägare avseende hur dagvatten från ett byggprojekt ska tas om hand för att normerna ska kunna följas. Otydligheten i kraven påverkar de kommunala processerna, men kan också påverka byggherrars intresse av att påbörja byggprojekt.

Regeringen har tidigare konstaterat att de olika uttryck som används i plan- och bygglagen respektive miljöbalken lett till vissa problem vid tillämpningen. Det är bl.a. inte tydligt hur de bedömningar som ska göras enligt plan- och bygglagen förhåller sig till miljöbalkens krav. Det har vidare ifrågasatts vad det innebär att miljökvalitetsnormerna ska följas i förhållande till åtgärderna i de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram enligt 5 kap. miljöbalken och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen. Det har också ansetts oklart på vilket sätt hänsyn vid planläggning ska tas till sådana undantag från

miljömålet om god vattenstatus som vattenmyndigheterna beslutar om enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.⁴

Dagvatten kan ha en negativ påverkan på såväl vattenförekomster som på mark och markanvändning som ligger långt från den bebyggelse där dagvattnet uppstår. Även om kommunen följer en va- och dagvattenplan, t.ex. enligt ett åtgärdsprogram som har upprättats för att följa en miljökvalitetsnorm för vatten, kan sådana frågor vara för omfattande för att på ett ändamålsenligt och juridiskt bindande sätt gå att lösa i ett enskilt detaljplaneärende. Åtgärdsprogrammen beskriver åtgärder av övergripande karaktär med tyngdpunkt på tillsyn, prövning, planering, vägledning och kunskapsuppbyggnad. Åtgärderna i programmen har främst karaktären av administrativa styrmedel och det framgår därför inte där hur en viss åtgärd kan tänkas påverka en specifik vattenförekomst. Avsikten är i stället att dessa styrmedel ska leda till att kommunerna genom sin myndighetsutövning, i form av prövning eller tillsyn, ska se till att fysiska eller tekniska åtgärder vidtas. Eftersom det av åtgärdsprogrammen inte alltid tydligt framgår hur en viss åtgärd kommer att påverka möjligheten att tillgodose en miljökvalitetsnorm, är en sådan bedömning också svår för en kommun att göra i samband med planläggning och prövning som påverkar en vattenförekomst. Det innebär att det i vissa avseenden är oklart vad kommunen förväntas göra i översiktsplanen till följd av kravet att det ska framgå av planen hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer ska följas.⁵

Under utredningsarbetets gång har vi identifierat ytterligare utmaningar kopplade till frågan om miljökvalitetsnormer för vatten som är av relevans för de frågor direktiven beskriver. Det handlar om oklarheter avseende reglerna om kraftigt modifierade vatten i vattenförvaltningsförordningen i plan- och byggsammanhang och utformningen av undantagen från bestämmelserna om försämrings- och äventyrandeförbuden i vattenförvaltningsförordningen i relation till vattendirektivet. Några av dessa ytterligare utmaningar beskrivs i detta avsnitt. Andra beskrivs endast i avsnitt 10.12, i vilket vi tar upp ett antal frågor för framtida översyn.

Utmaningarna har på olika sätt nära koppling till varandra. Vi har valt att beskriva dem under följande rubriker.

⁴ Se dir. 2021:92 s. 4 och 6.

⁵ Se dir. 2021:92 s. 4 och 5.

- Vad avses med uttrycket miljökvalitetsnorm för vatten?
- Vad innebär det att följa en miljökvalitetsnorm?
- Är försämrings- och äventyrandeförbuden miljökvalitetsnormer?
- Vilka skillnader finns i kraven på yt- respektive grundvatten?
- Oklarheter avseende möjligheten att inhämta yttrande för ändring av en miljökvalitetsnorm för vatten.
- Oklarheter avseende bedömningen av urbana vatten som kraftigt modifierade.
- Går undantagen från vattendirektivets miljömål att tillämpa vid planläggning och byggande?
- Vilken utredning behövs för att visa att en miljökvalitetsnorm följs?
- Avrinningsområdesperspektiv vid planläggning.
- Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.
- Oklarheter avseende åtgärdsprogrammen i relation till plan- och byggprocesserna.

7.2.2 Vad avses med uttrycket miljökvalitetsnorm för vatten?

Av 5 kap. 1 § miljöbalken framgår att regeringen för vissa geografiska områden eller för hela landet får meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, s.k. miljökvalitetsnormer.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.2–4.4 och 4.12.3 finns olika typer av miljökvalitetsnormer. Samtliga härrör från olika EU-direktiv och kan avse kvaliteten på olika slags vatten, såsom fisk- och musselvatten, vattenmiljö i yt- och grundvattenförekomster och havsmiljön, men kan också avse exempelvis luft och omgivningsbuller. I svensk rätt framgår miljökvalitetsnormerna av bl.a. förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, vattenförvaltningsförordningen, havsmiljöförordningen, luftkvalitetsförordningen och förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

Kategorier av miljökvalitetsnormer

I 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken har normerna indelats i olika kategorier beroende på vad de ska ange och vilken effekt de ska ha. Miljökvalitetsnormerna i första punkten är s.k. gränsvärdesnormer som inte *får* överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder. Exempel på en gränsvärdesnorm är flertalet av miljökvalitetsnormerna för luft, partiklar (exempelvis PM10, PM2.5) och kväveoxider (exempelvis NO_x, NO, NO₂). Miljökvalitetsnormerna i andra punkten är s.k. målsättningsnormer som ska eftersträvas och som inte *bör* överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder. Exempel på en målsättningsnorm är miljökvalitetsnormer för luft avseende exempelvis ozon, arsenik och kadmium. Miljökvalitetsnormerna i tredje punkten är s.k. indikativa normer, medan miljökvalitetsnormerna i fjärde punkten är s.k. övriga normer som ska följas som en följd av Sveriges medlemskap i EU. Exempel på en sådan övrig norm är miljökvalitetsnormerna för omgivningsbuller.

Miljökvalitetsnormerna för vatten härrör från vattendirektivets miljömål. Vi kan konstatera att det finns flera typer av miljökvalitetsnormer för vatten som har olika innebörd och rättsverkan, men utan att de tydligt kategoriseras som olika former av miljökvalitetsnormer i 5 kap. 2 § miljöbalken. Inte ens i förarbetena finns en konsekvent beskrivning. Det är i dagsläget därför otydligt vilka av vattendirektivets miljömål som ska kategoriseras som gränsvärdesnorm, målsättningsnorm, indikativ norm respektive s.k. övriga normer i svensk rätt. Samtidigt har s.k. övriga normer beskrivits som så pass rättsligt otydliga att de riskerar att inte medföra tillräcklig effekt i myndigheters och kommuners myndighetsutövning.⁶

Efter vår nordiska utblick (se kapitel 5) kan vi konstatera att det svenska genomförandet av miljömålen i vattendirektivet och havsmiljödirektivet som miljökvalitetsnormer inte har någon motsvarighet i de länder vi har studerat. Den svenska kategoriseringen av miljömålen i vattendirektivet som miljökvalitetsnormer gör därför internationella jämförelser utmanade. Att Sverige använder samma term - miljökvalitetsnormer – för i princip alla de olika former av kvalitetsmål som återfinns i EU-rätten, gör också den svenska regler-

⁶ Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., Sundblad, E. L., Söderholm, P., & Gipperht, L. (2016). Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer: Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, s. 30–33.

ingen mer statisk. Även om det av 5 kap. 2 § miljöbalken framgår att det finns olika sorters miljökvalitetsnormer är det som nämnts ovan exempelvis oklart vilken rättsverkan s.k. övriga normer ska anses ha (5 kap. 2 § första stycket 4 MB).

Vi kan således konstatera att det i dagsläget är svårt att hänföra vattendirektivets miljömål till en och samma miljökvalitetsnormskategori i miljöbalken. Av de fyra kategorierna av miljökvalitetsnormer är det den första, den tredje och den fjärde punkten som brukar förknippas med miljökvalitetsnormer för vatten. Att samma miljömål, såsom god ekologisk status, i skilda sammanhang placeras i olika kategorier i 5 kap. 2 § miljöbalken, ger intrycket av en bristande systematik i genomförandet av vattendirektivet.⁷ Detta trots att de svenska förarbetena är tydliga med att ett resultat ska uppnås vid en viss tidpunkt.⁸ Även om regeringen i besluten om åtgärdsprogram har angett att miljökvalitetsnormer är det centrala verktyget för att uppnå de kvalitativa miljömålen som följer av vattendirektivet, dvs. god status och icke-försämring,⁹ kan vi konstatera att den svenska regleringen och icke-systematiska kategorisering skapar förvirring om vad som avses och vilka krav som ska respektive bör uppfyllas.¹⁰

Vattendirektivets miljömål och dess rättsverkan har diskuterats under flera år i svensk doktrin. En av huvudfrågorna som har diskuterats är vilka rättsverkningar som den svenska kategoriseringen av god ekologisk status som ekologiska miljökvalitetsnormer, ska anses ha.¹¹

För att det inte ska uppstå en sammanblandning av de olika normernas rättsverkan, klargjordes i de svenska förarbetena att gränsvärdesnormer erhåller en särställning när det gäller rättsverkan vid individuella prövningar.¹² Tydliga gränsvärdesnormer är miljökvalitetsnormer upprättade för utomhusluft (se 8 § luftkvalitetsförordningen) och miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus (se 4 kap. 8 b § andra stycket VFF), i och med att dessa anger föroreningsnivåer som

⁷ Se prop. 2009/10:184 s. 42; Se Wik, Miljöbalken 5 kap. 2 § första stycket 1, Karnov 2023-01-12 (JUNO); Michanek, Darpö, Jagers, Sundblad, Söderholm & Gipperht (2016). Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer: Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, s. 29–31, 37, 52.

⁸ Se prop. 2009/10:184 s. 42.

⁹ Se regeringsbeslut den 7 juni 2022 i ärendena M2021/01783 (delvis), M2022/00641 (delvis) och M2022/00906.

¹⁰ Se exempelvis prop. 2009/10:184 s. 35–43.

¹¹ Se exempelvis Michanek, Darpö, Jagers, Sundblad, Söderholm & Gipperht (2016). Genomförande av det svenska systemet för miljökvalitetsnormer: Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, s. 31.

¹² Se prop. 2009/10:184 s. 46.

inte får över- eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt.¹³ Dessa får sina gränsvärden i huvudsak från luftkvalitetsdirektivet¹⁴ och prioämnesdirektivet. Exempel på otydligt genomförda gränsvärdesnormer är de miljökvalitetsnormer som finns för grundvatten. Dessa normer är tydligt definierade som gränsvärdesnormer enligt grundvattendirektivet, men inte i vattenförvaltningsförordningen (jfr avsnitt 4.3, 4.12.3 och 7.2.5).

Miljöbalkskommittén föreslog 2005 att termen miljökvalitetsnorm skulle reserveras för bindande gränsvärden och att normernas beskrivning skulle flyttas till förordningar.¹⁵ Kommittén motiverade sitt förslag med att termen miljökvalitetsnorm har fått en vedertagen betydelse i svensk rätt som motsvarar ett bindande gränsvärde. Regeringen ansåg dock inte att det fanns något språkligt hinder mot att låta termen miljökvalitetsnorm omfatta även andra slags normer som är bestämmelser om miljökvalitet. Regeringen angav vidare att för exempelvis ”andra normer” skulle det räcka med att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹⁶ Fem år efter detta ställningstagande, 2015, kom EU-domstolens avgörande avseende floden Weser (Weserdomen) och ställde den utarbetade miljökvalitetsnormssystematiken på ända.

EU-domstolens avgörande i mål C-461/13, Weserdomen, är ett förhandsavgörande kring överprövningen av den tyska vatten- och sjöfartsförvaltningens planfastställelsebeslut avseende fördjupning av delar av floden Weser i norra Tyskland.

I tysk rätt görs skillnad mellan fastställandebeslut om användning av vatten och utveckling av en vattenförekomst. Tillåtlighet för att utveckla en vattenförekomst kräver initialt ett så kallat planfastställelsebeslut, som är en särskild form av tillstånd som kombinerar plan- och tillståndselement. Fördjupningen av floden Weser är ett sådant planfastställelsebeslut. I och med att fördjupningen planerades i den del av floden Weser som hade klassificerats som en federal vattenväg baserades beslutet på 14 § i den federala vattenväglagen (Bundeswasserstraßengesetz). Regeln resulterar i ett preliminärt beslut som inte ersätter planens slutgiltiga godkännande (plangodkännandet). Det medför att beslutet inte får tillåta exempelvis icke reversibla åtgärder utan endast förberedelseåtgärder. Enskilda och allmänna intressen ska beaktas, inklusive vattenförvaltningsfrågor, inför beslutet. Den federala vattenväglagen är en del av

¹³ Se prop. 2009/10:184 s. 40.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

¹⁵ Se prop. 2009/10:184 s. 21–23.

¹⁶ Se prop. 2009/10:184 s. 48.

den tyska infrastrukturen, precis som federala väglagen (Bundes-Fernstraßengesetz) och den federala järnvägslagen (Bundes-Schienenwege-Gesetz).

EU-domstolen sammanträdde i stor avdelning vid avgörandet, något som är ovanligt och som visar på målets stora vikt och komplicerade natur. Frågorna som ställdes kan delas in i två delar. I första hand var frågan om miljömålen i artikel 4.1 i vattendirektivet förpliktigade medlemsstaterna att avslå en ansökan om tillstånd till ett projekt om det medförde en försämring i enlighet med artikel 4.1 a i eller ett äventyrade av uppnåendet av god status/potential, enligt artikel 4.1 a ii och iii. Med förbehållet att undantag kan beviljas svarade domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när det riskerar att orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god ekologisk status eller en god ekologisk potential och en god kemisk status.

Den andra frågan rörde när en försämring inträffar och vad som menas med försämring av en ytvattenförekomsts status. EU-domstolen kom till slutsatsen att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass (exempelvis från god till måttlig), även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt vattendirektivets bilaga V däremot redan befinner sig i den lägsta klassen (dålig), ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst.

Efter Weserdomen har EU-domstolen i mål C-535/18 tydliggjort att slutsatserna från Weserdomen också gäller grundvattenförekomster. Avgörandet rörde ett beslut om att tillåta en motorvägssträcka där regnvatten från vägbanorna tilläts avledas till tre ytvattenförekomster eller infiltreras till grundvattnet. Domstolen har vidare tydliggjort i mål C-525/20 att även tillfällig och kortvarig påverkan utan långsiktiga konsekvenser kan träffas av icke-försämringskravet, om det kan konstateras att en sådan påverkan orsakar en försämring. I och med EU-domstolens generella uttalanden i avgörandena går det därmed att dra slutsatsen att vattendirektivets miljömål i artikel 4.1, för ytvatten, grundvatten och skyddade områden, är tvingande för medlemsstaterna.

I de direkta analyserna av Weserdomen i svensk doktrin var tolkningen, även om den inte uttalas explicit i domen, att kraven även gäller fysisk planering såsom begreppet används i Sverige.¹⁷

¹⁷ Se Michanek, G. (2015). Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämrats eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras. Analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13. JP Miljönet; Bjällås, Fröberg, Sundelin, Hur ska EU-domstolens dom i mål C-461/13 (Weserdomen) tolkas och vad får den för betydelse? Rapport. 2015.

Fyra år efter Weserdomen ändrades reglerna i miljöbalkens 5 kap. och i 5 kap. 4 § miljöbalken genomfördes vattendirektivets krav om att inte försämra vattenstatusen och äventyra möjligheten att nå miljömålen (se vidare avsnitt 7.2.4). I förarbetena till ändringen angavs att miljökvalitetsnormer för en viss vattenförekomst består av krav kring vilken kvalitet eller status, såsom en god ekologisk status eller potential, som vattenförekomsten ska ha vid en viss angiven tidpunkt.¹⁸ En sådan miljökvalitetsnorm är rättsligt bindande för myndigheter och kommuner på så sätt att de ansvarar för att normen följs, dvs. uppnås.¹⁹ Ansvaret innebär att myndigheterna och kommunerna, inom ramen för sina ansvarsområden, ska fatta de beslut som är nödvändiga för att det ska gå att följa normen.

För att kunna avgöra om yt- eller grundvattenstatusen är uppnådd, finns gränsvärden (inklusive tröskelvärden för grundvatten) och kvalitetsfaktorer som ska användas för att bedöma vilken status en vattenförekomst har. Enligt förarbetena kan miljökvalitetsnormer som anger sådana kvalitetsfaktorer vara sådana normer som avses i 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken, men de kan dessutom, om kvalitetsfaktorn gäller förekomsten av organismer i vattnet, kategoriseras som en norm enligt 5 kap. 2 § första stycket 3 miljöbalken.²⁰ I övrigt kontextualiseras inte införandet av de nya reglerna i förhållande till tidigare förarbeten och den systematik som har utarbetats. Däremot nämns att EU-kommissionen inte uttryckligen har ifrågasatt den svenska kategoriseringen av miljökvalitetsnormer som ett sätt att genomföra miljömålen i vattendirektivet.²¹

Miljökvalitetsnormer för vatten

Under utredningens arbete har det också rests frågetecken kring vad som egentligen avses med uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten”. Vi kan notera att uttrycket inte förekommer i miljöbalken eller i vattenförvaltningsförordningen. Däremot anges i 5 kap. 5 § miljöbalken att den bestämmelsen avser miljökvalitetsnormer för annat än vatten. Uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten” finns inte heller tydligt kommenterat i någon av förarbetena före 2017, varken

¹⁸ Se prop. 2017/18:243 s. 154.

¹⁹ Se prop. 2017/18:243 s. 154.

²⁰ Se prop. 2017/18:243 s. 192.

²¹ Se prop. 2017/18:243 s. 142.

i betänkanden eller propositioner. I propositionen *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer* används visserligen uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten” som underrubrik i ett avsnitt om gränsvärdesnormer och rättsverkan av vattendirektivets miljömål.²² I propositionen *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* saknas uttrycket däremot helt.²³ I dessa två propositioner och i bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen används i stället termen ”kvalitetskrav” för ytvatten, grundvatten och skyddade områden. Detta har resulterat i att det i 4 kap. 1 och 2 §§ vattenförvaltningsförordningen anges att varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet. Det är inte tydligt i förarbetena i vilken mån sådana kvalitetsfaktorer eller gränsvärden som miljömålen enligt vattendirektivet består av (se artikel 4.1 och bilaga V till vattendirektivet) motsvarar kvalitetskraven som ska fastställas. Eftersom rubriken till 4 kap. vattenförvaltningsförordningen är ”Miljökvalitetsnormer” får det dock antas att avsikten är att kvalitetskraven ska utgöra krav på kvaliteten på vattenmiljön.

I senare förarbeten, framför allt i propositionen *Vattenmiljö och vattenkraft*, används uttrycket miljökvalitetsnorm sparsamt.²⁴ Det används också i vardagligt tal och i informationsmaterial från olika myndigheter utan närmare beskrivning av innebörden. I vissa dokument används uttrycket i relation till bestämmelsen om försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken, men som utvecklas mer nedan finns det frågetecken kring om innehållet i denna bestämmelse verkligen inryms i vad som avses med en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 1 § miljöbalken (se vidare avsnitt 7.2.4).

Om innebörden av uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten” uppfattas som oklart riskerar det dock att få negativa efterverkningar, exempelvis att det blir svårt för kommunerna att bedöma när beslut enligt plan- och bygglagen följer respektive inte följer normerna. Denna form av tillämpningssvårigheter leder också till att det blir komplicerat för kommunerna att avgöra vilket underlag som krävs för att visa att normen följs.

²² Se prop. 2009/10:184 s. 41.

²³ Se prop. 2003/04:2 s. 16 och 21.

²⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 143, 147–148 och 187.

Rättsverkan för miljökvalitetsnormer för vatten

Under utredningsarbetets gång har det således framkommit att det inte bara är hänvisningarna i plan- och bygglagen till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken som är svåra för kommunerna att tillämpa, utan också själva grundregleringen i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen.

En utmaning för utredningen är därför att definiera vilken rättsverkan en miljökvalitetsnorm för vatten ska anses ha i olika sammanhang, inklusive enligt plan- och bygglagen.

Vi kan även konstatera att sammanblandningar lätt sker när miljökvalitetsnormer som formellt inte är gränsvärdesnormer ändå beskrivs som sådana. Denna sammanblandning beror sannolikt på att det finns flera miljökvalitetsnormer/miljökvalitetsmål/miljömål med rättsligt bindande verkan rent EU-rättsligt, men som inte är att anse som gränsvärdesnormer och som inte passar in i legaldefinitionen av termen miljökvalitetsnorm i 5 kap. 1 § miljöbalken.²⁵

Eftersom det inte finns någon miljökvalitetsnormskategori för dessa bindande normer, hänförs de normalt antingen till normkategorin i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken eller till 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken. Båda alternativen kan ifrågasättas, eftersom normerna inte utgör gränsvärdesnormer, även om de har gränsvärdeskaraktär, men samtidigt är bindande med en rättsverkan som är svår att förknippa med s.k. övriga normer. Det hela leder till osäkerhet avseende den rättsverkan som genomförandet av vattendirektivets miljömål som miljökvalitetsnormer får, bl.a. i ärenden enligt plan- och bygglagen.

Systemet med miljökvalitetsnormer har utretts flera gånger i början av 2000-talet, men endast i begränsad omfattning efter det. I ett delbetänkande från 2014 föreslog Miljömålsberedningen att systemet med miljökvalitetsnormer för vatten borde förbättras strukturellt.²⁶ Beredningen ansåg att det behövs en analys av hur systemet med miljökvalitetsnormer för vatten kan bli mer effektivt och vad som krävs för att få en tydligare struktur och ansvarsfördelning för framtagande av och beslut om åtgärdsprogram för vatten. Med systemet avsåg beredningen regelverket för miljökvalitetsnormer, organisation och ansvarsfördelning inom den statliga förvaltningen samt

²⁵ Se SOU 2002:107 s. 50–56.

²⁶ Se SOU 2014:50 s. 302 och 303.

förutsättningarna för den praktiska tillämpningen. I förslaget ingick att utreda hur systemet för miljökvalitetsnormer kan underlätta för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att anpassa verksamheten eller åtgärden till gällande miljökvalitetsnormer. Beredningen noterade också att valet av miljökvalitetsnormer som samlingsbegrepp för olika bestämmelser om miljökvalitet kan ha bidragit till att skillnaderna mellan gränsvärden, riktvärden och mål samt konsekvenserna av dessa skillnader, inte har beaktats tillräckligt i den praktiska tillämpningen av miljökvalitetsnormer.²⁷

Vattenförvaltningsutredningen, som 2019 utredde vattenförvaltningens organisation, kom inte in på frågorna om miljökvalitetsnormernas systematik.

Miljömålsberedningen drog däremot 2020 slutsatsen att det inte är klart vilken typ av rättsverkningar som olika typer av vattenrelaterade miljökvalitetsnormer har. I betänkandet fördes också fram att det inte är tydligt vad som avses med miljökvalitetsnormer i olika vattensammanhang.²⁸ Beredningen använde uttrycket ”miljökvalitetsnormer för vatten” sparsamt, men såg samtidigt att oklarheterna med miljökvalitetsnormer för vatten är så omfattande att det fanns behov av att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att göra en översyn av miljökvalitetsnormer för ytvatten i syfte att utformningen av normerna skulle bli så precisa som möjligt. Miljömålsberedningen föreslog också en harmonisering av arbetet med miljökvalitetsnormer för vattenmiljön och havsmiljön.²⁹

Vår bild är att de otydligheter som omringar reglerna om miljökvalitetsnormer för vatten bidrar till tillämpningsproblem för kommunerna vid planläggning och byggande. Det nuvarande regelverket om miljökvalitetsnormer för vatten är helt enkelt både för komplicerat och för otydligt för att det ska fungera väl vid planläggning och byggande, men sannolikt också vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken. Samtidigt kan vi konstatera att vattendirektivets miljömål är bindande resultat- och målsättningsförpliktelser som ska uppnås av medlemsstaterna.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 10.7.1.

²⁷ Se SOU 2014:50 s. 310.

²⁸ Se SOU 2020:83 s. 476.

²⁹ Se SOU 2020:83 s. 461 och 468.

7.2.3 Vad innebär det att följa en miljökvalitetsnorm?

Inledning

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken är grundkravet avseende miljökvalitetsnormer att myndigheter och kommuner ska ansvara för att normerna följs (se avsnitt 7.2.12 avseende åtgärdsprogram och tillämpningen av 5 kap. 11 § MB).

I 5 kap. miljöbalken finns det två självständiga krav som träffar kommuner och myndigheter, dels att normer ska följas, dels att ingen försämring eller äventyrande av vattenmiljön får ske (se vidare avsnitt 7.2.4). Inom plan- och bygglagen återfinns endast kravet på att följa miljökvalitetsnormer, men det nämns inget om att kommunen vid planläggning och byggande inte får medverka till en försämring eller ett äventyrande av vattenmiljön (se 2 kap. 10 § PBL).

Oavsett om vi befinner oss i plan- och bygglagen eller i miljöbalken är grundkravet alltså att myndigheter och kommuner ska följa miljökvalitetsnormer.

Som vi beskrev i avsnitt 4.10.2 har bestämmelserna i plan- och bygglagen med hänvisning till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken ändrats språkligt vid tre tillfällen. Inledningsvis användes i 2 kap. 2 § i den äldre plan- och bygglagen uttrycket ”Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken *överträds*.” Vid revideringen 2008 ersattes detta med uttrycket ”Vid planläggning skall miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken *följas*”. Enligt förarbetena var ändringen endast språklig och gjordes för bättre överensstämmelse med andra bestämmelser i lagen.³⁰ I den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen anges fortsatt att ”miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas”.

Den ursprungliga lydelsen i miljöbalken var att myndigheter och kommuner skulle säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 5 kap. 1 § miljöbalken skulle *uppfyllas* när de prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden samt utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter.³¹

Enligt Miljöbalkskommittén gav termen ”uppfylla” en missvisande kravbild i och med att miljökvalitetsnormer även kan avse att

³⁰ Se prop. 2006/07:122 s. 67.

³¹ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 258.

en lägstanivå hålls.³² Kommittén föreslog därför att ”uppfylla” skulle ersättas av ”att klara” en miljökvalitetsnorm i miljöbalken. Förslaget genomfördes inte utan i stället valdes termen ”följa” eftersom dessa normer, enligt förarbetena, ska följas. Tanken i förarbetena var att i och med att normerna ska följas har de rättsverkan.

Innan EU-domstolens slutsatser i Weserdomen (se beskrivning i avsnitt 7.2.2) var utgångspunkten vid prövning enligt miljöbalken att det räckte med att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken för att följa miljökvalitetsnormer för vatten, bortsett från för kemisk status som utgör en gränsvärdesnorm. När svensk lagstiftning 2019 anpassades till Weserdomen angavs i förarbetena att det inte är tydligt i den svenska lagstiftningen vilken rättsverkan miljökvalitetsnormer för vatten ska ha när verksamheter och åtgärder miljöprövas.³³ Vidare angavs att det finns svårigheter att veta vad som menas med att följa en sådan norm. På detta följde en beskrivning av hur försämrings- och äventyrandeförbuden bör införas i svensk lagstiftning för att säkerställa att nya verksamheter och åtgärder inte påverkar vattnets status på ett sätt som är oförenligt med EU-rätten.³⁴

Vår bild utifrån förarbetena är att anpassningen av 5 kap. miljöbalken till Weserdomen genom införandet av 5 kap. 4 § miljöbalken, var tänkt att tydliggöra vad som avses med att följa en miljökvalitetsnorm för vatten i miljöbalken och i plan- och bygglagen (se vidare i avsnitt 7.2.4). Samtidigt är denna regel begränsad till att säkerställa att negativa effekter inte uppstår på vattnets status eller att möjligheten att uppnå god status inte äventyras avseende åtgärder och verksamheter. Begränsningen till åtgärder och verksamheter är problematisk eftersom dessa termer inte är definierade i miljöbalken. Enligt mark- och miljööverdomstolen följer det av koncessionsnämndens praxis att den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta en åtgärd är att betrakta som verksamhetsutövare.³⁵ Det finns svårigheter att likställa planläggning med denna definition. Det ska noteras att inte heller ”åtgärd” definieras i miljöbalken, men av förarbetena framgår att en åtgärd, till skillnad från en verksamhet, är av ”momentan art”.³⁶ I och med detta är det också otydligt i vilka

³² Se prop. 2009/10:184 s. 37.

³³ Se prop. 2017/18:243 s. 143.

³⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 143.

³⁵ Se MÖD 2010:43.

³⁶ Se prop. 1997/98:45 Del 1, s. 205 och prop. 1997/98:45 Del 2, s. 13.

avseenden en åtgärd enligt sektorslagar såsom plan- och bygglagen omfattas bestämmelsen.

De ändringar som infördes i 2 kap. 7 § miljöbalken vid revideringen 2019 förtydligar inte heller vad som avses med att följa en miljökvalitetsnorm för vatten. Därutöver är 2 kap. miljöbalken, till skillnad från vad som gäller exempelvis vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, inte tillämpligt vid planläggning enligt plan- och bygglagen (jfr. 2 kap. 10 § PBL med 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg och 3 a § väglagen).

Av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår att rimlighetsavvägningen enligt första stycket inte får leda till att de krav som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken inte ställs. Som tidigare nämnts är 5 kap. 4 § miljöbalken en självständig regel i relation till 5 kap. 3 § miljöbalken som innebär att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Genom 2 kap. 7 § miljöbalken blir 5 kap. 4 § miljöbalken en tillåtlighetsregel för processer enligt miljöbalken och får på så sätt en annan rättsverkan än i förhållande till 5 kap. 3 § miljöbalken. Det är i linje med vattendirektivet och EU-domstolens tolkning av artikel 4.1 a i och 4.1 b i, i och med att dessa krav utgör grundförutsättningar för att uppnå de övriga miljömålen för yt- och grundvatten.

Rimligen finns det således en skillnad mellan hur 5 kap. 3 § respektive 5 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas. Ser vi till förarbetena (se avsnitt 4.12.3) är det rimligt att tolka termen följa i 5 kap. 3 § miljöbalken på ett sådant sätt att kravet medför att när myndigheter och kommuner fattar beslut ska dessa medföra att normerna, om så är möjligt, har en större chans att uppnås än innan. Detta är således ett mer långtgående krav än det som uttrycks i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Vi noterar att i olika typer av informationsmaterial från både myndigheter och kommuner används andra termer än följa, såsom att klara, uppnå eller uppfylla, för att tydliggöra myndighetens eller kommunens ansvar i relation till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten, åtgärdsprogrammen och 5 kap. 3 miljöbalken (se bl.a. 6 kap. 1 § VFF). För myndigheter och kommuner framstår det således inte som uppenbart vad som avses med termen följa.

Även om EU-domstolen i sina avgöranden är tydlig med att vattendirektivets miljömål som helhet är bindande för medlemsstaterna går detta, enligt vår bedömning, inte att utläsa av de ändringar som infördes i miljöbalken 2019.

Vi kan mot denna bakgrund konstatera att det fortfarande är oklart på vilket sätt införandet av 5 kap. 4 § miljöbalken medför nya förpliktelser för kommuner och myndigheter när de ska följa miljökvalitetsnormer för vatten i andra processer än de som regleras i miljöbalken.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 10.7.

Att följa en miljökvalitetsnorm för vatten enligt plan- och bygglagen

I förarbetena till följdlagstiftningen till miljöbalken finns det en uttalad ambition att synen på miljökvalitetsnormer ska vara densamma vid tillämpningen av plan- och bygglagen som vid tillämpningen av miljöbalken.³⁷

Som vi har beskrivit ovan resulterar ett beslut om en miljökvalitetsnorm för vatten i enlighet med miljöbalken, dock inte i en tydlig kravbild att förhålla sig till vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen.

När miljöbalken infördes avstod regeringen från att följa Miljöbalksutredningens förslag om att i den äldre plan- och bygglagen införa en allmän förpliktelse om att kommunen i exempelvis en detaljplan skulle medverka till att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram uppfylls. Det bedömdes tillräckligt att införa bestämmelser om att normerna skulle iakttas vid planläggning och beslut enligt den äldre plan- och bygglagen samt att beslut inte skulle få medverka till att miljökvalitetsnormer överträds.³⁸

Vi kan konstatera att det finns grundläggande olikheter i utgångspunkterna för processerna i plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Planläggning på strategisk nivå i en regionplan eller i en översiktsplan går exempelvis inte alls att jämföra med miljöbalkens prövning av verksamheter och åtgärder i anmälnings- och tillståndprocesser. I planer på denna övergripande nivå anges endast inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön – normalt helt utan ställningstagande till eventuell framtida verksamhet eller åtgärd i regionen eller kommunen. Även om byggnadsnämndens prövning av ett visst mark- eller vattenområdes lämplighet för en viss användning senare utökas i en detaljplan, går den planläggning som

³⁷ Se prop. 1997/98:90 s. 154.

³⁸ Se prop. 1997/98:90 s. 159–163.

byggnadsnämnden gör med stöd av plan- och bygglagen inte att jämföra med den prövning av en faktisk verksamhet eller åtgärd som görs enligt miljöbalken. Det är egentligen först när man kommer till processen om förhandsbesked, lov och startbesked enligt plan- och bygglagen som kommunen har att hantera en prövning som kan liknas vid en anmälnings- eller tillståndsprocess enligt miljöbalken.

Vi kan således konstatera att skillnaderna i processerna bidrar till nuvarande oklarheter om vad lagstiftaren egentligen har tänkt sig när det i plan- och bygglagen anges att kommunen ska följa miljökvalitetsnormer för vatten vid planläggning.

Enligt förarbetena till följdlagstiftning till miljöbalken anges att vid prövningen av förutsättningarna för att ge bygglov för en åtgärd som ska vidtas inom ett område med detaljplan, men där kommunen i detaljplanen inte har tagit ställning till frågan om miljökvalitetsnormer och det finns risk för att ett genomförande av åtgärden kan innebära att miljökvalitetsnormerna inte följs, kan kommunen behöva bordlägga frågan om lov och ändra detaljplanen så att den följer miljökvalitetsnormen.³⁹ Sedan kravet på viss handläggningstid för ärenden om lov och förhandsbesked infördes i 9 kap. 27–27 b §§ plan- och bygglagen, har det dock blivit tydligt att byggnadsnämnden inte har någon generell möjlighet att bordlägga denna typ av ärenden. Däremot finns fortfarande möjligheten för byggnadsnämnden att besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser har avslutats. Även i en sådan situation behöver dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras senast inom två år oavsett om planarbetet har avslutats eller inte (9 kap. 28 § PBL).

En annan utmaning är att reglerna kring miljökvalitetsnormer för vatten i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och tillhörande föreskrifter, på många sätt inte verkar anpassade för ärenden enligt plan- och bygglagen. Detta rör allt från försämrings- och äventyrandeförbuden, förklarandet av kraftigt modifierat vatten, vilket underlag som behövs för att följa normen, till svårigheter att tillämpa de undantag från normerna som finns.

De möjligheter och begränsningar som följer av det kommunala planmonopolet och av andra planläggningsfrågor enligt plan- och bygglagen, verkar inte heller inarbetade i utformningen av kraven i

³⁹ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

miljöbalken. Planläggningssituationen nämns exempelvis varken i 5 kap. 4 eller 5 § miljöbalken. Utan endast situationen om provning av verksamheter eller åtgärder.

Vidare är de skyddsbestämmelser som kan bestämmas i detaljplaner och områdesbestämmelser inte anpassade utifrån de förbud om otillåten påverkan på miljön som återfinns i 5 kap. miljöbalken. Inom ramen för plan- och bygglagstiftningen finns inte heller möjlighet att genom åtgärder utanför planområdet säkerställa att förbuden inte överträds (se vidare avsnitt 7.2.11).

Enligt vad som har framkommit under utredningsarbetet skiljer sig också länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer vid planläggning åt. Som lagtexten är utformad är länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen skyldig att överpröva ett beslut om detaljplan som medför att miljökvalitetsnormer med olika former av rättsverkan, såsom målsättningsnormer, gränsvärdesnormer eller övriga normer, inte följs. I och med att det endast är gränsvärdesnormer som är tydligt bindande (såsom halter av kvicksilver) och därmed tydligt går att överträda, finns det svårigheter att bedöma när övriga normer inte ska anses följas vid en planläggning. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig en situation där planen ska överprövas om den innebär att kommunen inte ens kan anses sträva efter att följa någon av miljökvalitetsnormerna i 5 kap. 2 § miljöbalken.⁴⁰ Vi har under utredningsarbetet identifierat att oklarheterna kring bestämmelsernas tillämpning bl.a. leder till rättsosäkerhet, olikhet i bedömningar och rådvillhet för både kommuner, överprövande myndigheter och vägledande instanser. Detta medför i sin tur att det finns kommuner som drar sig för att planlägga nära vatten.

I detta sammanhang bör också noteras att både Åtgärdsprogramsutredningen och Miljöbalkskommittén ansåg att hur och på vilket sätt miljökvalitetsnormer ska få genomslag i plan- och bygglagen var vad som orsakade störst osäkerhet i den praktiska tillämpningen.⁴¹ Trots detta har ytterst lite hänt sedan utredningarna 2005 kom till sina respektive slutsatser. Avsaknaden av tydlighet om vilka krav som gäller avseende miljökvalitetsnormer för vatten (och andra miljökvalitetsnormer) vid planläggning och lovgivning är försvårande och skapar stor oklarhet i praktiken.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitten 10.4.1 och 10.7.2.

⁴⁰ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten (upplaga 5, 2021), s. 179–180 och 532.

⁴¹ Se SOU 2005:59 s. 116 och SOU 2005:113 s. 187.

Krav vid annan fysisk planering eller prövning

I väglagen och lagen om byggande av järnväg som också hanterar fysisk planering används inte termen följa i relation till miljökvalitetsnormer. I stället anges att bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken ska tillämpas (3 a § väglagen och 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg.). Vidare anges i dessa lagar att planläggning då ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser uppges inte vara lika problematiska för tillämpningen av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken som 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, även om bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten i sig i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen uppges utgöra en utmaning även vid sådan fysisk planering.

Även i andra lagar finns hänvisningar till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Detta gäller för exempelvis skogsvårdslagen, minerallagen och ellagen. I skogsvårdslagen anges att tillstånd för avverkning inte får ges om en gränsvärdesnorm, enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken (17 § skogsvårdslagen). Varför man i skogsvårdslagen inte också hänvisar till försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap 4 § MB är oklart. I minerallagen anges att 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken (sista hänvisningen är felaktig, sannolikt avses 18 §) ska tillämpas i ärenden om beviljande av koncession (4 kap. 2 § minerallagen). I ellagen anges att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av frågor om beviljande av nätkoncession (2 kap. 17 § ellagen). Avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken emot 5 kap. 4–5 §§ miljöbalken ingår på så sätt i ellagens prövning men inte de två andra lagarna.

I våra utredningsdirektiv har regeringen konstaterat att uttryck som används i plan- och bygglagen respektive miljöbalken har lett till vissa problem vid tillämpningen.⁴² Även om tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer inte uppges vålla samma utmaningar i andra lagar, ser vi att problematiken i vissa avseenden är densamma. Även om vårt fokus i beskrivningen av utmaningarna i detta kapitel i första hand relaterar till plan- och bygglagen, är den

⁴² Se dir. 2021:92 s. 6.

således i flera delar också aktuell i förhållande till andra sektorslagar med koppling till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken.

I förarbetena är det också tydligt att utgångspunkten för 5 kap. 3 § miljöbalken är att miljökvalitetsnormerna är tillämpliga inom hela det område som omfattas av miljöbalken. Syftet med hänvisningen till denna bestämmelse i sektorslagarna är således att uppnå enhetliga regler som skapar förutsättningar för likformiga beslut.⁴³ Även i propositionen med följdlagstiftning till miljöbalken är det tydligt att avsikten är att på ett likartat sätt reglera integreringen av miljökvalitetskraven i dessa olika sektorslagar.⁴⁴

Av detta skäl gör vi bedömningen att den divergerande integreringen av miljökvalitetsnormsregleringen i dessa olika sektorslagar är knepig och i vissa delar olämplig.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.10.

Avsaknad av tydlig möjlighet för byggnadsnämnden att besluta planbestämmelser för att följa miljökvalitetsnormer

Enligt utredningsdirektiven ska vi bedöma om en kommun i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen medför att en miljökvalitetsnorm följs.⁴⁵

Vattenförvaltningsutredningen konstaterade 2019 bl.a. att kommunerna har svårt att driva på åtgärder inom ramen för översikts- och detaljplaneringen, på grund av att de rättsliga möjligheterna är begränsande. Exempelvis saknas tydliga möjligheter för byggnadsnämnden att besluta om planbestämmelser för att följa miljökvalitetsnormer vid detaljplanering.⁴⁶

I miljöbalken är flertalet kravregler generellt uppbyggda och försiktighetsmått kan ta sig olika uttryck beroende på exempelvis vilken typ av miljö som en verksamhet eller åtgärd påverkar. Plan- och bygglagen är inte utformad så. När det gäller en detaljplan får byggnadsnämnden exempelvis bara besluta sådana planbestämmelser som det finns stöd för i 4 kap. plan- och bygglagen. På motsvarande sätt får byggnadsnämnden bara ta med sådana villkor i ett beslut om lov som har stöd i lagen. I 4 kap. plan- och bygglagen finns det inga

⁴³ Se prop. 2009/10:184 s. 38.

⁴⁴ Se prop. 1997/98:90 s. 154.

⁴⁵ Se dir. 2021:92 s. 4 och 5.

⁴⁶ Se SOU 2019:66 s. 331.

direkta möjligheter för kommunerna att säkerställa att miljökvalitetsnormer följs, även om detta krav ställs i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. Regleringen kan på så sätt förstås som frånstyrande, dvs. om det inte är möjligt att ställa de krav som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm är marken inte att bedöma som lämplig för exploatering (jfr 2 kap. PBL). Länsstyrelsens överprövningsmöjlighet kan också förstås som ett sätt att säkerställa att planläggning inte äger rum om normerna inte följs (se 11 kap. 10 § PBL).

Tidigare utredningar har angett att kommunerna både vill och behöver fler möjligheter att besluta om planbestämmelser enligt plan- och bygglagen för att säkerställa att planläggningen följer miljökvalitetsnormer.⁴⁷ Detta för att bättre minska exploaterings negativa påverkan på planområdet och omkringliggande mark- och vattenområden. Exempelvis finns det kommuner som i dag har brist på lämplig mark att exploatera, om kommunen inte får besluta om åtgärder som förebygger och motverkar den påverkan som planläggningen kommer resultera i inom och utanför planområdet. Genomförs inte åtgärderna kommer miljökvalitetsnormerna inte att följas och då uteblir exploateringen. Nuvarande regler är således begränsande för byggandet.

De nuvarande möjligheterna att bestämma om skyddsåtgärder i en detaljplan eller områdesbestämmelser finns i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen. Ur ett vattenperspektiv kopplar behovet av skyddsåtgärder bl.a. till bestämmelsen i 2 kap. 5 § första stycket 4, som handlar om behovet av hänsyn till möjligheterna att förebygga vattenföroreningar. Enligt kommentaren till plan- och bygglagen kompletteras och preciseras kraven i 2 kap. 5 § första stycket 4 om vattenföroreningar genom kraven i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen på att följa miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken.⁴⁸

Även om varken vattenförhållanden eller vattenföroreningar nämns i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen inkluderas dessa inom ramen för den tillsyn som länsstyrelsen ska genomföra för att säkerställa att miljökvalitetsnormer följs vid detaljplaneläggning enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (se även 5 kap. 14 och 22 §§ PBL). Samtidigt kan kommunen endast bestämma om vissa åtgärder, såsom natur-

⁴⁷ Se SOU 2017:34 s. 286–290, SOU 2019:66 s. 331 och SOU 2020:83 s. 1194 och 1195.

⁴⁸ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 5 §.

mark eller kajkanter, och på så sätt endast i begränsad omfattning besluta om planbestämmelser för att säkerställa att miljökvalitetsnormer för vatten följs. Det saknas således ett steg mellan 2 kap. 5 och 10 §§ samt 5 kap. 14 och 22 § plan- och bygglagen, där kommunen beslutar om skyddsåtgärder som säkerställer att normerna följs så att länsstyrelsen inte ska behöva överpröva planen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.4.

7.2.4 Är försämrings- och äventyrandeförbuden miljökvalitetsnormer?

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller en kommun inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Innebörden av bestämmelsen är att verksamheten eller åtgärden dels inte får medföra en försämring av vattenmiljön på ett otillåtet sätt, dvs. i strid med det försämringsförbud som följer av vattendirektivet,⁴⁹ dels inte får äventyra att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås, dvs. ett äventyrandeförbud. Med rätt kvalitet avses den status som enligt vattendirektivet ska uppnås i fråga om vattenmiljöns status eller potential.

I utredningsdirektiven beskrivs bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken som ett förtydligande av kommunernas skyldigheter när de prövar eller bedömer verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön.⁵⁰

Frågan har dock uppkommit om bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken är att se som en miljökvalitetsnorm som ska följas enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen.

⁴⁹ Se prop. 2017/18:243 s. 191.

⁵⁰ Se dir. 2021:92 s. 6.

Boverket menar att detta inte är fallet och att bestämmelserna därför inte ska följas vid planläggning eller i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.⁵¹ Denna slutsats påpekade Boverket också i sitt remissvar i anslutning till införandet av 5 kap. 4 § miljöbalken.

Regeringen gjorde dock bedömningen att eftersom bestämmelsen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen innehåller en generell hänvisning till 5 kap. miljöbalken, behövdes ingen ändring i plan- och bygglagen för att den nya bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken skulle få genomslag även vid planläggning och annan prövning enligt plan- och bygglagen.⁵² Något resonemang om det faktum att bestämmelsen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen anger att det är miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken som ska tillämpas och huruvida 5 kap. 4 § miljöbalken är att se som en miljökvalitetsnorm fördes dock inte i förarbetena.

Som beskrevs ovan innehåller 5 kap. 4 § miljöbalken ett förbud mot äventyrande av uppnåendet av den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm och försämring i vattenmiljön. Avgörande för frågan om otillåten försämring är de kvalitetsfaktorer och gränsvärden som bestämmer vad som utgör en god status.⁵³ I svensk rätt återfinns dessa i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten samt Sveriges geologiska undersöknings två föreskrifter (SGU-FS 2023:1 och 2023:2) om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.

En otillåten försämring kan inträffa genom att exempelvis en kvalitetsfaktor försämrats till en lägre status, även om vattenförekomstens övriga kvalitetsfaktorer behåller sin nuvarande status. Äventyrandebedömningen görs i förhållande till den status eller potential som ska uppnås (5 kap. 4 § MB). Förorenas en vattenförekomst av en verksamhet eller åtgärd, men fortsätter vattenförekomsten trots detta att upprätthålla en god eller måttlig ekologisk status, innebär det inget äventyrande enligt förarbetena. Enligt förarbetena avser termen ”äventyra” allvariga hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet för vattenmiljön – ett chanstagande som inte kan accep-

⁵¹ Se Boverket vägledning: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/miljokvalitetsnormer/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/>.

⁵² Se prop. 2017/18:243 s. 160 och 161.

⁵³ Se prop. 2017/18:243 s. 154 och 192.

teras.⁵⁴ För denna bedömning är det den sammantagna effekten som är viktig i relation till vilka åtgärder som åtgärdsprogrammen föreskriver ska genomföras. En avgörande fråga anges vara om det går att sätta villkor om försiktighetsmått och kompensera för den ytterligare belastning som ett medgivande medför, samtidigt som rätt kvalitet på vattenmiljön i enlighet med ett åtgärdsprogram ska kunna nås.⁵⁵

Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande om Lidköpings reningsverk bedömt att utsläppen av näringsämnen (fosfor) och ammoniumkväve från reningsverket inte skulle anses medföra en försämrad status på hela vattenförekomsten avseende näringsämnen eller särskilda förorenande ämnen.⁵⁶ Domstolen återgav sedan vad som i förarbetena har angetts som ett äventyrande. I detta fall bedömde domstolen att de risker för ett äventyrande som fanns kunde hanteras inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder. Domstolen gjorde bedömningen att åtgärdsprogrammen utgör en viktig del i förståelsen av om enskilda verksamheter eller åtgärder äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormer för vatten. EU-domstolen hade inte tillfrågats specifikt om vad den anser utgöra ett "äventyrande".

Till skillnad från frågan om vad som innefattas i termen äventyra har EU-domstolen uttalat sig om hur icke-försämringskravet ska tolkas vid vattenförekomster med flera övervakningsplatser. EU-domstolen har gjort bedömningen att försämringskravet ska bedömas vid varje övervakningsstation inom en grundvattenförekomst.⁵⁷ Givet att domstolen klart och tydligt både i Weserdomen (se beskrivning i avsnitt 7.2.2) och i nämnda avgörande ser på vattendirektivet som en helhet, är ett rimligt principiellt antagande att icke-försämringskravet även för ytvatten ska tillämpas vid varje representativ övervakningsstation inom en ytvattenförekomst.⁵⁸ Frågan är därmed om den praxis som Mark- och miljööverdomstolen har utarbetat, som ser till vattenförekomsten som helhet, överensstämmer med hur icke-försämringskravet ska bedömas enligt EU-domstolen.⁵⁹ Mark- och

⁵⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 193.

⁵⁵ Se prop. 2017/18:243 s. 154 och 193–195.

⁵⁶ Se MÖD:s dom den 18 februari 2022 i mål nr M 8146–20.

⁵⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 119.

⁵⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18 p. 70, 72, Land Nordrhein-Westfalen, p. 119. Se även förslag till avgörande av Generaladvokat Athanasios Rantos, mål C-525/20, Association France Nature Environnement, p. 59.

⁵⁹ Se exempelvis MÖD 2010:53 och MÖD:s dom den 30 oktober 2015 i mål nr M 9616-14.

miljööverdomstolen har även, när det gäller stora ytvattenförekomster, ansett att prövningen ska utgå ifrån hela ytvattenförekomsten.⁶⁰

Jämförs de två delar som utgör 5 kap. 4 § miljöbalken, icke-försämring och äventyrande, motsvarar de inte i någon del definitionen av vad som är en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 1 § miljöbalken. I förarbetena anges att den utredning om vattnets kvalitet som görs i det enskilda ärendet har stor betydelse för vad som kan tillåtas och för vilka villkor som behöver ställas för att tillåtlighet ska kunna meddelas.⁶¹ Den prövning som sker om tillåtlighet enligt 5 kap. 4 § miljöbalken görs alltså inte utifrån en miljökvalitetsnorm för vatten, utan från den sammantagna kunskapen om vattnets nuvarande status.⁶² Samtidigt står det i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen att vattenmyndigheterna ska fastställa kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras. Det är möjligt att regeln är en rest från tiden innan 5 kap. 4 § miljöbalken infördes och då hade en funktion, men i dagsläget har utredningen förstått att regeln är mycket svår att tillämpa i praktiken och att försämrings- och äventyrandeförbuden egentligen aldrig kan leda till en föreskrift om miljökvalitetsnormer.

Andra regler i miljöbalken, som exempelvis 5 kap. 6 § miljöbalken, beskriver 5 kap. 4 § som en stoppregel och inte som en miljökvalitetsnorm. Den hänvisning till 5 kap. 4 § miljöbalken och 5 kap. 5 § miljöbalken som finns i 2 kap. 7 § sätter regeln i förbindelse med gränsvärdesnormers rättsverkningar, men utan de anpassningsmöjligheter som finns i 5 kap. 5 § miljöbalken. Det är därför svårt att kategorisera 5 kap. 4 § miljöbalken som en miljökvalitetsnorm trots att den har gränsvärdeskaraktär. Det blir på så sätt också problematiskt att beskriva den heterogena gruppen av mål och kvalitetskrav som följer av vattendirektivet och som ingår i uttrycket miljökvalitetsnormer för vatten i en svensk kontext, som gränsvärdesnormer eller normer med gränsvärdeskaraktär med hänvisning till 5 kap. 4 § miljöbalken.

Vi kan konstatera att särregleringen av försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön i 5 kap. 4 § miljöbalken förmodligen inte är att se som en miljökvalitetsnorm enligt legaldefinitionen i miljöbalken. Det finns därför anledning att ifrågasätta eventuell

⁶⁰ Se MÖD:s dom den 13 mars 2017 i mål nr M 8374–15.

⁶¹ Se prop. 2017/18:243 s. 155.

⁶² Se prop. 2017/18:243 s. 155.

sammanblandning av den rättsverkan som särregleringen i 5 kap. 4 § miljöbalken har och den rättsverkan som olika miljökvalitetsnormer för vatten har eller bör ha.

Om vi återvänder till avsikten med att införa miljökvalitetsnormssystemet var det, enligt förarbetena, att dessa normer skulle vara föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet.⁶³ Av EU-domstolens praxis framgår att den lägsta godtagbara miljökvaliteten för en vattenförekomst är en god yt- och grundvattenstatus.⁶⁴ För vissa vattenförekomster kan anpassningar ske och vissa avvikelser göras, om särskilda förutsättningar är uppfyllda. Bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken finns för att skydda den nuvarande statusen oavsett om den är dålig, måttlig eller god och för att säkerställa att inga åtgärder eller verksamheter äventyrar åtgärdsprogrammets syfte att uppfylla normerna.

Vi kan således konstatera att den situation som Miljöbalkskommittén ville undvika, där flertalet normer som inte klart och tydligt är gränsvärdesnormer, men som trots detta tillskrivs gränsvärdesnormens rättsverkan, har uppstått i och med den valda modellen för genomförandet av vattendirektivets miljömål i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och tillhörande föreskrifter.⁶⁵

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.1 och 10.7.1.

7.2.5 Vilka skillnader finns i kraven på yt- respektive grundvatten?

I utredningsdirektiven anges att ökade nederbörds mängder och ny bebyggelse leder till att dagvattenmängderna ökar. Detta kan i sin tur påverka exempelvis grundvattenförekomsternas status negativt om föroreningar från dagvattnet tränger ned i förekomsterna.⁶⁶

Med grundvatten avses enligt förarbetena till miljöbalken liksom i förarbetena till tidigare gällande bestämmelser (1 kap. 3 § VL respektive 1 kap. 15 § ÄVL) det vatten som finns under markens yta.⁶⁷ I förarbetena till den äldre vattenlagen har grundvatten beskrivits som ”sådant underjordiskt vatten vilket helt fyller hålrummen, även de

⁶³ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 252.

⁶⁴ Se EU-domstolens mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 71.

⁶⁵ Se SOU 2002:107 s. 112–115.

⁶⁶ Se dir. 2021:92 s. 8.

⁶⁷ Se prop. 1981/82:130 s. 396 och prop. 1997/98:45 Del 2 s. 127.

största, såväl i berggrunden som mellan de lösa jordlagrens bergartsfragment och vars hydrostatiska tryck är större än atmosfärtrycket”.⁶⁸

I vattendirektivet definieras grundvatten som allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen och som står i direkt kontakt med marken eller underliggande jordlager (artikel 2.2). I 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen definieras grundvatten som allt vatten som finns under markytan i den mättade zonen.

Vi kan konstatera att det finns skillnader mellan kraven på ytvatten respektive grundvatten i vattendirektivet, vilket tydliggörs i grundvattendirektivet (se avsnitten 4.3 och 4.9.3). Skillnaden framgår också av det svenska genomförandet i vattenförvaltningsförordningen och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter. Kortfattat består skillnaderna i att för försämrings- och äventyrandeförbuden finns det två referenser för grundvattnets kemiska status: god kemisk status och tröskelvärden (det finns också skyldigheten att vända en förorenings trend). För ytvatten är motsvarande referens god kemisk status (det finns även särskilda förorenande ämnen som utgör referens för ekologisk status). För det andra utgör kvantitativ status en bedömning som inte direkt motsvarar något av ytvattnets miljömål. Detta trots att kvalitetsfaktorn hydrologisk regim i sjöar, men inte i vattendrag, bl.a. ska klassificeras emot dess förbindelse med grundvattenförekomster (se bilaga 1 avsnitt 3.1.1 och bilaga 2 avsnitt 6.1.1 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter [HVMFS 2019:25] om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten).

Samtidigt har EU-domstolen varit tydlig med att den ser att principiella aspekter kring exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden är desamma oavsett om det handlar om yt- eller grundvatten.⁶⁹ Målet behandlade godkännande av byggandet av en motorvägsträcka på cirka 3,7 kilometer och frågan för domstolen var om avledandet av regnvatten från vägbanorna till tre ytvattenförekomster eller till grundvattnet (infiltration) kunde bedömas innebära en försämring av statusen.

I samma mål har EU-domstolen också angivit att målet med vattendirektivet är att genom ett samordnat agerande uppnå ”god status” för samtliga yt- och grundvattenförekomster. Det följer dessutom av domen att skyldigheterna vad gäller grundvatten enligt artikel 4.1 b vattendirektivet är tvingande, i likhet med vad domstolen slagit fast

⁶⁸ Se SOU 1937:35 s. 47.

⁶⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen.

i Weserdomen (se beskrivning i avsnitt 7.2.2). I detta ligger också en skyldighet att inte enbart långsiktigt planera utan även tillämpa icke-försämringskravet på grundvattenförekomster och enskilda projekt.⁷⁰ Samtidigt som den tvingande verkan avseende miljömålen därmed får anses vara densamma för yt- och grundvatten, skiljer sig preciseringen av miljömålen för grundvatten i direktiven.⁷¹ Domstolen gjorde också bedömningen att de värden som har uppmätts vid varje övervakningspunkt ska beaktas vart och ett för sig.

Något som komplicerar frågan om försämring och god kemisk grundvattenstatus är att det inte är uteslutet att en grundvattenförekomst har en god kemisk status även om värdet för en miljökvalitetsnorm eller ett tröskelvärde överskrids vid en eller flera övervakningspunkter (artikel 4.2 c i grundvattendirektivet). Det medför att det kan uppstå en försämring trots att god grundvattenstatus föreligger för grundvattenförekomsten som helhet.⁷² Skyldigheterna att förbättra och att inte försämma utgör alltså olika krav som gäller oavsett varandra.

Vid införandet av 5 kap. 4 § miljöbalken inkluderades grundvattnets kemiska och kvantitativa status i regelns krav om att inte försämma eller äventyra vattenmiljön.⁷³ Däremot är det inte tydligt i förarbetena på vilken nivå eller på vilket sätt som dessa två krav ska tillämpas på grundvatten där miljökvalitetsnormer baseras på riskbedömningar och resulterar i andra typer av normer än för ytvatten.⁷⁴ Tröskelvärden som utgör en central kvalitetsnorm enligt grundvattendirektivet nämns inte alls i propositionen inklusive i relation till försämrings- och äventyrandeförbuden. Inte heller termen riktvärde nämns i propositionen. Riktvärde är en term som användes av Sveriges geologiska undersökning inför beslutet om miljökvalitetsnormer för perioden 2022–2027, men efter det har Sveriges geologiska undersökning uppdaterat sina föreskrifter och fasat ut riktvärden som term. På ett generellt plan har termen riktvärde dock bedömts som olämplig i praxis gällande villkorsskrivning.⁷⁵ Konstruktionen har inte ansetts så konkret och exakt att det objektivt går att konstatera om en överträdelse har begåtts, vilket är själva avsikten med

⁷⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 69–74.

⁷¹ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 119.

⁷² Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, p. 103–119.

⁷³ Se prop. 2017/18:243 s. 144 och 192.

⁷⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 191–192.

⁷⁵ Se NJA 2006 s. 319 och MÖD 2009:2.

ett tröskelvärde enligt grundvattendirektivet. För att undvika terminologiska problem finner vi att utfasningen av termen riktvärde gynnar förståelsen av vilka rättsverkningar som finns kring grundvattnets status och miljökvalitetsnormer.

Enligt EU-domstolen utgör kvalitetsnormer och tröskelvärden för grundvatten kvalitetsfaktorer och uttrycket ”försämring av statusen” ska tolkas så att åsidosättandet av en av kvalitetsfaktorerna utgör en försämring av den kemiska statusen i den berörda grundvattenförekomsten, dvs. överskridandet av en enda kvalitetsnorm eller ett enda tröskelvärde utgör ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga försämring av en grundvattenförekomsts status. Varje efterföljande ökning av koncentrationen utgör också en försämring. Att fastställandet av exempelvis ett tröskelvärde motsvarar fastställandet av en gränsvärdesnorm framgår dock inte av vattenförvaltningsförordningen, Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter eller av förarbetena. Den begränsade behandlingen i svenska rättskällor av den bindande verkan som olika grundvattennormer har är anmärkningsvärd.

Att det finns skillnader mellan vad som utgör en försämring och ett äventyrande för yt- respektive grundvatten är något som är viktigt att uppmärksamma från ett plan- och byggperspektiv, i och med att exempelvis flera större städer är belägna ovanpå grundvattenförekomster. Att det kan uppstå problem avseende både kvantitativ och kemisk status vid ny bebyggelse är väl känt (se avsnitt 3.2.1).

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.1 och 10.7.

7.2.6 Oklarheter avseende möjligheten att inhämta yttrande för ändring av en miljökvalitetsnorm för vatten

I avsnitten 4.12.3 har vi beskrivit hur miljökvalitetsnormer för vatten ska fastställas och att de som huvudregel gäller för en förvaltningscykel på sex år. Vi har också beskrivit att miljökvalitetsnormer vid behov ska omprövas. Detta framgår av 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

Från januari 2019 ska vattenmyndigheten, under vissa förutsättningar, även pröva om en miljökvalitetsnorm ska ändras under löpande förvaltningscykel, efter begäran om yttrande från en prövningsmyndighet i ett pågående ärende. Detta framgår av 19 kap. 5 § 7 och 22 kap. 13 § miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser ska en kommunal nämnd, länsstyrelse eller mark- och miljödomstol inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten om:

1. utredningen i ärendet eller målet ger anledning att anta att
 - något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm, och
 - den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, eller
2. prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4 §.

De undantag från 5 kap. 4 § miljöbalken som avses i punkten 2 beskrivs i 4 kap. 11–14 §§ vattenförvaltningsförordningen och avser normalt tillåtande av en ny eller ändrad samhällsnyttig verksamhet eller åtgärd trots att den riskerar att bryta emot försämrings- och äventyrandeförbuden.

Tanken med bestämmelserna i 22 kap. 13 § miljöbalken är bl.a. att utredningar om de faktiska förhållandena i en vattenförekomst ska komma vattenmyndigheterna till del. Detta blir särskilt viktigt om utredningen visar att de faktiska förhållandena i den berörda vattenförekomsten har en annan kvalitet eller status än den som vattenmyndigheten har lagt till grund för sina ställningstaganden vid normgivningen och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor.

Genom skyldigheten för en kommunal nämnd, länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen att i dessa fall inhämta yttrande från vattenmyndigheten ges dessutom utrymme för vattenmyndigheten att göra de ändringar i fråga om klassificering och fastställande av miljökvalitetsnormer som föranleds av utredningen i ärendet eller målet.

När bestämmelsen med krav på inhämtande av yttrande i 22 kap. 13 § miljöbalken infördes gjordes också en lång rad följdändringar i annan lagstiftning, exempelvis i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Avsikten var att även andra prövningsmyndigheter än mark- och miljödomstol skulle tillämpa bestämmelsen om att inhämta yttrande från berörd vattenmyndighet. I plan- och bygglagen gjordes dock ingen sådan följdändring. Varför detta inte gjordes kommenteras inte närmare i förarbetena.

Vi kan samtidigt konstatera att landets kommuner i samband med planläggning och andra ärenden enligt plan- och bygglagen gör utredningar som, på motsvarande sätt som gäller vid utredningar för

prövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken, kan ge anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm.

Av 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen framgår att när vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av bestämmelse om undantag, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.

Av 2 stycket i samma bestämmelse framgår också att om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten 1) anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring, 2) informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och 3) avvakta med sitt slutliga yttrande till dess att regeringen har beslutat i ändringsfrågan. I en begäran om yttrande ska domstolen redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormerna så att bristen avhjälpas.

Avsikten med detta förfarande är, enligt förarbetena, att säkerställa nödvändiga intresseavvägningar av betydelse för normsättningen.⁷⁶

Under utredningsarbetet har frågan uppkommit om det är rimligt att lämna yttrandena till regeringen för prövning om vattenmyndigheten gör bedömningen att normen inte bör ändras. Risken med nuvarande reglering är att processer försenas avsevärt om regeringen överhopas av sådana ärenden samtidigt som prövningen kräver stor expertkunskap om vattenkvalitet ner på de ibland unika kemiska och ekologiska förutsättningar som finns för varje enskild vattenförekomst. Det finns cirka 27 500 yt- och grundvattenförekomster i Sverige.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.7.3 och 10.8.7.

⁷⁶ Se prop. 2017/18:243 s. 151.

7.2.7 Oklarheter avseende bedömningen av urbana vatten som kraftigt modifierade

Som beskrivits i avsnitt 4.2.2 innehåller vattendirektivet bestämmelser om kraftigt modifierade vatten (artikel 4.3). Regleringen har i svensk rätt genomförts genom bestämmelserna i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen och i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Bestämmelserna innebär att miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster bl.a. i urban miljö kan behöva anpassas genom att en vattenförekomst förklaras som kraftigt modifierad.

Inom hela EU har, under den andra förvaltningscykeln av vattendirektivets genomförande, följande orsaker lett till att vattenförekomster förklaras som kraftigt modifierade: vattenkraft (cirka 5 800), översvämningsskydd (cirka 4 500), markdränering för jordbruk (cirka 3 500), stadsbebyggelse/annan användning än dricksvattenförsörjning (cirka 2 200), dricksvattenförsörjning (cirka 1 500) och bevattning för jordbruk (cirka 1 400).⁷⁷ Det finns också cirka 2 500 vattenförekomster som enligt statistiken har förklarats som kraftigt modifierade på grund av annan inte preciserad aktivitet.

I Sverige har 678 ytvattenförekomster förklarats som kraftigt modifierade. I samtliga fall förutom två har orsaken varit vattenkraft. De två andra fallen utgörs av vattendrag som passerar genom en bruksmiljö där vattnet utgör en viktig del i miljön som sådan och som därmed har klassats som riksintresse för kulturmiljö.

Enligt förarbetena till de svenska bestämmelserna ska vattendirektivets möjligheter till undantag och lägre ställda krav utnyttjas fullt ut. Detta gäller också möjligheten att förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade.⁷⁸

På EU-nivå har det tagits fram vägledningar för hur en vattenförekomst ska kunna förklaras som ett kraftigt modifierat vatten och för hur god ekologisk potential ska bestämmas för en sådan vattenförekomst (s.k. CIS-vägledningar). I Sverige har Havs- och vattenmyndigheten tagit fram föreskrifter och vägledningar om förklaring av vattenförekomster som kraftigt modifierade. I 8 b–h §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) beskrivs hur vattenmyndigheterna ska förklara

⁷⁷ Se CIS-Guidance 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019), s. 17.

⁷⁸ Se prop. 2017/18:243 s. 148.

en vattenförekomst som kraftigt modifierad och i myndighetens föreskrifter som Klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) 2 kap. 3–8 §§ hur god ekologisk potential ska bestämmas.

Det finns i nuläget vägledningar om: kraftigt modifierat vatten generellt⁷⁹, kraftigt modifierat vatten särskilt för vattenkraft⁸⁰, förlängd tidsfrist och mindre stränga krav⁸¹, undantag för ny eller ändrad verksamhet⁸² samt om miljögifter i ytvatten⁸³. Utredningen kan konstatera att de nu gällande vägledningarna avseende kraftigt modifierade vatten från Havs- och vattenmyndigheten inte närmare förtydligar när och hur den urbana vattenmiljön ska förklaras som kraftigt modifierad. Vägledningarna inkluderar inte heller ett tydligt förfarandesätt för att bestämma god ekologisk potential för sådana miljöer. Detta har förts fram till utredningen som försvårande särskilt för den urbana vattenmiljön.

Under utredningens gång har även framförts att de föreskrifter och vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten som finns för vattenmyndighetens hantering av frågan om förklaring av en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad till följd av påverkan från vattenkraft, uppfattas som alltför komplexa och även alltför följ samma i förhållande till det upplägg som rekommenderas i den s.k. CIS-vägledningen⁸⁴, trots att denna vägledning inte är bindande för medlemsstaterna (se exempelvis Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd [HVMFS 2017:20] om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen och [HVMFS 2019:25] om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten).

Utredningen har också erfarit att vattenförekomster, med exempelvis en hamn, i vissa fall har gått från att ha varit preliminärt utpekade som kraftigt modifierade under tidigare förvaltningsperiod, till att vara naturliga men med mindre stränga krav under senare förvaltningsperioder. Att vattenförekomster som potentiellt skulle

⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för kraftigt modifierade vatten (2015).

⁸⁰ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för kraftigt modifierade vatten med tillämpning på vattenförekomster med vattenkraft (2016).

⁸¹ Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015 (2014).

⁸² Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning om undantag för ny eller ändrad verksamhet 4 kap. 11–12 §§ VFF (2019).

⁸³ Havs- och vattenmyndigheten, Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus (2016).

⁸⁴ Se CIS-Guidance 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019).

kunna förklaras som kraftigt modifierade i stället förses med mindre stränga krav är ett upplägg som är i linje med Havs- och vattenmyndighetens vägledning.⁸⁵ Havs- och vattenmyndigheten menar att det blir tydligare om en vattenförekomst förklaras som kraftigt modifierad när huvudorsaken till att god status inte kan nås är en fysisk påverkan, respektive att vattenförekomsten förses med mindre stränga krav när orsaken är en kombination av olika typer av påverkan samtidigt som det är svårt att fastställa att det är fysisk påverkan som är den huvudsakliga orsaken till att god status inte kan nås.

Vi kan konstatera att Havs- och vattenmyndighetens vägledning mot denna bakgrund inte följer regeringens bedömning i förarbetena om att utnyttja möjligheten att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade fullt ut. Vi har också erfarit att kommuner uppfattar möjligheterna att en vattenförekomst förklaras som kraftigt modifierad exempelvis vid en hamn som oklara. Vårt att notera i sammanhanget är att EU-kommissionen rekommenderade Sverige redan 2019 att accelerera arbetet med att ta fram metoder för hur vattenförekomster som påverkas av andra påverkansformer än vattenkraft ska klassificeras som kraftigt modifierade och kunna få vattenförekomstsspecifika normer anpassade utifrån dessa.⁸⁶

Havs- och vattenmyndigheten har under 2022 haft flera nya vägledningar på remiss bl.a. om att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och om att bestämma god ekologisk potential. Vi kan konstatera att den urbana miljön och stadsnära infrastruktur nämns i större utsträckning i de remitterade förslagen än i nu gällande vägledningar. Vi kan också konstatera att förslagen till nya vägledningar innebär att bestämmandet av vad som avses med god ekologisk potential kan komma att underlättas genom att det tydliggörs att referensmetoden kan kompletteras av den s.k. åtgärdsmetoden i en av vägledningarna. Vad utredningen erfar använder redan vattenmyndigheterna åtgärdsmetoden för kraftigt modifierade vattenförekomster.

Vattenmyndigheterna har även genomfört ett regeringsuppdrag 2017–2019 om förutsättningarna för ökad tillämpning av undantag

⁸⁵ <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/vattenforvaltning/nationell-vagledning/fragor-och-svar-om-miljokvalitetsnormer-for-ytvatten.html>.

⁸⁶ Se EU Commission, Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) (2019), s. 23, 114.

inom vattenförvaltningen. Urban markanvändning ingick inte uttryckligen i uppdraget, men sådan markanvändning beskrivs i rapporten under rubriken *Pågående översyn avseende övriga påverkanstyper*. Slutsatsen från vattenmyndigheterna var att urbana områden eller urban markanvändning som har reglerats av en detaljplan bör kunna ligga till grund för att tillämpa ett mindre strängt krav eller förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad, med motiveringen att det bedöms som orimligt att riva ut befintlig bebyggelse med anledning av det starka skydd som äganderätten innebär. Det rör sig med andra ord om ett allmänintresse av större vikt som motiverar att undantag eller kraftigt modifierat vatten kan tillämpas.⁸⁷ I de vägledningar som Havs- och vattenmyndigheten har haft ute på remiss nämns eller utvecklas inte detta exempel.

Utredningen erfar att vattenmyndigheterna har en ambition om att utveckla en integrerad metod för samlad bedömning av skäl för kraftigt modifierade vatten i stadsmiljöer, inför normsättningen 2027. Syftet är att bedöma de påverkansformer som finns i stadsmiljöer såsom bostäder, vägar, hamnar, kulturmiljöer, översvämningsskydd, erosionsskydd, vattenskyddsområden etc. på ett sammanhängande sätt. När det uppstår en betydande negativ inverkan på stadsmiljön om miljökvalitetsnormen sätts till god ekologisk status ska därmed bedömas utifrån ett helhetsperspektiv.

Under utredningens gång har det vidare påpekats att vattendirektivet ställer höga krav avseende bedömningen av om en vattenförekomst får definieras som konstgjord eller kraftigt modifierad (artikel 4.3 a). Vidare erfar utredningen att processen för att bedöma en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad uppfattas som svår, bl.a. eftersom underlag i frågan om vad som är huvudorsaken till att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är försämrade liksom underlag för att bedöma vad som utgör god ekologisk potential för ytvattenförekomsten ofta saknas, men också på grund av oklarheter om vad som avses med uttrycken "betydande negativ inverkan" och "höga kostnader" i en svensk kontext. Framför allt har lyfts fram att det saknas kriterier för att avgöra vad som utgör en negativ inverkan respektive vad som ska bedömas som oproportionserligt höga kostnader kopplat till olika samhällsnyttiga verksamheter.

⁸⁷ Se vattenmyndigheternas rapport, Översyn av förutsättningarna för en ökad tillämpning av undantag inom vattenförvaltningen, delrapport 3 och slutrapport (2019), s. 15.

Vi noterar att uttrycken ”betydande negativ inverkan” och ”oproportionerligt höga kostnader” inte definieras i direktivet. Det saknas även CIS-vägledningar som tydligt definierar dessa uttryck. I stället anges att bedömningen om vilka kostnader som ska anses vara oproportionerligt höga inte utvecklas, eftersom den omfattar många komplexa beslut av exempelvis institutionell och socioekonomisk art.⁸⁸ Artikel 4.7 i vattendirektivet innehåller i stället uttrycket ”orimliga kostnader”. I denna del har EU-domstolen påtalat att medlemsstaterna har ett visst utrymme för eget skön och har vid flera tillfällen tydliggjort att direktivet inte syftar till att fullständigt harmonisera medlemsstaternas vattenlagstiftning.⁸⁹

I svensk rätt används inte uttrycket från direktivet, dvs. ”oproportionerligt höga kostnader” utan uttrycket ”höga kostnader”. Enligt vår bedömning medför detta att utrymmet för att definiera en vattenförekomst som kraftigt modifierad blir mindre i Sverige än i de länder som ligger närmare direktivets uttryck i andra språkliga versioner.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns flera utmaningar både med den svenska regleringen av möjligheten att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad och med den praktiska tillämpningen av bestämmelserna. När det gäller tillämpningen består utmaningen i första hand i avsaknaden av vägledning och underlag för hur bestämmelserna ska tillämpas när orsaken till modifieringen är en annan än vattenkraft.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.8.3 och 10.14.5.

7.2.8 Går undantagen från vattendirektivets miljömål att tillämpa vid planläggning och byggande?

Inledning

I våra utredningsdirektiv anges att det är oklart på vilket sätt hänsyn vid planläggning ska tas till sådana undantag från miljömålet om god vattenstatus som vattenmyndigheterna beslutar om enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (jfr 5 kap. 6 § MB). I direktiven ställs frågan om det i plan- och bygglagen bl.a. bör förtydligas på vilket

⁸⁸ Se CIS-vägledning 1. Economics and the Environment (2003) s. 24.

⁸⁹ Se exempelvis EU-domstolens mål C-32/05 p. 41, C-525/12 p. 49–51 och C-346/13 p. 69–71.

sätt miljöbalkens möjligheter till undantag kan tas tillvara vid planläggning och tillståndsprövning enligt plan- och bygglagen.⁹⁰

I 4 kap. vattenförvaltningsförordningen nämns under rubriken ”Avvikelser, undantag och ändringar för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor” ett antal möjligheter till undantag från miljömålet om god vattenstatus. Det handlar om förlängd tidsfrist (artikel 4.4 i vattendirektivet och 4 kap. 9 § VFF), mindre stränga krav (artikel 4.5 i vattendirektivet och 4 kap. 10 § VFF), nya modifieringar i ytvattenförekomster eller nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter (artikel 4.7 i vattendirektivet och 4 kap. 11–13 §§ VFF). Endast 4 kap. 11–13 §§ är beslutade med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken.

Möjligheterna att tillämpa dessa undantag vid planläggning och byggande beskrivs närmare nedan under respektive rubrik. Även två ytterligare undantag som finns i vattendirektivet respektive prioämnesdirektivet, men som inte har genomförts i svensk rätt, beskrivs nedan.

Förlängd tidsfrist och mindre stränga krav

För befintlig påverkan på vattenmiljöerna utgör mindre stränga krav huvudundantaget tillsammans med förlängd tid för att uppnå miljömålen. Som vi beskrivit i avsnitt 4.2.12 och 4.12.3 går tiden för att uppnå miljömålen/miljökvalitetsnormerna också att förlänga bortom 2027 om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan (se 4 kap. 9 § VFF). För att få tillämpa förlängd tidsfrist måste medlemsstaterna enligt vattendirektivet visa vilka åtgärder som krävs enligt artikel 11 och som anses nödvändiga för att progressivt höja vattenförekomsternas status till den nivå som krävs inom den förlängda tidsfristen. Dessutom ska anledningarna till varje betydande försening med genomförandet av dessa åtgärder beskrivas. När åtgärderna ska genomföras återges i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet (se 4 kap. 9 § och bilaga 1 punkten 9 b till VFF).

Som nämndes i avsnitt 7.2.7 har bestämmelserna om mindre stränga krav för den urbana miljön tillämpats när vattenförekomsten är så påverkad av exempelvis befintlig bebyggelse att det är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå en god status (4 kap.

⁹⁰ Se dir. 2021:92 s. 6.

10 § VFF). Övriga villkor är att de miljömässiga eller samhälls-ekonomiska behov som påverkan kommer från inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön, att alla möjliga åtgärder vidtas för att förbättra statusen och att ingen ytterligare försämring sker (se 4 kap. 10 § VFF).

Till skillnad från bestämmelserna om kraftigt modifierade vatten som endast omfattar god ekologisk status, gäller regeln om mindre stränga krav alla vattendirektivets miljömål i artikel 4.1 när det rör sig om befintlig påverkan.

Enligt EU-domstolens praxis har medlemsstaterna utrymme för en egen tolkning av hur genomförandet av bestämmelserna om mindre stränga krav bör gå till, eftersom bestämmelserna i direktivet, i denna del, inte eftersträvar en fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.⁹¹

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.2 utgör vattendirektivets miljömål faktiska resultat som ska uppnås i vattenmiljön. När undantaget om mindre stränga krav används förändras miljömålet och i stället för att uppnå ett i viss mån fördefinierat resultat ska alla genomförbara åtgärder genomföras för att nå den bästa möjliga ekologiska och kemiska ytvattenstatus, respektive bästa möjliga status om vattenförekomsten är ett grundvatten. Detta stöds av att kravet om att det strängaste målet enligt vattendirektivet endast gäller målen som finns under artikel 4.1 och inte artikel 4.5. Mindre stränga krav har genomförts i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen och kravet om att det strängaste målet gäller finns i 4 kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen. Den senare har en bredare ansats än vattendirektivet och inkluderar andra krav än de som återfinns i artikel 4.1 vattendirektivet.

Ett mål formulerat på detta sätt är enligt EU-domstolens praxis ett målsättningsmål (best effort) och det bör då utvärderas huruvida alla genomförbara åtgärder faktiskt har genomförts.⁹² I enlighet med EU-domstolens praxis behöver medlemsstaterna för denna typ av mål vidare uppvisa att specifika och effektiva åtgärder har vidtagits. EU-domstolen har varit tydlig med att om åtgärderna inte är effek-

⁹¹ Se EU-domstolens dom i mål C-346/14, Kommissionen mot Österrike, p. 70–71.

⁹² Se EU-domstolens domar i mål C-60/01, Kommission mot Frankrike, p. 29, 33–34; mål C-32/05, Kommission mot Luxembourg, p. 37–43, 74–75; mål C-316/00, Kommission mot Irland, p. 37–38; mål C-268/00, Kommission mot Nederländerna, p. 12, 15 och mål C-418/04, Kommission mot Irland, p. 179.

tiva är medlemsstaten förpliktad att skyndsamt se över åtgärderna och genomföra andra mer effektiva åtgärder.⁹³

I detta sammanhang är det viktigt att skilja på det positiva målet för dessa vattenförekomster och försämringsförbudet som fortfarande gäller. I den senare typen av fall utvärderas medlemsstaterna inte utifrån vilka åtgärder de genomför utan utifrån om en otillåten försämring inträffar eller inte.

Vi kan konstatera att undantaget om mindre stränga krav är relevant för den befintliga urbana miljön, särskilt då den utgör en påverkan som inte med lätthet kan flyttas eller mildras i sin fysiska påverkan. Vid våra kontakter med olika aktörer har det dock lyfts fram att detta inte upplevs som tillräckligt tydligt för att sätta rimliga miljökvalitetsnormer för dessa vattenförekomster. Det har framförts att det finns ett behov av att i ännu större utsträckning använda möjligheten med mindre stränga krav för den urbana miljön. Samtidigt är Havs- och vattenmyndighetens nu gällande vägledning, på motsvarande sätt som gäller vägledningarna för kraftigt modifierade vatten, begränsad när det gäller tillämpning på den urbana miljön. Myndigheten exemplifierar visserligen att gränsen för när villkoret ”att de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön” (4 kap. 10 § 2 VFF) är när hela eller delar av en stad behöver flyttas.⁹⁴ Nivån för att tillämpa villkoret är således väldigt högt satt i vägledningen. Samtidigt speglar exemplet en syn på staden som om den vore en verksamhet enligt miljöbalken och inte en ibland flerhundraårig befintlig samhällsinfrastruktur.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.8.1 och 10.11.2.

Undantag avseende gränsöverskridande föroreningar i prioämnesdirektivet

Vissa föroreningar är gränsöverskridande. Exempel på en sådan förorening är kvicksilver. Kviksilver finns naturligt i marken och till detta kommer gränsöverskridande atmosfärisk deposition som under lång tid har ackumulerats i exempelvis sediment och markområden.

⁹³ Se EU-domstolens dom i mål C-322/00, Kommission mot Nederländerna, p. 165–166.

⁹⁴ Se Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015 (2014:12), s. 29.

Som beskrivs i avsnitt 4.4 följer av artikel 6 i prioämnesdirektivet att en medlemsstat inte ska anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter trots att en miljökvalitetsnorm (gränsvärdesnorm) har överskridits, om medlemsstaten kan visa att:

- överskridandet av normen beror på en föroreningskälla utanför medlemsstatens nationella jurisdiktion,
- medlemsstaten på grund av sådana gränsöverskridande föroreningar inte kunnat vidta effektiva åtgärder för efterlevnad av de tillämpliga miljökvalitetsnormerna, och
- medlemsstaten har tillämpat de samordningsmekanismer som anges i artikel 3 i vattendirektivet och i tillämpliga fall utnyttjat bestämmelserna i artikel 4.4–4.6 i det direktivet för de vattenförekomster som utsatts för gränsöverskridande förorening.

För kvicksilver är endast förlängd tidsfrist och mindre stränga krav relevanta i och med att det kontinuerliga läckage av kvicksilver som sker inte utgör en tillfällig försämring enligt vattendirektivet och prioämnesdirektivet. Samtidigt anger prioämnesdirektivet att om det inte kan säkerställas att en kvalitetsnorm uppfylls, t.ex. med avseende på ett ämne som är allmänt förekommande såsom kvicksilver, inte heller genom strängare villkor eller ens i förening med strängare villkor för andra utsläpp och spill som påverkar vattenförekomsten, ska sådana strängare villkor inte anses vara nödvändiga för att uppfylla den kvalitetsnormen (skäl 26).

I vattenförvaltningsförordningen anges att om god kemisk ytvattenstatus inte kan uppnås trots effektiva åtgärder och det beror på att ett ämne som anges i bilaga I till prioämnesdirektivet, bl.a. kvicksilver) kommer från en föroreningskälla utanför Sverige, ska vattenmyndigheten underrätta regeringen om detta. Innan vattenmyndigheten underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd med den eller de berörda myndigheterna i de internationella vattendistrikten och, i tillämpliga fall, besluta om mindre stränga krav och förlängd tidsfrist samt vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen (se 8 kap. 6 § VFF). Den sista hänvisningen är sannolikt felaktig eftersom den bestämmelsen utgör en del i undantagsregimen avseende 5 kap. 4 § miljöbalken. Vid en genomgång av tidigare versioner av förordningen framgår att hänvisningen

borde vara till 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen, som handlar om åtgärder vid s.k. tillfällig försämring av vattenförekomster.

Bestämmelserna om undantag i form av mindre stränga krav har använts landsomfattande för kvicksilver (även bromerade difenyletrar) (se exempelvis Vattenmyndighetens föreskrift 19 FS 2021:10 för Norra östersjön, Bilaga 1). I föreskrifterna har vattenmyndigheterna bedömt att det EU-gemensamma gränsvärdet för kvicksilver överskrids i fisk för samtliga ytvattenförekomster i Sverige (nivån är satt för att skydda människors hälsa). Skälet till undantaget är att det bedöms som tekniskt omöjligt att sänka halterna av kvicksilver till de nivåer som motsvarar god kemisk ytvattenstatus till 2027.

Havs- och vattenmyndigheten nämner problematiken med gränsöverskridande föroreningar i en av sina vägledningar och anger att i de fall problemet inte kan lösas med åtgärder i andra länder rekommenderas att undantag sätts i form av förlängd tidsfrist alternativt i form av mindre stränga krav.⁹⁵

Artikel 6 i prioämnesdirektivet har alltså endast delvist införts i svensk rätt. I finsk rätt har bestämmelsen genomförts i sin helhet och det tydliggörs på förordningsnivå att det inte uppstår ett överskridande av exempelvis miljökvalitetsnormen för kvicksilver, om det beror på en föroreningskälla som finns utanför Finlands gränser och effektiva nationella åtgärder inte har kunnat vidtas för att uppfylla miljökvalitetsnormen (se beskrivning i avsnitt 5.4.5).

När Naturvårdsverket utredde genomförandet av prioämnesdirektivet kom de fram till slutsatsen att det finns situationer där möjligheten för Sverige att vidta åtgärder i syfte att minska nedfall av exempelvis kvicksilver över Sverige är starkt begränsad och i det närmaste kan betraktas som tekniskt omöjligt.⁹⁶ Enligt myndigheten var Sverige drivande i att artikel 6 skulle ingå i prioämnesdirektivet trots att det finns vissa möjligheter att hantera exempelvis gränsöverskridande föroreningar av kvicksilver genom mindre stränga krav i artikel 4.5 vattendirektivet (se 4 kap. 10 § VFF). Anledningen till detta uppgavs vara att det behövde förtydligas att denna typ av föroreningar inte ska medföra att medlemsstaterna bryter mot vattendirektivets krav. I samma anda innebar myndighetens förslag att det

⁹⁵ Se Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2014:12), s. 31. Se också CIS Guidance Document No. 20, Guidance document on exemptions to the environmental objectives (2009), s. 35.

⁹⁶ Se Naturvårdsverket rapport 5973. Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2009) s. 28–29.

skulle förtydligas att undantaget om mindre stränga krav ska gälla när ett överskridande av en norm beror på gränsöverskridande ämnen och att vattenmyndigheterna ska informera regeringen när det finns en sådan problematik. Regeringen ska i sin tur informera kommissionen i enlighet med artikel 12.1 vattendirektivet.⁹⁷

EU-domstolen har ännu inte tolkat försämringsförbudet för enskilda ämnen mot artikel 6 i prioämnesdirektivet. Av tidigare praxis kan dock anses följa att försämringsförbudet i grunden bör tolkas på ett likartat sätt oavsett om det rör sig om en kvalitetsfaktor eller ett gränsvärde.⁹⁸ Detta gäller även vid en förutsägbar höjning av koncentrationen av ett förorenande ämne när tröskelvärdet för ämnet redan har överskridits.⁹⁹

När ett mindre strängt krav sätts är ett av villkoren att ingen fortsatt försämring av den påverkade vattenförekomstens status får inträffa, varken tillfälligt eller mer långvarigt (jfr artikel 4.5 c i vattendirektivet med 4 kap. 10 § 4 VFF). Enligt EU-domstolen innebär undantagsvillkoret ett uttryckligt förbud mot varje ytterligare försämring.¹⁰⁰ Striktheten i försämringsförbudet, även kring en tillfällig försämring, följer av att det finns ett undantag för just denna typ av försämring i artikel 4.6 i vattendirektivet (se 4 kap. 15 § VFF).¹⁰¹ EU-domstolen har också varit tydlig med att försämringsförbudet gäller hela tiden.¹⁰²

Kravet om att ingen försämring får ske kan tolkas som att ingen fortsatt ökning av kvicksilverhalterna i svenska vattenförekomster får förekomma. Detta är relevant för planläggning och byggande av oexploaterad mark, eftersom det ofta inte går att undvika en viss ökning av kvicksilverhalterna i närliggande vattenförekomster vid en exploatering av marken. Finns det inte några åtgärder att genomföra för att sänka befintliga utsläpp är risken därför att en exploatering leder till en ökning, om än liten, vilket är förbjudet.

Den bild som framkommit under utredningsarbetet är att det finns tydliga skillnader i hur denna fråga bedöms i den praktiska tillämpningen. Vissa länsstyrelser räknar, så långt det går, bort den gräns-

⁹⁷ Se Naturvårdsverket rapport 5973. Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2009) s. 19–20.

⁹⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, p. 100.

⁹⁹ Se EU-domstolens dom i mål C-535/18, p. 119.

¹⁰⁰ Se EU-domstolens dom i mål C-461/13, Weserdomen, p. 64.

¹⁰¹ Se EU-domstolens dom i mål C-525/20, Association France Nature Environnement, p. 32.

¹⁰² Se EU-domstolens domar i mål C-461/13, Weserdomen, p. 50 och mål C-525/20, Association France Nature Environnement, p. 41.

överskridande atmosfäriska depositionen som finns ackumulerad i marken i sin granskning och prövning av detaljplaner och menar därmed att ingen försämring inträffar. Andra länsstyrelser tar inte bort den atmosfäriska depositionen och hamnar därför oftare i bedömningen att försämring sker. Kvicksilverfrågan utgör därför ett exempel på den rättsosäkerhet som en varierande tolkning av kraven kring miljökvalitetsnormer för vatten får vid kontroll och granskningar av exempelvis detaljplaner. I och med att det finns ett förbud för ytterligare försämring får skillnaden i tillämpningen stor effekt samtidigt som både legitimiteten och förutsägbarheten av bestämmelserna minskar. Att det saknas enhetlighet i bedömningen av kvicksilver gör det även svårt för kommunerna att veta vilket underlag som behöver tas fram och vilka krav som behöver ställas på exempelvis en dagvattenutredning vid detaljplanläggning.

Enligt artikel 6 i prioämnesdirektivet är det inte tvingande att tillämpa vare sig förlängd tidsfrist eller mindre stränga krav för kvicksilver, utan dessa ska användas i tillämpliga fall. Bestämmelsen ger på så sätt medlemsstaterna en möjlighet att bestämma att exempelvis miljökvalitetsnormen för kvicksilver inte överträds om den dåliga statusen beror på gränsöverskridande föroreningar. Bestämmelsen i direktivet innehåller således möjligheter att hantera sådan problematik kring exploatering av naturmark som utredningen tagit del av.

Att föroreningen kommer från atmosfären medför inte att artikel 6 i prioämnesdirektivet inte går att tillämpa. I och med att prioämnesdirektivet utgår från vattendirektivet är det tydligt att termen gränsöverskridande föroreningar inte är avgränsad till föroreningar som härrör enbart från utsläpp direkt till vattnet. Detta i enlighet med definitionen av förorening som omfattar direkt eller indirekt tillförsel genom mänsklig verksamhet av ämnen eller värme till luft, vatten eller mark, som kan skada människors hälsa eller kvaliteten på akvatiska ekosystem eller på terrestra ekosystem som är direkt beroende av akvatiska ekosystem (se artikel 2.33 i vattendirektivet).¹⁰³

Även om det finns en konvention om just långväga föroreningar av kvicksilver, ”The Minamata Convention on Mercury”, löser inte konventionen problematiken med det ackumulerade kvicksilvret.

Sammanfattningsvis ser vi att det finns utmaningar, bl.a. vid planläggning och byggande, med att undantaget avseende gränsöverskrid-

¹⁰³ Se CIS Guidance Document No. 20, Guidance document on exemptions to the environmental objectives (2009), s. 35.

ande föroreningar i artikel 6 i prioämnesdirektivet inte har genomförts i svensk rätt.

Våra överväganden och förslag i denna del finns i avsnitt 10.8.6.

Undantagsregimen i artikel 4.7 i vattendirektivet

Undantagsregimen i vattendirektivets artikel 4.7 beskrivs i avsnitt 4.2.2. Den innebär att om god grundvattenstatus respektive god ytvattenstatus inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs till följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomsten, är detta tillåtet förutsatt att ett antal villkor är uppfyllda. Ett av villkoren är att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Inledningsvis är det värt att notera att bestämmelsen i artikel 4.7 i vattendirektivet gör skillnad på yt- och grundvatten. För ytvatten är det endast de ekologiska miljömålen som ingår och vid försämring får avsteg endast ske om påverkan följer av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika (se avsnitt 4.2.2). Det utesluter föroreningar och kemisk ytvattenstatus från artikelns tillämpningsområde. För grundvatten är situationen annorlunda. God grundvattenstatus, dvs. god kemisk och kvantitativ grundvattenstatus, faller inom undantaget både avseende uppnåendet av miljömålen och vid försämring, om påverkan kommer av förändringar i nivån hos grundvattenförekomsten. Det medför att undantaget avseende kemisk status endast gäller om försämringen följer av kvantitativ förändring i grundvattenförekomsten.

I den ursprungliga utformningen av vattenförvaltningsförordningen överensstämde 4 kap. 11 § med artikel 4.7 i vattendirektivet. Efter införandet av 5 kap. 4 § miljöbalken och efterföljande ändringar i vattenförvaltningsförordningen finns endast delar av artikel 4.7 kvar. Den tidigare regeln ersattes av en undantagsregim kopplad till 5 kap. 4 § miljöbalken (se 4 kap. 11–13 §§ VFF). I denna anges att trots 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller kommun endast tillåta verksamheter eller åtgärder som ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå eller medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till

god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet (4 kap. 11 § VFF). I den nya utformningen i vattenförvaltningsförordningen ingår därmed bara påverkan på en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå (förutom vid en hög status som också inbegriper fysikalisk-kemisk påverkan), men inte uppnåendet av god ekologisk status eller potential samt god grundvattenstatus i och med att endast äventyrande omfattas. Visserligen inkluderar äventyrandeförbudet ett moment av hasard (högt spel, vågspel eller chanstagande), dvs. att man medvetet tar en stor risk att rätt vattenkvalitet inte kommer uppnås eller att uppnåendet lämnas åt slumpen. Det finns på så sätt, enligt förarbetena, ett utrymme för att tillåta verksamheter eller åtgärder som innebär påfrestningar för arbetet att förbättra vattenmiljön eller som gör det svårare att uppnå rätt kvalitet. Vi menar dock att det inte är samma sak som att miljökvalitetsnormerna inte behöver uppnås.¹⁰⁴

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett uppmärksammat avgörande tolkat undantaget i vattenförvaltningsförordningen.¹⁰⁵ I målet ansåg sökanden bl.a. att 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen inte borde tillämpas i fallet (Cementa), eftersom bestämmelsen endast omfattar ändringar i grundvattnets nivå och inte försämringar av vattnets kemiska status, vilket verksamheten medför. I och med det begränsade genomförandet av artikel 4.7 i vattendirektivet skulle bestämmelserna kunna tolkas så som sökanden anger. Domstolen tolkade dock reglerna i ljuset av EU-rätten och menade att artikel 4.7 i vattendirektivet ger utrymme även för andra försämringar i en grundvattenförekomst än kvantitativa, under förutsättning att de är en följd av en nivåförändring i grundvattenförekomsten. Artikel 4.7 i vattendirektivet omfattar därmed försämring av den kemiska statusen (klorid i detta fall) hos en grundvattenförekomst, om detta är en följd av nya förändringar i nivån hos grundvattenförekomsterna. Mot denna bakgrund bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte stred mot 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

Vad vi kan se framgår det inte av förarbetena om det starkare skyddet för grundvattnets kemiska status som sökanden ansåg att bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen ger uttryck för var medveten. Det finns inget som hindrar en medlemsstat från att ha en högre ambitionsnivå än vad EU-rätten kräver, men Högsta för-

¹⁰⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 193.

¹⁰⁵ Se HFD:s domar den 7 december 2022 i målen nr 7208–21 och 656–22.

valtningsdomstolen gjorde inte bedömningen att det svenska genomförandet hade den avsikten. Frågan om underlagens tillförlitlighet, som också diskuterades i rättsfallet, har vi inte undersökt närmare.

Havs- och vattenmyndigheten har gett ut en begränsad vägledning för tillämpningen av 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen.¹⁰⁶ Vägledningen nämner planläggning vid ett tillfälle när ett exempel från en CIS-vägledning översätts till svenska. Användningen av termen ”planer” i detta exempel utvecklas inte senare och contextualiseras inte heller emot planläggningen enligt exempelvis plan- och bygglagen.

Även om bestämmelsen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen inte bara hänvisar till miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken utan också till föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken, gör begränsningen till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer att det är oklart om undantagen som härrör från artikel 4.7 i vattendirektivet är tillämpliga i plan- och byggsammanhang (se avsnitt 7.2.3).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att, utifrån hur bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken och undantagsregimen i 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen är uppbyggda, finns det frågetecken kring om bestämmelserna är möjliga att tillämpa vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

Våra överväganden och förslag i denna del finns i avsnitt 10.8.4.

Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten enligt vattendirektivet

I vattendirektivet nämns knappt något om planläggning eller byggande. I stället får dessa aspekter förmodligen anses ingå i det som kallas ”påverkan från mänskliga verksamheter”. EU-domstolen använder också ofta termen projekt även när beslutet som sådant utgörs av en plan och inte av en verksamhet eller åtgärd.¹⁰⁷

På ett ställe i vattendirektivet nämns dock uttryckligen konstruktions- och byggnadsarbeten och det är i artikel 11.3 j i vattendirektivet (se beskrivning i avsnitt 4.2.2). I bestämmelsen tydliggörs att

¹⁰⁶ Se Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning om undantag för ny eller ändrad verksamhet 4 kap. 11–12 §§ VFF (2019).

¹⁰⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-461/13 Weserdomen och mål C-525/20 Association France Nature Environnement.

det är en grundläggande åtgärd för medlemsstaterna att införa ett förbud mot direkta utsläpp av förorenande ämnen till grundvatten. Medlemsstaterna bryter emellertid inte emot förbudet om utsläppet kommer från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter, på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten. Villkoren för undantaget är att aktiviteterna utförs i enlighet med allmänna bindande regler som medlemsstaterna har utarbetat och samtidigt inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts för grundvattenförekomsten.

Med direkt utsläpp till grundvatten menas enligt artikel 2.32 i vattendirektivet utsläpp av föroreningar i grundvatten utan att de filtreras genom markytan eller underliggande jordlager.

Definitionerna av föroreningar och förorenande ämnen är breda och den senare avser varje ämne som kan orsaka en förorening, särskilt de som finns i bilaga V till vattendirektivet (se artikel 2.31). En förorening avser direkt eller indirekt tillförsel genom mänsklig verksamhet av ämnen eller värme till luft, vatten eller mark (artikel 2.33 i vattendirektivet). I bilaga 3 till Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer för grundvatten (SGU-FS 2023:2) föreskrivs vilka föroreningar som är relevanta för god kemisk grundvattenstatus i Sverige.

I grundvattendirektivets artikel 6.1 tydliggörs kravet om att genomföra åtgärder för att hindra eller begränsa tillförsel av förorenande ämnen till grundvatten. Av artikel 6.3 a i grundvattendirektivet framgår att, utan att det påverkar striktare krav i annan unionslagstiftning, får medlemsstaterna, från de åtgärder som krävs enligt artikel 6.1, undanta sådan tillförsel av förorenande ämnen som bl.a. är resultatet av direkta utsläpp som har tillåtits i enlighet med artikel 11.3 j i vattendirektivet. Grundvattendirektivet och vattendirektivet överensstämmer på så sätt i denna del.

När Miljöbalkskommittén behandlade genomförandet av vattendirektivet ansåg de att förbudet i artikel 11.3 j var klart och ovillkorligt. Kommittén föreslog därför att det skulle införas ett förbud i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt att Naturvårdsverket skulle få ansvar för att förtydliga kraven i en föreskrift. Naturvårdsverket var vid tidpunkten, 2002, ansvarig för en föreskrift om skydd för grundvatten mot föroreningar med vissa ämnen (NFS 1996:11). Föreskriften upphävdes 2008 och har inte ersatts.

Avseende tredje stycket femte strecksatsen i artikel 11.3 j ansåg Miljöbalkskommittén att förbudsregeln i förordningen, tillsammans med tillståndsregleringen i miljöbalken samt kraven på mark- och bygglov i plan- och bygglagen, uppfyllde kravet på allmänna bindande regler i direktivets mening.

Förslaget om en förbudsregel genomfördes inte (se dock bilaga 1 p. 16 till VFF). Varför förslaget inte genomfördes förklarades inte i förarbetena och frågan om ett förbud kring försämringen av grundvatten eller artikel 11.3 j i vattendirektivet nämns inte.¹⁰⁸ Bestämmelsen nämns inte heller i senare förarbeten i samband med genomförandet av försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken, trots att undantaget tydliggör försämringsförbudets räckvidd för grundvatten i särskilda situationer.¹⁰⁹ EU har tagit fram vissa riktlinjer för tolkningen av grundvattendirektivet och artikel 11.3 j beskrivs där som ett undantag ("exemption") i relation till begränsade och små utsläpp av ämnen till grundvattnet.¹¹⁰

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det i den svenska regleringen är oklart hur förbudet och undantagen som finns i artikel 11.3.j i vattendirektivet förhåller sig till förbuden som finns i 5 kap. 4 § miljöbalken. Denna oklarhet är särskilt problematisk just vid konstruktions- och byggnadsarbeten. En möjlig tolkning är att förbudet kan inkluderas i 5 kap. 4 § miljöbalken och att det därmed går att säga att det införts. Detta framgår visserligen inte av förarbetena till bestämmelsen.

Se vidare våra överväganden och förslag i avsnitt 10.8.5.

Undantaget avseende blandningszoner i prioämnesdirektivet

Som beskrivs i avsnitt 4.4 får medlemsstaterna ange blandningszoner nära utsläppspunkter enligt artikel 4 i prioämnesdirektivet. Syftet med att ange blandningszoner är att det i närheten av utsläppspunkter, där föroreningskoncentrationerna i regel är högre, är tillåtet med högre värden än i vattenförekomsten i övrigt, så länge detta inte hindrar att relevanta miljökvalitetsnormer uppnås i de övriga delarna av ytvattenförekomsten eller vattenförekomsten som helhet.

¹⁰⁸ Se SOU 2002:107 s. 194 och prop. 2003/04:2.

¹⁰⁹ Se prop. 2017/18:243.

¹¹⁰ Se CIS Guidance Document No. 17 Guidance on preventing or limiting direct and indirect inputs in the context of the Groundwater directive 2006/118/EC, s. 32.

Koncentrationerna av ett eller flera ämnen förtecknade i del A i bilaga I till direktivet (såsom kvicksilver) får således överskridas gällande kemiska gränsvärdesnormer för ytvatten i dessa zoner. Ämnena återfinns i bilaga 6 tabell I till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Medlemsstater som anger blandningszoner ska i förvaltningsplanerna inkludera en beskrivning av de tillvägagångssätt och metoder som har använts för att definiera sådana zoner och de åtgärder som har vidtagits för att minska blandningszonernas omfattning i framtiden, exempelvis översyn av tillstånd eller regleringar (artikel 4.2 i prioämnesdirektivet). Ytterligare kriterier är att utsträckningen av varje sådan zon bl.a. ska vara begränsad till området i närheten av utsläppspunkten och proportionerlig med hänsyn till koncentrationen av förorenande ämnen vid utsläppspunkten (artikel 4.3 i prioämnesdirektivet).

På unionsnivå har det tagits fram tekniska riktlinjer för identifiering av blandningszoner (artikel 4.4 i prioämnesdirektivet). Av vägledningen framgår att en minskning av utsläppskoncentrationerna med hjälp av bästa tillgängliga teknik bör minska nivån av överskridanden i det mottagande vattnet och därmed säkerställa en minskning av omfattningen av blandningszonen.¹¹¹ Samtidigt anges i prioämnesdirektivet att det kan vara omöjligt att helt upphöra med utsläpp av naturligt förekommande ämnen eller de ämnen som produceras genom naturliga processer, såsom kadmium, kvicksilver och PAH (skäl 10 i prioämnesdirektivet). Syftet med regleringen är att begränsa negativa effekter, särskilt eventuella akuta effekter, från det berörda utsläppet. Samtidigt är det också viktigt att säkerställa att eventuella utsläpp inte leder till en betydande ökning av sedimentföroreningar i blandningszonen som kan äventyra efterlevnaden av direktivets artikel 3.3.

I vägledningen finns även detaljerade redovisningar kring hur dessa zoner kan utformas. Enligt vägledningen kan det i tätortsområden, särskilt i industriområden, finnas stora behov av blandningszoner och dessa kan även överlappa varandra. I dessa situationer kan kumulativ påverkan på vattenförekomsten behöva tas i beaktande så att normerna uppnås för ytvattenförekomsten som helhet. Även om

¹¹¹ Se CIS-vägledning, "Technical Guidelines for the identification of mixing zones pursuant to Art. 4(4) of the Directive 2008/105/EC" (2010) s. 57.

undantaget i grunden är tänkt för enskilda punktkällor, framgår av vägledningen att även kumulativa belastningar från mer diffusa utsläppskällor som leds ut till en viss punkt (såsom dagvatten från ett industriområde) kan ingå.¹¹² Undantaget skulle på så sätt kunna vara relevant vid planläggning enligt plan- och bygglagen i och med att det är möjligt att planlägga för etablering av industriområden (se 4 kap. 2 § 3 a PBL).

Undantaget i prioämnesdirektivet är inte tydligt genomfört i svensk rätt, men i bilaga 1 punkten 7 till vattenförvaltningsförordningen anges att information om blandningszoner enligt artikel 4 i prioämnesdirektivet ska framgå av förvaltningsplanen, om direktivets bestämmelser om sådana zoner har tillämpats. När prioämnesdirektivet skulle genomföras i svensk rätt undersökte Naturvårdsverket 2009 förutsättningarna för direktivets genomförande i Sverige. Myndighetens förslag utgick ifrån att den skulle få bemyndigande att meddela föreskrifter om blandningszoner med stöd av den CIS-vägledning som nämndes ovan.¹¹³ Myndigheten ansåg att möjligheten att utse blandningszoner skulle ge möjlighet att genom mätningar i recipienten spegla situationen tydligare som den är och därmed även återspegla påverkan på liv i vattenförekomsten. Enligt Naturvårdsverket borde förekomsten av kvalitetssäkrade mätpunkter vara i alla parter intresse; såväl för verksamhetsutövare som orsakar utsläppen som för tillsynsmyndigheten som vill ha en stabil och representativ mätplats. Utgångspunkten för myndighetens förslag var därför att när beräkningar av blandningszoner genomförs genom egenkontroll bör det vara den som förorsakar påverkan som ska ta fram underlaget för blandningszonen och mätprogrammet. Naturvårdsverket noterade att detta initialt kunde innebära en merkostnad, men att denna kostnad skulle vara beroende av vattenförekomstens status och de naturgivna förutsättningarna. Underlagen som behöver tas fram bedömdes därför kunna samordnas med övriga underlag som behövs för att besluta om exempelvis en plan eller ett tillstånd.¹¹⁴

¹¹² Se CIS-vägledning, "Technical Guidelines for the identification of mixing zones pursuant to Art. 4(4) of the Directive 2008/105/EC" (2010) s. 53.

¹¹³ Se Naturvårdsverket rapport 5973. Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2009) s. 20.

¹¹⁴ Se Naturvårdsverket rapport 5973. Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2009) s. 28.

Varför Naturvårdsverkets förslag inte genomfördes har vi inte kunnat utröna av formella beslut eller dokument. Däremot kan vi se att Finland har genomfört undantaget på ett sätt som i princip motsvarar Naturvårdsverkets förslag. I Finland kan en verksamhetsutövare även ansöka om att det i miljötillståndet anges en blandningszon (se avsnitt 5.4.5).

Representanter för Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna har informerat utredningen om att skälet för att undantaget endast delvis har genomförts i svensk rätt är att statusen för vattenförekomster i dag mäts vid s.k. ”representativa punkter” och att dessa väljs utifrån nuvarande påverkanskällor. Vad utredningen förstår är det dock inte alltid tydligt för verksamhetsutövare hur dessa representativa punkter väljs ut, vilket ofta leder till ifrågasättanden och att nytt underlag kommer fram i samband med provningar. Det är inte heller alltid helt tydligt hur dessa provtagningspunkter förhåller sig till mätningar från verksamhetsutövers egenkontroll eller annan provtagning. Denna bild bekräftas även av Mark- och miljödomstolens vid Umeå tingsrätt resonemang i ett färskt avgörande, där domstolen underkänner de provtagningspunkter som legat till grund för statusbedömning och normsättning som representativa för vattenförekomsten som helhet. Domstolen menar att s.k. ”omblandningszoner” behöver beaktas vid bedömningen av om en försämring eller ett äventyrande inträffar.¹¹⁵

Vad utredningen erfar går det inte att ifrågasätta hur exempelvis statusen mäts i en vattenförekomst med sådana påverkanskällor. Med andra ord saknas en tydlighet för både verksamhetsutövare och myndigheter i detta. Otydligheten kopplar även till miljöövervakningsfrågorna i stort. Havs- och vattenmyndigheten har angett till utredningen att de avser att ta fram en vägledning kring bl.a. representativa provtagningspunkter kopplat till miljöövervakningen, men det är osäkert när en sådan kan publiceras.

Vi kan därmed konstatera att flera av de oklarheter som Naturvårdsverket angav som motiv till sitt förslag om blandningszoner 2009 ännu kvarstår i den praktiska tillämpningen. Det handlar inte minst om otydlighet kring hur och var man ska mäta för att en provtagningspunkt ska anses vara representativ. En annan utmaning handlar om otydlighet kring hur hänsyn ska tas till bakgrundshalter

¹¹⁵ Se MMD:s vid Umeå Tingsrätt dom den 21 juni 2023 i mål nr M 1826-22 och MÖD:s dom den 22 januari 2016 i mål nr M 10031-14.

av metaller i mätningarna. Denna problematik återfinns också i ett mål från Mark- och miljödomstolen i Växjö, där domstolen avslag ansökan om tillstånd till en ny verksamhet för återvinning av fosfor.¹¹⁶ Verksamhetsutövaren har överklagat domen till Mark- och miljööverdomstolen, som i skrivande stund ännu inte har hunnit meddela dom i målet. Varför undantaget inte har införts på ett tydligt och transparent sätt i svensk rätt är således fortfarande oklart.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.8.6.

7.2.9 Vilken utredning behövs för att visa att en miljökvalitetsnorm för vatten följs?

Miljöbedömning

I våra direktiv anges att det är oklart vilken analys en kommun behöver göra för att den ska anses ha visat att en miljökvalitetsnorm för vatten kommer att följas. Under utredningsarbetet har det framkommit att flera aktörer upplever att regelverket om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen bidrar till otydligheten.

Som vi har beskrivit i avsnitten om miljökvalitetsnormer för vatten i 4 kap. kan kommunen behöva ta fram olika former av underlag för att visa att mark- och/eller vattenanvändningen följer normen. Det vanligaste underlaget i dag synes enligt vad vi erfar vara dagvattenutredningar vid planläggning i detaljplan. Det är samtidigt tydligt i förarbetena att för bedömningen av möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormer utgör regionplanen ett betydelsefullt vägledande underlag för översiktsplaneringen. På liknande sätt utgör både regionplanen och översiktsplanen viktiga underlag för detaljplaneläggning. För lovgivning utanför detaljplanelagt område är översiktsplanen ett viktigt underlag att beakta. Förutom de särskilda utredningar som en detaljplan kan kräva kring exempelvis dagvatten eller vattenushållning, ger varje steg i planhierarkin betydelsefull vägledning för att visa hur underliggande planer ska utformas för att miljökvalitetsnormer ska följas.

Kravet i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen om att visa hur miljökvalitetsnormer följs vid planläggning är självständigt i relation till frågan om betydande miljöpåverkan och den strategiska samt speci-

¹¹⁶ Se MMD:s vid Växjö Tingsrätt dom den 12 december 2021 i mål nr M 3275-20.

fika miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken. Om planen eller lovet riskerar att resultera i en betydande miljöpåverkan, vilket sker om exempelvis en miljökvalitetsnorm redan är överskriden i ett område (jfr 5 § 8 MBF), ska en miljöbedömning genomföras (se avsnitt 4.12.6 för en beskrivning av miljöbedömningsprocessen). När en miljöbedömning genomförs ser kraven lite olika ut beroende på ärendetyp och vilken åtgärd som avses vidtas. Samtidigt visar den bild som presenterats för oss att det inte är så stor andel detaljplaner (och sannolikt ännu färre bygglov) som har bedömts ha betydande miljöpåverkan, trots att den tänkta bebyggelsen ligger i avrinningsområden utan god status i vattenmiljön.

Vid upprättande av en översiktsplan ska bestämmelserna i 6 kap. 4, 6, 7, 9–12 och 16 §§ miljöbalken tillämpas (jfr 3 kap. 6 b, 9 och 9 a §§ PBL). Vid detaljplaneläggning ska samma bestämmelser tillämpas, men därutöver i vissa fall även 6 kap. 3, 13, 35–37 och 43 §§ miljöbalken (jfr 4 kap. 34 §, 5 kap. 11 a, 11 b, 11 d och 19 §§ PBL och 2 kap. 5 § PBF).

Vid ärenden om lov krävs generellt att uppgifterna i en ansökan ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att byggnadsnämnden ska kunna ta ställning till om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utifrån de omständigheter som anges i 10 § 1–3 och 11–13 §§ miljöbedömningsförfordningen (jfr 6 kap. 8 b, 10 och 11 §§ PBF) (se även avsnitt 4.12.6).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § MB).

Vid en studie av 6 kap. miljöbalken kan vi konstatera att det av 6 kap. 11 § 3 d miljöbalken framgår att miljökonsekvensbeskrivningen i den strategiska miljöbedömningen ska innehålla uppgifter om bl.a. hur hänsyn tas till relevanta miljökvalitetsmål, vilket indikerar att miljökvalitetsnormer ska beaktas. Enligt kommentarer på området är det dock inte så, utan i stället är det i första hand 6 kap. 11 § 4 som miljökvalitetsnormer faller under.¹¹⁷

I förarbetena till bestämmelsen nämns inte heller att bedömningen av planer och program ska omfatta förhållandet till miljökvalitetsnormer. I stället framgår att med relevanta miljökvalitetsmål avses de mål för skydd av miljön som uppställts internationellt, nationellt eller på unionsnivå. Med nationella mål avses även mål på regional

¹¹⁷ Se Wik, Miljöbalken, kommentar till 6 kap. 11 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-19).

och lokal nivå. Enligt förarbetena kan mål som har uppställts på internationell eller unionsnivå ofta inarbetas i nationella, regionala eller lokala miljömål och det räcker då att ange dessa mål. Även om det går att tolka in att miljökvalitetsnormer ingår i termen miljökvalitetsmål är det inte givet med tanke på att de svenska miljömålen brukar benämnas just miljökvalitetsmål. Förarbetena är alltså inte särskilt tydliga i frågan om vad som avses med miljökvalitetsmål, men det är däremot tydligt att miljökvalitetsnormer inte nämns i sammanhanget.¹¹⁸ Vi kan samtidigt notera att i bl.a. preciseringen av miljömålet "Levande sjöar och vattendrag" nämns "god ekologisk status och kemisk status" men inget om att dessa genomförs genom miljökvalitetsnormer.¹¹⁹

Vidare framgår av miljöbedömningsförordningen att vid en undersökning av betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 6 § miljöbalken, ska identifieringen av omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan utgå ifrån bl.a. det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av överskridna miljökvalitetsnormer (5 § 8 MBF).

Vi noterar att bestämmelsen i miljöbedömningsförordningen utgår från det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av "överskridna" miljökvalitetsnormer och inte från risken för att miljökvalitetsnormer inte kommer att "följas". Bestämmelsen i miljöbedömningsförordningen nämner inte heller något om försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken. Som beskrevs i avsnitt 7.2.3 var den tidigare termen i plan- och bygglagen "överträds", vilket ligger nära termen "överskrida" i miljöbedömningsförordningen. Dessutom går det att ifrågasätta om bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken omfattas av uttrycket "överskridna miljökvalitetsnormer" i miljöbedömningsförordningen i och med att vi kunnat konstatera att förbuden i bestämmelsen inte utgör miljökvalitetsnormer utan endast hänvisar till sådana (se avsnitt 7.2.4).

Avseende bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningen i den specifika miljöbedömningen för verksamheter och åtgärder gäller vissa av dessa bestämmelser även i samband med detaljplanläggning. Det handlar om detaljplaner för vissa anläggningar, såsom exempelvis industriområden, köpcentrum eller hamnar (jfr 4 kap. 34 § PBL).

¹¹⁸ Se prop. 2003/04:116 s. 65; prop. 2009/10:184 s. 42 och 43 och prop. 2016/17:200 s. 67 och 68.

¹¹⁹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/preciseringar-av-levande-sjoar-och-vattendrag/>.

I dessa situationer ska miljökonsekvensbeskrivningen bl.a. innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning (6 kap. 35 § 6 MB).

Under utredningsarbetet har vi kunnat konstatera att de som ska tillämpa plan- och bygglagen inte upplever att bestämmelserna om miljöbedömningar i miljöbalken, miljöbedömningsförordningen och plan- och bygglagen hänger ihop på ett systematiskt och lättbegripligt sätt.

Även kopplingen mellan bestämmelserna om miljöbedömningar och miljökvalitetsnormer för vatten upplevs som oklara, liksom vad som ska beskrivas vid upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning för en plan.

Sammantaget leder detta till oklarheter om vilket utredningsunderlag som krävs för att kommunerna ska ansetts ha visat att miljökvalitetsnormer för vatten har följts vid planläggning och i vissa andra ärenden enligt plan- och bygglagen. För att råda bot på dessa oklarheter upplever byggherrar att kommunen ofta ställer långtgående krav på underlag om stort och smått, oavsett om sådant underlag tillför något i det aktuella ärendet. På motsvarande sätt upplever många kommuner att länsstyrelsen ställer långtgående krav på utredning för att visa att miljökvalitetsnormer för vatten följs, oavsett om sådan utredning behövs i ärendet.

Eftersom framtagande av olika utredningar kopplade till vattenfrågor är kostsamma för byggherren men även för kommunen, kan vi konstatera att de beskrivna otydligheterna både fördyrar och förlänger plan- och byggprocesserna.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.4.1–10.4.5. Se också mer om kostnaderna i vår konsekvensutredning i avsnitt 12.4.

Underlag inom vattenförvaltningen

En utmaning som finns beskriven i andra utredningar och som har förts fram till oss av representanter för myndigheter, kommuner och andra organisationer, är att underlagen som används inom vattenförvaltningen upplevs som bristfälliga. Detta kan i sin tur påverka det underlag som landets kommuner tar fram vid planläggning och byggande.

Skälen för att underlagen upplevs som bristfälliga uppges vara flera, men i första hand rör det sig om att miljöövervakningen av vattenmiljön ofta är bristfällig likväl som att tillgänglig kunskap och underlag inte rapporterats in fullt ut till nationella datavärddar.¹²⁰ Tanken med miljökvalitetsnormsregleringen är att upprättandet av normerna i sig inte har någon direkt rättsverkan. Normerna får rättsverkan först när de operationaliseras av kommuner och myndigheter.¹²¹ Som vi beskriver i avsnitten 7.2.2 och 7.2.4 finns det således en skillnad mellan en miljökvalitetsnorm och försämrings- och äventyrandeförbuden, eftersom de senare har en rättsverkan som normen i grunden saknar. Ett beslut om en miljökvalitetsnorm är inte heller ett förvaltningsbeslut i det enskilda fallet, eftersom beslutet om normen inte medför någon direkt konsekvens för enskilda utan är bindande endast för myndigheter och kommuner.

Utgångspunkten är alltså att ett beslut om en miljökvalitetsnorm ska baseras på ett tydligt underlag som i grunden inte ska behöva ifrågasättas.¹²² Ett tydligt exempel är luftkvalitetsnormer för exempelvis PM10 (partikelmassan av alla partiklar med en diameter upp till 10 mikrometer) som har bestämts utifrån risker med ökad mänsklig dödlighet. Miljökvalitetsnormer för vatten avseende farliga kemikalier såsom kvicksilver är ett annat sådant exempel. Svårigheterna med miljökvalitetsnormer för vatten är dock att delar av normen inte enbart omfattar föroreningar utan statusen för hela ekosystem. Både god yt- och grundvattenstatus omfattar vattenmiljöns ekologiska status. Det är svårt att bedöma ett ekosystems exakta status och därför också vilka åtgärder som behövs för att ekosystemet ska förbättras.

I databasen VISS redovisar vattenmyndigheterna hur bedömningarna har gjorts och ger förslag på de fysiska och tekniska åtgärder som är lämpliga i förhållande till en specifik vattenförekomst. Av flera kommuner har det lyfts fram att de, men även andra aktörer, upplever sig ha bättre underlag om vattenmiljön än det underlag som är tillgängligt för vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten när de bedömer tillstånd och påverkan i vattenmiljön.

Vattenmyndigheterna ska samtidigt samverka kring de kvalitetskrav som utgör miljökvalitetsnormer för vatten enligt 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen. Sådan samverkan sker primärt genom

¹²⁰ Se Havs- och vattenmyndigheten, Full koll på våra vatten! Handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningsens behov (2019) s. 4–7.

¹²¹ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 606–607.

¹²² Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 43–46.

offentliga samråd innan besluten fattas. I samråden ingår de förslag till åtgärder i databasen VISS som ska ligga till grund för kommuners och andra myndigheters beslut. För att samråden ska fungera effektivt behöver de aktörer som bedömer sig ha tillgång till relevant underlag delta och göra underlaget tillgängligt senast i samband med samrådet.

För förvaltningsplaner och åtgärdsprogram gäller att vattenmyndigheten ska kungöra dessa. Tiden för att lämna synpunkter är 6 månader (5 kap. 4 § första stycket och 6 kap. 7 § första stycket VFF). Någon motsvarande reglering finns inte för vattenmyndigheternas samverkan kring kvalitetskrav som utgör miljökvalitetsnormer för vatten. Vattenmyndigheterna har på egen hand kommit fram till att samrådstiden bör vara minst 2–3 månader vid omprövning av enskilda miljökvalitetsnormer under en pågående förvaltningscykel.

När det gäller miljökvalitetsnormerna beslutas de av vattendelegerationerna och deras beslut är inte överklagbara (se 1 och 17 §§ förordningen om vattendelegerationer). Vidare ska vattenmyndigheterna i sina förvaltningsplaner redovisa de kvalitetskrav som har fastställts enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (se bilaga 1 p. 5 till VFF) och som ingår i samrådet (5 kap. 4 § VFF).

Av 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken följer att en miljökvalitetsnorm vid behov ska omprövas. Att ompröva normen åligger regeringen eller den myndighet som har beslutat om normen. Av vattendirektivet följer att miljökvalitetsnormer för vatten ska omprövas minst vart sjätte år. Som utgångspunkt kan normsättningen eller underlaget som har använts därför primärt ifrågasättas i samband med det offentliga samråd som föregår beslut om miljökvalitetsnormer vart sjätte år alternativt vid prövningsärenden som omfattas av 22 kap. 13 § miljöbalken (se även 19 kap. 5 § 7 MB). Sådana prövningsärenden avser situationen att en kommun, länsstyrelse eller mark- och miljödomstol hämtar in ett yttrande från berörd vattenmyndighet, om det av utredningen i målet finns anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm. Övriga förutsättningar är att den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. Yttrande ska även inhämtas om prövningen avser

en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4 § miljöbalken.

Syftet med att inhämta ett sådant yttrande är att säkerställa att man inom vattenförvaltningen ges möjlighet att ta hänsyn till den utredning som kommer fram i samband med prövningen av en enskild verksamhet och göra de ändringar i fråga om karakterisering (inklusive kraftigt modifierade vatten och konstgjorda vatten) och kvalitetskrav som utredningen tillsammans med andra omständigheter föranleder.¹²³

Om vattenmyndigheten bedömer att normen, trots inlämnad utredning, inte bör ändras ska de överlämna frågan till regeringen (se 4 kap. 14 § andra stycket VFF).

Vi konstaterar att förfarandet att regeringen ska ta över expertmyndighetens roll och bedöma om underlagen kring akvatiska ekosystemen och olika verksamheters påverkan på dessa utgör skäl att bedöma vattenförekomstens status på ett eller annat sätt får anses vara något av en anomali i miljöprocessen (jfr 17 kap. 1 och 4 a §§ samt 18 kap. 1 § MB). Samtidigt fattar vattendelegationerna beslut om miljökvalitetsnormer på delegation direkt från regeringen, så det går att tolka bestämmelsen i 4 kap. 14 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen som att regeringen helt enkelt återtar delegeringen av beslutsrätten i ett enskilt fall.

Även om det således finns en viss möjlighet att pröva normen emot andra underlag än de som vattenmyndigheterna har är möjligheten begränsad till de prövningsärenden som omfattas av 22 kap. 13 § och 19 kap. 5 § 7 miljöbalken. Det medför att kommuner i dag inte har någon formell möjlighet att begära att vattenmyndigheterna ser över eller ändrar normen i samband med planläggning eller annat beslut enligt plan- och bygglagen.

Sammanfattningsvis ser vi att det finns utmaningar dels med transparensen för hur miljökvalitetsnormer fastställs, dels med möjligheten för kommuner att ifrågasätta normerna i samband med planläggning enligt plan- och bygglagen.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.7.3.

¹²³ Se prop. 2017/18:243 s. 195.

7.2.10 Avrinningsområdesperspektiv vid planläggning

Planläggning enligt plan- och bygglagen

En utmaning vid planläggning enligt plan- och bygglagen som har lyfts till utredningen är att kommunerna ofta planlägger små områden, s.k. frimärkesplanering. Denna typ av småskalig planering gör det ofta svårt att hantera frågor om miljökvalitetsnormer för vatten. Även om hänsyn vid planläggningen kan tas till berörda vattenförekomsters vattenavrinningsområde är det ofta svårt att vidta de åtgärder som krävs för vattenavrinningsområdet inom planområdet. Svårigheten består dels i de begränsade verktyg som finns för detta vid planläggningen, dels i att de åtgärder som kan behöva vidtas inom planområdet för att uppnå en miljökvalitetsnorm riskerar att bli ineffektiva och dyra. Sammantaget riskerar därför sådan planläggning som påverkar vattenmiljön att inte bli av. Detta drabbar i sin tur bl.a. möjligheten att få till stånd den bostadsbebyggelse som behövs.

Det förekommer också att kommuner planlägger utan att ta hänsyn till en vattenförekomsts hela vattenavrinningsområde. Det riskerar att medföra ett antal miljökvalitetsnormsrelaterade problem, bl.a. riskerar nedströmsliggande hela kommuner eller delar av kommuner att få problem i och med att de inte bara måste hantera sin egen påverkan på vattenförekomster, utan också uppströmsliggande kommuners påverkan. Planläggning som inte tar hänsyn till hela vattenavrinningsområdet riskerar således att medföra att exempelvis kustkommuner får sämre förutsättningar att planera för ny bebyggelse än inlandskommuner som ligger högre upp i avrinningsområdet. Det finns med andra ord en avrinningsområdesproblematik i relation till nuvarande planinstrument.

Samtidigt kan fokuset på enskilda detaljplaner vid bedömningen av om en plan följer miljökvalitetsnormerna för vatten undergräva möjligheten att hantera sammantagna belastningar från dagvatten och annan sammanlagd påverkan som följer av bebyggelse, såsom ökat dricksvattenuttag och ökad belastning på renat avloppsvatten inom ett samhälle. Det är sällan lämpligt att reglera dagvattenbelastningen från flera planer inom ramen för den nyaste planen, vilket ofta blir fallet i dag. Kommunernas åtgärd 1 i åtgärdsprogrammen 2022–2027, dvs. att genomföra en förvaltningsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande med fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna

ska kunna följas utifrån ett avrinningsområdesperspektiv, får ses som ett försök från vattenmyndigheterna sida att uppmuntra kommunerna att hantera denna utmaning.

Vattenförvaltningsutredningen föreslog att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan. Vid behov ska även delåtgärdsprogram tas fram. I länsstyrelsens roll ingår i förslaget att även bedöma om åtgärderna i en operativ plan är tillräckliga för att vattenförekomsterna ska uppnå den status som anges i miljökvalitetsnormerna. Havs- och vattenmyndigheten skulle sedermera utvärdera den samlade effekten av de operativa planerna. Även Miljömålsberedningen har fört fram liknande förslag (se avsnitt 7.2.12).

Våra förslag och överväganden kring detta finns i avsnitt 10.4.2–10.4.4 och 10.8.8.

Havsplanering

I avsnitt 4.9 och 4.11.5 har vi beskrivit gällande rätt kring havsplaner och havsplanering.

Under utredningens arbete har synpunkter framförts avseende att miljökvalitetsnormer för havsmiljö respektive annan vattenmiljö regleras på olika sätt och på olika nivå i svensk rätt. Det har också framförts att samordning saknas mellan den kommunala planeringen enligt plan- och bygglagen och planläggning i havsplan, trots att det normalt finns en överlappning mellan den kommunala översiktsplanen och den nationella havsplanen i landets 87 kustkommuner.

Även Miljömålsberedningen har 2020 identifierat att det finns oklarheter kring hur de nationella havsplanerna för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet förhåller sig till kommunernas fysiska planering.¹²⁴ Miljömålsberedningen gjorde vidare bedömningen att den hänvisning som finns i 4 kap. 10 § miljöbalken inte är tillräckligt tydlig för att säkerställa nödvändig samordning mellan havsplaneringen och kommunal planeringen enligt plan- och bygglagen.¹²⁵ För att förtydliga förhållandet föreslog beredningen bl.a. tre ändringar i plan- och bygglagen. För det första föreslog beredningen att det av

¹²⁴ Se SOU 2020:83 s. 1191.

¹²⁵ Se SOU 2020:83 s. 1189.

översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen inom kustvattenområdet (vattenområdet mellan strandlinjen ut till de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen [2017:1272] om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner) tar hänsyn till och samordnar översiktsplaneringen med havsplanerna enligt 4 kap. 10 § miljöbalken. För det andra föreslog beredningen att kommunen i en detaljplan får bestämma skyddsåtgärder för att motverka havsföroreningar och annan negativ påverkan på havsmiljön. För det tredje föreslog beredningen att kommunen i en detaljplan får 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 havsförorening har avhjälpes.

Våra förslag och överväganden avseende dessa frågor finns i avsnitten 10.4.3 och 10.4.4. Se också vår bedömning av behovet av fortsatt översyn i avsnitt 10.12.9.

7.2.11 Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder

Inledning

En utmaning som har lyfts till utredningen är otydligheten kring i vilken mån det går att genomföra skydds- eller kompensationsåtgärder för att uppnå miljökvalitetsnormer för vatten och samtidigt undvika att överträda försämrings- eller äventyrandeförbuden. Fråga har också uppkommit om vad som är skillnaden mellan en skydds- respektive kompensationsåtgärd i dessa sammanhang. I detta avsnitt försöker vi beskriva denna utmaning och svara på frågan om skillnaden.

Vad är en kompensationsåtgärd?

Enligt Boverket innebär en kompensationsåtgärd att en funktion eller ett värde som går förlorat vid en exploatering kompenseras. Det kan ske genom åtgärder inom ett planområde eller på en annan plats i kommunen. Tanken är att exploateringar som leder till att ett värde skadas eller försvinner också ska bekosta åtgärder som återskapar eller

ersätter detta värde på en annan plats. Kostnaden för detta får exploatören eller kommunen stå för.

Kompensationsåtgärder har i tidigare utredningar förts fram som ett sätt att minska förlusten av biologisk mångfald,¹²⁶ men även för att minska utsläpp av övergödande ämnen.¹²⁷

Utredningen om ekologisk kompensation definierade kompensationsåtgärder som åtgärder som vidtas för att kompensera för den förväntade skadan av en verksamhet eller åtgärd.¹²⁸ Utredningen utgick ifrån skadelindringshierarkin, som innebär att skador i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och avhjälpas på plats och endast i sista hand kompenseras. Utredningen föreslog att kompensationsåtgärder för skada på miljön borde få bestämmas i en detaljplan. Bestämmelsen som föreslogs är dock begränsad till planområdet.¹²⁹

Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete angav att kompensationsåtgärder skulle vara samhällsekonomiskt kostnadseffektivt.¹³⁰ Vattenmyndigheterna har via regleringsbrevet 2023 till länsstyrelserna fått regeringsuppdrag för att arbeta vidare med slutsatserna från utredningen (uppdrag 3.9). Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 25 september 2024.

Vi konstaterar att det inte finns möjlighet att ställa krav på en kompensationsåtgärd med stöd av plan- och bygglagen. Detta stöds av Boverkets vägledning om ekologisk kompensation.¹³¹ Denna slutsats delas även av Utredningen om ekologisk kompensation.¹³² Både Boverket och Utredningen om ekologisk kompensation har samtidigt konstaterat att det finns ett antal kommuner som använder sig av olika former av frivillig kompensation för att minska negativa effekter av exploatering och att det även finns krav i miljöbalken om kompensation som kan bli aktuella exempelvis om en detaljplan berör ett område med biotopskydd eller riskerar bevarandemålen för ett Natura 2000-område.¹³³

I Boverkets vägledning anges att vid exploatering ska man i första hand försöka undvika eller minimera påverkan, genom skyddsåtgärder

¹²⁶ Se SOU 2017:34.

¹²⁷ Se SOU 2020:10 s. 199–200.

¹²⁸ Se SOU 2017:34 s. 28.

¹²⁹ Se SOU 2017:34 s. 289.

¹³⁰ Se SOU 2020:10 s. 199 och 200.

¹³¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/verktyg/kompensation/>.

¹³² Se SOU 2017:34 s. 287.

¹³³ Se SOU 2017:34 s. 118–123 och <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/verktyg/kompensation/>.

(se mer om skyddsåtgärder nedan). Detta innebär att skador vid exploatering i första hand ska undvikas genom god planering, i andra hand ska hänsyn tas vid utformning av byggprojektet för att minimera skadan av exploateringen och i tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder på plats genomföras, för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekter som uppstår. Det är först om en skada kan förväntas återstå trots att samtliga dessa åtgärder har vidtagits som frivillig kompensation kan bli aktuellt.

Skyddsåtgärder enligt plan- och bygglagen

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.10 ska en kommun vid planläggning för ny bebyggelse bl.a. bedöma om marken är lämpad för ändamålet med hänsyn till vattenförhållandena och möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar (2 kap. 5 § första stycket 2 och 4 plan- och bygglagen). Vad som avses med uttrycket ”möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar” preciseras bl.a. genom bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen.¹³⁴

Skulle en detaljplans genomförande medverka till en överträdelse av en miljökvalitetsnorm får den således inte antas. Om en sådan plan ändå skulle antas, kan länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 10 § andra stycket 3 plan- och bygglagen ingripa och upphäva antagandebeslutet. Att det enligt plan- och bygglagen går att ta hänsyn till vattenmiljön i detaljplaneskedet på ett sådant sätt att påverkan på vattenmiljön förebyggs genom skyddsåtgärder som medför att normerna inte överträds, är därför nödvändigt om kommuner ska kunna bebygga områden där normer riskerar att inte följas.

Hur kommunen kan säkerställa de grundläggande kraven i 2 kap. plan- och bygglagen genom planbestämmelser i en detaljplan preciseras uttömmande genom bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen. Av bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen framgår bl.a. att kommunen får bestämma om skydd för särskilt värdefulla allmänna platser och skyddsåtgärder för att motverka exempelvis översvämning (4 kap. 8 och 12 §§ PBL).

Enligt 4 kap. 8 § 1 plan- och bygglagen får kommunen i en detaljplan bl.a. bestämma hur allmänna platser som är särskilt värdefulla

¹³⁴ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 2 kap. 5 § första stycket 4.

från miljömässig synpunkt ska skyddas. Bestämmelsen ger möjligheten att meddela skyddsbestämmelser, exempelvis om att skydda platser som är viktiga för att bibehålla grundvattennivån i området. I detta sammanhang betonade departementschefen att det beträffande bestämmelser om den yttre miljön måste beaktas att regleringen ska vara påkallad från bevarandesynpunkt eller avse förhållanden som i någon påtaglig omfattning inverkar på en värdefull miljö.¹³⁵ Enligt 4 kap. 8 § 2 plan- och bygglagen får kommunen i en detaljplan bl.a. bestämma hur allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap ska användas och utformas.

I en detaljplan får kommunen vidare bestämma om vegetation och om markytans utformning och höjdläge (4 kap. 10 § PBL). Med termen vegetation avses träd, buskar och liknande. Det är på så sätt möjligt att med en planbestämmelse skydda enstaka träd på kvartersmark, om det är av väsentlig betydelse för bebyggelsemiljön. Möjligheten att reglera trädfällning och skogsplantering kräver att detaljplanen innehåller bestämmelser på lov för åtgärderna.¹³⁶

I en detaljplan får kommunen även bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, men även motverka störningar från omgivningen, samt, om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken (4 kap. 12 § PBL).

En planbestämmelse om skyddsåtgärder kombineras normalt med ett krav på att en viss åtgärd ska ha utförts för att lov eller startbesked ska kunna ges (4 kap. 14 § PBL). Åtgärder som kan vara påkallade är exempelvis skyddsvallar, erosionsskydd, förbud mot eller krav på avschaktning och stödfyllning. Normalt gäller att åtgärden måste vidtas på tomten och att syftet är att göra tomten lämplig. Det finns dock ett undantag från avgränsningen till tomten. Undantaget handlar om åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller. I detta fall kan planbestämmelsen även avse åtgärder på andra fastigheter.

Villkor för att förebygga störningar från omgivningsbuller begränsas på så sätt inte till planområdet. Åtgärderna måste kunna genomföras. Detta eftersom den enskilde fastighetsägaren som är beroende av de villkorade åtgärderna annars inte kan utnyttja sin

¹³⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 582.

¹³⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 583 och 584.

byggrätt. Det är också viktigt att klarlägga hur drift och underhåll av det som åtgärden avser ska skötas.¹³⁷

Gemensamt för de skyddsåtgärder som har beskrivits i detta avsnitt är att de avser planområdet och i vissa fall omgivningen om denna påverkar eller påverkas av planen. Gemensamt för de krav som kan ställas i planen är också att den som ansöker om lov för att kunna nyttja sin byggrätt ska ha rådighet att utföra den åtgärd som planen ställer krav på.

I en detaljplan finns således inte möjlighet att genom planbestämmelser ställa krav på skyddsåtgärder som inte behövs för planens genomförande, men som vore bra exempelvis för att förbättra en vattenmiljöns ekologiska status i eller utanför planområdet.

Se våra överväganden och förslag i frågan om skyddsåtgärder i avsnitt 10.4.4 och 10.7.2.

7.2.12 Oklarheter avseende åtgärdsprogrammen i relation till plan- och byggprocesserna

Inledning

I utredningsdirektiven anges att eftersom det av åtgärdsprogrammen inte alltid tydligt framgår hur en viss åtgärd kommer att påverka möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm är en sådan bedömning också svår för en kommun att göra i samband med planläggning och prövning som påverkar en vattenförekomst. Vidare anges att det har ifrågasatts vad det innebär att miljökvalitetsnormerna ska följas i förhållande till vattenförvaltningens åtgärdsprogram.¹³⁸ Det är därför oklart om de tidiga förarbetena är ändamålsenliga avseende åtgärdsprogram och kravet att följa miljökvalitetsnormer för vatten. Utredningen ska därför klargöra vilken betydelse ett åtgärdsprogram kan ha för detaljeringsgraden på det underlag som kommunen behöver ta fram för att visa att de följer en miljökvalitetsnorm för vatten.¹³⁹

I avsnitt 4.11.3 har vi beskrivit regelverket för åtgärdsprogrammen och också vilka krav som anges i förhållande till fysisk planering i det nu gällande åtgärdsprogrammen för vatten.

¹³⁷ Se prop. 2013/14:128 s. 47–49.

¹³⁸ Se prop. 2017/18:243 s. 159 och 160.

¹³⁹ Se dir. 2021:92 s. 5, 6 och 8.

I vårt analysarbete har vi kunnat konstatera att det finns tydliga utmaningar avseende interaktionen mellan åtgärdsprogramsregleringen för vatten och plan- och bygglagen. En del i detta är att miljökvalitetsnormsregleringen i 5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen inte är tillräckligt samordnade. De grundläggande verktygen för processen, exempelvis förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, nämns t.ex. överhuvudtaget inte i plan- och bygglagen.

Vattenmyndigheternas databas VISS lyfts ofta fram som ett stöd för tillämpningen av åtgärdsprogrammen i enskilda vattenförekomster. Utredningen har dock förstått från olika aktörer att kopplingen mellan åtgärdsprogram och databasen VISS inte är friktionsfri och att databasen upplevs som svåränvänd och av skiftande kvalitet när det gäller åtgärder kring exempelvis bebyggelse, särskilt från ett kommunalt plan- och byggperspektiv.

Vattenmyndigheterna anger att databasen är under utveckling, men det är ännu oklart om utvecklingen av databasen kommer att medföra någon direkt förbättring för planläggningssituationen enligt plan- och bygglagen.

En annan utmaning är att terminologin avseende regleringen av åtgärdsprogram i miljöbalken är otydlig, liksom relationen mellan de generella kraven i 5 kap. 9 § miljöbalken respektive de specifika kraven för åtgärdsprogram för vatten i 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Exempelvis verkar termerna följa, uppfylla och uppnå användas synonymt både i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen, medan ”följa” används konsekvent i plan- och bygglagen. Oklarheterna riskerar att påverka kommunernas tillämpning av bestämmelserna.

Vi kan konstatera att varken regionplanen eller den kommunala översiktsplanen som instrument har som syfte att hantera det strategiska åtgärdsarbetet avseende miljökvalitetsnormer (se avsnitt 4.11.3 och 4.11.4). Det är därför svårt att använda översiktsplanen för att påvisa att kommunen arbetar med att uppfylla miljökvalitetsnormer i linje med åtgärdsprogrammets syfte (se 6 kap. 1 § VFF). Det är också svårt att se hur detaljplaneregleringen kan resultera i ett uppfyllande av miljökvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammen. Om åtgärdsprogrammen är något som ska beaktas vid laggivning är vidare oklart (se avsnitt 4.10.8), men får uppfattas som olämpligt med tanke på att de villkor som får uppställas vid ett beslut om lov är specialreglerade i 9 kap. plan- och bygglagen.

I denna del finns också andra närliggande utmaningar såsom att kommunerna av olika skäl ogärna ändrar en befintlig detaljplan i syfte att uppfylla normerna (se mer om orsakerna för detta i avsnitt 8.3.9). Samtidigt saknas det lagstöd för att tillgodoräkna sig åtgärder utanför ett planområde, något vi redogjort för i avsnitt 7.2.11, i syfte att uppnå normerna för att kunna tillåta exploatering.

En annan utmaning är effektiviteten i åtgärdsprogrammets utformning. De är utformade i form av generella administrativa krav och innehåller därmed inte åtgärder per vattenförekomst. Sådana återfinns i stället som förslag i databasen VISS. Detta har ifrågasatts av Havs- och vattenmyndigheten¹⁴⁰ och av vissa kommuner inför regeringens beslut om programmen 2022. Samtidigt kan utredningen konstatera att det är svårt med en annan utformning av åtgärdsprogrammen i enlighet nuvarande reglering i miljöbalken. Regeringen har i sitt beslut om åtgärdsprogrammen 2022 konstaterat att nuvarande system är ändamålsenligt.¹⁴¹

EU-kommissionen har ställt sig frågande till utformningen av de svenska åtgärdsprogrammen för vatten och bl.a. påpekat att de saknar information om vilka specifika åtgärder som kommer att genomföras, var de ska genomföras samt att det saknas underlag som visar vilka påverkansfaktorer åtgärderna adresserar. Sverige behöver enligt kommissionen förbättra sina åtgärdsprogram så att de blir mer utförliga angående de specifika åtgärder som visar hur miljömålen ska uppnås.¹⁴²

Det har i flera utredningar beskrivits att det är otydligt hur åtgärderna som formuleras i åtgärdsprogrammen förhåller sig till kravet om att följa miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen. Reglerna om åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken ändrades marginellt 2010. Två statliga utredningar hade dessförinnan utrett frågan om åtgärdsprogrammets rättsliga status och föreslagit mycket större ändringar än vad som senare genomfördes. Efter 2010 har tre utredningar föreslagit förändringar utan att någon revidering har genomförts.

¹⁴⁰ Havs- och vattenmyndigheten, Yttrande över vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplan, åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer, delförvaltningsplan och miljökonsekvensbeskrivning (2021).

¹⁴¹ Se Miljödepartementets beslut den 7 juni 2022 i ärendena M2021/01783 (delvis), M2022/00641 (delvis) och M2022/00906.

¹⁴² Se Commission staff working document, Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC). Second River Basin Management Plans First Flood Risk Management Plans, s. 136–138.

Även lokala eller mer konkreta åtgärdsprogram har föreslagits i flera utredningar och samma utmaningar som föranledde dessa förslag bedöms fortfarande finnas kvar.

Närmare om förslagen från tidigare utredningar

Utformningen av åtgärdsprogram för att efterleva EU-rättens krav har diskuterats sedan vattendirektivet infördes i svensk rätt. Inget av nedanstående utredningars slutsatser har hittills resulterat i några författningsändringar.

I Miljömålsberedningens betänkande från 2014 kom beredningen fram till att den åtgärdsprogramsreglering som har valts för vattenförvaltningen inte har lyckats förverkliga sin potential att omvandla ibland komplicerade bedömningar till konkreta åtgärder.¹⁴³ I och med att programmen är allmänt hållna ansåg beredningen att dessa inte alltid styr berörda myndigheters verksamhet på ett tillräckligt tydligt sätt. Beredningen ansåg att åtgärdsprogrammen i vissa delar borde, trots att de riktar sig till kommuner och myndigheter, kunna innehålla ett slags baskrav som enskilda och verksamhetsutövare kan utgå från när de vidtar åtgärder.¹⁴⁴ Tanken var att dessa baskrav skulle kunna utgöra underlag för kommuner och myndigheter när de preciserar ytterligare åtgärder som enskilda och verksamhetsutövare behöver vidta. Beredningen förslåg också att åtgärdsprogrammets centrala roll skulle kunna stärkas i plan- och byggprocesser, genom att införa en bestämmelse om att åtgärdsprogrammen ska vara vägledande vid olika typer av avvägningar enligt plan- och bygglagen.¹⁴⁵ Detta skulle enligt beredningen även öka förutsättningarna för att miljökvalitetsnormerna skulle beaktas i den kommunala planeringsprocessen.

Åtgärdsprogrammets styrande effekt ifrågasattes även av Vattenförvaltningsutredningen.¹⁴⁶ Utredningen baserade sin kritik på ett underlag av intervjuer och andra utsagor som enligt utredningen anger att det exempelvis finns en övertro på åtgärdsprogrammets styrande effekt. Samtidigt, genom att det saknas bindande åtgärder på avrinningsområdesnivå, får inte programmen någon självständig

¹⁴³ Se SOU 2014:50 s. 304.

¹⁴⁴ Se SOU 2014:50 s. 313.

¹⁴⁵ Se SOU 2014:50 s. 313.

¹⁴⁶ Se SOU 2019:66 s. 283 och 284.

betydelse för det kommunala arbetet. Utredningen gjorde bedömningen att vattenmyndigheten inte har mandat att ta fram ett sådant preciserat åtgärdsprogram som efterfrågades.¹⁴⁷ Vi delar den bedömningen.

Flera kommuner framförde till Vattenförvaltningsutredningen att det behövs åtgärdsprogram på avrinningsområdesnivå och ibland även på vattenförekomstnivå för att de ska bli användbara.¹⁴⁸ För avrinningsområdesvis åtgärdsplanering behövs dock samverkan mellan olika aktörer med rådgivet i ett avrinningsområde.¹⁴⁹ Stockholms stad har exempelvis ett system med lokala åtgärdsplaner.¹⁵⁰ Dessa planer har dock ingen rättslig grund utan ska i stället ses som ett planeringsunderlag.

Vattenförvaltningsutredningen förordade att mer konkreta åtgärdsprogram borde tas fram. Utredningen föreslog därför att det skulle bli obligatoriskt för myndigheter och kommuner att genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå utifrån de befintliga styrmedel som de har till sitt förfogande.¹⁵¹ Utredningens resonemang resulterade i författningsförslag där länsstyrelsen skulle bli ansvarig för att identifiera och avgränsa särskilda åtgärdsområden (se författningsförslag för 2 kap. 3 § VFF). Ett åtgärdsområde skulle, enligt utredningens förslag, kunna bestå av ett eller flera huvudavrinningsområden eller kustområden, eller delar av kust eller huvudavrinningsområden. Om det fanns behov av åtgärdsområden som sträcker sig över flera län skulle länsstyrelserna gemensamt utse åtgärdsområdet.

Vattenförvaltningsutredningen ansåg vidare att det inom åtgärdsområden vid behov skulle kunna fastställas delåtgärdsprogram (se författningsförslag för 6 kap. 1 b § VFF). Delåtgärdsprogrammet skulle kunna avgränsas till en viss fråga, sektor eller vattentyp. I delåtgärdsprogrammet skulle det anges vilka åtgärder som myndigheterna och kommunerna skulle vidta och när dessa skulle vara genomförda. Utredningen ansåg även att andra myndigheter samt kommuner själva skulle kunna ta fram delåtgärdsprogram och lämna förslag om sådana till länsstyrelsen.

¹⁴⁷ Se SOU 2019:66 s. 482

¹⁴⁸ Se SOU 2019:66 s. 284.

¹⁴⁹ Se SOU 2019:66 s. 286.

¹⁵⁰ <https://miljobarometern.stockholm.se/vatten/lokala-atgardsprogram/>.

¹⁵¹ Se SOU 2019:66 s. 569.

Ett annat förslag från Vattenförvaltningsutredningen var att myndigheter och kommuner för varje förvaltningsperiod och inom sina respektive ansvarsområden skulle identifiera de åtgärder som behövs för att den status som har fastställts för vattenförekomster skulle kunna nås eller bibehållas. På så sätt skulle det säkerställas att miljökvalitetsnormerna följs (se utredningens författningsförslag för 2 kap. 3 b § VFF).

Miljömålsberedningen drog i sitt betänkande från 2020 slutsatsen att en utveckling med fler delåtgärdsprogram skulle kunna vara en administrativ lösning för att underlätta hanteringen av åtgärdsarbetet. Beredningen ansåg exempelvis att ett delåtgärdsprogram skulle kunna upprättas för att behandla en särskild sektor (t.ex. energi, jordbruk), en särskild fråga (t.ex. utsläpp av vissa farliga ämnen) eller en viss vattentyp, dvs. en grupp vattenförekomster med samma eller likartade referensförhållanden av morfologisk och vattenkemisk karaktär.¹⁵²

Det konstaterades av Åtgärdsprogramsutredningen redan 2005 att det finns få exempel där regeringen eller dess myndighet kan tvinga fram åtgärder som fastställts i ett åtgärdsprogram.¹⁵³ Gränser för den svenska förvaltningsmodellen var en av anledningarna till att den utredningen valde bort förslaget om en systematik som bestod av övervakning och kontroll av myndigheter och kommuner. Utredningen konstaterade att frågan om möjligheten att utöva påtryckning rör hur makten mellan EU:s institutioner, riksdagen, regeringen, myndigheter och kommuner ska fördelas.¹⁵⁴ I stället togs ett förslag fram som bestod av preciserade åtgärdsprogram som riktas mot enskilda.¹⁵⁵ I Åtgärdsprogramsutredningen ansåg utredaren också att 5 kap. 11 § miljöbalken (dåvarande 5 kap. 8 § MB) borde tolkas så att kravet på att vidta åtgärder endast gäller i förhållande till myndighetens ansvar enligt miljöbalken.¹⁵⁶ Utredningen förordade att åtgärdsprogram skulle följas vid planläggning och andra beslut enligt plan- och bygglagen, samt att länsstyrelsen skulle kunna pröva om planbeslutet kan befaras medverka till att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.¹⁵⁷ Miljöbalkskommittén såg inga konsti-

¹⁵² Se SOU 2020:83 s. 488.

¹⁵³ Se SOU 2005:113 s. 131, 134 och 135.

¹⁵⁴ Se SOU 2005:113 s. 203.

¹⁵⁵ Se SOU 2005:113 s. 135.

¹⁵⁶ Se SOU 2005:113 s. 188.

¹⁵⁷ Se SOU 2002:113 s. 185

tutionella hinder mot att ge kommunerna i uppdrag att initiera ny planläggning för att följa ett åtgärdsprogram.¹⁵⁸ Båda utredningarna kom 2005 fram till att det behöver tydliggöras vilken ställning åtgärdsprogram ska ha i plan- och bygglagen.

Miljöbalkskommittén menade 2005 att om det inte finns kraftfulla åtgärdsprogram som tar sig an de verkliga orsakerna till miljökvalitetsproblemen kan resultatet bli absurt.¹⁵⁹ En tillsynsmyndighet kan exempelvis känna sig tvingad att stoppa små verksamheter med mycket begränsat bidrag till problemet.

Åtgärdsprogram för vatten och plan- och bygglagen

Som har beskrivits i avsnitt 4.12.3 framgår av åtgärdsprogrammen att Boverket, länsstyrelserna och kommunerna ska agera inom sina respektive ansvarsområden för att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten ska kunna följas. Kortfattat handlar det om att Boverket framför allt vägleder om tillämpningen av plan- och bygglagen och miljökvalitetsnormer för vatten. Länsstyrelserna deltar i kommunernas planläggningsprocesser och ska då ge kommunerna de råd som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna. Länsstyrelserna överprövar också de kommunala besluten om detaljplaner och områdesbestämmelser för att säkerställa att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer följs.

I avsnitt 4.12.3 beskrivs vidare att kommunerna bl.a. ska genomföra en förvaltningsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande, med fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. De ska också genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglagen på ett sådant sätt att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten följs. Enligt åtgärdsprogrammet kan det exempelvis vara nödvändigt att se över gamla detaljplaner och vid behov ersätta dessa med nya för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Frågan är dock dels vilket stöd som finns för att meddela denna typ av åtgärder i ett åtgärdsprogram, dels på vilket sätt åtgärderna bör få effekt i plan- och byggprocesserna enligt plan- och bygglagen. Slutligen är det oklart om de åtgärder som föreslås avseende plan-

¹⁵⁸ Se SOU 2005:59 s. 142.

¹⁵⁹ Se SOU 2005:59 s. 122.

och byggprocessen i åtgärdsprogrammet är effektiva i förhållande till övriga befintliga processer och åtgärder som ändå ska vidtas enligt plan- och bygglagen.

Som beskrevs i föregående avsnitt och i avsnitt 7.2.3 har relationen mellan åtgärdsprogram och plan- och bygglagen diskuterats länge. Miljöbalksutredningen föreslog att beslut enligt plan- och bygglagen inte skulle få medföra att åtgärdsprogram motverkas.¹⁶⁰ Regeringen bedömde dock att det skulle vara tillräckligt att införa bestämmelser om att miljökvalitetsnormer ska iakttas vid planläggning och inte få överträdas. Någon direkt koppling till åtgärdsprogram infördes därför inte i plan- och bygglagen.

Med utgångspunkt i plan- och bygglagen och förarbetena är det inte heller givet hur ett beslut ska förhålla sig till ett åtgärdsprogram enligt miljöbalken. Samtidigt är åtgärdsprogrammen bindande för kommunen enligt 5 kap. 11 § miljöbalken. Frågan är således om det behöver förtydligas hur åtgärdsprogrammen ska hanteras i en plan- och bygglagskontext.

Att det i 5 kap. 16 § miljöbalken står att regeringen i ett enskilt fall får besluta att en eller flera kommuner ska redovisa hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, är i vissa avseenden ett tydliggörande. Samtidigt är regeln generellt utformad och utgår ifrån den situation som fanns i naturresurslagen innan miljöbalken. Enligt förarbetena ger bestämmelsen regeringen en möjlighet att få kunskapsunderlag om hushållning av mark- och vattenområden. Övergången från den reglering som fanns i naturresurslagen till den nuvarande är dock inte tydligt förklarad i förarbetena.¹⁶¹ Samtidigt anges i förarbetena till det ursprungliga genomförandet av vattendirektivet, att förhållandet mellan kommunal planläggning och bestämmelser om åtgärdsprogram är sådant att programmet inte direkt kan tvinga fram ett antagande, en ändring eller ett upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen. Ett åtgärdsprogram kan däremot föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring.¹⁶²

Skulle regeringen kräva en redovisning har den fortfarande bara bestämmelsen i 5 kap. 16 § miljöbalken att agera utifrån. Regeringen

¹⁶⁰ Se prop. 1997/98:90 s. 164.

¹⁶¹ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 68 och prop. 2016/17:200 s. 82 och 83.

¹⁶² Se prop. 2003/04:2 s. 34.

har inte möjlighet att använda instrumentet planföreläggande i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen, eftersom detta inte gäller för intresset att tillgodose miljökvalitetsnormer eller åtgärdsprogram. Enligt förarbetena till 5 kap. 16 § miljöbalken är regeringens utgångspunkt att de flesta meningsmotsättningar mellan stat och kommun bör kunna lösas i samförstånd. Tanken var att reglerna om statlig kontroll i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen ska räcka för att säkerställa att miljökvalitetsnormer iakttas i planläggningen. Det uttalas också i förarbetena att regeringen är övertygad om att kommunerna kommer att vara väl medvetna om behovet att iaktta fastställda miljökvalitetsnormer och vara angelägna att inte överträda dem. Eftersom det är ett övergripande nationellt intresse att miljökvalitetsnormerna iakttas, bör dock enligt regeringens mening regler om en statlig överprövning införas. På detta sätt skapas en garanti för att kommuner iakttar miljökvalitetsnormer när de planerar och planlägger.¹⁶³ Instrumentet planföreläggande nämns dock inte i detta sammanhang.

Grunden i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen är densamma som vid den äldre plan- och bygglagens ikraftträdande. I förarbetena till den äldre plan- och bygglagen anges att ett planföreläggande endast ska användas för snävt preciserade statliga intressen.¹⁶⁴ Vid tillkomsten av bestämmelsen fanns inte bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Regeringen har således inte, vare sig med stöd av miljöbalken eller plan- och bygglagen, någon möjlighet att förelägga en kommun att ändra eller upphäva en detaljplan även om det krävs för att säkerställa att vattendirektivets EU-rättsliga mål uppnås.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det även avseende bestämmelserna om åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken är oklart på vilket sätt dessa, liksom innehållet i programmen, förhåller sig till bestämmelserna och processerna i plan- och bygglagen.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.4.1, 10.4.10 och 10.8.8.

¹⁶³ Se prop. 1997/90:90 s.171.

¹⁶⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 352.

8 Dagvattenhantering

8.1 Kapitlets innehåll

8.1.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis målet med vårt uppdrag avseende dagvattenhantering enligt utredningsdirektiven. Därefter följer en allmän beskrivning av vad som avses med dagvatten och hur dagvattenhanteringen ser ut i Sverige. Efter denna introduktion redovisar vi de utmaningar avseende dagvattenhantering som beskrivs i våra direktiv och de övriga utmaningar avseende dagvattenhantering som vi har identifierat under utredningsarbetet.

I kapitel 4 finns en beskrivning av gällande rätt inklusive förarbeten avseende hanteringen av dagvatten. I avsnitt 6.2 finns en beskrivning av de myndigheter som ansvarar för landets dagvattenfrågor. I avsnitt 6.3.1 ger vi en bild av de pågående klimatförändringarna och hur dessa påverkar hanteringen av dagvatten. Våra förslag till lösningar på de identifierade utmaningarna finns i kapitel 10.

8.1.2 Målet med vårt uppdrag om dagvattenhantering enligt utredningsdirektiven

Av våra direktiv framgår att syftet med uppdraget när det gäller dagvattenfrågorna är att vi ska ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dagvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Uppdraget, som är indelat i tre delfrågor, innebär sammanfattningsvis att vi ska se över kommunernas möjligheter att hantera dag-

vatten på ett hållbart sätt vid detaljplaneläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen.

När det gäller den första delfrågan om förutsättningarna för att ställa krav på dagvattenhantering ska vi:¹

- bedöma om kommunens möjlighet att ställa krav på utförande och underhåll av en dagvattenanläggning, t.ex. ett fördröjningsmagasin, ett grönt tak eller annan naturbaserad lösning, behöver utvidgas i syfte att ta hand om vattenflöden och för att tillgodose miljökvalitetsnormer för vatten,
- bedöma i vilka skeden som krav på att anordna och underhålla en dagvattenanläggning ska kunna ställas, eftersom frågan behöver kunna hanteras såväl vid detaljplaneläggning och plangenomförande som i drifts- och underhållsskedet,
- klarlägga kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten,
- bedöma om det är lämpligt att ge kommunen eller va-huvudmannen rätt att i både ny och befintlig bebyggelse förelägga fastighetsägaren att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning, t.ex. när det finns en detaljplanebestämmelse som medger detta, och
- säkerställa att de förslag som lämnas utformas med hänsyn till dels behovet av att regleringen ska vara rättssäker för enskilda fastighetsägare, dels risken att medlemmarna i ett VA-kollektiv i vissa avseenden skulle kunna omfattas av olika villkor för att nyttja den allmänna va-anläggningen.

När det gäller den andra delfrågan, om utökade möjligheter att hantera dagvattenfrågor i lov- respektive byggskedet, ska vi bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den byggrätt som följer av detaljplanen.²

När det gäller den tredje delfrågan, om utökade möjligheter att reglera byggnadsmaterial och liknande, ska vi bedöma om kommu-

¹ Se dir. 2021:92 s. 10.

² Se dir. 2021:92 s. 11.

nen i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljökvalitetsnorm överträds.³

Vid behov ska vi föreslå följdändringar i anslutande regler. I direktiven nämns miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster som exempel på sådana lagar.⁴

8.2 Allmänt om dagvattenhantering

I dagligt tal avses med termen dagvatten normalt regn eller smältvatten som tillfälligt rinner på markytan eller på en konstruktion. I en naturmiljö sjunker vattnet normalt ner i marken, men i en stadsmiljö rinner det ofta ovanpå hårdgjorda ytor och behöver tas omhand. Regn som faller med en intensitet på minst 50 millimeter på en timme eller minst 1 millimeter på en minut räknas som skyfall.⁵

Dagvatten som rinner i en bebyggd miljö blir ofta förorenat. Kvaliteten på dagvattnet varierar kraftigt mellan olika platser och mellan olika årstider och nederbördssituationer. Vattnet innehåller ofta en komplex blandning av organiska och oorganiska ämnen som kommer från både naturliga processer och mänsklig påverkan. Trafik, byggnadsmaterial, industriområden, byggarbetsplatser och trädgårdar är de största källorna till föroreningar i dagvatten. De vanligaste föroreningarna som brukar förekomma är partiklar av olika sammansättning, näringsämnen, tungmetaller, vägsalt, olja och vissa bakterier. Senare studier visar att det även förekommer föroreningar i dagvatten som vi inte tidigare kände till, t.ex. mikroplaster och olika organiska föroreningar som alkylfenoler, ftalater, högfluorerade ämne, organiska tennföreningar, pesticider och PCB.⁶

Om dagvattnet inte tas omhand finns därför risk för att det förorenar recipienter. Detta gäller både regn och smältvatten från snö. Snö i städer kan innehålla allt från avföring från djur till tungmetaller och mikroplaster. Vid skyfall och vid snabb avsmältning av snö finns dessutom risk för att de onormala flödena av dagvatten leder till översvämning.

³ Se dir. 2021:92 s. 12.

⁴ Se dir. 2021:92 s. 14.

⁵ Se <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/meteorologi/regn/rotblota-1.17339>.

⁶ Se Boverkets rapport 2018:35 s. 17.

För att uppnå en hållbar hantering av dagvatten och skyfall krävs en god planering. Det kan handla om planering för att nyttja dagvatten av bra kvalitet som en positiv vattenresurs, men också om att fördröja dagvatten så att flödes- och volymbelastningen på ledningsnät och diken minskas. Om fördröjning inte kan åstadkommas på en viss plats behöver vattnet normalt avledas på ett så långsamt sätt som möjligt för att inte orsaka problem. Bortforslad snö är ur miljösynpunkt oftast bättre att lägga på land än i vatten. Då kan föroreningarna från snön stanna i marken så att risken för att de sprids vidare till vattenmiljön minskar. Snö som röjs genom plogning omfattas även av avfallsdefinitionen (se mer om utmaningar med hanteringen av snö i avsnitt 8.3.6).⁷

Ansvaret för hantering av dagvatten ser lite olika ut beroende på var i ett område som dagvattnet befinner sig. Om dagvattnet rinner på s.k. allmän platsmark är det normalt kommunens ansvar att ta omhand dagvattnet. Detta görs genom den kommunala va-huvudmannens allmänna dagvattenanläggning. Va-huvudmannens ansvar börjar vid förbindelsepunkten till den allmänna anläggningen och slutar först när vattnet har tagits om hand eller renats (se mer om kommunens ansvar för dagvattenhantering i avsnitt 8.3.5).

Dagvattnet kan avledas i öppna system som t.ex. diken eller i nedgrävda rörsystem. Hur dagvattensystemen ser ut beror på när de är anlagda. Tidigare var det vanligt att spillvatten och dagvatten hantearades i samma ledning, i så kallade *kombinerade system*. Dagvattnet leds då till ett reningsverk. Vid kraftiga regn fylls ledningarna snabbt, vilket ökar risken för bräddningar från ledningarna vilket försämrar funktionen i reningsverket. Detta kan i sin tur leda till att reningsverket bräddar, dvs. släpper ut orenat avloppsvatten i recipienten. Dessa system byggs därför bort allt mer, men enligt uppgifter från branschorganisationen Svenskt Vatten består fortfarande ungefär 13 procent av ledningsnätet, räknat som rörgravslängd, av dessa system. Kombinerade system brukar även betraktas som riskkonstruktioner i förhållande till källaröversvämningar.

Separatsystem anlades under första halvan av 1900-talet i städernas ytterområden. De innebär att spillvatten avleds i en rörledning medan dagvatten avleds i dike. *Duplikata system* började byggas successivt från 1950-talet. I dessa avleds spillvatten och dagvatten i skilda

⁷ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/dagvatten/fordrojning-och-rening-av-dagvatten/>.

ledning. Hur vatten från husgrundsdränering tas om hand i dessa fall har varierat över tid. I dagens systemlösningar får husgrundsdränering inte avledas till spillvattenledningen.

Dagens ledningsnät är ofta en blandning av ovanstående eftersom tätorter ofta växt på ett sätt som gjort att man många gånger har kopplat på nya områden på befintliga ledningsnät.

Om dagvatten rinner på en privat fastighet är det fastighetsägarens ansvar att hantera dagvattnet och se till att det inte orsakar olägenhet för omgivningen. Vilken lösning som passar bäst beror på förhållandena på den aktuella tomten. Om det inte går att bara leda ut vattnet på tomten kan dagvattnet behöva ledas till en s.k. sten-kista, en perkolationsbrunn under mark, ett fördröjningsmagasin eller en infiltrationsanläggning (läs mer om enskilda fastighetsägares ansvar för dagvattenhantering i avsnitt 8.3.5).

Valet av renings- och fördröjningsmetod kan vara komplext, inte minst i tätorter där marken redan är planerad och bebyggd. I tätorter konkurrerar ofta olika intressen ovan och under mark och det kan därför vara svårt att hitta lämpliga ytor och lösningar för dagvattenhantering. I de fall både naturbaserade och tekniska lösningar kan uppnå samma syfte, anses normalt naturbaserade lösningar vara bästa praxis för hantering av dagvatten. För hantering av skyfall i bebyggd miljö behöver kommunen planera för multifunktionella ytor. Det kan till exempel handla om en lekplats, en damm, en spelplan eller en del av ett parkområde.⁸

En viktig förutsättning för att ett markområde ska anses vara lämpligt för en viss användning är att dagvattnet kan hanteras på ett tillfredställande sätt. Den fysiska planeringen behöver därför skapa förutsättningar för nödvändiga dagvattenåtgärder såsom rening, fördröjning, avledning och skyfallssäkring. För att kunna göra detta är det viktigt att i ett tidigt skede av planlägningsprocessen beakta förutsättningar så som topografi, grundvattennivåer, rinnvägar, vattenstånd och flödeskapacitet. Utgångspunkten för dagvattenplaneringen bör också vara att arbeta utifrån avrinningsområden och vattnets naturliga avrinningsvägar.⁹

⁸ Se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/dagvatten/fordrojning-och-rening-av-dagvatten/>.

⁹ Se Hållbar dagvattenhantering (naturvardsverket.se).

Dagvattenfrågan löses sedan stegvis i plan- och byggprocessen (se beskrivning av kraven på dagvattenhantering i plan- och bygglagen i avsnitt 4.11).

Inom försvarets områden hanterar Försvarsmakten och Fortifikationsverket dagvattenfrågorna i de s.k. garnisonsplanerna.

8.3 Identifierade utmaningar

8.3.1 Inledning

I avsnitt 8.1.2 sammanfattar vi målet med vårt uppdrag avseende frågan om dagvattenhantering enligt våra utredningsdirektiv.

När det gäller de utmaningar i frågan om dagvattenhantering som presenteras i våra utredningsdirektiv kan dessa sammanfattas på följande sätt.¹⁰

- Kommunernas möjligheter att vid planläggning reglera dagvattenflöden och garantera en viss dagvattenlösning är begränsade.
- Kommunernas möjligheter att säkerställa att bebyggelse blir lämplig med hänsyn till både kommunens ansvar att tillgodose miljökvalitetsnormer för vatten och till risken för översvämning på grund av dagvatten är begränsade.
- I nuvarande reglering ingår inte frågor om dagvattenhantering vid prövning av bygglov för en åtgärd inom ett område med detaljplan, trots att dagvattenfrågorna är av den karaktären att de även skulle behöva beaktas i sådana ärenden.
- I lagen om allmänna vattentjänster är det otydligt vem som har ansvaret för att leda bort dagvatten vid onormala flöden.
- Enligt lagen om allmänna vattentjänster har kommunen inte heller någon möjlighet att begränsa hur mycket dagvatten från en viss fastighet som ska kunna tas emot i förbindelsepunkten.

Direktiven i sin helhet återfinns i bilagan.

Under utredningsarbetets gång har vi identifierat ytterligare utmaningar kopplade till hanteringen och regleringen av dagvatten. Det handlar exempelvis om oklarheter i regelverket avseende innebör-

¹⁰ Se dir. 2021:92 s. 8–12.

den av termen dagvatten i relation till termerna avlopp och avloppsvatten, om dagvatten bör hanteras på annat sätt än övrigt avloppsvatten, men också om bristfällig tillsyn och ett kritiserat upplägg för finansiering av dagvattenhanteringen. Några av dessa utmaningar beskrivs i detta avsnitt. Några beskrivs endast i avsnitt 10.4, där vi tar upp ett antal frågor för framtida översyn.

Utmaningarna har på olika sätt nära kopplingar till varandra. Vi har valt att beskriva utmaningarna under följande rubriker.

- Vad avses med termen dagvatten?
- Avsaknad av specifika bestämmelser försvårar dagvattenhanteringen.
- Oklara förutsättningar vid planering för hantering av dagvatten enligt plan- och bygglagen.
- Oklara ansvarsförhållanden avseende bortledning av dagvatten.
- Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i detaljplan.
- Otydlig reglering avseende krav på anordnande och underhåll av en dagvattenanläggning.
- Oklarheter avseende hanteringen av frågor om dagvatten i bygglov, förhandsbesked och startbesked.
- Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i befintlig bebyggelse.
- Bristfällig tillsyn över dagvattenhantering och dagvattenanläggningar.

8.3.2 Vad avses med termen dagvatten?

Inledning

Som vi beskrev ovan i avsnitt 8.2 avses med termen dagvatten i vanligt språkbruk normalt regn eller smältvatten som tillfälligt rinner på markytan.

Under utredningsarbetet har våra experter fört fram att innebörden av termen dagvatten i gällande rätt är otydlig. Detta gäller främst i förhållande till termerna avlopp, avloppsvatten och markavvattning, men också i förhållande till termen skyfall. Otydligheten bidrar

till både tillämpningsproblem och en ohållbar hantering av dagvatten. Otydligheterna bidrar också till att regelverket upplevs som onödigt komplicerat av flera aktörer. Även tidigare utredningar har identifierat utmaningar i relation till termen dagvatten.

Vi inleder detta avsnitt med en beskrivning av de aktuella termerna inom EU-rätten. Därefter följer en beskrivning av förhållandet mellan termerna dagvatten, avlopp, avloppsvatten och markavvattning i miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster. Vi beskriver också dessa termers koppling till reglerna om detaljplan och bebyggelse i plan- och bygglagen. Vi redogör för utmaningarna med att allt dagvatten inom planlagt område ses som miljöfarligt avfall samt beskriver gränsdragningen mellan termerna dagvatten och skyfall. Slutligen redovisar vi vilka övriga utredningar som har identifierat utmaningar i relation till termen dagvatten och vad de kommit fram till.

Termerna avloppsvatten, dagvatten, skyfall och översvämning inom EU-rätten

Innan vi beskriver de identifierade utmaningarna med termen dagvatten i svensk rätt vill vi redovisa hur denna term och termerna avloppsvatten, skyfall och översvämning definieras inom EU-rätten. I detta sammanhang utgår vi från befintliga definitioner i översvämningsdirektivet och avloppsvattendirektivet (se övergripande beskrivning av dessa direktiv i avsnitten 4.6 och 4.7).

Inledningsvis definieras uttrycket ”avloppsvatten från tätbebyggelse” i avloppsvattendirektivet som spillvatten från hushåll eller en blandning av hushållsspillvatten och industrispillvatten eller dagvatten (artikel 2.1). I avloppsvattendirektivet finns också definitioner av termerna hushållsspillvatten och industrispillvatten. Med termen hushållsspillvatten avses ”spillvatten från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del härrör från människans metabolism och hushållsaktiviteter” (artikel 2.2). Med termen industrispillvatten avses ”allt spillvatten som släpps ut från områden som används för kommersiell eller industriell verksamhet och som inte är hushållsspillvatten eller dagvatten” (artikel 2.3). Termen dagvatten definieras inte i avloppsvattendirektivet.

Termen översvämning definieras i översvämningsdirektivet som ”när mark som normalt inte står under vatten tillfälligt täcks med

vatten. Detta ska inbegripa översvämningar som härrör från floder, bergsforsar, tillfälliga vattendrag i Medelhavsområdet och översvämningar från havet i kustområden. Översvämningar från avloppsvattensystem kan uteslutas” (artikel 2.1).

Av de aktuella definitionerna är det endast definitionen av termen översvämning som återfinns i svensk rätt (jfr 2 § förordningen om översvämningsrisker, se närmare beskrivning nedan under rubriken Gränsen mellan normalt dagvattenflöde och skyfall respektive översvämning).

Förhållandet mellan termerna dagvatten, avlopp, avloppsvatten och markavvattning

I svensk rätt förekommer termen dagvatten på flera olika ställen, bl.a. i lagen om allmänna vattentjänster och i Boverkets byggregler. I Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6) finns en definition av termen. Enligt denna är dagvatten nederbördsvatten, dvs. regn- eller smältvatten, som inte tränger ned i marken, utan avrinner på markytan. I propositionen *Allmänna vattentjänster* definierar regeringen dagvatten som tillfälliga flöden av regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten.¹¹ I Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten (HVMFS 2016:17) anges att med dagvatten avses nederbördsvatten, dvs. regn- eller smältvatten, som ytligt avrinner från gårdar, tomter, gator, vägar, taktäckta ytor och liknande.

Termen dagvatten förekommer inte i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen eller miljöbalken.

Termen dagvatten förekommer således i flera författningar utan att den har fått någon legaldefinition på lag- eller förordningsnivå. Vi kan konstatera att termen förekommer i en lag, två förordningar och åtminstone två myndighetsföreskrifter. Vi redogör nedan närmare för dessa regler eftersom olikheterna i användningen och betydelsen av termen dagvatten har lett till tillämpningsproblem.

För det första förekommer termen dagvatten vid ett tillfälle i lagen om allmänna vattentjänster. Termen nämns i definitionen av termen avlopp (2 § LAV). Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.5 inne-

¹¹ Se prop. 2005/06:78 s. 44.

bär denna definition att med termen avlopp avses bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning.

Av förarbetena till lagen framgår att med dagvatten avses tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten. Dränvatten beskrivs samtidigt som sådant vatten i marken som avleds genom dränering.¹² Vad som avses med spolvatten framgår inte av förarbetena, men får anses vara sådant vatten som på något sätt spolas, det vill säga allt från vatten i spolningsanordningen i ett vattenreningsverk, till vatten som spolas för att rengöra till exempel vägar eller tankar på fartyg, dvs. sådant vatten som oftast kallas för spillvatten.

Termen dagvatten förekommer vidare i följande gällande förordningar: bilskrotningsförordningen (2007:186) (24 § andra stycket och 25 § första stycket 4) och förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (27 § första stycket 2). I bilskrotningsförordningen har lagstiftaren valt att helt skilja på avloppsvatten och dagvatten.

Termen dagvatten förekommer däremot inte i miljöbalken. I balken återfinns emellertid en definition av termen avloppsvatten (9 kap. 2 § MB) som har koppling till dagvatten. Enligt definitionen är avloppsvatten:

1. spillvatten eller annan flytande orenlighet,
2. vatten som använts för kylning,
3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller
4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Enligt förarbetena till miljöbalken stämmer definitionen av termen avloppsvatten överens med vad som tidigare gällde enligt 3 § miljöskyddslagen (1969:387).¹³ Av förarbetena till miljöskyddslagen framgår i sin tur att punkterna 1, 3 och 4 är överförda från 8 kap. 1 § i vattenlagen.¹⁴ Någon närmare ledning för hur termen ska tolkas finns dock, såvitt utredningen har kunnat finna, inte i förarbetena till miljöskyddslagen eller den äldre vattenlagen.

¹² Se prop. 2005/06:78 s. 44.

¹³ Se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 108.

¹⁴ Se prop. 1969:28 s. 179.

Vad som avses med uttrycken i 9 kap. 2 § miljöbalken framgår i stället av förarbetena till 2 § lagen om allmänna vattentjänster. Där anges att med uttrycket ”spillvatten och annan flytande orenhet” i 9 kap. 2 § miljöbalken avses bl.a. avloppsvatten från hushåll och industrier och lakvatten från deponier. Avseende formuleringen ”vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning” anges att formuleringen ibland har vållat tolkningssvårigheter, men att den har ansetts täcka merparten av allt dagvatten och dränvatten som avleds inom ett detaljplanlagt område. Att avledandet inte bara får gälla för en viss eller vissa fastigheter ska förstås så att det inte innefattar att enstaka fastighetsägare inom en detaljplan genom särskild ledning avleder dag- och dränvatten enbart för sina fastigheter. I de fall dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom en detaljplan avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning, är det dock i regel att anse som avloppsvatten och när avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid att anses som avloppsvatten.¹⁵

I miljöbalken förekommer också termen markavvattning. Även denna term har en nära koppling till termen dagvatten. Med markavvattning avses enligt 11 kap. 2 § miljöbalken åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Av äldre förarbeten till 11 kap. 2 § miljöbalken framgår att dikning, årensning, sjösänkning och invallning är exempel på markavvattningsåtgärder.¹⁶ De ändamål som markavvattningsåtgärden ska öka en fastighets lämplighet för kan handla om exempelvis odling, bebyggelse, torvtäkt eller gruvsdrift. I bestämmelsen har särskilt angivits att det ska vara fråga om en varaktig förbättring. Det är effekten av åtgärden som ska vara varaktig. Skyddsdikning är därför normalt inte att hänföra till markavvattning.¹⁷

Naturvårdsverket har gett ut en handbok om markavvattning och tillämpning av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken. Enligt denna är det inte fråga om markavvattning om syftet med ett dike vid en

¹⁵ Se prop. 2005/06:78 s. 44.

¹⁶ Se prop. 1997/98:45 Del 2, s. 127.

¹⁷ Se Kruse, Miljöbalken kommentaren till 11 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-19).

väg, järnväg, byggnad eller någon annan anläggning bara är att avleda dagvatten.¹⁸

Trots uppdelningen mellan markavvattning och avledande av avloppsvatten i miljöbalken finns dessutom, i 3 kap. 5–8 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, särskilda bestämmelser om markavvattning som sker samtidigt som avledning av avloppsvatten.

Som vi beskrev ovan ingår bortledande av dagvatten i definitionen av avlopp – oavsett om fråga är om tätbebyggt område inom eller utom detaljplan enligt lagen om allmänna vattentjänster. Samtidigt är dagvatten enligt miljöbalken endast att se som avloppsvatten om vattnet kommer från mark inom detaljplan och vattnet inte avleds för viss eller vissa fastigheters räkning.

Av förarbetena till lagen om allmänna vattentjänster framgår att bakgrunden till det bredare perspektivet i lagen jämfört med i miljöbalken är tanken att alla områden med samlad bebyggelse, som kan ha behov av en samlad lösning av dag- och dränvattenfrågorna och av en allmän dagvattenanläggning, ska betraktas på samma sätt. Avloppsdefinitionen i lagen om allmänna vattentjänster omfattar därför även sådant bortledande av dag- och dränvatten som är att se som markavvattning enligt miljöbalken.¹⁹

Regleringarna i miljöbalken respektive lagen om allmänna vattentjänster medför att bortledande av dagvatten från ett område med samlad bebyggelse utanför område med detaljplan, skulle kunna bedömas som markavvattning enligt miljöbalken samtidigt som åtgärden kan räknas som bortledande av avloppsvatten enligt lagen om allmänna vattentjänster.

En annan otydlighet i regleringen är undantaget i 9 kap. 2 § miljöbalken för en viss eller vissa fastigheters räkning och att sådant avledande av dagvatten inte ska betraktas som avloppsvatten. Som vi beskrev ovan framgår av förarbetena hur detta undantag är tänkt att tillämpas. I praktiken har det dock bedömts som svårt att tolka och hantera. Eftersom undantaget dessutom har betydelse för exempelvis vilka regler som är tillämpliga vid inrättande av markavvattningssamfällighet och gemensamhetsanläggningar är otydligheten extra problematisk. Om ett avledande av dagvatten inte bedöms vara avledande av vatten för viss eller vissa fastigheters räkning och därmed bedöms vara avloppsvatten, blir anläggningslagen tillämplig och en

¹⁸ Se NFS HB 2009:5 avsnitt 1.5.1.2.

¹⁹ Se prop. 2005/06:78 s. 46 f.

prövning av lantmäterimyndigheten avseende inrättande av en gemensamhetsanläggning möjlig. Om avledandet av dagvattnet däremot bedöms göras för viss eller vissa fastigheters räkning och därmed inte bedöms vara avloppsvatten, blir fråga däremot normalt om markavvattning och en miljöprövning med tillämpning av bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Eftersom sådana processer är mycket kostsamma och upplevs som ineffektiva, blir det dock sällan sådan omprövning eller förrättning avseende markavvattning. Såvitt känt har inga sådana beslut med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet fattats de senaste åren.

Otydligheten i regleringen har ställts på sin spets i praxis. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:5 om tillsyn över vattenverksamhet, uppkom frågan om bortledande av dagvatten på en fastighet var att se som bortledande av avloppsvatten enligt 9 kap. miljöbalken eller som tillståndspliktig markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken. Efter en genomgång av förarbetena och efter ett konstaterande att en legaldefinition av termen dagvatten saknas, kom domstolen fram till att med dagvatten menas vanligtvis regn och smältvatten från snö och is som avrinner från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser m.m. Eftersom fråga i det aktuella fallet var om bortledande av dagvatten i ett område som inte var detaljplanlagt, var dagvattnet inte att se som avloppsvatten enligt miljöbalken. Frågan var då om det förhållandet att dagvattnet inte utgjorde avloppsvatten enligt 9 kap. miljöbalken med automatik skulle innebära att det var fråga om markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken. Domstolen gjorde bedömningen att enbart det förhållande att enstaka bostadshus hade uppförts och försetts med takavvattningsanordningar och husgrundsdränering m.m., inte medförde att det utförts några åtgärder för att avvattna mark i den mening som avses i 11 kap. 2 § miljöbalken. Av 11 kap. 13 § miljöbalken följer vidare att samtliga åtgärder som avvattnar mark inte är att se som markavvattning. Den omständighet att dagvattnet inte utgjorde avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § miljöbalken medförde därmed inte att avledningen av dagvattnet utgjorde markavvattning.

Termernas koppling till reglerna om detaljplan och bebyggelse

I detta sammanhang kan det också vara intressant att notera att uttrycket ”samlad bebyggelse” som används i definitionen av avlopp i lagen om allmänna vattentjänster, inte längre förekommer i plan- och byggregelverket. Det mönstrades ut i samband med införandet av definitionen sammanhållen bebyggelse i plan- och bygglagen 2011. I samband med ändringen fördes inte något resonemang om behovet av följdändring av definitionen för termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster.

Vi kan konstatera att uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” har en annan innebörd i plan- och bygglagen än vad det tidigare uttrycket ”samlad bebyggelse” hade.

I plan- och bygglagen finns en definition av uttrycket ”sammanhållen bebyggelse”. Enligt denna är sammanhållen bebyggelse sådan bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark (1 kap. 4 § PBL). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en bebyggelse är att anse som en sammanhållen bebyggelse om den består av minst tre byggnader.²⁰ Eftersom det i definitionen talas om tomter krävs att de tre byggnaderna är placerade på minst två tomter. Tomterna ska i sin tur gränsa till varandra eller skiljas åt endast av en väg, gata eller parkmark. Även termerna byggnad och tomt är definierade i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

För vissa åtgärder i plan- och bygglagen krävs en större omfattning av bebyggelse än vad som avses med uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” för att ett krav på exempelvis detaljplan eller bygglov ska slå till (jfr 4 kap. 2 § och 9 kap. 6 och 7 §§ PBL). Kravet på större omfattning av bebyggelsen i dessa bestämmelser medför att innebörden ligger nära det som avsågs med uttrycket ”samlad bebyggelse” i den äldre plan- och bygglagen. Enligt förarbetena till den äldre plan- och bygglagen avsågs med uttrycket ”samlad bebyggelse” en bebyggelsegrupp som bestod av minst 10–20 enbostadshus eller ett par mindre flerbostadshus.²¹

²⁰ Se prop. 2009/10:170 s. 143.

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 148.

Bör allt dagvatten inom planlagt område bedömas som förorenat?

Som vi beskrev ovan är dagvatten som avleds för avvattnings av mark inom område med detaljplan i princip alltid att bedömas som avloppsvatten (9 kap. 2 § MB). Detta innebär att avledandet av dagvattnet räknas som miljöfarlig verksamhet oavsett om dagvattnet är förorenat eller inte.

Samtidigt finns i dessa tider ett stort behov av återanvändning av sådant dagvatten som inte är förorenat, oavsett om dagvattnet finns inom eller utom ett planlagt område (se mer om detta i kapitel 9). Det kan ju vara så att rent dagvattnet har runnit rakt ner i parkmark utan att passera förorenad yta.

Även den nya EU-förordningen om minikrav för återanvändning av vatten signalerar ett behov av att ta vara på sådant vatten som inte är förorenat så långt det går och då är det viktigt att den svenska lagstiftningen inte sätter käppar i hjulet för detta (se beskrivning i avsnitt 4.10).

Gränsen mellan normalt dagvattenflöde och skyfall respektive översvämning

Slutligen kan vi konstatera att det i dag är oklart var gränsen mellan ett normalt dagvattenflöde och ett onormalt sådant flöde till följd av skyfall går. Detta påverkar tillämpningen av bestämmelser om dagvattenhantering och skyfall, men också av bestämmelser om översvämningsrisker.

Termen skyfall förekommer på ett ställe i svensk rätt och det är i samband med regleringen om vad en vattentjänstplan ska innehålla i 6 b § lagen om allmänna vattentjänster. Vad som avses med termen anges inte i lagen. Inte heller av förarbetena framgår detta.

På SMHI:s hemsida beskrivs skyfall som regn som faller med en intensitet på minst 50 millimeter på en timme eller minst 1 millimeter på en minut.²² Definitionen utgår från att en viss mängd regn faller inom en viss tidsrymd. I ett regeringsuppdrag om skyfall som redovisades 2015 konstaterade SMHI dock att definitionen inte täcker in alla fall som ger effekter i samhället och att det därför finns skäl att ta fram en mer heltäckande definition.²³

²² Se <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/meteorologi/regn/rotblota-1.17339>.

²³ Se SMHI, Klimatologi Nr 37, 2015 s. 13.

Vid framtagande av SMHI:s rapport om *Extremregn i nuvarande och framtida klimat* 2017 analyserades definitionen närmare. Definitionen jämfördes också med de definitioner av termen skyfall som används i Danmark, Norge och Finland. Inom uppdraget kunde konstateras att den första delen av definitionen ("minst 50 millimeter på en timme") beskriver en mycket ovanlig händelse, som hittills bara har inträffat nio gånger i någon av SMHI:s mätstationer under perioden 1996–2017. Det innebär en återkomsttid för regnet på mer än 100 år. Den andra delen av definitionen ("minst 1 millimeter på en minut") kunde formellt inte utvärderas eftersom tidsupplösningen normalt är på minst 15 min. Det kunde dock konstateras att "minst 15 millimeter på 15 minuter" är en avsevärt vanligare nederbörd än "minst 50 millimeter på en timme". Denna förekomst uppgick till 155 fall under perioden 1996–2017. I studien omvandlades slutligen kommunala regndata för att också kunna utvärdera definitionens andra del. Då kunde konstateras att intensiteten minst 1 millimeter på en minut överskrids relativt ofta – närmre bestämt i 204 fall under perioden 1996–2017. Detta innebar en ungefärlig återkomsttid för regnet på 0,5 år.

Experterna i studien formulerade inte någon ny skyfallsdefinition, men var eniga om att en tydlig koppling till återkomsttid vore en förbättring. En möjlighet som föreslogs var att definitionen skulle kunna innehålla en högsta intensitet, med en viss varaktighet och med en viss återkomsttid, som inträffar någon gång under regnet. En förenkling av dagens definition skulle då t.ex. kunna vara "minst 15 millimeter på 15 minuter någon gång under regnet". Ett sådant regn har en genomsnittlig återkomsttid på cirka 10 år sett över alla regioner. En sådan definition skulle därför vara helt kompatibel med det andra kriteriet i den nuvarande definitionen (1 millimeter på en minut) och den skulle vidare täcka in de fåtal fall där det första kriteriet i nuvarande definition, 50 millimeter på en timme, hittills har överskridits.²⁴

Avslutningsvis kan konstateras att konsekvensen av skyfall kan bli översvämning. Termen översvämning förekommer på flera ställen i gällande rätt, bl.a. i plan- och bygglagen, väglagen, lagen om byggande av järnväg, brottsbalken och i ett antal förordningar, bl.a. i vattenförvaltningsförordningen och i förordningen om översvämningrisker.

²⁴ Se SMHI, Klimatologi Nr 47, 2017 s. 63–65.

I 2 § förordningen om översvänningsrisker finns en definition av termen översvämning. Enligt denna avses med termen översvämning tillfälligt täckande med vatten av mark som normalt inte står under vatten, vilket inbegriper översvämningar som härrör från sjöar, vattendrag, bergsforsar och från havet i kustområden, däremot inte översvämningar från avloppssystem. Definitionen härrör från översvänningsdirektivet (artikel 2.1). Se avsnitt 4.6 för en övergripande beskrivning av översvänningsdirektivet.

En utmaning med denna definition är att den inte avser översvämningar som härrör direkt från nederbörd eller från avrinnande dagvatten.

En annan mer praktisk problematik är att dagvattnets tillkomst är beroende av markegenskaperna. Regn på en gräsmatta bildar inte dagvatten så länge gräsmattan klarar av att infiltrera vattnet. När gräsmattan på grund av nederbördsmängden och/eller nederbördsintensiteten inte längre klarar att infiltrera vattnet och detta samlas på gräsmattan bildas dagvatten. Existensen av dagvatten blir således större ju sämre den aktuella ytan är på att infiltrera nederbörden. Markens infiltrationsförmåga påverkas också av exempelvis torka och långa perioder av regn. På mark som t.ex. har asfalterats eller bebyggts med bostadshus uppkommer det dagvatten redan vid en liten mängd nederbörd, medan en skogsdunge i en park klarar mer nederbörd innan dagvatten uppkommer. Utöver regn kan också snösmältning leda till att tillfälliga dagvattenflöden uppkommer.

En annan oklarhet med regleringen av dagvatten är att dagvattnet när det når och sammanblandas med vattenförekomster, som sjöar, kustvattensträckor, vattendrag eller annan vattenansamling där det varaktigt finns vatten, inte längre räknas som dagvatten.

Vår sammanfattande bild av utmaningarna och förslag från andra utredningar

Både Vattenverksamhetsutredningen och Klimatanpassningsutredningen har tidigare utrett innebörden av termerna dagvatten, avloppsvatten och markavvattning, utan att föreslå någon författningsändring.²⁵

²⁵ Se SOU 2014:35 s. 343–347 och 353 samt SOU 2017:42 s. 199–202.

Vattenverksamhetsutredningen konstaterade att gränsdragningarna utgjorde ett problem och att de övervägt att dels ändra definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § 3 miljöbalken så att den överensstämmer med definitionen av avlopp i 2 § vattentjänstlagen, dels utmönstra uttrycket ”samlad bebyggelse” och i enlighet med begreppsbildningen i plan- och bygglagen ersätta det med uttrycket ”sammanhållen bebyggelse”. Sådana ändringar skulle enligt utredningen innebära att definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § 3 miljöbalken skulle få en något vidgad betydelse genom att den även skulle omfatta avvattning av mark utom detaljplan. Detta skulle i sin tur innebära att definitionen av markavvattning i 11 kap. 2 § miljöbalken, som ju undantar avledande av avloppsvatten, skulle få en något inskränkt betydelse. Utredningen avstod dock från att lämna ett sådant förslag, då utredningen bedömde att frågan inryms i en större problematik som också omfattar frågor om exempelvis ansvar för skador till följd av översvämning. I stället föreslogs att en ny utredning skulle tillsättas med syfte att göra en generell översyn av den befintliga lagstiftningen som berör frågor kring avledande av vatten.²⁶

Klimatanpassningsutredningen delade Vattenverksamhetsutredningens slutsats att frågorna borde utredas särskilt.

Vi kan konstatera 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.

Oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan olika aktörer avseende hanteringen av skyfall och annat dagvatten enligt lagen om allmänna vattentjänster beskriver vi i avsnitt 8.3.5.

Våra överväganden och förslag i frågan om nya eller ändrade definitioner finns i avsnitt 10.3.

²⁶ Se SOU 2014:35 s. 396.

8.3.3 Avsaknad av specifika bestämmelser försvårar dagvattenhanteringen

Oklar reglering för dagvattenhantering vid planläggning och byggande leder till stora utredningskostnader och svaga vägledningar

Under utredningsarbetets gång har förts fram att många kommuner upplever att hanteringen av dagvattenfrågorna vid planläggning och byggande är svår till följd av den otydliga regleringen. Det är vanligt att kommuner lägger ner ett omfattande arbete för att förstå vilka krav som finns och vilka krav som går att ställa avseende hantering av dagvatten i samband med planläggning och i beslut om lov och startbesked. Att dagvattenhantering, till skillnad från exempelvis vattenförsörjning och avlopp, inte regleras särskilt gör det svårt att veta vilka specifika krav på dagvattenhanteringen som kan ställas. Detta gäller särskilt om det inte förekommer någon identifierad risk för översvämning inom det aktuella området.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.7 finns bestämmelser om dagvattenhantering och dagvatteninstallationer i Boverkets byggregler (avsnitt 6.5 och 6.6 i BBR.). Under utredningsarbetet har dock ifrågasatts om Boverket har något bemyndigande för dessa bestämmelser. I denna del noterar vi att Boverket i föreskrifterna har angett att bestämmelserna i avsnitt 6 är förtydliganden till bl.a. 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen. I denna bestämmelse i förordningen regleras att ett byggnadsverk, för att uppfylla det krav på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö som anges i 8 kap. 4 § första stycket 3 plan- och bygglagen, ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det inte medför en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av bl.a. förorening eller förgiftning av vatten eller mark, bristfällig hantering av avloppsvatten eller förekomst av fukt i delar av byggnadsverket eller på ytor inom byggnadsverket. Av 10 kap. 3 § 3 plan- och byggförordningen framgår att Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om egenskapskrav avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö i 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen. Vår bedömning är således att Boverket har ett bemyndigande för sina föreskrifter om bl.a. dagvattenhantering och dagvatteninstallationer i avsnitt 6.5 och 6.6 i de delar dessa avser egenskapskrav på *byggnadsverk*. I de delar föreskrifterna avser utformning av en *tomt* saknas däremot ett bemyndigande.

Även utifrån ett miljöbalksperspektiv är det oklart vilka regler som gäller för dagvattenhantering skild från avloppshantering.

Bristen på tydlig reglering av dagvattenhantering påverkar också förutsättningarna för de statliga myndigheterna att ta fram samordnade och tydliga vägledningar.

Den otydliga regleringen tillsammans med de stora behoven av hantering av dagvatten försvårar både hanteringen och leder till höga omkostnader. Det handlar både om ökade administrativa kostnader för olika slags utredningar kopplad till den otydliga regleringen och onödiga kostnader till följd av missade eller försenade insatser för att förebygga för skyfall eller översvämningsrisker.

Se vidare om utmaningarna kopplade till avsaknaden av krav på dagvattenhantering i avsnitten 8.3.4–8.3.9.

Se våra överväganden i avsnitt 10.4.7 avseende frågan om bemyndigande för Boverket.

Ökade krav på planering för dagvattenhantering

Samtidigt som avsaknaden av specifik reglering i plan- och byggregelverket leder till tillämpningsproblem och höga kostnader, ställer bl.a. de pågående klimatförändringarna med mer extremväder i form av både skyfall och torka ökade krav på samhället när det gäller planeringen av hanteringen av dagvatten (se vår beskrivning av klimatförändringarna i avsnitt 6.3.1). Mot denna bakgrund har det också i lagen om allmänna vattentjänster nyligen införts ett krav på kommunen att i en vattentjänstplan planera för hur bl.a. behovet av dagvattenhantering ska tillgodoses. Planen ska bl.a. innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall (6 a–6 d §§ LAV).

Av förarbetena till bestämmelserna framgår att kommunens planering i vattentjänstplanen inte bara bör omfatta de områden för vilka kommunen bedömer att det finns en skyldighet att ordna allmänna vattentjänster. Även de områden där kommunen har bedömt att behovet av vattentjänster i ett större sammanhang bör ordnas genom enskilda anläggningar bör framgå.²⁷

²⁷ Se prop. 2021/22:208 s. 26.

I bestämmelserna om den nya vattentjänstplanen i lagen om allmänna vattentjänster regleras inte hur planen ska förhålla sig till fysisk planering enligt plan- och bygglagen. Av förarbetena framgår dock att ställningstaganden som kommunen har gjort i en översiktsplan avseende risken för skador till följd av översvämning, utgör ett bra underlag för kommunens bedömning och redogörelse i vattentjänstplanen. Samtidigt kan redogörelsen i vattentjänstplanen bli ett bra underlag för en ny översiktsplan, eftersom vattentjänstplanen innehåller kommunens preciserade syn på just risken för skador på de allmänna va-anläggningarna.²⁸

I den vägledning som branschorganisationen Svenskt Vatten har tagit fram för kommunernas arbete med vattentjänstplanen, anges att den planeringsstrategi som kommunerna ska ta fram enligt 3 kap. plan- och bygglagen skulle kunna vara ett lämpligt verktyg för att långsiktigt koppla vattentjänstplanen till översiktsplanen.²⁹

Varken i förarbetena till de nya bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster eller i branschorganisationen Svenskt Vattens vägledning sägs dock något om förhållandet mellan vattentjänstplanen och fysisk planering i regionplan enligt 7 kap. plan- och bygglagen.

Vi kan konstatera att det ännu är för tidigt att dra några slutsatser om tillämpningen av de nya bestämmelserna om vattentjänstplan i lagen om allmänna vattentjänster och om hur samordningen mellan denna och den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen ser ut i kommunerna. Vi kan dock konstatera att oavsett den nya regleringen om vattentjänstplan i lagen om allmänna vattentjänster är regleringen om hanteringen av specifika dagvattenfrågor vid regional och översiktlig planering enligt plan- och bygglagen fortsatt oklar.

Se mer om utmaningarna med dagvattenhantering i relation till planläggning i detaljplan i avsnitten 8.3.6 och 8.3.7.

I avsnitten 10.4.1 (allmänt intresse), 10.4.2 (regionplan), 10.4.3 (översiktsplan), 10.4.4 (detaljplan) och i 10.4.6 (exploateringsavtal) finns våra överväganden och förslag avseende behovet av förtydliganden av regleringen om dagvattenhantering vid planläggning enligt plan- och bygglagstiftningen.

²⁸ Se prop. 2021/22:208 s. 31 och 45.

²⁹ Se Svenskt Vatten, Vägledning vid framtagande av vattentjänstplan – komplettering av VA-plan, M152, 2023.

Oklara möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering vid beslut om lov, förhandsbesked och startbesked

Utöver avsaknad av specifik reglering av dagvattenhantering vid fysisk planering påtalar många kommuner också behovet av att kunna hantera dagvattenfrågor i samband med beslut om bygglov – oavsett om åtgärden ska vidtas inom eller utanför ett område med detaljplan och att det saknas egentligt lagstöd för detta i dag.

Se mer om utmaningarna med dagvattenhantering i relation till beslut om lov, förhandsbesked och startbesked i avsnitt 8.3.8.

I avsnitten 10.4.7 (krav på tomt) och 10.4.8 (avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser) finns våra överväganden och förslag eller bedömningar avseende behovet av förtydliganden av regleringen om dagvattenhantering vid bygglov i plan- och bygglagstiftningen.

Oklar reglering av dagvattenhantering som vattentjänst

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.5 är dagvattenhantering under vissa förutsättningar en vattentjänst som kommunen ska tillhandahålla enligt 2 och 6 §§ lagen om allmänna vattentjänster. Detta gäller för sådant dagvatten som ingår i lagens definition av termen avlopp, dvs. sådant dagvatten inom samlad bebyggelse som behöver bortledas.

Under utredningsarbetets gång har frågan uppkommit om det lämpliga i att enbart planera för och hantera dagvatten utifrån ett avloppsperspektiv i lagen om allmänna vattentjänster. Allt dagvatten är inte förorenat på motsvarande sätt som avloppsvatten och den bästa hanteringen av dagvatten behöver därför inte alltid innebära ett bortledande av dagvattnet i en sluten ledning till den allmänna vanläggningen. Även annan hantering av dagvatten är möjlig. En sådan är att ordna med en infiltrationsanläggning och låta det rena dagvattnet infiltrera ner i marken och på detta sätt fylla på våra grundvattennivåer. En annan hantering är att på olika sätt fördröja dagvattnet. Även om sådan hantering förekommer redan i dag, speglar sådan hantering inte nuvarande reglering.

Se mer om utmaningarna avseende hantering av dagvatten som vattentjänst i avsnitten 8.3.5, 8.3.7 och 8.3.10.

I avsnitten 10.6.1 och 10.6.2 finns våra överväganden och förslag avseende behovet av förtydliganden av regleringen om dagvattenhantering i lagen om allmänna vattentjänster.

8.3.4 Oklara förutsättningar vid planering för hantering av dagvatten enligt plan- och bygglagen

Bakgrund

I avsnitt 4.11.2 har vi beskrivit de allmänna och enskilda intressen som en kommun ska beakta vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Av relevans i detta avsnitt är kravet på hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten och kravet på hänsyn till risken för översvämning i samband med lokaliseringsprövningen av bebyggelse och byggnadsverk (2 kap. 5 § PBL).

Frågan är dock hur långt kommunens utredningsskyldighet och ansvar avseende markens lämplighet för viss bebyggelse utifrån dessa parametrar sträcker sig, hur kommunen ska göra dessa bedömningar samt vilket planeringsunderlag som behöver finnas hos kommunen för att utredningen ska anses fullständig. Detta är endast översiktligt reglerat i dag i plan- och byggregelverket (se exempelvis 3 kap. 8 §, 4 kap. 33 §, 5 kap. 8 § PBL). I 6 kap. miljöbalken finns mer specifika krav på underlag i den miljöbedömning som ska göras bl.a. vid planläggning enligt plan- och bygglagen (se exempelvis 3 kap. 6 b § och 4 kap. 34 § PBL).

När det gäller bestämmelserna om miljöbedömning kan vi också konstatera att vissa förtydliganden har gjorts i regelverken under senare år. Ett sådant förtydligande är kravet på att det i en miljöbedömning ska vägas in hur klimatförändringar, med översvämningar och stigande havsnivåer, kan leda fram till risker för en verksamhet och därmed vilka miljöeffekter som kan förväntas med anledning av dessa risker samt hur sådana miljöeffekter kan förebyggas, hindras eller motverkas (jfr 18 § MBF). Av miljöbedömningsförordningen framgår också att för planer och program ska riskerna för människors hälsa eller för miljön till följd av allvarliga olyckor beaktas vid en undersökning och bedömning av betydande miljöpåverkan (5 § MBF). Miljökonsekvensbeskrivningen ska också innehålla uppgifter om beredskapen för och föreslagna insatser vid allvarliga olyckor, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning (19 § MBF).

Samtidigt återstår flera utmaningar för att kommunerna ska klara att uppfylla sin utredningsskyldighet vid planläggning. Utmaningarna hänger nära samman med de oklarheter som finns i relation till

de pågående klimatförändringarna. En utmaning är vilken tidshorisont kommunerna bör ha vid bedömningen av möjligheterna att hantera dagvatten och risken för översvämning. Även bedömningen av den acceptabla riskfaktorn vid bebyggelse och climateffekter upplevs som oklar. Vidare finns det flera alternativa scenarier om climateffekters påverkan när det exempelvis gäller havsnivåhöjningar. Kommunerna upplever att myndigheters material är svårtillgängligt och att länsstyrelsernas samordning är bristfällig. Vi beskriver några av dessa utmaningar i det följande.

Otydligt tidsperspektiv för planläggningen

I plan- och bygglagens portalparagraf framgår att bestämmelserna i lagen bl.a. ska främja en långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen framgår dock inte närmare vilken planeringshorisont rent tidsmässigt som kommunen bör ha vid hänsynstagandet till de allmänna intressena, såsom dagvattenhantering, vid planläggning och byggande (2 kap. 5 § första stycket 3 PBL).

Som framgår av vår redovisning i avsnitt 4.11.4 finns uttalanden i förarbetena avseende den tidsmässiga planeringshorisonten vid planläggning i översiktsplan. Enligt uttalandena bör kommunen ha ett långt tidsperspektiv på cirka 20 år i översiktsplanen. Samtidigt anges att det inte är meningen att kommunen ska behöva ta ställning till markanvändning på lång sikt i de delar man är osäker och vill ha handlingsfrihet. I det kortare tidsperspektivet på 3–5 år och i det medellånga perspektivet på 5–10 år bör planeringsunderlaget däremot vara bättre och mark- och vattenanspråken lättare att precisera och motivera. I dessa delar kan översiktsplanen därför ha en mer preciserad och åtgärdsinriktad utformning. Det är också en fördel om kommunen i sin redovisning kan ange vad som ligger nära i tiden och vad som är av långsiktig betydelse.³⁰ Vilken tidshorisont kommunen bör ha vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser framgår inte.

Som vi beskriver i avsnitt 4.13.3 gäller att alla kommuner, från den 1 januari 2024, ska ha en vattentjänstplan med kommunens lång-

³⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 530 och 531.

siktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses (6 b § LAV). Vad som avses med långsiktig planering anges dock inte närmare i bestämmelserna eller förarbetena.

Under utredningens arbete har framförts att det finns ett behov av klargörande kring vad som avses med ett flergenerationsperspektiv enligt plan- och bygglagen vid hänsynstagande till dagvattenhantering och risken för översvämning vid planläggning, i syfte att hantera pågående klimatförändringar. Det har också framförts att nuvarande vägledningar från olika statliga myndigheter ger olika besked i frågan om tidsperspektiv vid planläggning utifrån ett klimatperspektiv. Nedan ger vi en bild av de olika tidsperspektiv som finns avseende vattenplanering i de nationella vägledningsdokumenten.

I Havs- och vattenmyndighetens vägledning för regional vattenförsörjningsplanering föreslås att länsstyrelsen utgår från två målår, exempelvis 2030 och 2100. Avsikten är att en mer noggrann bedömning utifrån prognoser ska kunna göras i det kortare tidsperspektivet, medan analyser för 2100 blir mer översiktliga och med större osäkerhet. För att ta hänsyn till klimatförändringarna rekommenderas beräkningar med flera olika utsläppsscenarier utifrån SMHI:s länsvisa klimatanalyser.³¹

I Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor, som vänder sig till länsstyrelserna i deras tillsyn över detaljplaner, anges följande i avsnittet om klimataspekter och tidsperspektiv på PBL-Kunskapsbanken.³²

För att främja långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror krävs ett långt tidsperspektiv vid bedömningen av ett områdes lämplighet. Även om enstaka byggnader har en begränsad livslängd så kan infrastruktur och övrig bebyggelsestruktur i många fall förväntas finnas kvar i hundratals år. För att kunna bedöma risken för naturolyckor under bebyggelsens förväntade livslängd behöver tidsperspektivet behandlas i planbeskrivningen.

När det gäller byggnadsverk i detaljplanen bör det vara ett minimum att beakta effekter av ett förändrat klimat under byggnadsverkens förväntade livslängd. För sammanhållen bebyggelse och samhällsstrukturer som kan väntas vara bestående längre än enstaka byggnader behöver kommunen förhålla sig till strukturernas förväntade livslängd. Ofta behövs ett systemperspektiv som omfattar områden utanför planen. Det kan till exempel handla om att hantera avrinning genom utformning och

³¹ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 17.

³² Se https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tidsperspektiv/.

höjdsättning av infrastruktur såsom områdets va-system, något som inte kan lösas i den enskilda planen utan måste ses i ett större sammanhang.

Tillgängliga uppskattningar och scenarier av förväntade klimatförändringar och dess påverkan på havsnivåer, temperatur och nederbörd slutar många gånger vid år 2100. Klimatet kommer fortsätta att förändras efter 2100 och de globala havsnivåerna förväntas fortsätta stiga. Vid planläggning av bebyggelse som förväntas bestå efter 2100 bör planbeskrivningen belysa eventuellt behov av ytterligare säkerhetsmarginal eller skyddsåtgärder, beroende på konsekvenserna av en översvämning.

Sammanfattningsvis får Boverket anses rekommendera att kommunerna i en detaljplan bör beakta effekterna av ett förändrat klimat under byggnadsverkens förväntade livslängd. Eftersom byggnadsverk ofta har en relativt lång förväntad livslängd blir utgångspunkten normalt 2100 eller en tidpunkt därefter om bebyggelsens förväntade livslängd är längre än till 2100.

Naturvårdsverkets vägledning *Hållbar dagvattenhantering* innehåller ingen rekommendation avseende tidsperspektivet utan hänvisar i flera delar tillbaka till Boverkets vägledningar.

I propositionen *Nationell strategi för klimatanpassning* har regeringen uttalat att tidsperspektivet för klimatanpassningsåtgärder ska utgå från det specifika objektets (infrastrukturens, bebyggelsens eller investeringens) livslängd.³³ Samtidigt har i praxis ofta 2100 eller ett 100-årsperspektiv utgjort utgångspunkt vid bedömning av risken för översvämning vid planläggning för ny bebyggelse.³⁴

Vi kan konstatera att det finns viss samstämmighet avseende tidsperspektivet i rekommendationerna från nationell nivå. Samtidigt har vi fått uppgifter om att delvis olika tidsperspektiv används i olika planer med koppling till vattenfrågor. Här ges några exempel.

Länsstyrelsen i Stockholm har gett uttryck för att de i den regionala vattenförsörjningsplanen använder tidsperspektivet 2030 och 2050, men med en utblick mot 2100.

I den regional vattenförsörjningsplan för dricksvatten i Västra Götaland används perspektivet fram till 2100 år.

I Regionplan för Skåne 2022–2040 används ett tidsperspektiv på knappt 20 år samtidigt som en utblick görs mot 2050.

I Lomma kommun används tidsperspektivet 100 år i översiktsplanen. I Marks kommun används ett 15-årsperspektiv i den kom-

³³ Se prop. 2017/18:163 s. 67.

³⁴ Se exempelvis regeringens beslut den 14 december 2016 i ärende N2015/05389/PBB och ärende N2015/08042/PBB samt den 11 december 2014 i ärende S 2014/5422/PBB.

munala strategiska vattenförsörjningsplanen och ett 15–20-års-perspektiv i översiktsplanen.

Vi kan konstatera att klimatförändringarna påverkar mängden dagvatten liksom risken för översvämningar (se mer om klimatförändringarnas påverkan på dagvattenhanteringen i avsnitt 6.3.1). Även om viss vägledning finns i praxis och de rekommendationer som de statliga myndigheterna har tagit fram råder alltså osäkerhet om vilket tidsperspektiv en kommun bör utgå ifrån i samband med hänsynstagande till vattenfrågor, både vid planläggning enligt plan- och bygglagen och vid planläggning i en vattentjänstplan enligt lagen om allmänna vattentjänster. Denna osäkerhet medför att det fortsatt finns en risk för skador på ny bebyggelse. Detta kan i sin tur leda till höga framtida kostnader för olika åtgärder för att komma till rätta med översvänningsproblematik (se vår bedömning av konsekvenserna i avsnitt 12.4 och 12.5). Frågan är således om nuvarande förarbeten och vägledningsmaterial är tillräckliga eller om planeringshorisonten behöver förtydligas ytterligare för att fortsatt kunna säkerställa en långsiktigt god dagvattenhantering och minskad risk för översvämning av bebyggelse.

Vår bedömning framgår av avsnitt 10.4.1 och 10.6.1.

Oklara scenarion

I dag finns inte något nationellt beslut om vilket scenario som ska ligga till grund för samhällets utveckling och anpassning i Sverige. Däremot finns vägledande principer för klimatanpassningsarbetet i propositionen *Nationell strategi för klimatanpassning*. En av strategins vägledande principer är att vid riskvärdering och planering av anpassningsåtgärder bör ett framtida klimat analyseras utifrån olika utsläppsscenarier och flera möjliga utfall utifrån dessa bör beaktas.³⁵

I Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor på PBL-kunskapsbanken anges i avsnittet om klimataspekter och tidsperspektiv att om en kommun tar fram egna analyser av effekter av klimatförändringarna kan det vara lämpligt att analysera flera scenarier. Det är också viktigt att kommunen då för varje scenario beaktar hela sannolikhetsfördelningen för beräknade effekter på nederbörd, flöden och nivåer vid bedömning av risk för översvämning, ras, skred

³⁵ Se prop. 2017/18:163 s. 67.

eller erosion. Kommunen behöver då också redovisa vilka scenarier som har använts och hur osäkerheter har hanterats.³⁶

Vidare anger Boverket att vid användning av nationella underlag för vattennivåer och flöden kan IPCC:s scenario, benämnt RCP 8,5, oftast vara ett lämpligt utgångsscenario för att bedöma risken för naturolyckor i ett framtida klimat vid fysisk planering. Detta då det scenariot oftast medför störst förändring av framtida nederbörds-mängder, vattenföring och vattenstånd i sjöar och vattendrag. För havsnivåer anger IPCC att användare som har låg risktolerans, t.ex. vid planering för översvämningssäkerhet i städer samt långsiktiga investeringar i kritisk infrastruktur, kan föredra att ta höjd för högre havsnivåhöjning än de sannolika intervallen för RCP 2,6 och RCP 8,5. Säkerhetsmarginalen motiveras av att det är 17 procent sannolikhet att den globala medelhavsnivåhöjningen till år 2100 blir högre än 0,59 meter vid scenariot RCP 2,6 respektive 1,10 meter vid scenariot RCP 8,5. Samtidigt framhåller IPCC att en global höjning av medelhavsnivån med två meter till år 2100 inte kan uteslutas.

Boverket rekommenderar att kommunen har goda säkerhetsmarginaler vid planering av markanvändning där naturolyckor kan medföra stora konsekvenser.

Oklar riskbedömning

I propositionen *Nationell strategi för klimatanpassning* har regeringen som vägledande princip för hantering av risker angett följande.³⁷

Vid hög risk, dvs. då sammanvägningen av sannolikheten för en händelse och dess konsekvensers omfattning och allvarlighetsgrad är hög, ska förebyggande åtgärder vidtas, varningssystem och beredskap utformas samt ansvar och samverkan tydliggöras. Vid allvarlig fara för människors liv och hälsa, allvarlig eller irreversibel skada på ekosystemens bärkraft och återhämtningsförmåga samt omfattande skada på riksintressen, samhällsviktig verksamhet eller infrastruktur och bebyggelse med höga kostnader som följd bör anpassningsåtgärder ta höjd för händelser med mycket låg sannolikhet att inträffa. Robusta åtgärder som fungerar under ett spann av möjliga framtida scenarier ska prioriteras.

³⁶ Se https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tidsperspektiv/.

³⁷ Se prop. 2017/18:163 s. 67.

Vidare har Boverket i tillsynsvägledningen om naturolyckor på PBL-Kunskapsbanken, avseende risken för översvämning till följd av skyfall, angett olika risknivåer beroende på typ av bebyggelse. Av dessa framgår följande.

Översvämningsrisken från skyfall går aldrig helt att undvika. Som ett minimum bör ny sammanhållen bebyggelse och bebyggelse med samhällsviktig verksamhet planläggas så att den årliga sannolikheten för att bebyggelse tar skada vid översvämning är mindre än 1/100. Både regnets intensitet och varaktighet påverkar den totala regnvolymen som kan leda till översvämning. Effekten av ett förändrat klimat under bebyggelsens förväntade livslängd behöver beaktas. En årlig sannolikhet av 1/100 innebär att det är 39 procent sannolikhet att en översvämning inträffar under en 50-årsperiod. Under en 100-årsperiod är sannolikheten 63 procent.

Vid planläggning av verksamheter av större samhällsviktig betydelse eller verksamheter där översvämning leder till särskilt stora konsekvenser, såsom räddningstjänst, större sjukhus eller vissa Seveso-anläggningar, behöver betydligt kraftigare skyfall med avsevärt längre återkomsttider kunna hanteras.

Samhällsfunktioner och bebyggelse av mindre vikt kan tillåtas lokaliseras till områden med måttlig sannolikhet för översvämning. Det kan röra sig om enstaka villor, fritidshus, restauranger, mindre industrier med liten eller obetydlig miljöpåverkan, vägar med förbifartsmöjligheter, med mera. Den årliga sannolikheten för översvämning bör då vara mindre än 1/200. Om exempelvis översvämningsrisken utgörs av höga vattennivåer i ett vattendrag motsvarar detta vattennivån vid ett 200-årsflöde i vattendraget. I ett område med en årlig sannolikhet av 1/200 är sannolikheten för en översvämning under en 50-årsperiod 22 procent.

I områden som hotas av en översvämning från sjöar, vattendrag eller hav med en årlig sannolikhet som är större än 1/200, bör det inte tillkomma någon bebyggelse utöver vissa enklare byggnader av lågt värde där få personer vistas.

Tabell 8.1 Bedömning av översvämningsrisk vid planläggning

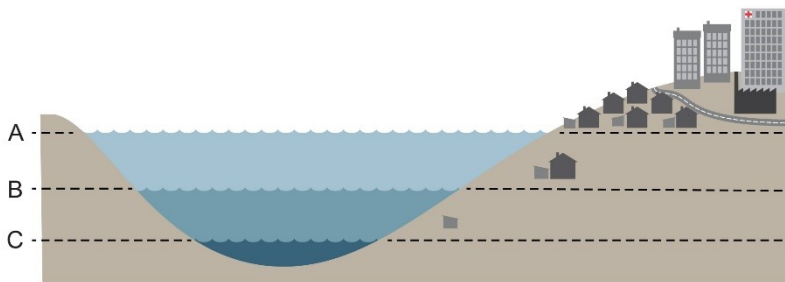
Konsekvensklass	Årlig sannolikhet för översvämning sjöar, vattendrag och hav	Årlig sannolikhet för översvämning skyfall
Ny sammanhållen bebyggelse och samhällsviktig verksamhet	Beräknad högsta nivå/ Beräknat högsta flöde (1/10 000)	1/100
Samhällsfunktioner och bebyggelse av mindre vikt	1/200	1/100
Enklare byggnader, garage, båthus	–	–

Källa: Med utgångspunkt i uppgifter från Boverket, PBL-Kunskapsbanken 2023.

Tabell 8.1 sammanfattar grundläggande utgångspunkter för bedömning av översvämningsrisken för olika typer av bebyggelse vid planläggning. Utgångspunkterna utgör just utgångspunkter och det krävs en platsspecifik bedömning av risken för översvämning i varje enskilt planärende. Utgångspunkterna är indelade i tre konsekvensklasser med tillhörande högsta årliga sannolikhet för översvämning från sjöar, vattendrag och hav respektive skyfall. Boverket skriver följande.³⁸

Klimatförändringar under bebyggelsens förväntade livslängd behöver beaktas. Sannolikheten 1/10 000 som anges i tabellen motsvarar en uppskattad återkomsttid för underlag om beräknat högsta flöde. Detta är en teoretisk återkomsttid som inte enkelt går att beräkna enbart utifrån vanlig frekvensanalys av redan inträffade händelser. Sannolikheten 1/10 000 bör därför ses som ett indikativt värde på acceptabel sannolikhet för översvämning i denna konsekvensklass.

Figur 8.1 Illustration av översvämningsrisk vid planläggning



Källa: Boverket, PBL-Kunskapsbanken, 2023.

Enligt Boverket står A för beräknad högsta vattennivå eller nivå vid beräknat högsta flöde. B står för nivå som beräknas översvämmas med en årlig sannolikhet av 1/200. C står för medelvattennivå eller nivå vid medelflöde. Illustrationen visar utgångspunkter för bedömning av översvämningsrisk vid sjöar, vattendrag och hav. Ny sammanhållen bebyggelse och samhällsviktig verksamhet bör lokaliseras över beräknad högsta vattennivå eller vid beräknat högsta flöde (A). Samhällsfunktioner och bebyggelse av mindre vikt bör lokaliseras över den nivå som beräknas översvämmas med en årlig sannolikhet av 1/200 (B). Under den nivån bör det inte tillkomma någon bebyggelse utöver vissa enklare byggnader

³⁸ Se https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tillsynsvagledning-oversvamning/stod-till-lansstyrelsen-vid-riskbedomning/utgangspunkter/.

som garage eller uthus. Effekten av förändrat klimat under bebyggelsens förväntade livslängd behöver beaktas.

Vi kan konstatera att det finns stöd för kommunernas riskbedömning i den vägledning som Boverket har tagit fram. Samtidigt framhålls från kommunalt håll att denna modell med teoretiska värden på årlig sannolikhet för översvämning på 1/10 000 upplevs som omöjlig att arbeta med vid fysisk planering bl.a. eftersom den ger intryck av att kommunerna behöver planera för en tidshorisont långt bortom 2100.

Se vår bedömning i avsnitt 10.4.1.

Bristande samordning

Under utredningsarbetets gång har från kommunalt håll, men också från exploatörssidan framförts att länsstyrelserna respektive kommunerna ställer olika krav på utredning när det gäller frågan om dagvattenhantering och översvämningssrisk. Det handlar dels om i vilka situationer en dagvattenutredning eller skyfallskartering behöver göras, dels om vad som bör ingå i en sådan utredning eller kartering, dels om vilka tidsperspektiv dessa utredningar och karteringar bör beakta. Vidare framförs att länsstyrelserna inte alltid väljer att följa de rekommendationer för dessa frågor som Boverket ger uttryck för.

Vi gör bedömningen att den bristande samordningen i dessa frågor som både kommunerna och exploatörerna upplever riskerar att förlänga planprocesserna och därmed också försämrar förutsättningarna för ny bebyggelse.

Se våra bedömningar i avsnitten 10.4.1 och 10.14.2.

8.3.5 Oklara ansvarsförhållanden avseende bortledande av dagvatten

Inledning

I våra direktiv anges att det är otydligt vem som ansvarar för att leda bort dagvatten vid onormala flöden som t.ex. har orsakats av klimatförändringar. Vidare anges att det är oklart vem som ansvarar för att leda bort dagvatten när bortledandet inte är motiverat av hänsyn till hälso- eller miljöskydd. En aspekt i sammanhanget är att kommunen eller va-huvudmannen i dag inte har någon möjlighet att begränsa

hur mycket dagvatten från en viss fastighet som ska kunna tas emot i förbindelsepunkten, dvs. den punkt där fastighetens ledningar kopplas till den allmänna anläggningen. Utredningen ska därför klarlägga kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten.³⁹

Under rubrikerna nedan har vi valt att ge vår bild av kommunens respektive va-huvudmannens ansvar för dagvattenhantering enligt lagen om allmänna vattentjänster samt en fastighetsägars ansvar för dagvattenhantering. Vi ger också vår bild av utmaningarna i relation till denna ansvarsfördelning – särskilt avseende frågan om hantering av skyfall och andra onormala dagvattenflöden. Slutligen redogör vi för vad några andra utredningar har föreslagit i denna fråga.

Hur långt sträcker sig det kommunala ansvaret för hantering av dagvatten enligt lagen om allmänna vattentjänster?

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.5 och 8.2 är kommunens skyldighet att ordna dagvattenhantering som en allmän vattentjänst reglerad i lagen om allmänna vattentjänster.

Detta framgår genom att bortledande av dagvatten ingår i lagens definition av termen avlopp (2 § LAV). Enligt definitionen avses med avlopp bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning. De utmaningar som finns i förhållande till denna definition beskrivs i avsnitt 8.3.2. I övrigt nämns inte termen dagvatten i lagen. Lagen innehåller inte heller några specifika bestämmelser om hantering av dagvatten skild från hantering av avlopp (se dock frågan om skyfall i avsnitten 4.13.3 och 8.3.7).

Av lagen om allmänna vattentjänster framgår att kommunen är ansvarig för bedömningen av om det finns ett behov av att dagvatten inom samlad bebyggelse ordnas i ett större sammanhang eller om det finns förutsättningar för att tillgodose behovet av dagvattenhantering genom en enskild anläggning (6 § LAV). Kommunen är också skyldig att se till att en allmän dagvattenanläggning kommer till

³⁹ Se dir. 2021:92 s. 8–10.

stånd om en sådan, med hänsyn till miljö- eller hälsoskyddet, behöver ordnas i ett större sammanhang, vilket innefattar krav på att anläggningen under denna tid ska underhållas samt bestå som allmän. Enligt praxis behövs det åtminstone en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter som underlag för en allmän va-anläggning.⁴⁰ För att det s.k. miljöskyddsrekvisitet ska anses vara uppfyllt krävs att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.⁴¹ Det krävs således att det finns en tillräckligt konkretiserad och utredd problematik som en allmän va-anläggning skulle lösa.

Om kommunen bedömer att det finns behov av hantering av dagvattnet ordnat i ett större sammanhang, är det kommunens ansvar att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning (6 § LAV).

Från den 1 januari 2023 har 6 § lagen om allmänna vattentjänster ett nytt andra stycke. Enligt detta ska kommunen, vid bedömningen av behovet av en vattentjänst, ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Av förarbetena framgår följande.⁴²

Det finns situationer när en enskild anläggning till följd av till exempel svårighet att dra fram vatten- och spillvattenledningar, och där det dessutom finns aktörer som kan och vill driva en anläggning enskilt, kan framstå som ett mer ändamålsenligt alternativ än en allmän va-anläggning. Vid bedömningen av behovet av en vattentjänst ska kommunen ta särskild hänsyn till om enskilda alternativ kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Kommunens skyldighet att ordna vattentjänster i enlighet med paragrafens första stycke kvarstår samtidigt oförändrat. Tillägget i andra stycket handlar därför om att tydliggöra att kommunen ska ta särskild hänsyn till förutsättningarna för att tillgodose behovet av vattentjänster genom en enskild anläggning. Detta förutsätter att anläggningen uppfyller kraven på ett godtagbart skydd för människors hälsa eller miljön. En förutsättning för att en enskild anläggning ska kunna godtas inom ett visst område är att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas och

⁴⁰ Se prop. 1955:121 s. 61, prop. 2005/06:78 s. 42, 135 och 136 och prop. 2021/22:208 s. 19.

⁴¹ Se prop. 2005/06:78 s. 45.

⁴² Se prop. 2021/22:208 s. 52 och 53.

att övriga krav som följer av miljöbalken och annan tillämplig lagstiftning vad gäller skyddet för hälsa och miljön kan uppfyllas.

Ett alternativ till en allmän va-anläggning kan vara att till exempel fastighetsägarna var för sig inrättar enskilda anläggningar eller att de på frivillig väg gemensamt inrättar en sådan anläggning. Ett annat alternativ kan vara att genom tillsyn förelägga den som har en undermålig enskild avloppsanläggning att åtgärda bristerna, så att enheten kan godtas med hänsyn till skyddet för hälsa och miljön. Bestämmelsen medför att en utredning av förutsättningarna att tillåta att behovet av en vattentjänst inom ett område helt eller till viss del tillgodoses genom en enskild anläggning måste ha genomförts innan beslut om verksamhetsområde fattas. En sådan utredning görs lämpligen inom ramen för arbetet med den kommunala vattentjänstplanen.

Vidare framgår att under vilka förutsättningar kommunen kan låta bli att bygga ut allmänna vattentjänster bör avgöras utifrån lokala förhållanden. Vid bedömningen av om det finns en utbyggnadsskyldighet eller inte av de allmänna va-anläggningarna behöver effekterna av påverkan från enskilda anläggningar analyseras. Bedömningen ska göras utifrån behovet av skydd för människors hälsa och miljön. En faktor som särskilt ska beaktas är kommunens skyldighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken att se till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs. Det skydd som den enskilda anläggningen ger behöver inte motsvara det skydd en allmän anläggning skulle ge. Skyddet behöver dock vara godtagbart.⁴³

Om kommunen kommer fram till att behovet av hantering av dagvattnet med fördel kan tillgodoses på annat sätt än genom en allmän anläggning är det kommunen som har bevisbördan för att det är så.⁴⁴

Kommunen har också en möjlighet att inskränka ett verksamhetsområde om det inom området finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 § lagen om allmänna vattentjänster. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattentjänsten lämpligen kan ordnas genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (9 § LAV).

Vad som avses med termen verksamhetsområde respektive uttrycken ”allmän va-anläggning” och ”enskild va-anläggning” framgår av 2 § lagen om allmänna vattentjänster.

⁴³ Se prop. 2021/22:208 s. 21.

⁴⁴ Se prop. 2005/06:78 s. 69 och prop. 2021/22:208 s. 20.

Definitionen av uttrycket ”allmän va-anläggning” är ”en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag” (2 § LAV).

Av förarbetena framgår att en kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning bl.a. om kommunen ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner helt äger anläggningen eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen enligt 3 § lagen om allmänna vattentjänster.⁴⁵

Av bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster framgår vidare att kommunen, precis som beskrevs ovan i avsnitt 8.3.3, är skyldig att ha en vattentjänstplan med kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster, bl.a. dagvattenhantering, ska tillgodoses (6 b § första stycket LAV).

Frågan är då om kommunens ansvar för att hantera dagvatten inom ett verksamhetsområde för dagvatten avser allt dagvatten, dvs. även sådant som följer av ett skyfall.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.3 och 8.3.4 finns sedan den 1 januari 2023 nya bestämmelser om vattentjänstplan i lagen om allmänna vattentjänster. Av dessa följer att alla kommuner ska ha en vattentjänstplan från den 1 januari 2024 och att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall (6 b § andra stycket LAV). Motiven för regleringen framgår av förarbetena.⁴⁶

Klimatförändringarna ställer nya krav på dagvattenanläggningarna när extrem korttidsnederbörd förväntas bli vanligare och öka i intensitet. Vid skyfall utsätts dagvattenanläggningar för en ökad belastning som de befintliga allmänna anläggningarna inte alltid klarar av. Skyfall orsakar även s.k. bräddning, det vill säga tillfälliga utsläpp av avloppsvatten via ledningsnät och avloppsreningsverk i sjöar och vattendrag, ibland helt orenat. Bräddningar bidrar till övergödningen genom extra tillförsel av kväve och fosfor och kan även påverka kvaliteten på badvatten och råvatten för dricksvattenproduktion genom ökat utsläpp av mikroorganismer. Utredningen anser därför att varje kommun behöver ha en plan för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

⁴⁵ Se prop. 2005/06:78 s. 28.

⁴⁶ Se prop. 2021/22:208 s. 29–31.

Ingen remissinstans har uttryckligen motsatt sig utredningens slutsats att det finns ett behov av planering för en ökad förekomst av skyfall. Regeringen delar utredningens bedömning av behovet.

Kommunens bedömning ska omfatta kommunens allmänna va-anläggningar, vilket är ett bredare begrepp än allmänna dagvattenanläggningar. Detta motiveras av att ett skyfall direkt eller indirekt även kan ha en påverkan på dricksvatten och spillvatten. Ambitionen är att kommunerna ska styra mot en helhet i sin planering av allmänna vattentjänster enligt lagen om allmänna vattentjänster. Om kommunens bedömning skulle avgränsas till allmänna dagvattenanläggningar finns en risk för att andra viktiga aspekter missas eller prioriteras bort. I urbana områden där skyfall orsakar de största problemen hänger oftast alla vattentjänster ihop och i praktiken finns endast små praktiska skillnader för dessa kommuner.

Regeringen föreslår inte någon närmare reglering av vattentjänstplanens innehåll, utöver bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för anläggningarnas funktion vid skyfall. Det innebär att kommunen kan anpassa planens innehåll efter behov, till exempel tillföra en beskrivning av kommunens beredskap med anledning av andra väderfenomen såsom torka. Regeringen bedömer vidare att någon ändring i plan- och bygglagen inte behövs.

Genom en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid skyfall får kommunen ett underlag för att se om utformningen av mark som är allmän platsmark behöver ändras för att temporärt kunna hantera eller leda om vatten. Det kan handla om att anlägga till exempel sekundära avrinningsvägar eller översvämningssytor, men många olika typer av anpassningsåtgärder och dagvattenanläggningar kan bli aktuella. Kommunen får genom bedömningen således underlag för att se om några åtgärder behöver vidtas innan vattnet når rörledningssystemet.

Som vi beskrev i avsnitt 8.3.3 framgår också av förarbetena att kommunens planering i vattentjänstplanen inte bara bör omfatta de områden för vilka kommunen bedömer att det finns en skyldighet att ordna allmänna vattentjänster. Även de områden där kommunen har bedömt att behovet av vattentjänster i ett större sammanhang bör ordnas genom enskilda anläggningar bör framgå.⁴⁷

Vattentjänstplanen bör således avse hela kommunen och beskriva hanteringen av dagvatten oavsett om den ska ske inom ett verksamhetsområde för dagvatten eller inte och oavsett om hanteringen ska

⁴⁷ Se prop. 2021/22:208 s. 26.

ske inom eller utanför ett område som är planlagt med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Enkelt uttryckt kan kommunens ansvar för dagvattenhantering beskrivas som ett planeringsansvar enligt både plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Däremot är det specifika kommunala ansvaret för hanteringen av dagvattnet som sådant begränsat till ett verksamhetsområde för dagvattenhantering respektive till de situationer då kommunen äger mark (se mer nedan om fastighetsägares ansvar för dagvattenhantering).

Frågan är då hur va-huvudmannens ansvar ser ut i förhållande kommunens ansvar. Har va-huvudmannen samma ansvar eller ett mer begränsat? Se vår beskrivning under rubriken nedan.

Hur långt sträcker sig va-huvudmannens ansvar för hantering av dagvatten enligt lagen om allmänna vattentjänster?

Va-huvudmannen är den som äger en allmän va-anläggning (2 § LAV). Va-huvudmannen ska för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt (12 § LAV). Förbindelsepunkten är gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation (2 § LAV). Av förarbetena framgår att förbindelsepunkten ska upprättas för varje slag av vattentjänst. Förbindelsepunkten kan vara gemensam för två eller flera fastigheter. Om en allmän anläggning ordnas för lokalt omhändertagande av dagvatten behöver normalt ingen förbindelsepunkt upprättas eller ledningsnät byggas. Bortledande och avrinning kan ske även över mark eller i diken. Huvudmannen kan dock ha anledning att bygga särskilda anordningar även för denna hantering, t.ex. fördröjningsmagasin och kortare ledningsnät. Sådana anordningar bör anses ingå i den allmänna va-anläggningen.⁴⁸

För den allmänna va-anläggningen ska va-huvudmannen ordna ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt, anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt och de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet (13 § LAV). Huvudmannens skyldighet att ordna ledningar och andra anord-

⁴⁸ Se prop. 2005/06:78 s. 61–64.

ningar omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tydliggör va-huvudmannens ansvar och att frågan om äganderätten till en viss anordning inte påverkar det ansvaret. Av bestämmelserna i paragrafen, tillsammans med självkostnadsprincipen i 30 § lagen om allmänna vattentjänster, följer att en allmän va-anläggning måste anpassas efter den i verksamhetsområdet befintliga bebyggelsens behov.⁴⁹

Tidigare ansågs en dagvattenförande avloppsledning uppfylla skäliga anspråk på säkerhet om den hade dimensionerats enligt vissa av Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (numera branschorganisationen Svenskt Vatten) utfärdade anvisningar.⁵⁰ Numera räcker det inte alltid att gängse dimensioneringsnormer har iakttagits. Avgörande för om lagens säkerhetskrav har uppfyllts är i stället den för ansluten bebyggelse rådande totala översvämningens risk, bedömd med hänsyn till föreliggande säkerhetsmarginaler, exempelvis nivåskillnaden mellan källargolv och ledningshjässa. Den allmänna anläggningen bör anordnas och skötas så att anslutna fastigheter statistiskt sett inte löper risk att drabbas av källaröversvämningar med kortare återkomsttid än tio år.⁵¹ Med en ledning som enbart är avsedd för spillvatten ska en fastighetsägare i princip inte alls behöva räkna med översvämning på grund av regn.⁵²

Svenskt Vatten har gett uttryck för att denna praxis behöver tolkas i ljuset av att vi numera även bör ta hänsyn till en klimatfaktor och att ett omhändertagande av dagvatten från regn med en återkomsttid på tio år därför får anses som hantering av normala dagvattenflöden och att vattenflöden från nederbörd med en längre återkomsttid än tio år är att betrakta som vatten från skyfall.⁵³

Va-huvudmannen ska också se till att berörda fastighetsägare i skäligen tid underrättas om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för att använda va-anläggningen (14 § LAV).

En va-huvudman får upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen (15 § LAV). Av förarbetena framgår dock att kom-

⁴⁹ Se prop. 2005/06:78 s. 138 och 139.

⁵⁰ Se NJA 1984 s. 721.

⁵¹ Se NJA 1991 s. 580.

⁵² Se Qviström, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, kommentaren till 13 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-19).

⁵³ Se Svenskt Vatten, Avledning av dag-, drän- och spillvatten, P110, 2016 s. 40.

munens grundläggande ansvar enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster innebär att kommunen inte kan låta en driftentreprenad få leda till att kommunen förlorar möjligheterna till övergripande styrning av va-verksamheten.⁵⁴

Om en fastighetsägare inte har betalat sin anläggning eller om fastighetens va-installation har brister, är huvudmannen inte skyldig att låta fastigheten kopplas eller vara kopplad till den allmänna va-anläggningen (18 § LAV). Av förarbetena framgår att sådana brister kan vara att en vatteninstallation saknar nödvändiga återströmningsskydd eller godtagbar plats för en vattenmätare, att en avloppsinstallation saknar oljeavskiljare när det krävs en sådan, att ledningarna i installationen är felkopplade eller att en spillvattenservis läcker in för mycket ovidkommande vatten.⁵⁵

Om det på en fastighet behövs pumpar eller andra särskilda anordningar för att fastighetsägaren ska kunna använda va-anläggningen är va-huvudmannen skyldig att ordna sådana (19 § LAV).

Huvudmannen har rätt till det tillträde på en fastighet som behövs för att installera, underhålla och undersöka en va-installation och dess användning innan va-installationen kopplas till den allmänna va-anläggningen eller när det annars behövs för att huvudmannen ska kunna fullgöra sina skyldigheter (41 § LAV).

Va-huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet i vissa situationer när en fastighetsägare har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster (43 § LAV).

I vissa situationer ska huvudmannen ersätta en översvämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde (45 § LAV). Av förarbetena framgår att bestämmelsen utvidgar huvudmannens skadeståndsansvar, genom att alla översvämningsskador orsakade av vatten från den allmänna va-anläggningen anses uppkomna i va-förhållandet, oavsett hur vattnet har trängt in på den skadade fastigheten.⁵⁶

Skadeståndsansvaret bör också fortsättningsvis gälla för skador som orsakas huvudmännen av användarna och vice versa i de frågor som regleras av va-lagstiftningen. Andra tvister faller utanför regleringen.

Den nu föreslagna nya lagen om allmänna vattentjänster innebär att huvudmannen skall kunna fullgöra en vattentjänst genom att ordna

⁵⁴ Se prop. 2005/06:78 s. 139.

⁵⁵ Se prop. 2005/06:78 s. 70.

⁵⁶ Se prop. 2005/06:78 s. 106 och 107.

bortledande av dag- och dränvatten i icke ledningsbundna system i form av lokalt omhändertagande av dagvatten.

En översvämningsskada till följd av att exempelvis dagvatten från en allmän va-anläggning har trängt in på en fastighet inom anläggningens verksamhetsområde på något annat sätt än direkt via ledningssystemet, har i praxis ansetts inte kunna prövas enligt va-lagstiftningen utan bedömts enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Skälet för detta har framför allt varit att en sådan skada drabbat alla berörda fastigheter vare sig dessa varit anslutna till den allmänna va-anläggningen eller inte, och i den meningen alltså oberoende av va-förhållandet mellan huvudmannen och fastighetsägarna.

Den föreslagna utvidgningen av möjligheten till icke ledningsbundet omhändertagande av dagvatten ger anledning till ett annat betraktelsesätt. Även i övrigt finns skäl att i det här avseendet överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för skadeståndsregleringen i förhållande till hur den har tillämpats i praxis.

Om en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde drabbas av en översvämningsskada som orsakats av inträngande vatten på grund av att huvudmannen har åsidosatt sina skyldigheter enligt den nya föreslagna lagen eller allmänna bestämmelser som meddelats med stöd av den lagen, bör huvudmannen ha en skyldighet att ersätta skadan. Huvudmannen har nämligen en va-rättslig skyldighet att underhålla den allmänna va-anläggningen och de ledningar och anordningar som behövs. Fastighetsägarna i va-anläggningens verksamhetsområde betalar avgifter för den allmänna va-anläggningen och måste kunna utgå från att underhållet inte eftersätts. Om huvudmannen inte fullgör sin underhållsskyldighet och detta leder till läckage som orsakar skador på en fastighet, måste skadorna anses vara sådana att det är rimligt att de bedöms utifrån skadeståndsbestämmelserna i den nya lagen om allmänna vattentjänster.

Förslaget är inte avsett att utvidga huvudmannens ansvar. Förslaget innebär alltså inte att huvudmannen på något sätt svarar för skador på grund av inträngande vatten från en grannfastighets va-installation eller från gatan på grund av bristande avvattningsanordningar som väghållaren svarar för. Enligt såväl den nuvarande skadeståndsregleringen som den nya bestämmelsen krävs att huvudmannen på något sätt överskridit sin rätt eller åsidosatt sina skyldigheter för att ansvar skall inträda.

Lagförslaget innebär inte heller någon förändring i förhållande till gällande rätt i fråga om bevisbördan. Det är alltså i princip den som påstår att en skada orsakats på visst sätt som också måste bevisa detta. Om en fastighetsägare drabbas av en översvämning i sin källare måste fastighetsägaren alltså, för att få framgång med sin talan, visa att skadan beror på något som huvudmannen svarar för. Den närmare tillämpningen av regler om bevisbörda och beviskrav lämpar sig inte för lagstiftning utan måste avgöras i rättspraxis.

Vi kan konstatera att va-huvudmannens ansvar är begränsat till va-anläggningen och dess funktioner samt till att anslutningarna till och från fastigheterna inom verksamhetsområdet fungerar. Fastighetsägarens ledningar till förbindelsepunkten utgör inte del av den allmänna va-anläggningen. Samtidigt utgör fastighetsägarnas dagvattenledningar, enligt uppgift från Svenskt Vatten, tillsammans nästan 80 procent av landets totala dagvattennät och påverkar därför va-huvudmannens dagvattenhantering. Inte heller vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar utgör normalt del av va-anläggningen. Även om det finns en va-anläggning i ett område ansvarar va-huvudmannen alltså inte för alla typer av översvämningar inom området. För att ansvar ska uppstå ska skadan ha orsakats av vatten som skulle ha letts bort av den allmänna va-anläggningen.

Hur långt sträcker sig en fastighetsägares ansvar för dagvattenhantering?

För att få en förståelse för ansvarsförhållandena mellan kommunen, va-huvudmannen och en enskild fastighetsägare när det gäller hanteringen av dagvatten, följer här också en beskrivning av de enskilda fastighetsägarnas ansvar.

Inom ett verksamhetsområde för dagvatten är en enskild fastighetsägare ansvarig för hanteringen av dagvatten på den egna fastigheten, vilket inkluderar avvattningen inom fastigheten (se mer om detta ansvar enligt miljöbalken nedan). Detta innebär att den enskilde fastighetsägaren ansvarar för att det dagvatten som inte kan infiltrera i marken på den egna fastigheten avvattnas till den förbindelsepunkt som verksamhetsområdets huvudman har anvisat. Förbindelsepunkten är gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation. Förbindelsepunkten kan exempelvis vara en dagvattenbrunn eller ett öppet dike.

Av 21 § lagen om allmänna vattentjänster framgår vidare att fastighetsägaren inte får använda den allmänna va-anläggningen på ett sätt som innebär att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet, så att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller svårighet att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller andra olägenheter

för huvudmannen eller någon annan. Om kommunen med stöd av bemyndigandet i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster har meddelat föreskrifter om fastighetsägarnas användning av den allmänna va-anläggningen är fastighetsägarna skyldiga att följa dessa föreskrifter.

Om fastigheten ligger *inom ett område med detaljplan, men utanför ett verksamhetsområde för dagvatten* enligt lagen om allmänna vattentjänster följer fastighetsägarens ansvar för dagvattenhanteringen av miljöbalkens bestämmelser. Det innebär att hanteringen av dagvattnet blir en miljöfarlig verksamhet om dagvattnet är så förorenat att det går att hänföra till flytande orenlighet med risk för människors hälsa och miljö (9 kap. 2 § 1 MB). Om dagvattnet inte är förorenat på detta sätt behöver fastighetsägaren följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, se mer om detta nedan.

Den enskilde fastighetsägaren är också skyldig att vid en bygg- eller markåtgärd inom fastigheten följa de bestämmelser som kommunen har angett i detaljplanen. Det kan handla om planbestämmelser avseende en viss höjdsättning eller lutning på marken eller att marken inte får hårdgöras.

Om kommunen i en detaljplan har reglerat att en viss skyddsåtgärd ska vidtas innan bygglov eller startbesked kan lämnas är den enskilde fastighetsägaren också skyldig att vidta en sådan åtgärd för att kunna få lov eller startbesked. Det kan exempelvis handla om att fastighetsägaren ska anlägga en vall eller ett avskärande dike för att avvattna marken i en viss riktning.⁵⁷ Se mer om kommunens möjligheter att ställa krav på enskild dagvattenhantering i en detaljplan i avsnitt 8.3.6.

Oavsett om fastigheten ligger inom eller utanför ett område med detaljplan har fastighetsägaren alltså ett generellt ansvar att skaffa sig den kunskap som behövs för att kunna hantera dagvattnet i syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet, dvs. kunskap om hur en dagvattenanordning ska skötas på ett sätt så att dess funktion säkerställs (2 kap. 2 § MB). Fastighetsägaren ska vidare utföra de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att dagvattnet medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3–5 §§ MB). Kravet på hänsyn till omgivningen framgår också av 3 kap. 1 § jorda-

⁵⁷ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/ansvar-for-dagvatten-i-detaljplan/>.

balken, som anger att var och en vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ska ta skäligen hänsyn till omgivningen. Även i 8 kap. 15 § plan- och bygglagen ställs krav på hänsynstagande till omgivningen vid skötsel av en tomt.

En fastighetsägares ansvar för en grannes skador som beror på vatteninträngning från en trasig dagvattenanläggning på fastigheten har också prövats i praxis.

Högsta domstolen har den 21 juni 2021 i mål nr T 3372-20 (Grannhusets vattenskada, NJA 2021 s. 473) prövat frågan om under vilka förutsättningar en fastighetsägare ansvarar för en grannes skador som beror på vatteninträngning från en trasig dagvattenanläggning på fastigheten. I målet redogör Högsta domstolen för tillämpliga bestämmelser i 2 kap. 1 § skadeståndslagen, hänsynsreglerna i 2 kap. 2–5 och 8 §§ miljöbalken samt i 3 kap. 1 § jordabalken, men också för en fastighetsägares ansvar för funktionaliteten hos en anläggning som tillhör fastigheten enligt 8 kap. 14 § första stycket plan- och bygglagen.

Mot bakgrund av bestämmelserna gjorde Högsta domstolen bedömningen att ägaren till en bristfällig anläggning för markavvattning kan bli ansvarig för de skador som anläggningen orsakar omgivande fastigheter.

Domstolen konstaterar att när det finns en inte obetydlig risk för att anläggningen inte längre fungerar på ett tillfredställande sätt, bör det kunna krävas av ägaren att han eller hon vidtar skäligen åtgärder för kontroll av anläggningens skick och funktion och för att avhjälpa brister som riskerar att skada omgivningen. Vid bedömning av vilka åtgärder – och därmed kostnader – som skäligen kan krävas, måste hänsyn framför allt tas till arten och storleken av de skador som kan befaras. Om fastighetsägaren inte vidtar skäligen åtgärder, ansvarar han eller hon – på grund av vad som kan betecknas som en oaktsam underlåtenhet – för skador som uppkommer i omgivningen till följd av anläggningens brister.

Frågan i det aktuella målet var om ägaren, i detta fall en bostadsrättsförening, hade ett ansvar på grund av underlåtenhet. Domstolen konstaterade att när föreningen i det aktuella fallet 2002 tillträdde som ägare var dagvattenanläggningen drygt 70 år gammal. Det fanns mot den bakgrunden anledning att räkna med att anläggningen var i dåligt skick. Föreningen borde enligt domstolen ha insett att brister i anläggningen kunde leda till omfattande skador på omgivningen och att det därför var motiverat att vidta riskmotverkande åtgärder. Den borde därför på eget initiativ ha kontrollerat anläggningen för att bedöma dess skick och underhållsbehov. Även om en inspektion inte nödvändigtvis skulle ha inneburit att bristerna i anläggningen hade upptäckts, skulle den ändå ha haft en påtaglig riskreducerande effekt. Det var därför inte förenligt med skyldigheten att visa hänsyn i rättsförhållandet mellan grannar att avvakta med kontroller och åtgärder till dess att ett läckage uppstod.

Bostadsrättsföreningen bedömdes därmed ersättningsansvarig för grannens skada.

Även avledning av dagvatten som varken räknas som avloppsvatten eller markavvattning enligt miljöbalken, men som orsakar olägenheter för omgivningen, omfattas således av fastighetsägarens ansvar enligt plan- och bygglagen. Enligt 8 kap. 9 § första stycket 2 plan- och bygglagen ska fastighetsägaren ordna en obebyggd tomt som ska bebyggas så att betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer. Bestämmelsen kompletteras av 8 kap. 15 § plan- och bygglagen, som föreskriver att en tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Denna bestämmelse gäller både bebyggda och obebyggda tomter. Om det finns en anordning på tomten som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen, ska den enligt 8 kap. 15 § andra stycket plan- och bygglagen i skäligen utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål.

Vår sammanfattande bild av utmaningarna och förslag från andra utredningar

Vi gör bedömningen att den nya regleringen om vattentjänstplan i lagen om allmänna vattentjänster har förstärkt kommunens ansvar för planering för allmänna och enskilda vattentjänster utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. Vi gör också bedömningen att kommunens ansvar för vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall har tydliggjorts. Av förarbetena framgår dock inte närmare vad som avses med skyfall. Det framgår inte heller att det skulle finnas någon begränsning av vilken mängd dagvatten de allmänna anläggningarna ska kunna ta emot.

Under utredningsarbetets gång har dock frågan uppkommit om det är rimligt att det kommunala ansvaret för hantering av dagvatten inom ramen för lagen om allmänna vattentjänster även bör omfatta skyfall och andra onormala mängder dagvatten. Fråga har också uppkommit om det är rimligt att huvudmannen är skyldig att ta emot dagvatten i förbindelsepunkten även om detaljplanen föreskriver ett lokalt omhändertagande av dagvatten.

Som redogjordes för ovan framgår också av praxis att den allmänna anläggningen bör anordnas och skötas så att anslutna fastigheter statistiskt sett inte löper risk att drabbas av källaröversväm-

ningar med kortare återkomsttid än tio år.⁵⁸ Med en ledning som enbart är avsedd för spillvatten ska en fastighetsägare i princip inte alls behöva räkna med översvämning på grund av regn.⁵⁹ Frågan är vilken kapacitet det innebär att en dagvattenanläggning ska klara. Frågan är också om det är rimligt att utgå från en återkomsttid om 10 år. I takt med att skyfallen blir vanligare innebär detta att kraven på de allmänna dagvattenanläggningarna ökar.

Enligt Svenskt Vattens bedömning är den största utmaningen att lösa frågan hur lagstiftningen ska möjliggöra hantering av dagvatten i befintlig bebyggelse. Organisationens bedömning är att 100 procent av den nederbörd som faller inom en tätorts yta normalt behöver hanteras inom cirka 30 procent av ortens yta, dvs. inom allmän platsmark. Svenskt Vatten framför att denna hantering inte fungerar i dag och att situationen kommer att förvärras med ökande nederbörd på grund av klimatförändringarna. Normalt är det anläggningens dimensionering som sätter gränsen för kapaciteten. I bebyggda områden är det inte lätt för va-huvudmannen att bygga ut anläggningen och öka kapaciteten eftersom va-huvudmannen inte förfogar över marken. Va-huvudmannens ansvar kan därför inte sträcka sig längre än till den befintliga anläggningen. Organisationen framför också att bestämmelserna i plan- och bygglagen lämpar sig bra för hållbar planering och byggande inför framtiden, men att det behövs rättsliga verktyg i lagen om allmänna vattentjänster för att med kortare tidshorisont och i befintlig bebyggelse kunna hantera ökande volymer vatten och samtidigt följa bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken.

Vi kan konstatera att det i dagsläget finns ytterst begränsande möjligheter att ställa specifika krav på dagvattenhantering på en fastighet med stöd av lagen om allmänna vattentjänster. Den möjlighet som finns avser sådana föreskrifter om användningen av en allmän anläggning som får meddelas med stöd av 23 § lagen om allmänna vattentjänster (se regeringens bemyndigande till kommunerna i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster). I sådana föreskrifter kan kommunen peka ut ämnen, föremål och annat som inte får släppas ut i den allmänna va-anläggningen. Det bör genom sådana föreskrifter också vara möjligt för kommunen att inskränka fastighetsägares

⁵⁸ Se NJA 1991 s. 580.

⁵⁹ Se Qviström, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, kommentaren till 13 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-19).

rätt till vattenuttag, särskilt för annat ändamål än som motsvarar hushållsförbrukning, när det annars finns risk för olägenheter vid driften av va-anläggningen. Genom bemyndigandet finns dock inte möjlighet för kommunen att meddela föreskrifter om särskilda anordningar hos fastighetsägaren för att exempelvis rena dag- eller spillvatten. Skälet för detta anges vara att föreskrifter om hur en anläggning bör utföras hör hemma i bygglagstiftningen och inte i va-lagstiftningen.⁶⁰

Branschorganisationen Svenskt Vatten har utarbetat normalförslag till sådana föreskrifter.

I gällande rätt finns inte någon reglerad kontroll eller tillsyn över att kommunens föreskrifter i denna del följs. Det får anses vara regleringens svaga punkt.

Klimatanpassningsutredningen föreslog 2017 en ny bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster med krav på fastighetsägare att ta omhand eller fördröja viss del dagvatten på fastigheten om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänsten avlopp. Utredningens skrev följande.⁶¹

Genom lagändringen införs en möjlighet för kommunen att, om det ger väsentliga fördelar för ordnandet av vattentjänsten avlopp, närmare föreskriva om begränsningar av fastighetsägares rätt att använda vattentjänsten avlopp. Regeln gäller i förhållande till dagvatten. Av 2 § framgår att med vattentjänster avses vattentjänster: vattenförsörjning och avlopp (va). Tjänsten avlopp utgörs av bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats och bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning. För att följa lagens struktur används därför begreppet vattentjänsten avlopp i paragrafen.

Med väsentliga fördelar avses i sammanhanget kostnadseffektiva fördelar för att ordna hanteringen genom anläggningen. Det är kommunen som ska visa att det är mer fördelaktigt att fastighetsägaren hanterar viss del av dagvattnet på den egna fastigheten än andra möjliga åtgärder som skulle behövas vidtas för att anläggningen ska uppfylla lagens krav på skäliga anspråk på säkerhet i förhållande till risken för översvämningsskador. Det räcker inte med en viss fördel utan fördelarna bör vara väsentliga.

Kommunens rätt att meddela föreskrifter är begränsad till att avse regler om användandet av den allmänna va-anläggningen och inte till installationsföreskrifter, det vill säga utförandet av fastighetens va-installation. Förslaget innebär ingen förändring avseende kommunens rättigheter.

⁶⁰ Se prop. 2005/06:78 s. 76 och 77.

⁶¹ Se SOU 2017:42 s. 402 och 403.

Paragrafen är därför kopplad till användningen av anläggningen som till viss del kan begränsas.

Med omhändertag avses att vattnet ska hanteras på ett sådant sätt att det inte belastar den allmänna va-anläggningen. Med fördröja avses att fastighetsägaren ska försena dagvattenavlämnandet för att minska flödestopparna i anläggningen.

En viktig aspekt är den allmänna principen i vattentjänstlagen att fastighetsägaren inte oskäligt får begränsas eller få svårt att använda va-anläggningen. Vad som kan medföra att föreskriften är oskälig i förhållande till fastighetsägaren ska bedömas utifrån ett helhetsperspektiv, men kan exempelvis bestå i att fastighetsägaren orimligt skulle begränsas i nyttjandet av fastigheten eller att kostnaderna för fastighetsägaren att ordna omhändertagande av dagvatten på fastigheten framstår som ekonomiskt oskäliga.

Regeringen gick inte vidare med utredningens förslag. Regeringen konstaterade följande.⁶²

Kommunen är enligt vattentjänstlagen skyldig att ordna dagvattenhanteringen genom en allmän va-anläggning och sörja för hanteringen så länge behovet finns kvar. Kommunens skyldigheter kan aktualiseras både för ny och befintlig bebyggelse. Ansvarsreglerna i vattentjänstlagen ersätter inte det ansvar kommunen har för att ny bebyggelse i detaljplan lokaliseras till lämplig mark utifrån risken för olyckor, exempelvis nederbördsrelaterade översvämningar. Ansvaret enligt vattentjänstlagen aktualiseras endast för skador som beror på va-anläggningen.

Vattentjänstlagens ansvarsregler täcker därmed inte alla typer av översvämningsskador på grund av nederbörd. Exempelvis faller många gånger översvämningar på grund av vatten som rinner ovanpå marken utanför va-huvudmannens ansvar. Detta är vanligt vid kraftiga skyfall.

Klimatanpassningsutredningen föreslår att det i vattentjänstlagen införs en möjlighet att i vissa fall ställa krav på fastighetsägare att hantera dagvatten inom den egna fastigheten. Regeringen anser dock att konsekvenserna av det förslaget behöver analyseras vidare innan det kan ligga till grund för lagstiftning.

Samtidigt gjorde regeringen bedömningen att ansvaret för skydd av egendom i första hand ligger på egendomens ägare. Fastighetsägaren har som huvudregel ingen skyldighet att klimatanpassa sin egendom, men är däremot skyldig att se till att användningen av den egna fastigheten inte orsakar olägenheter i omgivningen (3 kap. 1 § JB). Ansvaret omfattar inte bara när en åtgärd utförs, t.ex. vid byggnation, utan också om försiktighetsåtgärder inte vidtas. Detta ansvar ger fastighetsägaren en drivkraft att undvika byggande på riskfyllda områ-

⁶² Se prop. 2017/18:163 s. 22.

den och att vidta lämpliga skyddsåtgärder. Det gäller alla fastighetsägare, såväl enskilda personer och företag som lokala och statliga myndigheter. Kommunernas ansvar enligt plan- och bygglagen är att lokalisera ny bebyggelse i detaljplan till lämplig mark med hänsyn till risken för olyckor som ras och skred eller översvämning och erosion. Kommunerna har även på vissa andra områden ett ansvar enligt lag. Detta gäller exempelvis enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ansvarsreglerna i lagen om allmänna vattentjänster ersätter dock inte det ansvar kommunen har för att ny bebyggelse i detaljplan lokaliseras till lämplig mark utifrån risken för olyckor, exempelvis nederbördsrelaterade översvämningar. Ansvaret enligt lagen om allmänna vattentjänster aktualiseras endast för skador som beror på va-anläggningen. Ansvarsreglerna i lagen om allmänna vattentjänster täcker därmed inte alla typer av översvämningsskador på grund av nederbörd. Exempelvis faller många gånger översvämningar på grund av vatten som rinner ovanpå marken utanför va-huvudmannens ansvar. Detta är vanligt vid kraftiga skyfall.⁶³

Vi instämmer med regeringens bedömning i ovan nämnda proposition och också i Svenskt Vattens bedömning att hanteringen av dagvatten inom befintlig bebyggelse är en viktig knäckfråga som hänger nära samman med ansvarsregleringen, dvs. vilket dagvatten som bör hanteras inom fastigheten av enskilda fastighetsägare, vilket dagvatten som bör hanteras av va-huvudmannen i en allmän va-anläggning och vilket dagvatten som bör hanteras av kommunen på annat sätt, exempelvis genom planläggning för och byggande av skyfallsgator.

Våra överväganden och förslag i denna del finns i avsnitt 10.6.1.

8.3.6 Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i detaljplan

Inledning

I våra direktiv anges att det vid förtätning av en stadsbebyggelse kan vara svårt att hantera ökade mängder dagvatten inom allmän platsmark, om kapaciteten i det gemensamma dagvattensystemet är otillräcklig. Samtidigt ifrågasätts om det är rimligt att det s.k. va-kollektivet, dvs. de som gemensamt äger de allmänna va-anläggningarna,

⁶³ Se prop. 2017/18:163 s. 19 och 20.

ska står för kostnaden av en utbyggnad av det gemensamma dagvattensystemet. Det gäller inte minst om kostnaden hade kunnat minskas eller helt undvikas genom att i stället anordna en dagvattenanläggning inom kvartersmark. Slutligen anges att kommunens möjligheter att med stöd av 4 kap. plan- och bygglagen reglera dagvattenflöden och garantera en viss dagvattenlösning är begränsade. Detta gäller både i dag och för ett förändrat klimat. Utredningen har därför haft i uppgift att bedöma om kommunens möjlighet att ställa krav på utförande och underhåll av en dagvattenanläggning, t.ex. ett fördröjningsmagasin, ett grönt tak eller annan naturbaserad lösning, behöver utvidgas i syfte att ta hand om vattenflöden och för att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten.⁶⁴

I våra direktiv anges också, i relation till dagvattenfrågorna, att vissa vattenförekomster har dålig status utifrån förekomsten av specifika ämnen som exempelvis koppar eller zink. I sådana situationer får, om miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas, en ny bebyggelse inte uppföras eller utformas på ett sätt som medför att förekomsten av skadliga ämnen ökar. Samtidigt är det otydligt om en kommun, med stöd av bestämmelserna i plan- och bygglagen, kan bestämma att ett visst material inte får användas, t.ex. om en sådan reglering är nödvändig för att en miljö kvalitetsnorm ska kunna följas. Utredningen ska därför bedöma om kommunen i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av en plan inte medför att en miljö kvalitetsnorm överträds.⁶⁵

Slutligen innehåller våra direktiv krav på analys av om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga.⁶⁶ Vi tolkar direktiven som att behovet av analys i denna del både avser dag- och dricksvatten eftersom båda dessa vatten påverkar grundvattentillgången. Vi tolkar också direktiven i dessa delar som att det i första hand handlar om möjligheterna att ställa krav med stöd av plan- och bygglagen.

I detta avsnitt kommer vi att fokusera på kommunens möjligheter att i en detaljplan kunna ställa krav på hantering av dagvattenflöden och hushållning av dagvatten, men också krav på material för att undvika förorening av dagvatten. Vi kommer också att beskriva hanteringen och möjlig hushållning av snö. Vi kommer att ge vår bild

⁶⁴ Se dir. 2021:92 s. 8–10.

⁶⁵ Se dir. 2021:92 s. 11 och 12.

⁶⁶ Se dir. 2021:92 s. 12 och 13.

av utmaningarna och, i anslutning till respektive fråga, också redovisa de förslag till lösningar på dessa frågor som har lämnats av andra utredningar.

Utmaningarna avseende hanteringen av dagvatten i befintlig bebyggelse finns i avsnitten 8.3.5 och 8.3.9. Frågor om krav på anordnande av anläggning för dagvattenhantering och underhåll av sådan anläggning finns i avsnitt 8.3.7. Möjligheterna att ställa krav i samband med bygglov och startbesked behandlas i avsnitt 8.3.8. Utmaningar i relation till frågan om hushållning av dricksvatten finns i avsnitt 9.4.7.

Hantering av dagvatten

Som framgår av vår beskrivning av bestämmelserna i plan- och bygglagen i avsnitt 4.11, kan frågan om hantering av dagvatten vara av avgörande betydelse för genomförandet av en detaljplan och kommunen måste därför i planhandlingarna klargöra att det finns förutsättningar för att kunna hantera dagvattnet. Detta framgår också av praxis.⁶⁷

Vilka planbestämmelser som får anges i en detaljplan eller områdesbestämmelser regleras i 4 kap. plan- och bygglagen. Dagvattenhantering nämns dock inte specifikt i det kapitlet. Däremot framgår att kommunen i detaljplanen har möjlighet att bestämma krav med nära koppling till frågor om hantering av dagvatten. Kommunen kan i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka översvämning eller störning från omgivningen, samt ställa krav på att en skydds- eller säkerhetsåtgärd eller en viss anläggning för vattenförsörjning eller avlopp som inte kommunen ska vara huvudman för kommer till stånd innan lov eller startbesked får ges, för att markens lämplighet för bebyggande ska kunna säkerställas vid en väsentlig ändring av markens användning (se utförlig beskrivning av bestämmelserna i 4 kap. 12 och 14 §§ PBL och förarbetena till dessa i avsnitt 4.11.5). Kommunen kan också meddela planbestämmelser om markens utformning och höjdläge (4 kap. 10 § PBL). Detta skapar vissa förutsättningar för att kontrollera och styra vattnets vägar och exempelvis leda det till utvalda översvämningssytor för hantering av

⁶⁷ Se exempelvis MÖD 2013:14, MÖD:s dom den 7 september 2021 i mål nr P 3023-20 och MÖD:s dom den 2 juni 2023 i mål nr P 345-22.

kraftiga skyfall⁶⁸ samt att bestämma i vilken utsträckning markytan ska vara genomsläpplig, det vill säga inte hårdgjord. En annan möjlig åtgärd är att reglera bebyggandets omfattning över och under mark (4 kap. 11 § PBL). Exempelvis finns möjlighet att förbjuda källare i områden där det är olämpligt med sådana.

Precis som anges i utredningsdirektiven är kommunens möjlighet att i en detaljplan kunna ställa ytterligare krav på hantering av dagvatten begränsad.

Vi kan konstatera att dagens bestämmelser i 4 kap. plan- och bygglagen inte är utformade på ett sådant sätt att vanliga dagvattenfrågor alltid kan omhändertas i detaljplanen. Detta då dagvatten inte alltid innebär en risk för översvämning. Det behöver inte heller vara så att det är omgivningen som ger upphov till störande dagvatten. Även den aktuella nya bebyggelsen i sig kan ge upphov till dagvatten som behöver tas omhand. Vidare kan vi konstatera att dagvatten inte alltid är att se som avlopp (se närmare beskrivning av termerna avlopp respektive dagvatten i avsnitt 8.3.2) och därför inte automatiskt omfattas av bestämmelser om avlopp. Slutligen kan vi konstatera att frågor om dagvatten kan behöva hanteras även om fråga inte är om en väsentlig ändring av markens användning i detaljplanen. Planbestämmelser som det inte finns författningsstöd för är exempelvis bestämmelser om vattenflöden, föroreningsgrad och bestämmelser som anger vilken teknik som ska användas för att reglera dagvattnet.

Parallellt med detta har det under utredningsarbetets gång framförts att det är problematiskt med långtgående krav på hantering av dagvatten vid ny bebyggelse i en detaljplan samtidigt som motsvarande krav inte ställs på befintlig bebyggelse. Detta anses medföra att ny bebyggelse får ta ett större ansvar för kostnaden för hantering av dagvattenfrågor samtidigt som va-avgiften för ny bebyggelse är densamma som för befintlig bebyggelse.

Under utredningsarbetets gång har också förts fram att dagvattenfrågorna och vilka åtgärder som är effektivast för att hantera dagvatten vid planläggning bör bedömas dels utifrån ett vattenavrinningsperspektiv, dels utifrån vilken storlek på en dagvattenanläggning som är mest effektiv, dels utifrån vem som är bäst på att ordna och underhålla en sådan dagvattenanläggning. Om inte detta görs finns en risk för att de åtgärder som föreslås blir ineffektiva och kostnaden för dagvattenhanteringen inom planområdet så hög att

⁶⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 563.

marken inte bedöms som lämplig att bebygga. I denna del vill vi återigen också peka på förarbetena som utgår ifrån att extraordinära åtgärder inte ska behöva vidtas för att marken ska anses lämplig. I bedömningen av om marken bedöms lämplig utifrån kraven i 2 kap. plan- och bygglagen inryms i stor utsträckning ekonomiska överväganden.⁶⁹ Frågan är då om dagens hantering av dagvattenfrågor där samtliga krav bedöms snävt utifrån förutsättningarna i den aktuella detaljplanen är rimlig och lämplig. Läs mer om behovet av vattenavrinningsområdesperspektiv i avsnitt 7.2.10.

Hantering av hushållning med dagvatten

När det gäller frågan om hushållning av dagvatten ser vi en utmaning i att dagens regler i plan- och bygglagen inte gör skillnad på hanteringen av rent och förorenat dagvatten. Inom planlagt område bedöms allt dagvatten i dag som avloppsvatten som ska ledas bort till reningsanläggning oavsett dagvattnets föroreningsgrad. Samtidigt har rent dagvatten en stor potential för återanvändning, exempelvis för bevattning av trädgårdar och parker. Om dagvatten skulle kunna återanvändas på detta sätt skulle det minska behovet av dricksvatten för sådan användning och därigenom minska sårbarheten i vattenförsörjningssystemen. Detta är särskilt viktigt under torra perioder, exempelvis under våren och sommaren, för att motverka vattenbrist. Möjligheterna att meddela planbestämmelser för hushållning av vatten rent generellt är dock svaga. Läs mer om hushållning med vatten i avsnitt 9.4.7.

Hantering av byggnadsmaterial som förorenar dagvatten

Fokus när det gäller dagvattenhantering har historiskt sett främst varit på att avleda vattnet. Detta gäller särskilt dagvatten utanför detaljplanlagt område som inte har bedömts som avloppsvatten.

Sedan bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för vatten förtydligades i miljöbalken har det dock blivit ökat fokus på hantering av dagvatten vid planläggning och byggande även utifrån ett kvalitetsperspektiv.

⁶⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 472 och 473.

Under perioden 2018–2022 gällde också förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön. Syftet med förordningen var att genom minskade utsläpp av mikroplaster och andra föroreningar till vattenmiljön bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet* (läs mer om miljö kvalitetsmålen i avsnitt 6.3.2). Naturvårdsverket fördelade bidraget till investeringar i teknik eller i andra åtgärder som syftade till att antingen rena dagvatten från mikroplaster och andra föroreningar eller på annat sätt minska spridning av mikroplaster och andra föroreningar via dagvatten. Även förstudier och andra förberedande åtgärder inför sådana investeringar kunde få bidrag.

Som vi beskrev i avsnitt 8.2 blir dagvatten som rinner i en bebyggd miljö ofta förorenat. Kvaliteten på dagvattnet varierar kraftigt mellan olika platser och mellan olika årstider och nederbördssituationer. Vattnet innehåller dock ofta en komplex blandning av organiska och oorganiska ämnen som kommer från både naturliga processer och mänsklig påverkan. Trafik, byggnadsmaterial, industriområden, byggarbetsplatser och trädgårdar är de största källorna till föroreningar i dagvatten. De vanligaste föroreningarna som brukar förekomma är partiklar av olika sammansättning, näringsämnen, tungmetaller, vägsalt, olja och vissa bakterier. Senare studier visar att det även förekommer föroreningar i dagvatten som vi inte tidigare kände till, t.ex. mikroplaster och olika organiska föroreningar som alkylfenoler, ftalater, höglfluorerade ämne, organiska tennföreningar, pesticider och PCB.⁷⁰

När det gäller byggnadsmaterial är koppartak det vanligaste exemplet på ett byggnadsmaterial som riskerar att förorena dagvattnet. Samtidigt ligger dessa tak många gånger på kulturhistoriskt värdefulla byggnader där koppartaket bidrar till byggnadens värde. Trots god kunskap om hur regnvattnet för med sig t.ex. koppar- och zinkföreningar förekommer det att dessa material också väljs i nya byggnader. Det finns i dag inte någon möjlighet att i detaljplan eller bygglov föreskriva om särskilda byggnadsmaterial annat än av gestaltungs-skäl. Det finns inte heller någon möjlighet att i en detaljplan eller i ett beslut om bygglov förbjuda visst byggnadsmaterial på grund av risken för förorening av dagvatten. Samtidigt bidrar denna typ av byggnadsmaterial till föroreningar av dagvattnet och därmed

⁷⁰ Se Boverkets rapport 2018:35 s. 17.

också till att äventyrande- och försämringsförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken riskerar att överträdas. Läs mer om detta i avsnitten 7.2.3 och 7.2.4.

Hantering och hushållning av snö

Under utredningsarbetets gång har oklarheter avseende hanteringen av snö förts fram som en del i problematiken med dagvattenhantering. Vi redovisar därför vår bild av denna reglering och hur dessa utmaningar ser ut jämfört med utmaningarna avseende dagvattenhantering till följd av regn.

Snö som faller i större mängder i städer och tätorter är ofta rent generellt en betydande utmaning. För att samhällena ska bli framkomliga och i övrigt fungera behöver stora mängder snö samlas upp och oftast också köras i väg. Snö från trafikerade vägar är samtidigt ofta kraftigt förorenad. Trots det har det tidigare varit vanligt att ihopsamlad snö dumpades på isar eller i närheten av ett vattendrag. I samband med att förorenad snö smälter på våren kan den dock ge upphov till höga lokala koncentrationer av föroreningar i vattendrag.

Regleringsmässigt betraktas snö ibland som avfall och ibland som rent dagvatten. Generellt kan sägas att snö som faller till mark dvs. nysnö bedöms som ren och därför inte som avfall. På samma sätt bedöms snö som röjs bort genom att den plogas eller på annat sätt förs åt sidan i direkt anslutning till snöfall för att göra vägar framkomliga inte heller som avfall. Bortforsling (kvittblivning) av snö räknas däremot som avfall. Det handlar då om att snö som har samlats en tid (t.ex. på uppläggningsplats eller vid en väg) körs iväg med fordon. Sådan snö som behöver forslas bort med något fordon är ett avfall enligt definitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken eftersom syftet är att göra sig av med den.⁷¹ Den räknas därför också som miljöfarlig verksamhet enligt bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna om avfall i 15 kap. miljöbalken innebär bl.a. att den som hanterar avfallet ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska bl.a. tas till den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten och den negativa påverkan som hanteringen kan ha på så-

⁷¹ Se <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/dumpning-och-hantering-av-sno---fragor-och-svar.html>.

dana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt (jfr också kravet på att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken). Bestämmelserna i 15 kap. miljöbalken innebär också att avfallet inte får dumpas eller förbrännas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Slutligen innebär bestämmelserna att platsen där snön lagts upp behöver städas när snön smält bort för att undvika att det blir fråga om nedskräpning. Om skräpet som fanns i snön får ligga kvar på en plats där allmänheten har tillträde eller insyn till kan det vara fråga om nedskräpning. Nedskräpning är inte tillåtet enligt 15 kap. 26 § miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten är vägledande myndighet för dumpning av snö i vatten och Naturvårdsverket är vägledande myndighet när det gäller uppläggning av snö på land. Länsstyrelsen prövar dispenser från dumpningsförbudet i 15 kap. 27 § miljöbalken.

I sin vägledning om snö gör Naturvårdsverket bedömningen att det av bestämmelserna i 29 kap. miljöprövningsförordningen är oklart om uppläggning av snö omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt de generella bestämmelserna om krav på tillstånd eller anmälan om lagringen når upp till viss mängd, oavsett om lagringen sker på en anläggning eller inte. Detta då myndigheten menar att det är tveksamt om det alltid är miljömässigt motiverat med krav på tillstånd eller anmälan för uppläggning av snö.

Både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket skriver i sina vägledningar att det oftast är bättre att lägga bortforslad snö på land än i vatten. Då kan föroreningarna från snön stanna i marken och risken för att de sprids vidare i miljön minskar.⁷²

På motsvarande sätt som gäller för dagvatten finns snö som har ungefär samma kvalitet som regnvatten och därför skulle kunna användas för naturlig infiltrering och därmed hålla uppe grundvattennivåerna och motverka sättningar i marken.

Det finns också metoder för att rena snö och samtidigt utnyttja energiinnehållet i den kalla snön för kylning. Ett sådant exempel finns vid Sundsvalls sjukhus. Sjukhuset är utrustat med en anläggning där snö från parkeringar och gator samlas upp under vintern. Snön täcks därefter med ett två meter tjockt lager av flis. Under detta

⁷² Se <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/dumpning/dumpning-och-hantering-av-sno---fragor-och-svar.html> och <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/regler-kring-upplaggnings-av-sno-pa-land/>.

flislager smälter snön långsamt. Via värmeväxling används sedan det kalla smältvattnet som kylning för att få rätt temperatur på medicinsk utrustning, serverhallar och ett behagligt inomhusklimat i lokalerna. Anläggningen klarar kylningen av sjukhuset en bit in i september varje år.⁷³ Att använda snö och is till kylning har gjorts i alla tider i länder med vårt klimat, men den här typen av avancerad snökyla som finns i Sundsvall är relativt ny. Även för ett snölager där inte energin utnyttjas krävs rening, men där innebär hanteringen enbart kostnader. I Asien har användningar av snökyla ökat på senare år. Enbart Japan har 160 anläggningar.⁷⁴

Vår sammanfattande bild av utmaningarna och förslag från andra utredningar

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns flera utmaningar avseende hanteringen av dagvattenfrågor i detaljplan och områdesbestämmelser. Gemensamt för dessa utmaningar är att dagens bestämmelser i 4 kap. plan- och bygglagen dels inte specifikt reglerar dagvattenfrågor, dels inte heller i övrigt ger tillräckliga möjligheter att ta om hand dessa frågor genom planbestämmelser. Dessa utmaningar leder i sin tur till att kommunerna saknar rättsliga verktyg både för att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid planläggning och för att säkerställa att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning.

Flera tidigare utredningar har gjort samma bedömning om bristen på rättsliga verktyg för kommunerna i detta avseende. Detta framgår av betänkanden respektive rapporter från Klimatanpassningsutredningen, Naturvårdsverket och Miljömålsberedningen.⁷⁵ Även Kungliga ingenjörsvetenskapsakademiens (IVA) har 2021 påtalat denna problematik i rapporten *Hållbar vattenförsörjning i urbana miljöer*.

Miljömålsberedningen lämnade också två förslag till förtydliganden i 4 kap. plan- och bygglagen. Det första förslaget innebar två tillägg i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen för att kommunen i en detaljplan ska få bestämma skyddsåtgärder för att motverka dels

⁷³ <https://www.rvn.se/sv/Utveckling/Miljo/Internt-miljoarbete/Energi/Snokyla-i-Sundsvall/>.

⁷⁴ <https://www.rvn.se/sv/Utveckling/Miljo/Internt-miljoarbete/Energi/Snokyla-i-Sundsvall/>.

⁷⁵ Se SOU 2017:42, Miljödepartementets ärende M2017/02327 och SOU 2020:83.

havs- och vattenförorening, dels negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Syftet med dessa förslag var att ge kommunerna ökad möjlighet att ta hänsyn till havs- och vattenmiljön i sin detaljplanering. Som exempel på negativ påverkan på havsmiljön angavs biologisk mångfald, övergödning och undervattensbuller. Beredningen angav samtidigt att det redan vid planläggningen behövde kunna visas att de aktuella skyddsåtgärderna skulle motverka negativ påverkan på vattenmiljön och att marken därför skulle bli lämplig att bebygga. Beredningen föreslog också ett tillägg i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen för att kommunen i en detaljplan ska få ställa villkor om 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 havs- eller vattenförorening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.⁷⁶ Se avsnitt 2.5.2 för en beskrivning av Miljömålsberedningens övriga förslag i relation till vattenfrågor.

Våra överväganden och förslag i frågan om kommunens möjligheter att reglera frågor om dagvattenhantering, hushållning av dagvatten, hantering av byggnadsmaterial som förorenar dagvatten och hantering och hushållning av snö vid planläggning finns i avsnitten 10.4.1 och 10.4.4.

8.3.7 Otydlig reglering avseende krav på anordnande och underhåll av en dagvattenanläggning

Inledning

I våra direktiv anges att utredningen ska bedöma i vilka skeden som krav på att anordna och underhålla en dagvattenanläggning ska kunna ställas, eftersom frågan behöver kunna hanteras såväl vid detaljplaneläggning och plangenomförande som i drifts- och underhållsskedet. Utredningen ska också bedöma om det är lämpligt att ge kommunen eller va-huvudmannen rätt att i både ny och befintlig bebyggelse förelägga fastighetsägaren att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning, t.ex. när det finns en detaljplanebestämmelse som medger detta.⁷⁷

⁷⁶ Se SOU 2020:83 s. 55–57 och 1521 och 1522.

⁷⁷ Se dir. 2021:92 s. 10.

I avsnitt 8.3.5 har vi beskrivit hur långt det kommunala ansvaret för dagvattenhantering sträcker sig och när den enskilde fastighetsägaren ansvarar för dagvattenhanteringen. I avsnitt 8.3.6 har vi beskrivit hur möjligheterna ser ut för hantering av dagvattenfrågor inklusive frågan om hushållning med dagvatten genom skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.3.8 beskriver vi på vilket sätt dagvattenhantering bör hanteras vid bygglov och startbesked. I avsnitt 8.3.9 beskriver vi ett antal generella utmaningar vid hanteringen av vattenfrågor i relation till gamla detaljplaner och befintlig bebyggelse. I avsnitt 8.3.10 beskriver vi utmaningar kopplade till tillsynen över dagvattenanläggningar.

I detta avsnitt beskriver vi inledningsvis vilka närmare krav som finns på dagvattenanläggningar i dag. Därefter beskriver vi kommunens möjligheter att *vid planläggning* ställa krav på fastighetsägare att inrätta en enskild dagvattenanläggning och vilka utmaningar som finns i denna del. Slutligen beskriver vi kommunens möjligheter att vid planläggning ställa krav på viss placering och utförande av en enskild dagvattenanläggning. Utmaningarna avser således kommunens specifika möjligheter att ställa krav på en fastighetsägare att anordna, underhålla eller byta ut en enskild dagvattenanläggning, oavsett om fråga är om planering för ny bebyggelse inom eller utanför ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser, eller i befintlig bebyggelse.

Generella krav på dagvattenanläggningar

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.12.8 följer kravet på inrättande av en va-anläggning i första hand av det krav på avledning och rening av avloppsvatten som finns i 9 kap. 7 § miljöbalken och 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För sådana anläggningar krävs tillstånd eller anmälan (se mer om dessa krav och utmaningarna i relation till kraven i avsnitt 9.4.5). Av 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår också att utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse är förbjudet om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Förbudet gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

När det gäller anläggningar för hanteringar av annat dagvatten än sådant som räknas som avloppsvatten (se mer om definitionen av termerna avloppsvatten och dagvatten i avsnitt 8.3.2) finns inte några specifika krav i miljöbalken, plan- och bygglagen eller plan- och byggförordningen. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.7 finns dock specifika bestämmelser med krav på dagvatteninstallationer i Boverkets byggregler (avsnitt 6:642). Enligt bestämmelserna ska dagvatteninstallationer kunna avleda regnvatten och smältvatten så att risken för översvämning, olycksfall eller skador på byggnader och mark begränsas. Vidare anges att dagvatteninstallationer ska ha anordningar för avskiljning eller behandling av sådana ämnen som kan störa funktionen eller medföra skador på installationen, avloppsanläggningen eller recipienten. Det är således dessa krav på dagvattenhantering som ägaren av anläggningen ska uppfylla.

Därutöver finns, som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.5, de generella bestämmelserna om krav på hänsyn till människors hälsa och miljön som gäller för dagvattenhantering (jfr 2 kap. 2–5 och 8 §§ MB, 3 kap. 1 § JB) liksom krav på att lokalisering, placering och utformning av anläggningar inte får ske så att den avsedda användningen eller anläggningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (jfr 2 kap. 9 § PBL).

I plan- och bygglagen ställs också krav på att kommunen ordnar och underhåller en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för så att den allmänna platsen kan användas för avsett ändamål (6 kap. 18 och 21 §§ PBL). Detta inkluderar hanteringen av dagvattenet på den allmänna platsen.

I 8 kap. plan- och bygglagen finns också generella bestämmelser med krav på anläggningar och tomter som kan vara relevanta för både allmän och enskild dagvattenhantering (jfr 8 kap. 4, 8, 9, 14 och 15 §§ PBL). Se närmare beskrivning av dessa bestämmelser i avsnitt 4.11.7.

I detta avsnitt vill vi i denna del särskilt peka på bestämmelsen i 8 kap. 14 § plan- och bygglagen med krav på att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen i huvudsak bevaras. En del i detta är att bibehålla eller återställa byggnadsverkets konstruktion, funktion eller användningssätt.

Av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att med termen underhåll avses en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde. Se mer om denna definition under rubriken Definitionen av termen underhåll nedan.

Även bestämmelsen om att en anordning på tomten i skälig utsträckning ska hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål är av vikt i detta sammanhang (8 kap. 15 § PBL).

Under utredningstiden har framkommit att det finns flera utmaningar kopplade till frågan om krav på dagvattenhantering och dagvattenanläggningar. En sådan utmaning gäller avsaknaden av reglering av krav på dagvattenhantering. En annan gäller om Boverket har bemyndigande för sina krav på dagvattenhantering i de delar föreskrifterna inte avser tekniska egenskaper hos byggnadsverk. Se mer om dessa utmaningar i avsnitt 8.3.3.

En annan utmaning som har förts fram under utredningstiden är avsaknaden av krav på underhåll av i första hand enskilda anläggningar och anordningar för dagvattenhantering.

En del i denna utmaning är att det i anläggningsskedet kan finnas ett exploateringsavtal som reglerar vilka dagvattenanläggningar som ska komma till stånd inom ett planområde. När exploateringen är klar och ansvaret går över på fastighetsägarna har kommunen dock inte längre någon part att avtala vidare med om anläggandet och skötseln av dagvattenanläggningarna. Det finns inte heller någon garanti för att anläggningen finns kvar efter att planen är genomförd.

En annan del i denna utmaning är behovet av tillräcklig kompetens och intresse hos den som äger och ansvarar för en dagvattenanläggning för att reningsfunktionen ska kunna upprätthållas. Exempelvis behöver den som ansvarar för en öppen dagvattenlösning i form av ett dräneringsstråk intill en gata se till att stråket med jämna mellanrum töms på sediment för att inte genomsläppligheten och därmed infiltrationsförmågan ska minska. Under utredningstiden har påpekats att sådan kompetens inte alltid finns, exempelvis när anläggningen ägs och sköts av en bostadsrättsförening.

Även medvetenheten hos fastighetsägare om hur hårdgjorda ytor påverkar risken för översvämning och minskar grundvattennivåerna är många gånger inte tillräckligt hög. Vi kan konstatera att det i dag finns en trend mot mer hårdgjorda ytor. Detta gäller både för flerbostadsområden och egnahemsområden. Anledningen anges vara att

hårdgjorda ytor minskar behovet av skötsel, men också att olika typer av hårdgjorda ytor anses ha ett estetiskt värde. Fastighetsägarna förlitar sig i stället på att va-huvudmannen tar hand om nederbörden via dagvattenledningarna och ser inte att deras egna hårdgjorda ytor har någon påverkan på t.ex. risken för översvämning.

Samtidigt ökar vikten av att hantera dagvatten på rätt sätt som en följd av klimatförändringarna. Se mer om detta nedan, men också i avsnitt 6.3.1.

Det har också förts fram att det i första hand är de otydliga kraven och regelverken som medför att dagvattenanläggningarna inte alltid sköts på rätt sätt. Slutligen har framförts att egenkontrollen av enskilda dagvattenanläggningar ofta är bristfällig samtidigt som omfattningen av den kommunala tillsynen varierar över landet. Se mer om tillsynen över dagvattenanläggningar i avsnitt 8.3.10.

Sammantaget kan dessa utmaningar leda till att enskilda anläggningar för dagvattenhantering inte alltid har den funktion som behövs. Det är därför också i nuläget ofta svårt för en kommun att över tid säkerställa funktionen för dagvattenanläggningar på kvartersmark. I flera kommuner har bristande skötsel av enskilda dagvattenanläggningar också lett till att kommunen har tagit över ansvaret för dagvattenanläggningen eller för hanteringen av dagvattnet från den aktuella fastigheten. En utvärdering av en stadsdels s.k. blågröna lösningar och möjligheterna att säkerställa funktion på kvartersmark finns exempelvis från Mariastaden i Helsingborg.⁷⁸

Definitionen av termen underhåll

Som vi nämnde ovan ställer bestämmelsen i 8 kap. 14 § plan- och bygglagen krav på att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen i huvudsak bevaras. En del i detta är att bibehålla eller återställa byggnadsverkets konstruktion, funktion eller användningssätt.

Av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen framgår att med termen underhåll avses en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller

⁷⁸ Se https://helsingborg.se/wp-content/uploads/2021/11/utvardering-mariastaden-slutrapport_liten.pdf.

återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen är således begränsad till åtgärder på en byggnad. Samtidigt kan vi konstatera att termen underhåll i plan- och bygglagen inte används begränsat i bestämmelser avseende byggnader. I stället förekommer termen i bestämmelser om exempelvis underhåll av allmänna platser (6 kap. 1, 21 och 22 §§ PBL), underhåll av byggnadsverk (8 kap. 5 och 14 §§, 9 kap. 8 § och 11 kap. 18 och 27 §§ PBL och 6 kap. 5 § och 9 kap. 13 och 24 §§ PBF) och underhåll av lekplatser och fasta anordningar på lekplatser (8 kap. 15 § PBL).

Definitionen infördes i samband med tillkomsten av den nuvarande plan- och bygglagen även om bestämmelser om underhåll har funnits länge i plan- och byggregelverket. Regleringen av definitionen överensstämmer med Lagrådets förslag. I förarbetena resoneras kring var gränsen bör gå mellan termerna underhåll och ändring. Däremot motiveras inte varför definitionen bör begränsas till byggnader trots att flera av bestämmelserna i lagen avser byggnadsverk och allmänna platser.⁷⁹

Byggnadsverk definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen som en byggnad eller annan anläggning. Även denna definition infördes i samband med tillkomsten av den nuvarande plan- och bygglagen, även om termen byggnadsverk har använts tidigare i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. Vad som avses med uttrycket annan anläggning har inte närmare preciserats i förarbetena till den nuvarande plan- och bygglagen, men i förarbetena till den upphävda lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk framhålls att den lagen var avsedd att vara tillämplig inte bara på byggnader och andra anläggningar som regleras i den äldre plan- och bygglagen, utan även på t.ex. vägar, järnvägar, ledningsnät, plattformar, slussar och dammar.⁸⁰ I praxis har bl.a. trädäck, takkonstruktion utan takbeklädning och byggnadsställning vid byggnad också bedömts utgöra byggnadsverk.

En allmän plats definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen som en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Våra överväganden och förslag avseende definitionen av termen underhåll framgår av avsnitt 10.3.

⁷⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 153 och 154.

⁸⁰ Se prop. 1993/94:178 s. 127.

Förutsättningar för en dagvattenanläggning att hantera skyfall

Som vi beskrev ovan ökar vikten av att hantera dagvatten som en följd av klimatförändringarna.

En allmän dagvattenanläggning är ofta dimensionerad för att ta hand om regn upp till en viss mängd. Faller det mer regn kommer det vattnet inte att tas omhand eftersom ledningsnätet är fullt. Kopplas nya områden med dagvatten på ett befintligt ledningsnät så kommer ledningsnätet inte heller att klara av att ta omhand lika stora regnmängder som tidigare. Eftersom ytorna som servas av ledningsnätet ökar kommer större vattenvolym att behöva samlas upp vid varje regnskur. Samma sak sker om andelen hårdgjord yta eller andelen tak ökar i ett område. Även mark som inte är hårdgjord blir vattenmättad vid skyfall. När all mark har blivit vattenmättad rinner dagvattnet åt det håll som marken lutar mot olika lågpunkter.

Även på allmän platsmark har kommunen ofta önskemål om lätt-skötta ytor som har låga driftskostnader. Av den anledningen väljer kommunen ofta hårdgjorda ytor trots att dessa försvårar dagvattenhanteringen. Om kommunen inte har en helhetssyn i dessa frågor riskerar kommunens olika enheter att motarbeta varandra.

En allmän anläggning för dagvattenhantering har ofta kapacitet att hantera stora mängder vatten. I broschyren *Tillsammans kan vi klimatsäkra samhället!*⁸¹ exemplifieras detta genom skyfallet som ägde rum i Malmö 2014. Vid denna tidpunkt kunde stadens dagvattensystem svälja så mycket dagvatten som motsvarade volymen i elva Turning Torsos. När systemet var fullt och marken var mättad av vatten föll det uppskattningsvis ytterligare så mycket regn att det motsvarade volymen i 54 Turning Torsos. Skyfallet uppmätte mer än 120 mm regn på 24 timmar över centrala Malmö. Slutsatsen var att det varken är tekniskt eller ekonomiskt rimligt att hantera skyfall enbart i slutna rörsystem. Detta då volymen vatten vid skyfall helt enkelt är för stor och kommer för snabbt.

Vi kan konstatera att dagvattensystemen är skapade för att hantera regn upp till en viss nivå. En vanlig nivå är upp till ett s.k. 10-årsregn. Det innebär att regnet har en återkomsttid på som längst 10 år. Regn som återkommer mer sällan än vart 10 år behöver då hanteras även på annat sätt än genom den allmänna va-anläggningen. Ett

⁸¹ Broschyr från Föreningen Sveriges Stadsbyggare, Svensk Försäkring och Svenskt Vatten.

sådant sätt kan vara att kommunen har planerat för särskilda breda skyfallsgator eller för uppsamling av vatten i exempelvis en damm.

Vi gör bedömningen att de pågående klimatförändringarna och den därmed ökande risken för skyfall tillsammans med förtätningen av befintlig bebyggelse medför stora utmaningar när det gäller funktionen och framför allt kapaciteten hos befintliga dagvattensystem.

Samtidigt kan vi konstatera att det finns gott om exempel på bra tekniska lösningar för hantering av dagvatten. Det sker också en omfattande utveckling på området och erfarenheten av de olika lösningarnas för- och nackdelar växer. Trots det finns det också många tekniska utmaningar. De befintliga systemen är omfattande och de är utvecklade under lång tid. Det kan inte anses realistiskt att gräva upp alla äldre ledningsnät och ersätta dem med nya även om det skulle ge en bättre funktion.

Genom att bygga in olika sorters tröghet och fördröjning i systemen skulle systemen bli robustare. Ledningsnäten skulle då fyllas på i långsammare takt och inte bli överfulla lika snabbt. Öppna dagvattenlösningar är normalt också mer flexibla och kan hantera större regn bättre. Samtidigt tar de normalt en större markyta i anspråk på kvartersmark eller allmän platsmark än vad nedgrävda rör gör. I takt med att bebyggelse förtätas minskar också andelen tillgängliga ytor för öppna dagvattenlösningar. Även markpriset påverkar intresset för att använda mark till utrymmeskrävande öppna dagvattenlösningar. Även om det långsiktigt skulle skydda samhället bättre med ett komplement av öppna enskilda dagvattenlösningar till de befintliga allmänna anläggningarna, blir sådana lösningar sällan verklighet om inte krav på detta ställs.

Samtidigt bidrar lokalt omhändertagande av dagvatten på kvartersmark också till ett upprätthållande av grundvattennivåerna. Om grundvattennivåerna inte upprätthålls kan det öka risken för sättningar i marken. Sättningarna kan i sin tur orsaka skador på byggnader, gator och annan infrastruktur. Även om det i normalfallet är viktigt att undvika att infiltrera förorenat dagvatten eller infiltrera genom förorenad mark, behöver alltså en avvägning göras i förhållande till risken för att grundvattennivåerna inte kan upprätthållas. Se mer om utmaningarna avseende grundvattennivåerna i avsnitt 9.4.2.

Som vi beskriver i avsnitt 8.3.5 och som också Klimatanpassningsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Vem har ansvaret?*⁸²

⁸² Se SOU 2017:42 s. 332.

är det oftast fastighetsägaren som har ansvaret för dagvattenhanteringen på den egna fastigheten. Detta gäller samtidigt som en enskild fastighetsägare har svårt att helt på egen hand utföra tillräckliga åtgärder för att skydda sig mot t.ex. översvämningar. Att fastighetsägaren har ansvaret innebär i stället att denne får ta konsekvenserna av översvämningen. I praktiken innebär detta att kostnaderna för hanteringen av översvämningen oftast tas via boendeförsäkringen och därmed belastar försäkringskollektivet. Enligt Klimatanpassningsutredningen är enskilda fastighetsägare oftast inte medvetna om sitt stora ansvar utan förutsätter ofta att kommunen hanterar dessa frågor.

Det har i vårt utredningsarbete framförts att det inte är helt osannolikt med en framtida utveckling där ägare till fastigheter som anses ha hög risk för skador orsakade av t.ex. översvämning, antingen får betala en högre försäkringspremie eller inte kan försäkra sin fastighet överhuvudtaget.

Kommunens möjligheter att vid planläggning ställa krav på fastighetsägare att inrätta en enskild dagvattenanläggning

Som vi beskriver inledningsvis i avsnitt 4.13.1 gäller bestämmelserna om krav på dagvattenhantering som en vattentjänst enligt lagen om allmänna vattentjänster parallellt med bestämmelserna i plan- och bygglagen. Där beskrivs även att inom ett verksamhetsområde för dagvatten utgör bestämmelserna i plan- och bygglagen ett verktyg för kommunen att närmare reglera de fysiska förutsättningar som behövs för dagvattenhanteringen.

Frågan i detta avsnitt är vilka möjligheter kommunen har vid planläggning att med stöd av bestämmelserna i plan- och bygglagen ställa krav på enskilda fastighetsägare att hantera dagvatten genom en enskild dagvattenanläggning.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.6 har kommunerna möjlighet att ställa vissa krav på hantering av dagvatten vid planläggning. En sådan möjlighet är att ställa krav på att en viss anläggning för avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd innan lov eller startbesked kan ges (4 kap. 14 § 1 PBL). Denna möjlighet gäller dock endast när planen innebär en väsentlig ändring av markens användning.

Samtidigt förordas i Boverkets vägledning att tekniska anläggningar för hantering av dagvatten bör lokaliseras till kvartersmark avsedd för allmännyttiga tekniska anläggningar. I den mån en del av en allmän anläggning kan anses vara miljöskapande och tillföra värden kan den placeras inom allmän plats. I detta sammanhang beskrivs inte att kommunen har en möjlighet att ställa krav på att en viss anläggning för avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd innan lov eller startbesked kan ges.⁸³

Vi kan konstatera att kommunen har vissa verktyg för att kunna ställa krav på fastighetsägare att hantera dagvatten. Däremot är kommunens möjlighet att ställa krav på inrättande av en dagvattenanläggning som kommunen inte ska vara huvudman för innan lov eller startbesked får ges begränsade. Ett sådant villkor får exempelvis inte ställas om detaljplanen i huvudsak reglerar befintliga förhållanden. I situationer med förtätning eller utveckling av mark som redan tidigare har använts för samma användning går bestämmelsen i 4 kap. plan- och bygglagen inte heller att använda. Vi kan också konstatera att nuvarande vägledningar inte närmare beskriver i vilka situationer det kan vara lämpligt att planlägga för enskild dagvattenhantering genom en dagvattenanläggning på kvartersmark. Detta medför att landets kommuner inte går vidare med sådana krav även om de skulle innebära en mer kostnadseffektiv hantering av dagvattnet. Detta kan i sin tur medföra att planläggning för viss ny bebyggelse inte blir av eftersom sådan automatiskt innebär en hög kostnad för dagvattenhanteringen för kommunen.

Se våra överväganden och förslag i denna del i avsnitten 10.4.4, 10.4.7 och 10.6.2.

Kommunens möjligheter att ställa krav på viss placering och utförande av en enskild dagvattenanläggning

I avsnitt 4.11.5 har vi redogjort för kommunernas möjligheter att med stöd av 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen få bestämma om placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter.

Av praxis framgår att dessa bestämmelser har kunnat avse bl.a. en byggnads läge på tomten, fasadmaterial, takvinkel, taktäckningsmaterial och färg. Även planbestämmelser med krav på en viss grund-

⁸³ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/ansvar-for-dagvatten-i-detaljplan/>.

läggningsmetod för att undvika rasrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas har förekommit.⁸⁴

Såvitt känt har bestämmelsen inte i övrigt använts för att bestämma om en viss dagvattenhantering eller en viss placering eller utformning av en dagvattenanläggning.

Se våra överväganden och förslag i denna del i avsnitt 10.4.4.

8.3.8 Oklarheter avseende hanteringen av frågor om dagvatten i bygglov, förhandsbesked och startbesked

Inledning

I våra direktiv anges att dagvattenfrågor inte ingår i bygglovsprövningen inom områden med detaljplan. Samtidigt anges att frågor om dagvatten är av den karaktären att de skulle behöva beaktas även i sådana ärenden. Det gäller inte minst när fråga är om äldre detaljplaner där dagvattenfrågorna inte alltid har utretts i planen i den omfattning som borde ha gjorts. Utredningen ska därför bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den bygg rätt som följer av detaljplanen.⁸⁵

I avsnitt 4.11.8 har vi beskrivit regelverket för prövning av dagvattenfrågor i förhandsbesked, bygglov och startbesked på en övergripande nivå. I detta avsnitt fördjupar vi beskrivningen av prövningen av dagvattenfrågor i dessa situationer.

Prövning av bygglov inom ett område med detaljplan

Vid prövning av förutsättningarna för att ge bygglov för en åtgärd inom ett område med detaljplan framgår av 9 kap. 30 § plan- och bygglagen bl.a. att åtgärden inte får strida mot detaljplanen. Byggnadsnämnden följer upp exempelvis följande typer av planbestämmelser med koppling till dagvattenhantering:

- markytans utformning och höjdläge (4 kap. 10 § PBL),
- skyddsåtgärder för att motverka översvämning (4 kap. 12 § PBL),

⁸⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 578 och 579.

⁸⁵ Se dir. 2021:92 s. 10 och 11.

- villkor om att bygglov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att en viss anläggning för avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för har kommit till stånd (4 kap. 14 § PBL),
- villkor om att bygglov 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 på tomten (4 kap. 14 § PBL), eller
- dagvattenanläggningens fysiska utbredning, exempelvis dammens eller fördröjningsmagasinets utbredning och djup.

Av den vatten-/dagvattenutredning som har tagits fram under planarbetets gång bör förutsättningarna för uppfyllande av vattenfrågorna liksom hur dessa är tänkta att hanteras – både i planen och vid genomförandet av denna – framgå.

Om frågan om dagvattenhantering inte är reglerad i detaljplanen är kommunens möjligheter att ställa krav på viss dagvattenhantering begränsad till de möjligheter som framgår av 2 kap. 9 § och 8 kap. 9 och 11 §§ samt 12 § första stycket plan- och bygglagen.

Detta innebär att byggnadsnämnden kan ställa krav på att placering och utformning av byggnadsverk inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär betydande olägenhet (2 kap. 9 § PBL). Vidare ska en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på tomten samt ordnas så att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer (8 kap. 9 § 2 PBL). Kraven på obebyggda tomter ska även tillämpas på bebyggda tomter i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 11 § PBL). Flera av kraven gäller också på allmän plats (8 kap. 12 § PBL).

Bedömningen av vad som utgör betydande olägenheter enligt 8 kap. 9 § plan- och bygglagen måste göras med hänsyn till förhållandena som råder på platsen. I kraftigt sluttande terräng är det till exempel naturligt att dagvatten från en högre belägen tomt i viss utsträckning rinner ner till lägre belägna tomter.⁸⁶ Är förhållandena på

⁸⁶ Se prop. 1985/89:1 s. 518.

platsen komplicerade och det sedan tidigare finns kända problem relaterade till dagvattnet i området kan det tala för att det krävs mer utredning för att kommunen ska kunna bedöma om dagvattenhanteringen kommer att leda till betydande olägenheter för närboende. Under sådana förhållanden är det normalt inte tillräckligt att frågan hanteras inom ramen för det tekniska samrådet. I detta sammanhang är det dock viktigt att påpeka att det endast är de tillkommande flödena som förorsakas av den ändrade markanvändningen som omfattas av bedömningen av om det är möjligt att ordna dagvattenhanteringen på fastigheten, utan att det uppstår betydande olägenheter för omgivningen. Existerande olägenheter av dagvatten orsakade av områdets topografi och de omkringliggande fastigheternas belägenhet, som föreligger oavsett om fastigheten bebyggs eller inte, behöver inte lösas för att bygglov ska kunna beviljas.⁸⁷

I Boverkets vägledning anges att vissa krav som ställs på obebyggda tomter som ska bebyggas har betydelse för ekosystemtjänster (8 kap. 9 § PBL). Dessa krav gäller oavsett om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig eller inte enligt plan- och bygglagen. Kravet på att naturförutsättningarna så långt möjligt ska tas tillvara gäller bl.a. topografin, eftersom den har betydelse för dagvattenfördröjning. Även markens beskaffenhet kan ha betydelse för infiltration och fördröjning av dagvatten. Det kan till exempel vara lämpligt att vara varsam med en lerig jord för att inte förstöra dess vattenhållande förmåga. Även på bebyggda tomter kan byggnadsnämnden ställa krav angående naturförutsättningar så länge det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 10 § PBL). Enligt Boverkets bedömning innebär detta att byggnadsnämnden kan ställa krav på tomtens förutsättningar för att till exempel hantera dagvatten.⁸⁸

Prövning av förhandsbesked och bygglov utanför ett område med detaljplan

För att byggnadsnämnden ska kunna göra en bedömning av vattenfrågorna i förhandsbesked eller bygglov för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, krävs normalt att den sökande har bifogat en

⁸⁷ Se MÖD 2021:31.

⁸⁸ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/ekosystemtjanster/pbl/krav/>.

vatten-/dagvattenutredning till sin ansökan. Detta gäller särskilt om den sökande har för avsikt att hårdgöra ytor på fastigheten. Hur omfattande utredning och precisering som krävs när det gäller frågan om dagvattenhantering och i vilket prövningsskede - förhandsbeskedet, bygglovets eller startbeskedet - frågan ska behandlas, beror på omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna ge ett positivt förhandsbesked räcker dock ofta att det inte framkommer att det skulle saknas förutsättningar att ordna dagvattenhanteringen inom den egna fastigheten.⁸⁹ Om frågan om den aktuella markens lämplighet för bebyggelse är avgjord genom ett tidigare lämnat förhandsbesked, återstår vid bygglovsprövningen endast att pröva om övriga förutsättningar för att bevilja bygglov är uppfyllda.

Dessa krav framgår av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Utöver ovan nämnda krav i 2 och 8 kap. ska vid en bygglovsprövning för en byggåtgärd utanför ett område med detaljplan också övriga krav i 2 kap. uppfyllas. Det gäller exempelvis kravet på att följa bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Åtgärden får inte heller strida mot områdesbestämmelser eller förutsätta planläggning enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen. För vissa mindre åtgärder gäller särskilda bestämmelser i 9 kap. 31 a § plan- och bygglagen.

Prövning i startbesked

Frågor som rör tekniska egenskapskrav och hur dagvattenåtgärder slutligen ska utformas hanteras normalt i samband med det tekniska samrådet och startbeskedet. Det kan då handla om att byggnadsnämnden begär in ritningar över den yttre installationen för vatten och avlopp för att säkerställa att projekteringen uppfyller bestämmelserna om avledning av dagvatten i avsnitt 6:642 i Boverkets byggregler (se mer om olika tekniska egenskapskrav i avsnitt 4.11.7). Det kan också handla om att byggnadsnämnden kräver en redovisning av dimensioneringen av en i bygglovshandlingarna föreskriven stenkista. Inför beslut om startbesked säkerställer byggnadsnämnden även att förslaget till kontrollplan innehåller de kontrollpunkter både för projektering och utförande av hantering av dagvatten som behövs.

⁸⁹ Se exempelvis MÖD:s dom den 17 augusti 2021 i mål nr P 12211-20.

Vår sammanfattande bild av utmaningarna

Under utredningstiden har det framkommit att det råder stor osäkerhet huruvida byggnadsnämnden kan ställa särskilda krav på dagvattenhantering i samband med bygglovsprövning, om den aktuella byggåtgärden ska utföras inom ett område med detaljplan.

I områden där det saknas allmänt dagvattennät eller utanför detaljplanelagt område ställs ofta krav på fastighetsägaren att själv ta hand om eventuellt dagvatten inom den egna fastigheten. Detta kan göras på olika sätt, t.ex. genom att husgrundsdräneringen leds till en stenkista där det får infiltrera i marken. Takvatten kan också ledas ut på gräsmattan eller ledas till en s.k. stenkista. En stenkista är normalt en grop fylld med makadam eller sten. Det blir också allt vanligare att särskilt villaägare under växtsäsongen väljer att samla upp takvattnet för att använda det till bevattning av grönsaksodlingar, hobbyväxthus eller andra odlingar.

Frågor om sådant lokalt omhändertagande av dagvatten på en fastighet utanför ett verksamhetsområde för dagvatten regleras vid nybyggnad ofta i samband med bygglov. Det har dock ifrågasatts vilket stöd sådana kommunala krav har.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.7.

8.3.9 Begränsade möjligheter att ställa krav på dagvattenhantering i befintlig bebyggelse

Inledning

Den befintliga bebyggelsens påverkan på vattenmiljön sker ofta genom avrinningsproblem och föroreningar från dagvatten. Föroreningarna kan komma från exempelvis hårdgjorda ytor, olyckor, nedskräpning och naturkatastrofer såsom översvämningar.

För att kunna hantera denna typ av utmaningar skulle olika typer av åtgärder behöva vidtas i bebyggelsen, i syfte att minska den negativa påverkan på omkringliggande vattenförekomster och på recipienten i vattenavrinningsområdet. Kommunen har inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken möjlighet att komma till rätta med flera föroreningar, exempelvis genom att ställa krav på lämplig reningsteknik. Utifrån ett plan- och byggperspektiv är kommunens möjlig-

heter att förebygga och åtgärda sådana utmaningar dock ofta begränsade inom ramen för en befintlig detaljplan.

Även om det av 12 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden ska följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning, finns inte någon skyldighet för kommunen att upphäva eller ändra en detaljplan exempelvis på grund av en ökad risk för översvämning. I stället är det i plan- och bygglagen uttryckt så att huvudregeln är att kommunen inte får ändra detaljplanen under genomförandetiden utan berörda fastighetsägars samtycke, men att detta inte gäller om nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunde förutses när planen antogs uppkommer (4 kap. 39 § PBL).

Här kan man tänka sig att exempelvis en risk för översvämning skulle kunna vara en sådan omständighet. Även i ett sådant fall skulle dock fastighetsägaren ha rätt till ersättning och beviljade bygglov eller förhandsbesked skulle inte påverkas.

Från kommunalt håll har med hänsyn till risken för ersättningskrav mot kommunen anförts att ett upphävande av en detaljplan under genomförandetiden i praktiken inte framstår som möjligt, utan att det i så fall i stället handlar om att avvakta till dess genomförandetiden har gått ut. När genomförandetiden har gått ut kan detaljplanen ändras, men det påverkar ändå inte den befintliga bebyggelsen. Bestämmelserna i plan- och bygglagen innebär således i första hand ett skydd för fastighetsägaren när en detaljplan väl har antagits.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.8 finns vissa möjligheter att genomföra åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan. Nedan beskriver vi vilka utmaningar vi har identifierat i relation till dessa möjligheter. Vi beskriver också ett antal utmaningar i relation till förutsättningarna för ändring eller upphävande av en plan.

Utmaningar avseende kommunens möjligheter att ställa krav på en fastighetsägare att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning i befintlig bebyggelse beskrivs i avsnitt 8.3.7 ovan.

Förutsättningarna för avvikelser från en plan

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.8 framgår förutsättningarna för att ge bygglov av bestämmelserna i 9 kap. 30–32 a §§ plan- och bygglagen. De inledande bestämmelserna beskriver de grundläggande förutsättningarna för att ge bygglov för en åtgärd inom respektive utanför ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser. För en åtgärd som ska vidtas inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser gäller att åtgärden inte får strida mot planen. I bestämmelserna 9 kap. 31 b och 31 c §§ plan- och bygglagen anges dock ett antal situationer då bygglov eller marklov (jfr 9 kap. 35 § andra stycket PBL) får ges trots att åtgärden avviker från planen. Dessa situationer är för det första om avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelserna är liten. För det andra om åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När genomförandetiden för en detaljplan har gått ut får bygglov därutöver ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen.

Av förarbetena⁹⁰ framgår att åtgärder som innebär en liten avvikelse exempelvis kan vara att en byggnad placeras någon meter in på s.k. punktprickad mark eller att högsta tillåtna byggnadshöjd eller tillåten byggnadsarea överskrids av byggnadstekniska skäl. Åtgärden får dock inte strida mot syftet med planen eller medföra någon inskränkning i grannes möjlighet att utnyttja sin mark. Hänsyn behöver också tas till åtgärdens prejudicerande effekt om den skulle upprepas på alla fastigheter inom det aktuella området. Utplacering av byggnader för att tillgodose den allmänna nyttan (t.ex. transformatorer och toaletter) eller trevnaden (t.ex. kiosker och uteserveringar) bör i många fall kunna bedömas som mindre avvikelser, såvida inte läget är så känsligt att en planändring behövs.

Det finns en stor mängd praxis avseende vilka avvikelser som ska anses vara små.⁹¹

⁹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 714 och prop. 1989/90:37 s. 54–56.

⁹¹ Se RÅ 1990 ref. 53 I, 1991 ref. 57, 1991 re. 68, 1992 ref. 2, 2002 ref. 63, 2010 ref. 21 samt MÖD 2012:25, 2012:30, 2012:43, 2016:2, 2018:4 och 2018:17.

När det gäller avvikelssituationen att åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, framgår av förarbetena att det kan vara fråga om exempelvis att anlägga en mindre transformatorstation på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas, för att det ska vara möjligt att försörja den planlagda bebyggelsen med el. Det bör vidare vara möjligt att medge ett bullerplank på mark som enligt planen inte får bebyggas, om bullerplanket är nödvändigt för att planområdet ska kunna bebyggas i övrigt på det sätt som detaljplanen anger. Det kan även tänkas att det ibland finns behov av skydds- och säkerhetsåtgärder som behöver kunna vidtas eller utföras på ett sätt som strider mot detaljplanen. Även efter det att ett område har bebyggts kan det under genomförandetiden uppstå behov av att medge lov för åtgärder av begränsad omfattning som avviker från planen, men som är nödvändiga för att bebyggelsen ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Det kan t.ex. avse sådana nödvändiga ändringar som behövs för att tillgodose myndighetskrav avseende sopsortering m.m. Ibland kan det också visa sig att en planlagd gång- och cykelväg behöver läggas i en något annorlunda sträckning genom en park eller ett naturområde än vad detaljplanen anger.

Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att den nödvändiga åtgärden aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt. Regeringen betonade att avsikten inte heller är att göra det möjligt att bygga väsentligt mer på en viss plats utifrån mera allmänt hållna överväganden, t.ex. att det utifrån ekonomisk synvinkel bedöms vara mer fördelaktigt att öka exploateringsgraden inom ett visst område. Om detaljplanen anger att marken endast får bebyggas med t.ex. ett visst antal våningar eller kvadratmeter, är det inte tänkt att bestämmelsen ska ge stöd för att mer allmänt kunna avvika från sådana begränsningar.⁹² I författningskommentaren anförde regeringen vidare.⁹³

Vägledning för vad som avses med ”detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte” kan hämtas från förarbetena till gällande bestämmelser.⁹⁴ För att en avvikelse ska godtas krävs ett nära samband mellan den markanvändning som planen anger och den aktuella åtgärden. I första hand öppnar bestämmelsen för avvikelser från de frivilliga bestämmelserna som reglerar placering, utformning och utförande av byggnads-

⁹² Se prop. 2013/14:126 s. 177–180.

⁹³ Se prop. 2013/14:126 s. 308 och 309.

⁹⁴ Se prop. 1989/90:37 s. 56.

verk (4 kap. 16 § 1). Det kan framför allt bli aktuellt i sådana projektanknutna detaljplaner, där projektering och planläggning sker parallellt. Vid projekteringen kan det exempelvis visa sig att utformningen eller utförandet kan behöva justeras i förhållande till planbestämmelserna för att få godtagbara tekniska lösningar eller för att tillgodose krav på tillgänglighet.

Genom denna nya bestämmelse blir det möjligt att godta vissa åtgärder som avviker från en plan men som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades. En grundläggande förutsättning för att en avvikelse ska kunna godtas enligt den nya bestämmelsen är att avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte.

Även denna bestämmelse (9 kap. 31 c § PBL) har prövats ett antal gånger i praxis.⁹⁵

När det gäller avvikelssituationen att åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, framgår av förarbetena att åtgärden antingen ska tillgodose ett behov som är väsentligt för flera människor eller ska vara till nytta för samhället eller en bredare allmänhet. Att en åtgärd tillgodoser ett behov som är väsentligt för flera människor kan till exempel handla om uppförande av en komplementbyggnad till ett flerbostadshus för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd som enligt detaljplanen inte får byggas. En åtgärd som tillgodoser ett behov för ett enstaka en- eller tvåbostadshus kan således inte medges med stöd av bestämmelsen. Om åtgärden däremot avser att tillgodose ett angeläget behov som är gemensamt för boende i flera en- eller tvåbostadshus, bör det emellertid vara möjligt att godta en avvikelse. Ett exempel på en sådan åtgärd är gemensamma förråd eller garage som uppförs för att användas av flera husägare gemensamt. Att en åtgärd tillgodoser ett "allmänt intresse" kan handla om exempelvis väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. Motsvarande avvikelser bör även vara möjliga inom kvartersmark som används för olika offentliga verksamheter, t.ex. mark som i en detaljplan är avsedd att användas för friluftsliv, idrott, kultur, skola, hamnverksamhet eller större parkeringar.⁹⁶

Även denna avvikelssituation har prövats i praxis. Fallen avser normalt uppförande av torn, mast eller station för telekommunika-

⁹⁵ Se exempelvis MÖD:s domar den 2 november 2017 i mål nr P 3452-17 och den 3 maj 2022 i mål nr P 1852-22.

⁹⁶ Se prop. 2013/14:126 s. 309 och 310.

tion.⁹⁷ Det finns också ett fall där en pumpstation för spillvatten ansågs förenlig med planens övergripande syfte samtidigt som den tillgodosåg ett allmänt intresse.⁹⁸

Slutligen när det gäller avvikelssituationen att åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen, anges i förarbetena att det handlar om följande åtgärder.⁹⁹

Service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden kan godtas i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Det kan även vara fråga om att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, t.ex. som ett litet arkitektkontor eller en frisörsalong. Det är således fråga om att en avvikelse ska kunna ges i förhållande till den användning som kommunen har bestämt i detaljplanen enligt 4 kap. 5 §, dvs. i förhållande till planens s.k. användningsbestämmelser. Däremot medger punkten 2 inga ytterligare avvikelser i förhållande till s.k. egenskapsbestämmelser, t.ex. att viss mark enligt planen inte får bebyggas, utöver vad som följer av punkten 1 och 31 b §. Med att ”verksamheten ska utgöra ett komplement till den användning som har bestämts i planen” avses att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Det är därför inte möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat ändamål än bostäder. Att komplementet ska vara ”lämpligt” i förhållande till den användning som har bestämts i planen innebär att stor vikt måste fästas vid den kompletterande åtgärdens omgivningspåverkan. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör således inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Därutöver måste även den allmänna trevnaden beaktas. Lov bör t.ex. inte ges i ett bostadsområde för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som upplag för olika slag av varor eller materiel. I dessa fall bör åtgärden i stället prövas genom att planen ändras.

Innan bygglov får ges för en åtgärd som innebär en avvikelse från planen måste berörda grannar höras.

Förutsättningarna att ge bygglov med stöd av möjligheterna att avvika från en plan begränsas av bestämmelserna i 9 kap. 31 d och

⁹⁷ Se exempelvis NJA 2020 s. 786 och MÖD 2021:19.

⁹⁸ Se MÖD:s dom den 15 juni 2018 i mål nr 975-18.

⁹⁹ Se prop. 2013/14:127 s. 310 och 311.

31 e §§ plan- och bygglagen. Dessa begränsningar finns dels för att avvikelser från planen inte ska bli för stora, dels för att avvikelserna inte får medföra en betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Vi kan konstatera att det i gällande rätt finns flera möjligheter till avvikelser från en detaljplan. Samtidigt är vår bild att dessa möjligheter normalt inte är tillräckliga för att ge utrymme för sådana större ingrepp i befintlig bebyggelse som kan behövas för att hantera t.ex. skyfall och översvämningsrisker.

Se våra överväganden och förslag i denna fråga i avsnitt 10.4.8.

Förutsättningarna för ändring eller upphävande av en detaljplan

Processen för att ändra en detaljplan eller för att upphäva en detaljplan och ersätta den med en annan, är både tidsödande och kostsam. Enligt 4 kap. 39 § första stycket plan- och bygglagen får en detaljplan inte, som huvudregel, ändras före genomförandetidens utgång om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det. Ett skäl för detta är att en markägare är garanterad sin byggrätt om en ansökan om lov görs innan genomförandetidens utgång.

Om kommunen ändå ändrar en detaljplan innan genomförandetidens utgång kan kommunen komma att behöva betala ersättning för den skada rättighetsägarna lider av ändringen eller upphävandet (14 kap. 8 och 9 §§ PBL). Efter genomförandetidens utgång kan kommunen dock ändra eller upphäva planen utan att någon rätt till ersättning av den anledningen uppkommer för berörda markägare (4 kap. 40 § PBL).

De två undantagsmöjligheter som finns från huvudregeln i 4 kap. 39 § första stycket plan- och bygglagen är om en ändring eller ett upphävande behövs på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen eller för införande av bestämmelser om fastighetsindelning eller markreservat (4 kap. 39 § andra stycket PBL).

Av intresse i detta sammanhang är den första undantagsmöjligheten, som avser situationen att nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunde förutses vid planläggningen medför ett behov av ändring eller upphävande. Frågan är i vilka situationer mer konkret som lagstiftaren ser framför sig för att detta undantag ska kunna bli

tillämpligt och om exempelvis en kraftigt försämrad vattenstatus skulle kunna vara ett sådant nytt förhållande.

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att det måste vara fråga om sådana nya förhållanden som inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan bemästras på annat sätt än genom ändring eller upphävande av planen.¹⁰⁰ Av senare förarbeten framgår vidare att detaljplaner vars genomförande skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds kan behöva ändras eller upphävas med stöd av detta undantag. En sådan ändring eller ett sådant upphävande av planen kan således beslutas mot de berörda fastighetsägarnas bestridande på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt. I sådana fall har rättighetshavarna rätt till ersättning av kommunen för den skada de lider.¹⁰¹

Har genomförandetiden för en detaljplan löpt ut kan planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen behöver beaktas.¹⁰²

Om förhållandet att en miljökvalitetsnorm kommer att överträdas om en åtgärd i en detaljplan genomförs uppmärksammas först i samband med en ansökan om lov för en åtgärd, kan byggnadsnämnden med stöd av 9 kap. 28 § plan- och bygglagen besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän ett påbörjat planarbete har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Det finns dock ingen bestämmelse som medför en skyldighet för kommunen att upphäva eller ändra en detaljplan vars genomförande medför att en miljökvalitetsnorm överträds. Regeringen kan inte heller framtvinga en sådan ändring eller ett sådant upphävande eftersom möjligheten till planföreläggande i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen inte tillgodoser ett sådant intresse.

En omständighet som kan verka avhållande på kommunens benägenhet att upphäva eller ändra en detaljplan när genomförandetid pågår är även rättighetshavarnas rätt till ersättning.

Även om genomförandetiden har löpt ut kan kommunen dock inte bortse från den markanvändning som faktiskt pågår. Dessutom

¹⁰⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 596.

¹⁰¹ Se prop. 1997/98:90 s. 163.

¹⁰² Se prop. 1997/98:90 s. 163.

ska skäligen hänsyn enligt 4 kap. 36 § plan- och bygglagen tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden vid ny planläggning. Den som har utnyttjat sin byggrätt enligt planen skyddas också om planen ändras eller upphävs, bl.a. genom ett beviljat och lagakraftvunnet bygglovs orubblighet (jfr 37 § förvaltningslagen).¹⁰³ Åtgärder som har utförts i enlighet med ett lagakraftvunnet bygglov och inom lovet giltighetstid, kan inte heller omprövas enligt 11 kap. plan och bygglagen.¹⁰⁴

Avseende frågan om gamla detaljplaners aktualitet har Mark- och miljööverdomstolen i ett avgörande uttalat att en stadsplan från 1878 inte var obsolet, utan att den gällde som detaljplan.¹⁰⁵ Anledningen var bl.a. att domstolen ansåg att en fastighetsägare har ett berättigat intresse av att kunna förlita sig på att en plan gäller till dess den har upphävts eller ändrats. Vidare har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att en gällande plan med dess planbestämmelser ska tillämpas till dess att den ersätts av en ny plan, oavsett om planen kan uppfattas som gammal och inaktuell.¹⁰⁶

Om en plan upphävs uppkommer dessutom andra utmaningar. En sådan är att strandskyddet återinträder trots att området kan upplevas som ianspråktaget eller väl avskilt från området närmast strandlinjen genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering (7 kap. 18 g § MB och 10 och 10 a §§ lagen om införande av miljöbalken). Även konsekvensen av dessa bestämmelser verkar avhållande på kommunens benägenhet att upphäva en detaljplan.

Utredningen om översyn av strandskyddet bedömde 2020 att det inte var lagstiftarens avsikt att frågan om återinträde av strandskydd skulle bli aktuell i de fall skyddet har prövats genom aktiva förordnanden om upphävande av strandskyddet. Utredningens förslag var att göra ett tillägg i 10 a § lagen om införande av miljöbalken för att förtydliga detta. Enligt utredningen skulle ett sådant förtydligande underlätta kommunens arbete och öka möjligheten att bebygga de strandområden där berörd länsstyrelse redan tidigare hade fattat beslut om att upphäva strandskyddet.¹⁰⁷

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.5.

¹⁰³ Se t.ex. RÅ 1973 ref. 83 och RÅ 1975 ref. 58 och MÖD 2002:34.

¹⁰⁴ MÖD 2013:24 och MÖD:s dom den 3 juli 2014 i mål nr P 8468-13.

¹⁰⁵ MÖD 2013:17.

¹⁰⁶ MÖD 2017:13 och MÖD 2012:43.

¹⁰⁷ SOU 2020:78 s. 314.

8.3.10 Bristfällig tillsyn över dagvattenhantering och dagvattenanläggningar

Kommunens tillsyn över enskilda fastighetsägare

I avsnitten 4.10.9 respektive 4.11.10 har vi beskrivit regelverken för tillsyn enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Tillsynen enligt de respektive regelverken följer upp efterlevnaden av olika bestämmelser och beslut och är samordnade endast i mycket begränsad utsträckning.

Tillsynen enligt 11 kap. plan- och bygglagen är i första hand aktuell i befintlig bebyggelse. Under själva byggtiden finns en separat kontrollapparat som följer bestämmelserna i 10 kap. plan- och bygglagen.

Situationen att en byggherre eller fastighetsägare väljer att inte följa en planbestämmelse om viss dagvattenåtgärd kan leda till att byggnadsnämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt plan- och bygglagen, beslutar om ett åtgärdsföreläggande (11 kap. 19 § PBL). Om problem med ökade mängder dagvatten från en fastighet uppstår efter det att ett byggnadsverk har uppförts, kan det också bli aktuellt för byggnadsnämnden att pröva om betydande olägenhet föreligger och i så fall besluta om ett eventuellt rättelseföreläggande (11 kap. 20 § PBL).

Normalt sker kontrollen och tillsynen av enskilda dagvattenanläggningar i stället i första hand av kommunens miljönämnd med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. I 26 kap. 19 § miljöbalken finns bestämmelser om egenkontroll av en anläggning för dagvattenhantering. Det är den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som har ansvaret för egenkontrollen. Brister i egenkontrollen hanteras genom den tillsyn som miljönämnden bedriver över dessa verksamheter.

Om fråga är om en enskild anläggning som inte sköts på rätt sätt kan det bli aktuellt att i efterhand inrätta en allmän va-anläggning. Detta är också en aspekt som en kommun behöver väga in innan en enskild anläggning godtas.¹⁰⁸

I praktiken fungerar tillsynsbestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken ofta kompletterande. Detta följer av praxis. Exempelvis gäller för en fastighet som förorsakar betydande olägen-

¹⁰⁸ Se prop. 2021/22:208 s. 22.

het för en grannfastighet i form av översvämningar att situationen bör kunna föranleda beslut om rättelseföreläggande enligt plan- och bygglagen. Om en fastighet inte har genomgått någon ändring, dvs. en mark- eller byggåtgärd kan problem med vattenflöden dock ofta inte föranleda tillsynsåtgärder enligt plan- och bygglagen. I sådant fall prövas i stället om problemen är sådana att de skulle kunna föranleda tillsyn med hänvisning till exempelvis miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller balkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet (2, 9 eller 11 kap. MB).¹⁰⁹

Länsstyrelsens överprövning av planbeslut på grund av risken för översvämning

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.9 har länsstyrelsen i vissa fall en skyldighet att överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller bl.a. om planbeslutet kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10 andra stycket 5 och 11 §§ PBL). I avsnitt 4.11.9 har vi också beskrivit hur statistiken för denna överprövning i förhållande till de olika ingripandegrunderna ser ut hos landets länsstyrelser. Statistiken visar bl.a. att frågan om överprövning i förhållande till frågan om översvämning är en av de vanligare.

Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL). I flera regeringsärenden har frågan uppkommit om kommunen hade visat att den dagvattenlösning och de skyddsåtgärder som hade föreslagits i planen var tillräckliga för att bebyggelsen inte skulle översvämmas.¹¹⁰

Sammantaget får besluten förstås som att regeringen anser att nya bostäder normalt inte bör tillåtas under den s.k. 100-årsregnnivån, men att enstaka mindre tillbyggnader på befintliga bostadshus kan tillåtas, även om det krävs väsentligt större åtgärder för att skydda den befintliga bebyggelsen i förhållande till risken för översvämning.¹¹¹

¹⁰⁹ Se MÖD 2013:31 och MÖD:s dom den 24 juni 2021 i mål nr P 12906-19.

¹¹⁰ Se regeringen beslut den 14 december 2016 i ärendena N 2015/5389/PBB och N 2015/8042/PBB.

¹¹¹ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 11 kap. 10 §.

Länsstyrelsens tillsyn av kommunen enligt lagen om allmänna vattentjänster

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.7 utövar länsstyrelsen tillsynen över att kommunen fullgör sin skyldighet enligt 6 § i lagen om allmänna vattentjänster att tillgodose behovet av vattentjänster (51 § LAV). Från den 1 juli 2023 har Havs- och vattenmyndigheten dessutom fått i uppdrag att ge länsstyrelserna vägledning i denna tillsyn (3 § förordningen om allmänna vattentjänster).

Om kommunen inte fullgör sin skyldighet får länsstyrelsen förelägga kommunen att göra detta. För att länsstyrelsen ska anses ha fog för ett sådant föreläggande krävs normalt att någon form av undersökning eller provtagning har genomförts på platsen, vilken visar att det finns sådana hälso- eller miljöskäl som krävs för att kommunen ska vara skyldig att tillgodose behovet av vattentjänster genom en allmän va-anläggning. Det är alltså inte tillräckligt att ett antal fastighetsägare har anmält problem med sina anläggningar och att de därför vill ansluta sig till den kommunala anläggningen.¹¹²

I övrigt saknar lagen om allmänna vattentjänster bestämmelser om tillsyn av anläggningarna som sådana. I stället sker tillsynen över att va-huvudmannen utför sin egenkontroll av den allmänna va-läggningen med stöd av 26 kap. miljöbalken.

Vår bild av utmaningarna

Vi kan konstatera att det finns bestämmelser om tillsyn som kan användas i förhållande till dagvattenåtgärder i befintlig bebyggelse både i plan- och bygglagen och i miljöbalken.

Samtidigt framgår av vår analys att tillsyn av dagvattenhantering med stöd av plan- och bygglagen inte är vanlig. Ett skäl till detta är att tillsyn på kommunens eget initiativ med plan- och bygglagen som utgångspunkt i praktiken är mycket ovanligt vid landets kommuner. För att det ska bli aktuellt med en sådan tillsynsåtgärd krävs vanligen att någon anmäler byggherrens eller fastighetsägarens underlåtenhet till nämnden.

Ett annat skäl till att den kommunala egeninitierade tillsynsverksamheten med stöd av plan- och bygglagen är begränsad är avsaknaden av möjlighet att ta ut en avgift för tillsynsverksamheten. Byggnads-

¹¹² Se MÖD:s dom den 28 september 2021 i mål nr M 5354-20.

nämnden, som är ansvarig för kommunens tillsyn med stöd av plan- och bygglagen, har inte heller i denna typ av ärenden någon möjlighet att sanktionera byggherren eller fastighetsägaren, eftersom underlåtenheten inte finns med bland de överträdelser i 9 kap. plan- och byggförordningen som innebär att en byggsanktionsavgift ska tas ut.

Det har under utredningsarbetet också framförts att det ofta inte sker någon egentlig uppföljning av om dagvattenåtgärder är vidtagna och utförda i enlighet med kraven i Boverkets byggregler i samband med slutbesked. Någon kontroll av att den långsiktiga funktionen är säkerställd görs inte heller. Detsamma gäller uppföljningen av andelen hårdgjord yta enligt beslutade planbestämmelser eller lov. Någon sådan uppföljning görs normalt inte trots att risken är stor för att andelen hårdgjorda ytor ofta förändras över tid. Som vi angav i avsnitt 8.3.3 har det under utredningsarbetet också ifrågasatts om Boverket har något bemyndigande för nuvarande föreskrifter om dagvattenanläggningar.

Vi kan konstatera att även den tillsyn som utövas över dagvattenanläggningar med stöd av miljöbalken har sina begränsningar. För enskilda dagvattenanläggningar kan ett skäl för detta vara att en enskild dagvattenanläggning utan koppling till avloppshantering inte är anmälnings- eller tillståndspliktig. Sådana anläggningar ingår därför inte i den ordinarie uppföljningen av miljöfarliga verksamheter. De kommuner som arbetar aktivt med tillsyn av dagvatten vittnar också om att den befintliga regleringen uppfattas som otillräcklig, vilket i sin tur försvårar tillsynen.

Samtidigt bör frågan ställas om det är rimligt med ett krav på tillstånd eller anmälan för en enskild dagvattenlösning utan koppling till avloppshantering och i så fall var gränsen för en sådan anmälningsplikt borde gå. Frågan är också vilka resurser som skulle krävas för att få till stånd en tillsyn av enskilda dagvattenanläggningar och vilka krav som anläggningarna i så fall bör uppfylla. Det skulle också behöva klargöras hur en fastighetsägare i sådana fall ska visa att kraven uppfylls.

Som jämförelse kan nämnas att hundratusentals enskilda avlopp fortfarande inte anses uppfylla miljöbalkens krav, trots att en tillstånds- respektive anmälningsplikt infördes för flera decennier sedan och stora tillsynsresurser läggs på dessa. Regeringen konstaterade i propositionen *Vägar till hållbara vattentjänster* att små avloppsanläggningar ofta saknar egentlig rening och därmed inte uppfyller de krav

på rening som följer av miljöbalken. Regeringen konstaterade vidare att dessa anläggningar behöver åtgärdas, så att det säkerställs att de är konstruerade och drivs på ett sätt som är förenligt med den befintliga kravnivån vad gäller miljöpåverkan. Vidare konstaterade regeringen att denna åtgärdstakt i dag är för låg. Åtgärdande av små avloppsanläggningar genom att tillsynsmyndigheten via förelägganden riktar krav på åtgärdande i enskilda fall är resurskrävande för berörda myndigheter. Den som föreläggandet riktas mot är många gånger heller inte medveten om att den berörda avloppsanläggningen inte lever upp till miljöbalkens krav och har inte haft för avsikt att bryta mot gällande regler. Om anläggningsinnehavaren hade varit medveten om sina skyldigheter och haft kunskap om anläggningens omgivningspåverkan hade denne på eget initiativ kunnat åtgärda eventuella brister.

Regeringen föreslog 2022 därför ett nytt bemyndigande i en ny 26 kap. 19 b § miljöbalken, med möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter få meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion och att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten om anläggningens utformning och funktion och om den kontroll som utförts. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle också få föreskriva hur kontrollen skulle utföras. Motivet angavs vara att tydliga krav på kontroll och rapportering i dessa fall kunde vara ett kostnadseffektivt sätt att säkerställa regel efterlevnad. Det kunde handla om kontroll som skulle utföras med visst intervall eller vid vissa händelser, såsom exempelvis vid överlåtelse av fastighet. Bemyndigandet medgav också föreskrifter om hur kontrollen skulle utföras. Det skulle till exempel vara möjligt att ställa krav på att kontrollen skulle utföras genom besiktning av ett ackrediterat kontrollorgan.¹¹³

Riksdagen avsåg regeringens förslag om bemyndigande. Riksdagen konstaterade att kommunerna redan i dag har till uppgift att utöva tillsyn över små avlopp och ifrågasatte om ett nytt bemyndigande av det slag som regeringen föreslog var rätt väg att gå för att uppnå en ökad åtgärdstakt. Riksdagen ansåg att det i stället fanns en risk för att de nya föreskrifterna skulle kunna medföra omotiverade

¹¹³ Se prop. 2021/22:208 s. 36 och 37.

kostnader för fastighetsägare som inte skulle vägas upp av en motsvarande positiv nytta för miljön.¹¹⁴

Naturvårdsverket beskriver på sin hemsida dagvatten som ett komplext tillsynsområde. I den nationella strategin för miljöbalkstillsyn 2022–2024 är dagvatten ett av flera fokusområden. Under perioden träffar tillsynen va-huvudmännens egenkontroll och efterlevnad av miljöbalkens krav. Tanken är att denna tillsyn ska innebära ett gott exempel inför framtida tillsyn av ickeoffentliga verksamhetsutövare. Naturvårdsverket anger vidare att det, utöver preciseringar inom strategin 2022–2024, även planeras, prioriteras och genomförs tillsyn över dagvatten lokalt utifrån kommuners egen ambitionsnivå och lokala tillsynsplaner. I denna del finns möjlighet att inkludera fler verksamhetsutövare och att höja ambitionsnivån vad gäller tillsyn av egenkontroll av dagvatten enligt miljöbalken.¹¹⁵

Enligt uppgift till utredningen är även uppföljningen av att kommunala föreskrifter om användningen av en allmän va-anläggning enligt lagen om allmänna vattentjänster begränsad. I första hand faller uppgiften att kontrollera att föreskrifterna följs på va-huvudmannen eller på den va-organisation som driver va-anläggningen. Detta eftersom va-abonnenternas eventuella bristande efterlevnad av kraven i miljöbalken kan medföra att va-huvudmannen själv får svårt att uppfylla de krav som ställs på den allmänna va-anläggningen. Va-huvudmannen är dock inte tillsynsmyndighet och kan därför inte utfärda förelägganden. I stället får va-huvudmannen informera om och uppmana va-abonnenterna att följa föreskrifterna. Hjälper inte det, är nästa steg att vända sig till domstol för att få ett föreläggande utfärdat. Eftersom detta är en resurskrävande process används den ytterst sällan.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.6.2 och 10.12.5.

¹¹⁴ Se bet. 2021/22:CU29 s. 1 och 17.

¹¹⁵ Se <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/dagvatten/>.

9 Dricksvattenförsörjning

9.1 Kapitlets innehåll

9.1.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis målet med vårt uppdrag avseende dricksvattenförsörjning enligt utredningsdirektiven. Därefter följer en allmän beskrivning av kedjan för dricksvattenförsörjning och hur tillgången till dricksvatten ser ut nu och framöver. Efter denna introduktion redovisar vi de utmaningar avseende dricksvattenförsörjning som beskrivs i våra direktiv och de övriga utmaningar avseende dricksvattenförsörjning som vi har identifierat under utredningsarbetet gång.

I kap. 4 finns en beskrivning av gällande rätt inklusive förarbeten avseende dricksvattenförsörjning och i kapitel 6 finns en beskrivning av vilka myndigheter som ansvarar för landets dricksvattenfrågor. Våra förslag till lösningar på identifierade utmaningar finns i kapitel 10.

9.1.2 Målet med vårt uppdrag om dricksvattenförsörjning enligt utredningsdirektiven

Av våra direktiv framgår att syftet med uppdraget när det gäller dricksvatten är att vi ska ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen, kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat. Uppdraget, som är indelat i tre delfrågor, innebär sammanfattningsvis att vi ska analysera kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning.

När det gäller den första delfrågan, vilken handlar om krav på vattenhushållning i områden med dålig tillgång på vatten, ska vi analy-

sera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjnings-trygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig.¹

När det gäller den andra delfrågan, vilken rör förutsättningarna att skydda grundvattnet mot föroreningar vid planläggning, ska vi analysera om kommunens möjligheter att skydda grundvattnet mot negativ påverkan är tillräckliga vid planläggning.²

När det gäller den tredje delfrågan, som handlar om tydligare krav på hänsyn till dricksvattenfrågor vid planläggning och byggande, ska vi bedöma om det finns behov av att förtydliga reglerna om hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning respektive vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen.

Vid behov ska vi föreslå följdändringar i anslutande regler. I direktiven nämns miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster som exempel på sådana lagar.³

9.2 Kedjan för dricksvattenförsörjning

Vattenförsörjning består av en kedja av funktioner från vattenförekomstens tillrinningsområde, vattentäkten, vattenverket samt ett distributionssystem med ledningsnät, tryckstegringsstationer och vattenreservoarer.⁴

Hälften av Sveriges kommunala vattenförsörjning kommer från ytvatten, dvs. från sjöar och rinnande vattendrag. Den andra hälften kommer från grundvatten, där cirka hälften av vattenmängden är s.k. konstgjort grundvatten.⁵ Med uttrycket konstgjort grundvatten avses ytvatten som har filtrerats genom sand- och grusavlagringar för att förstärka grundvattenbildningen.⁶ Konstgjort grundvatten utgör således en viktig del i nybildningen av grundvatten som används som dricksvatten. Även om hälften av dricksvattnet kommer från ytvatten, utgörs cirka 90 procent av det totala antalet vattentäkter av grundvattentäkter.⁷ Detta eftersom de stora vattentäkterna ofta är

¹ Se dir. 2021:92 s. 13.

² Se dir. 2021:92 s. 13.

³ Se dir. 2021:92 s. 14.

⁴ Se SOU 2016:32 bilaga 1 s. 1028.

⁵ Se SOU 2016:32 s. 88.

⁶ Se <https://www.sgu.se/om-geologi/vatten/>.

⁷ Se SGU:s vattentäktsarkiv.

ytvattentäkter, medan de små vattentäkterna oftast är grundvattentäkter.

Drygt 9 miljoner av Sveriges invånare försörjs permanent från en allmän vattentäkt medan cirka 1,2 miljoner har en enskild/privat eller samfällighetsägd vattenförsörjning, där grundvatten utgör den dominerande delen. Till detta kommer vattenförsörjningen av alla fritidshus.⁸

En generellt sett god kvalitet på råvattnet från vattentäkterna har gjort att reningstekniken i Sverige i majoriteten av vattenverken är relativt enkel. De flesta ytvattenverk i Sverige tillämpar en relativt enkel behandling/reningsteknik, som är anpassad för hygieniskt bra råvatten. Processen utgörs i regel av grovsilning alternativt mikrosilning av inkommande råvatten för avskiljning av grövre partiklar (fisk, zooplankton m.m.), ev. höjning av vattnets alkalinitet med hjälp av kalk/kolsyra, kemisk fällning med ett järn- eller aluminiumsalt, avskiljning av fällning genom sedimentering och filtrering, reduktion av eventuella lukt- och smakstörande ämnen genom antingen adsorption på aktivt kol eller mikrobiologisk reduktion i s.k. långsamfilter, PH-justering för att minska vattnets korrosiva egenskaper och desinfektion med klor, kloramin, klordioxid eller UV-ljus.

Vattenverk som använder grundvatten som råvatten har ofta en enklare behandling än ytvattenverk, även om sådant grundvatten som består av konstgjort grundvatten behöver luftas ofta.

Svenska vattenverk ska vara konstruerade för att klara smittämnen i form av bakterier, virus och parasiter. I ytvattenverk är kemisk fällning och filtrering som avskiljningsbarriär samt klor som desinfektion vanligast. I grundvattenverk används ofta klor och UV-ljus som desinfektion eller som desinfektion i beredskap. Allt fler vattenverk använder även olika typer av filter, exempelvis nanofilter eller ultrafilter.⁹

Sveriges VA-ledningsnät sträcker sig cirka fem varv runt jorden vid ekvatorn varav dricksvattennätet når två varv och är cirka 67 000 km långt medan avloppsnätet når cirka tre varv och är cirka 92 000 km långt.¹⁰ I samband med skyfall som orsakar ras och skred kan delar

⁸ Se SCB:s rapport Vattenanvändningen i Sverige 2020, s. 17.

⁹ Se https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/dricksvatten/egen-brunn2/problem-med-dricksvattenkvalitet/vattenfilter-och-andra-reningstekniker#N%C3%A4r_dricksvattnet_beh%C3%B6ver_renas och uppgifter från SGU.

¹⁰ Se SOU 2016:32 s. 100 och 1041.

av distributionsnätet skadas. Detta hände exempelvis i ett samhälle utanför Sundsvall 2001 då 100 meter av en dricksvattenledning försvann i samband med höga flöden.

Vattenförsörjning kan vara både kommunal och enskild. Den allmänna kommunala vattenförsörjningen regleras i lagen om allmänna vattentjänster (se beskrivning i avsnitt 4.13). Vid enskild vattenförsörjning görs vattenuttag, dvs. bortledning av yt- eller grundvatten, från enskilda vattentäkter. Det kan handla om enskilda brunnar som används av hushåll, en förening eller en samfällighet. Det kan också handla om vattentäkter för uttag till jordbruket och industrin. Industrins vattenanvändning kommer till största delen från egna vattentäkter och omfattar gruvor och mineralbrott, tillverkningsindustrin, livsmedelsindustrin samt el och värmeverk. Jordbrukets vattenanvändning inkluderar bevattning av grödor och vatten för djurhållning. Därutöver finns s.k. övrig vattenanvändning, vilken avser kommunalt vatten som används bl.a. för byggverksamhet, varuhandel, hotell och restaurang och offentlig förvaltning. Till denna kategori räknas också det vatten som används för drift och underhåll av vattenverk, samt de förluster som uppstår i ledningsnätet.¹¹

Enskild (privat) vattenförsörjning fungerar på ett liknande sätt, men med ett mindre ledningsnät, ofta utan vattenbehandling och vanligtvis med en trycktank/hydrofor som reservoar/tryckutjämnare. Den vanligaste formen av enskild vattenförsörjning är bergborrade brunnar. En närmare beskrivning om enskild vattenförsörjning finns i avsnitt 9.4.5.

9.3 Vattentillgången nu och framöver

9.3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver vi vad som avses med vattenbrist och vattentillgång. Vi beskriver också läget nu och i framtiden i Sverige avseende vattenbrist, vattenuttag och vattenanvändning. Slutligen beskriver vi vattenmyndigheternas arbete med vattenbrist- och torkaplaner (se också avsnitt 9.4.2).

¹¹ Se SCB:s rapport Vattenanvändningen i Sverige 2020.

En beskrivning av klimatförändringarnas påverkan på vattentillgången och pågående miljöarbete på nationell och internationell nivå finns i avsnitt 6.3.1.

9.3.2 Vattentillgång och vattenanvändning

Vattentillgång

Dricksvattnet i Sverige håller oftast god kvalitet och har hittills på de flesta platser inte varit någon bristvara. Under senare år har det dock blivit allt vanligare både med identifierade föroreningar av nya skadliga ämnen i landets vattenförekomster, såsom exempelvis per- och polyfluorerade alkylsubstanser (PFAS), men också vattenbrist avseende både yt- och grundvatten – särskilt i de södra delarna av Sverige.

När tillgången till rent vatten inte räcker till för alla behov uppstår vattenbrist. Tillgången på vatten är i första hand kopplad till klimatet, vattenförekomsternas magasinering förmåga och till hur mycket vatten som används. Vattenbristen kan vara kopplad till yt- och grundvatten i kombination eller var för sig. Vattenbristen kan också vara kopplad till att det tillgängliga vattnets kvalitet inte är tillräckligt god.

Vattentillgången varierar under året och styrs främst av nederbörd och avdunstning. Under torrperioder då det faller lite nederbörd eller då avdunstningen är hög, sjunker vattennivån i sjöar och vattendrag. Mindre vattendrag kan torka ut helt och grundvattennivån sjunker. Låga grundvattennivåer kan innebära stora problem för grundvattentäkter eftersom inte bara kvantiteten utan också kvaliteten på vattnet påverkas. Sverige är ett land med stora vattentillgångar, men i begränsade perioder och på lokal nivå kan det ändå uppstå vattenbrist.

För att förebygga vattenbrist är det viktigt både med skydd av de täkter som förser samhället med dricksvatten, att säkerställa att det dricksvatten som produceras håller hög kvalitet och att hushålla med vatten och vattenområden.¹²

¹² Se <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/torka/vattenbrist-1.177045>.

Vattenförekomsternas magasinande förmåga

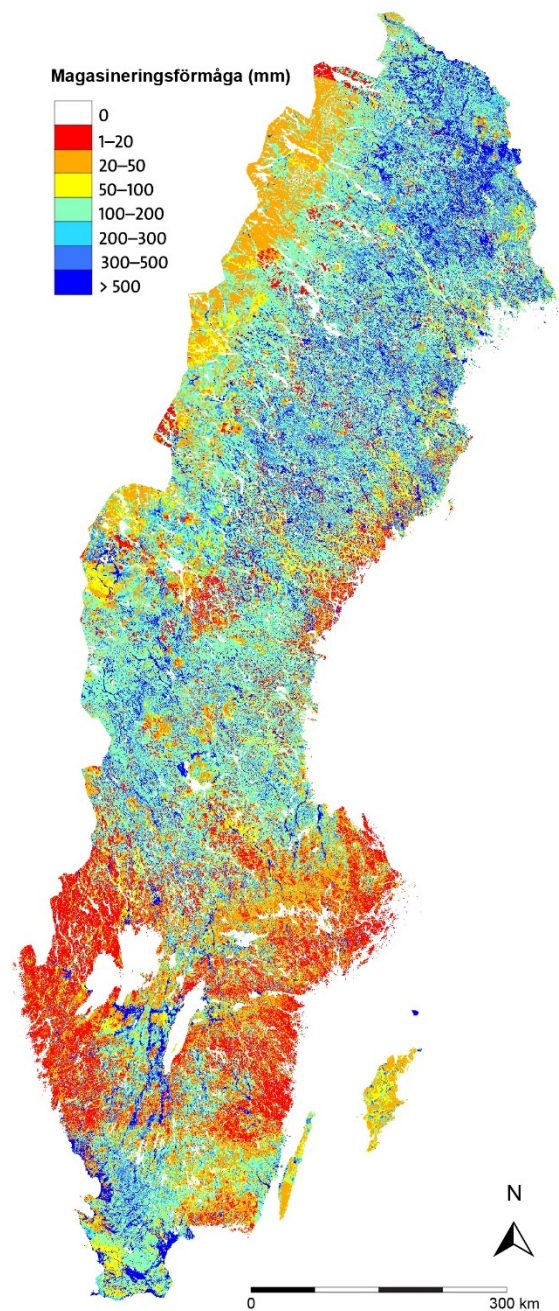
Landskapet magasinerar vatten i mark, våtmarker, sjöar och vattendrag. Det är den främsta anledningen till att flöden genom bäckar, åar och floder fortgår även under perioder när det inte regnar. Den naturliga magasinande förmågan varierar mellan olika områden och beror mycket på hur marken och sjöandelen ser ut. Generellt har områden med tunna porösa jordar lägre magasinande förmåga än mer mäktiga jordar. Områden med sjöar har i regel större magasinande förmåga än områden utan sjöar. Den magasinande förmågan bidrar med en buffert för hur områden reagerar på väder- och säsongsvariation. Det finns också viss konstgjord reglering av sjöar för att magasinera vatten.¹³

En nationell bild över den magasinande förmågan i Sveriges grundvatten gavs av Sveriges geologiska undersökning 2017. Enligt denna är den magasinande förmågan påfallande låg längs östkusten, från Roslagen till Oskarshamn, samt i stora delar av Hallands och Västra Götalands län. En relativt låg magasinande förmåga finns i delar av Gotland och Öland samt i den högst belägna delen av fjällvärlden.¹⁴

¹³ Se <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/torka/finns-det-forutsattningar-att-motverka-vattenbrist-i-storre-sjoar-och-vattendrag-1.187300>.

¹⁴ Se SGU 2017:09 s. 31.

Figur 9.1 Magasineringsförmåga i grundvattenmagasin



Källa: SGU RR 2017:09, s. 31.

Vattenanvändningen

Vattenbrist är också starkt kopplad till användandet av vatten och ibland kan det vara vattenanvändandet i sig som är en av anledningarna till vattenbrist (se vidare avseende denna utmaning i avsnitt 9.4.2). Närmare uppgifter om gjorda vattenuttag och vattenanvändning finns i statistik från SCB. Sådan statistik tas fram cirka vart femte år.

Av SCB:s statistik från 2022¹⁵ framgår att det totala uttaget av sötvatten i Sverige 2020 uppgick till cirka 2 531 miljoner kubikmeter. Merparten av vattnet, cirka 80 procent, utgjordes av ytvatten, dvs. vatten från sjöar och vattendrag. Grundvatten stod för drygt 14 procent av det totala sötvattenuttaget. Den återstående delen, 6 procent, kunde av undersökningstekniska orsaker inte härledas till grund- eller ytvatten. Under 2020 gjorde dessutom industrin ett uttag av havsvatten på cirka 547 miljoner kubikmeter. Av det totala vattenuttaget fördelade sig 66 procent på enskilda täkter och 34 procent på kommunala vattentäkter. Totalt sett användes 2 527 miljoner kubikmeter sötvatten och 547 miljoner kubikmeter havsvatten i Sverige under 2020. Att vattenanvändningen totalt sett var något mindre än vattenuttaget beror framför allt på att industrin gör uttag av vatten som återgår till kretsloppet utan vidare användning.

Industrisektorn är den största vattenanvändaren i Sverige och använde under 2020 cirka 61 procent av allt sötvatten. Knappt 23 procent användes av hushållen, medan jordbrukets vattenanvändning endast utgjorde 4 procent.

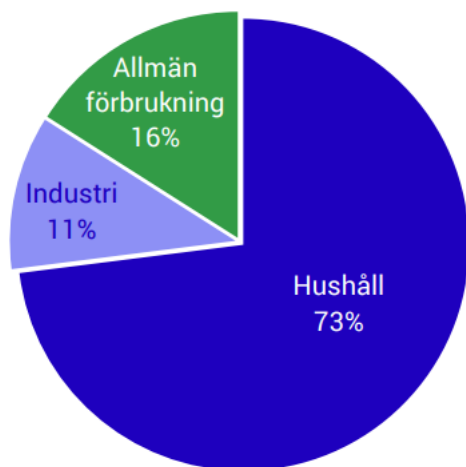
Övrig användning stod för 12 procent. Med övrig användning avses här kommunalt vatten inom övriga näringsgrenar som bl.a. byggverksamhet, varuhandel, hotell- och restaurang, transporter och offentlig förvaltning. Även de förluster som uppstår i ledningsnätet mellan vattendistributörer och användare samt vattenverkens egen förbrukning ingår i denna kategori.

Den kommunala vattenförsörjningen utgör den dominerande källan för vårt dricksvatten. Som vi nämnde i avsnitt 9.2 får en stor majoritet av Sveriges befolkning sitt vatten via den allmänna vattenförsörjningen. Men det är inte bara hushållen som betjänas av den kommunala vattenförsörjningen. Även offentliga verksamheter, som skolor, sjukhus och simhallar, samt många företag är anslutna till det kommunala vattenledningsnätet. Fördelningen av det kom-

¹⁵ Se SCB:s rapport Vattenuttag och vattenanvändning i Sverige 2020.

munala vattnets användning efter användarkategorier har dock varit relativt stabil över en längre tid. Hushållen har sedan 1990-talet stått för omkring tre fjärdedelar av användningen av det kommunala vattnet.

Figur 9.2 Kommunalt vatten 2020 efter typ av användning



Källa: SCB, Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1.

Totalt sett levererades från de kommunala vattenverken under år 2020 drygt 874 miljoner kubikmeter vatten, varav knappt en fjärdedel utgjordes av grundvatten och drygt tre fjärdedelar av ytvatten. Till ytvatten räknas i denna statistik också konstgjort grundvatten. Det konstgjorda grundvattnet utgjorde knappt 18 procent av de kommunala vattenverkens vattenproduktion 2020.

Från och med år 2020 inkluderas även avsaltat havsvatten i statistiken. Mängden avsaltat vatten från kommunala vattenverk är dock fortfarande mycket liten i förhållande till övrigt vatten som kommunerna producerar. Det utgjorde bara 0,2 procent 2020.

Den totala vattenanvändningen i Sverige under 2020 var i stort sett oförändrad jämfört med 2015. Dock finns större skillnader inom vissa användarkategorier. Mest påtaglig är ökningen av vattenanvändningen inom jordbruket samt minskningen av havsvattenanvändning inom industrin. Jordbrukets vattenanvändning ökade

med 36 procent mellan 2015 och 2020. Även industrins användning av sötvatten hade en viss ökning, som uppgick till 5 procent.

Under 2020 använde hushållen totalt omkring 569 miljoner kubikmeter dricksvatten från kommunala och enskilda vattentäkter. Det innebär att hushållens vattenanvändning 2020 var cirka fyra miljoner kubikmeter högre än 2015. Den övergripande trenden är dock att hushållssektorn använder allt mindre vatten, trots att Sveriges befolkning ökat med nästan 1,8 miljoner invånare under samma tidsperiod och trots den senaste, men marginella, uppgången på cirka fyra miljoner kubikmeter. Vattenanvändningen per person har alltså minskat långsamt men stadigt över tid. Orsakerna till den minskande vattenanvändningen inom hushållssektorn kan inte helt klarläggas, men teknikutveckling i form av mer snålspolande toaletter och effektivare hushållsmaskiner antas spela en viktig roll.

Det ska betonas att SCB:s uppgifter som rör hushållens uttag och användning av vatten från enskilda täkter bygger på modellskattningar, eftersom mätningar av vattenvolymer inte finns att tillgå. Uppskattningarna av hushållens enskilda vattenanvändning baseras på antagandet om en genomsnittlig dygns- och personkonsumtion av vatten som beräknas utifrån den kända och uppmätta hushållsansvändningen av kommunalt vatten. Med data från kommuner, som har lämnat uppgifter till Svenskt Vattens statistik- och rapporteringsverktyg VASS, har en genomsnittlig förbrukning per person och dygn beräknats till 129 liter för 2021¹⁶.

Enligt Svenskt Vatten motsvarade hushållens vattenanvändning av kommunalt producerat vatten 2019 av cirka 140 liter per person och dygn. I Danmark var motsvarande siffra 104 liter per person och dygn 2019. Mot bakgrund av Danmarks erfarenheter är tillgång och prisbild dock ett incitament för att minska vattenanvändningen. Även om hushållens vattenanvändning minskar successivt över tid är användningen i Sverige, vid en internationell jämförelse, fortfarande hög och det finns därför potential för en fortsatt minskning.¹⁷

Cirka 1,2 miljoner permanentboende och ungefär lika många fritidsboende personer i Sverige är beroende av vatten från enskilda vattentäkter (privata brunnar eller vattenföreningar).¹⁸ Av de cirka 14 procent av hushållens användning som tas från enskilda vatten-

¹⁶ Se Svenskt Vattens rapport R2022-02, s. 7.

¹⁷ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 37.

¹⁸ Se SGU:s rapport 2019:1.

täkter, står permanentboende för den övervägande delen. Vattenanvändningen i fritidshus beräknas enligt SCB 2017 utgöra 1 procent av hushållens totala vattenanvändning. Enskild dricksvattenförsörjning baseras främst på uttag ur små grundvattenmagasin som är speciellt sårbara för klimatvariationer.¹⁹

9.4 Identifierade utmaningar

9.4.1 Inledning

I avsnitt 9.1.2 sammanfattar vi målet med vårt uppdrag avseende frågan om dricksvattenförsörjning enligt våra utredningsdirektiv. I denna del redogör vi för de utmaningar utredningsdirektiven beskriver och de vi själva har identifierat under utredningsarbetet.

När det gäller de utmaningar i frågan om dricksvattenförsörjning som presenteras i våra utredningsdirektiv kan dessa sammanfattas på följande sätt. Kommunernas möjligheter att ställa krav på enskild vattenförsörjning och hushållning med vatten är begränsade med dagens regelverk. Även kommunens möjligheter att vid planläggning kunna ställa krav på skyddsåtgärder nära skyddsvärda grundvattenförekomster för att möjliggöra ny bebyggelse är begränsade. Slutligen anges i direktiven att det även i andra avseenden kan finnas skäl att tydliggöra behovet av hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning och byggande enligt plan- och bygglagen. I denna senare del hänvisas till uppslag på förtydliganden i plan- och bygglagen i Boverkets rapport *Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter*²⁰. Samtidigt anges i utredningsdirektiven att Boverkets uppslag behöver utvecklas och konsekvensbeskrivas för att göra det möjligt att bedöma om det är ändamålsenligt att genomföra dem. Utredningen ska därför bedöma om det finns behov av att förtydliga reglerna om hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning respektive vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen.²¹ Direktiven i sin helhet återfinns i bilagan.

Vid en genomgång av den aktuella rapporten från Boverket kan vi konstatera att myndigheten har lämnat uppslag på möjliga änd-

¹⁹ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 38.

²⁰ Se Boverkets rapport (2018:35).

²¹ Se dir. 2021:92 s. 12–14.

ringar i åtta bestämmelser i 2, 3, 4 och 11 kap. plan- och bygglagen.²² Uppslagen innefattar bl.a. ett tillgodoseende av skyddsbehov av mark- och vattenområden vid planläggning och prövning i ärenden om lov och förhandsbesked, ett främjande av en varaktig och trygg dricksvattenförsörjning för dagens samhälle och framtida behov, ett beaktande av möjligheten till vattenförsörjning vid redovisning i översiktsplanen, en möjlighet för kommunen att bestämma markreservat för anläggningar för dricksvattenförsörjning och avlopp, en möjlighet att bestämma skyddsåtgärder för vattenföroreningar i en detaljplan och en överprövningsmöjlighet för länsstyrelsen om ett planbeslut kan antas innebära försummelser eller brister vid skydd av mark- och vattenområden som är av särskild betydelse för samhällskritiska funktioner för dagens samhälle och framtida behov.

Utöver de ovan nämnda utmaningarna har vi under utredningsarbetets gång identifierat ytterligare utmaningar kopplade till hanteringen och regleringen av dricksvattenförsörjning. Det handlar exempelvis om vilka krav som kan och bör ställas på anläggningar för enskild vattenförsörjning och hur sådana krav kan följas upp samt frågan om ökade risker med vattenbrist i samband med planläggning och byggande.

Utmaningarna har på olika sätt nära kopplingar till varandra. Vi har valt att beskriva utmaningarna i detta kapitel under följande rubriker.

- Svagt skydd av vattenresurser.
- Bristande hantering av förutsättningarna för vattenförsörjning vid fysisk planering i regionplan och översiktsplan.
- Otydlig planeringshorisont för vattenförsörjning vid fysisk planering.
- Begränsade möjligheter att ställa krav på enskild vattenförsörjning vid planläggning i detaljplan och i ärenden om bygglov och förhandsbesked.
- Begränsade möjligheter att skapa markreservat för va-anläggningar.
- Begränsade möjligheter att ställa krav på hushållning med vatten vid planläggning i detaljplan.

²² Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

- Begränsade möjligheter att skydda grundvattnet mot föroreningar vid planläggning i detaljplan.
- Frågor om leverans av vattentjänster i händelse av kris eller höjd beredskap.

9.4.2 Svagt skydd av vattenresurser

Inledning

En bakgrundbeskrivning avseende läget i frågor om vattenbrist, vattenuttag och vattenanvändning finns i avsnitt 9.3.2. I detta avsnitt fördjupar vi oss i de utmaningar som finns i frågorna om vattentillgång, vattenuttag, grundvattenbildning och skydd av vissa vattenområden. Utmaningarna är generella. De mer specifika utmaningarna i förhållande till planläggning enligt plan- och bygglagen beskrivs i avsnitt 9.4.7 och 9.4.8.

Vattentillgång och vattenbrist

Flera utredningar och myndigheter har under de senaste decennierna påtalat vilka risker som finns avseende tillgången och kvaliteten på grundvatten till följd av klimatförändringarna. En allmän beskrivning av klimatförändringarna och dessas påverkan på vattentillgången finns i avsnitt 6.3.1. I detta avsnitt fokuserar vi på identifierade utmaningar i relation till den svenska lagstiftningen och arbetet med vattenbrist i Sverige.

Europeiska kommissionen har 2007 särskilt uppmärksammat Europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen.²³ Enligt kommissionen har antalet områden och människor i Europa som påverkas av torka ökat med nästan 20 procent mellan 1976 och 2006. Kommissionen har också gett ut en vägledning för utformning av förvaltningsplan för torka i syfte att minska effekterna av torka. I vägledningen definieras termen torka som betydande avvikelse från vattnets naturliga medelnivå orsakad av naturliga företeelser. I vägledningen konstateras även att återkommande naturliga förändringar i klimatet kan leda till tillfälligt

²³ Se Kommissionens meddelande KOM/2007/0414.

minskad tillgång på vatten. Termen vattenbrist definieras i samma vägledning som genomsnittliga obalanser i tillgången på vatten mellan utbud (tillgång) och efterfrågan (uttag/önskemål om uttag).²⁴

Kommissionen har vidare identifierat att Sverige och åtta andra medlemsstater helt eller delvis saknar sådana förvaltningsplaner för torka. Kommissionen har därför uppmanat Sverige att ta fram vattenbrist- och torkaplaner – särskilt i vattendistrikt som präglas av lokal vattenbrist.²⁵

Ett första förslag på delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist arbetades fram i Sveriges fem vattendistrikt under 2020 inför vattenförvaltningens samrådsperiod (1 november 2020–30 april 2021). Under samrådet framkom att det endast är i Södra Östersjöns vattendistrikt som det finns en tydlig koppling mellan den betydande påverkan som uppstått till följd av vattenbrist och torka och risken för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas. Därför fortsatte endast Södra Östersjöns vattendistrikt arbetet med delförvaltningsplan och delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist efter samrådsperioden.²⁶ Delförvaltningsplanen mot torka och vattenbrist 2022–2027 för Södra Östersjöns vattendistrikt publicerades 2022. Av planen framgår bl.a. följande.²⁷

Problemen med vattenbrist och torka är, och kommer att bli, som störst för de yt- och grundvattenresurser som redan i dag har minst marginal, det vill säga där det råder knapp tillgång redan i dag. Risk för att vattenbrist i små grundvattenmagasin ska uppstå i dag och i ett framtida klimat är påtaglig i större delen av distriktet, där större delen av Kalmar och Östergötlands län, samt kustområdena i Blekinge, Skåne och Gotland är särskilt känsliga. Vattendragens uthållighet vid vintertorka är lägst i kustområdena samt på Öland och Gotland, medan uthålligheten i de inre delarna av fastlandet generellt är högre. En torka som inleds på våren (sommartorka) drabbar hela distriktet utan tydliga geografiska skillnader. Uthålligheten kan däremot variera mycket mellan olika vattendrag vid sommartorka.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 81 grundvattenförekomster med betydande påverkan från vattenuttag i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för grundvatten inte följs eller riskerar att inte följas. Det finns också tio ytvattenförekomster med betydande påverkan

²⁴ Se Europeiska kommissionens vägledning, CIS Guidance No. 24, 2007.

²⁵ Se Vattenmyndighetens rapport Delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist 2022–2027 Södra Östersjöns vattendistrikt s. 10.

²⁶ Se vattenmyndigheternas rapport 2022:1.

²⁷ Se Vattenmyndighetens rapport Delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist 2022–2027 Södra Östersjöns vattendistrikt.

från vattenuttag i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för ytvatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Samtidigt är många av distriktets större sjöar och stora grundvattenmagasin robusta och relativt okänsliga för årstidsvariationer vad gäller nederbörd och avdunstning.

De senaste årens torrsomrar har inneburit att vattnet på många håll i distriktet inte räckt till för samhällets alla olika behov. De många bevattningsförbudena inom det allmänna nätet visar att dricksvattenförsörjningen inom distriktet har små marginaler för att hantera perioder med låg vattentillgång.

I områden där vattenresurserna är små och intressenterna är många finns risk för målkonflikter och konkurrens om vattenresurserna. Klimatförändringarna kommer att leda till ytterligare påfrestningar. Ekosystemen ska få vatten till sina behov, och först efter det kan andra intressenter (t.ex. allmän vattenförsörjning, enskild vattenförsörjning, industri, vattenkraft och bevattning) nyttja vattnet. För att i framtiden kunna minska målkonflikterna behöver mer detaljerade vattenbalanser upprättas, där en förbättrad kunskap om vattenuttagen är en förutsättning.

I Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027 återfinns åtgärder som handlar om rådgivning för vatteneffektivisering, behålla mer vatten i landskapet samt tillsynsvägledning för vattenuttag respektive för att underlätta vattenhållande åtgärder.²⁸

Även den äldre Dricksvattenutredningen konstaterade 2016 att ökande vattentillgång och flöden påverkar förhållanden i mark och förutsättningarna för rening i den s.k. omättade zonen. Det kan i sin tur påverka grundvattnets kvalitet och ställer högre krav på vattenverkens beredning. Utredningen anger att ytvattenförekomster exponeras i större utsträckning och i regel snabbare än grundvattenförekomster för en rad riskfaktorer. De blir därmed särskilt utsatta för förändrad markanvändning och föroreningskällor inom tillrinningsområdet. Klimatvariabler som luft- och vattentemperaturer får betydelse, liksom intensitet och variation i nederbörd och flöden. Kraftiga regn kopplat till översvämningar ökar riskerna för kemiska och mikrobiella föroreningar i täkterna. Vattendragens flödes hastigheter kan också påverkas med ökade risker för erosion, ras och skred i vissa delar av landet.

Effekterna av klimatförändringarna kan i sig innebära att vattenverkens traditionella mikrobiologiska och kemiska barriärer tappar i verkningsgrad. Reningsprocesserna är ofta inte anpassade för att kunna hantera ökade föroreningar. Fortsatt ökande humushalter i

²⁸ Se Vattenmyndighetens rapport Delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist 2022–2027 Södra Östersjöns vattendistrikt s. 6.

råvattnet, främst i södra och mellersta delarna av landet, förväntas också i ökad utsträckning leda till att barriärverkan genom t.ex. klor-desinfektion försämrats. Framför allt ytvattenverk kan bedömas som känsliga för effekterna av pågående klimatförändringar. För grundvattenverk, med mer begränsade skyddsbarriärer i vattenverken, innebär förändringarna också ökande risker. Andra effekter som på vissa håll kan uppstå är vattenbrist och saltvatteninträngning i vattenförekomster som används för dricksvatten.²⁹

När det gäller risken för saltvatteninträngning konstaterade också Kommunförbundet Stockholms län och VAS-rådet (Stockholms läns kommuners gemensamma samverkan för vatten- och avloppsfrågor) 2011 att risken för saltvatteninträngning på sikt är det största hotet mot Mälaren som dricksvattentäkt, eftersom antalet dagar med risk för saltvatteninträngning ökar successivt.³⁰

I branschorganisationen Svenskt Vattens statistik- och rapporteringsverktyg (VASS) har landets kommuner möjlighet att rapportera om beslutade bevattningsförbud. Av den inrapporterade statistiken för 2022 framgår att antalet meddelade bevattningsförbud har minskat betydligt jämfört med tidigare år. Det är också färre kommuner som har behövt gå ut med uppmaning om hushållning med vatten. Vad detta beror på är oklart. Svenskt Vatten anger att tänkbara orsaker kan vara att vädret under sommaren 2022 var förhållandevis normalt, att åtgärder har vidtagits för säkrare vattenleveranser, men också att kommunerna har påbörjat ett arbete för ökad hållbar vattenanvändning. Svenskt Vatten konstaterar samtidigt att antalet kommuner som rapporterar via VASS minskar, vilket också kan påverka statistiken.³¹

Vi kan konstatera att även om vattentillgången under 2022 var bättre än tidigare år var det fortfarande så att ett antal kommuner i landet beslutade om bevattningsförbud eller uppmanade till hushållning med vattnet. Enligt statistiken från Svenskt Vatten beslutade åtta kommuner om bevattningsförbud för hela kommunen, 11 kommuner om bevattningsförbud för delar av kommunen och 10 kommuner uppmanade till hushållning med vatten.³² Det finns således

²⁹ Se SOU 2015:51 s. 17.

³⁰ Se Kommunförbundet Stockholms län och VAS-rådet (2011), Robust och klimatsäkrad dricksvattenförsörjning i Stockholms län, Rapport nr 10, SMHI (2011), Projekt Slussen – Förslag till ny reglering av Mälaren, Rapport 2011–64.

³¹ Se Svenskt vattens rapport Sammanfattning av vattensituationen 2022.

³² Se Svenskt vattens rapport Sammanfattning av vattensituationen 2022.

även fortsatt ett behov av att ha situationen med tillgången på vatten under uppsikt. Under utredningsarbetet har också lyfts fram att det saknas krav och vägledning på nationell nivå för hur vattenförsörjningens volymkapacitet behöver vara dimensionerad. Det finns inte heller någon utpekad ansvarig aktör för tillsyn av dimensionerad volymkapacitet. Vidare har framförts att en vattentjänstplan enligt lagen om allmänna vattentjänster inte säkrar tillgång på vatten som inte finns, exempelvis vid torka (se mer om de kommunala vattentjänstplanerna i avsnitt 4.13.3 och 8.3.4). Eftersom det dessutom saknas tillstånd för en stor del av landets kommunala vattenuttag för dricksvatten,³³ kan vattenuttagsmöjligheterna ibland vara intecknade av andra tillståndshavare utan att kommunen känner till eller kan känna till det (se mer om vattenuttag nedan samt statistik om tillstånd för vattenverksamheter i avsnitt 3.2.1).

Vi kan konstatera att det finns utmaningar kopplade till detta. Det handlar dels om den övergripande planeringen av vattenförsörjningsfrågor, dels om frågor om leverans av vattentjänster och s.k. nödvatten. Därutöver finns andra utmaningar kopplade till exempelvis skydd av uppgifter vid sekretess och upphandling.

Av våra direktiv framgår som nämnt även att vi specifikt ska analysera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjningstrygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig.³⁴

I denna del har under utredningsarbetets gång också framförts att regleringen av kommunernas möjlighet att besluta bevattningsförbud av exempelvis gräsmattor, i syfte att spara på dricksvatten för konsumtion och hygien, är otydlig och resultatet av sådana förbud oklart i förhållande till behovet av hushållning med dricksvattnet. Se våra överväganden och förslag i denna del i avsnitt 10.6.4.

Vattenuttag

Informationen om vattenuttag från svenska vattenförekommster är svag. Regeringen gav därför SMHI i uppdrag att se hur förutsättningarna för att samla in data om vattenuttag kunde förbättras.

³³ Se SOU 2016:32 s. 420.

³⁴ Se dir. 2021:92 s. 13.

SMHI drog i slutrapporten³⁵ bl.a. slutsatsen att det är svårt att inhämta information om pågående vattenuttag och angett att det behövs lagkrav för rapportering av vattenuttag. Även frågor om sekretess och informationssäkerhet lyftes fram som viktiga frågor att lösa.

Under 2019 genomförde åtta länsstyrelser en gemensam tillsynskampanj över vattenuttag. Arbetet analyserades av länsstyrelsen i Gotlands län och sammanfattades som en del av resultatet i SMHI:s projekt att kartlägga uttag av vatten. Slutsatserna av analysen var att vattenuttagen är dåligt kända på länsstyrelserna. En tillsynsinsats behöver därför föregås av en inventering i länen. Många av vattenuttagen är därtill rättsligt oreglerade. Många vattenuttag mäts inte och verksamhetsutövaren har bristande kunskap om sin verksamhet, vilket gör vattenuttagen svåra att följa upp i många fall. Det efterfrågas också nationell vägledning på området för att underlätta arbetet.³⁶

Vi kan konstatera att Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att utveckla sin webbaserade tillsynsvägledning för länsstyrelserna avseende bl.a. frågan om vattenuttag.³⁷ Samtidigt saknas i dag datavärdskap för insamling av råvattendata. Sveriges geologiska undersökning förvaltar dock det s.k. Vattentäktsarkivet i vilket information om råvattenkvalitet och vattenuttag för dricksvattenproduktion registreras. I Vattentäktsarkivet finns grundläggande information om allmänna anläggningar och vissa större enskilda anläggningar för dricksvattenförsörjning (vattenverk och vattenuttag). Uppgifter samlas in om bl.a. uttagsmängd, läge, användning av vattnet (till exempel permanentboende och jordbruk) och förekomst av skydd. Arkivets data används bl.a. för utvärdering av miljömålsarbete, miljöövervakning samt för vattenförvaltningens arbete med riskvärdering och statusklassificering.

Sveriges geologiska undersökning har byggt upp Vattentäktsarkivet. Under en period innehöll databasen uppgifter både om råvattenkontrollen och om dricksvattenkvaliteten. Numera har Livsmedelsverket hand om data rörande dricksvattenkvaliteten. Inlämningen av uppgifter till databasen sker på frivillig väg av dricksvattenproducenten. Sveriges geologiska undersökning har gjort enskilda avtal med

³⁵ Se SMHI Hydrologi nr 126, 2020.

³⁶ Se <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomrade-vattenverksamhet/>.

³⁷ Se Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag, dnr 1-2022.

dricksvattenproducenterna i kommunerna med särskilda medgivanden om överlämning av analysdata.³⁸

Även länsstyrelserna har ett register för vattenverksamhet (Älvan) där bl.a. uppgifter om tillståndspliktiga vattenuttag samlas.

Under 2023 har regeringen gett Livsmedelsverket och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att utreda förutsättningarna för insamling, hantering, registrering och rapportering av råvattendata. Uppdraget ska redovisas 29 februari 2024.

Vi kan mot denna bakgrund konstatera att det finns viss kunskap om vattenuttagen från svenska vattenförekomster, men att den övergripande bilden fortfarande är svag. Såvitt känt finns ännu inte heller någon nationell vägledning som stöd för verksamhetsutövers egenkontroll av vattenverksamhet eller för länsstyrelsernas uppföljningsarbete över gjorda vattenuttag.

Vår bedömning i frågan om övervakning av vattenuttag finns i avsnitt 10.12.5.

Svag grundvattenbildning och svagt skydd av vattenförekomster

Under vårt utredningsarbete har det framkommit flera utmaningar kopplade till grundvattenbildningen och därmed till dricksvattenförsörjningen, men också för att säkra tillgången på ytvatten genom utläckande grundvatten.

En del av dagens hotbild är risken för att kemiska föroreningar av olika slag kan hamna i en vattentäkt. Vid exempelvis extrem nederbörd, skyfall eller översvämningar finns stor risk att föroreningar på olika sätt mobiliseras och sprids.³⁹

Även klimatförändringar i form av ökad temperatur, odling av nya grödor, längre växtsäsonger och ökad användning av gödsel och bekämpningsmedel kan medföra påverkan på både yt- och grundvattenkvaliteten. Se generell beskrivning av klimatförändringarna i avsnitt 6.3.1. I detta avsnitt fokuserar vi på de mer specifika utmaningarna kopplade till planläggning och byggande.

Studier av klimatförändringarnas effekt på grundvatten indikerar att nivåerna på många platser kommer att sjunka avsevärt under det kommande decenniet, om vattenanvändningen och befolkningsökningen fortsätter. Effekterna av varierande grundvattennivåer kan

³⁸ Se SOU 2021:81 s. 176.

³⁹ Se SOU 2007:60 s. 279.

påverka befintlig bebyggelse, men har även betydelse för var det är lämpligt att planera för och uppföra ny bebyggelse. Konkurrens om ytan och balansen mellan exploatering och bevarande är en vanligt förekommande konflikt, främst när det gäller större kommuner. I vissa områden är konstgjord infiltration av ytvatten en möjlighet för att öka tillgången på grundvatten för dricksvattenproduktion. Nyttjandet av ytvatten kan dock påverka kvantiteten i ytvattnet, vilket i sin tur riskerar att påverka andra vattenanvändare och ekosystemen i dessa vattensystem.⁴⁰

Exploatering inom ett vattenavrinningsområde kan leda till olika typer av fysisk påverkan på vattenmiljön. Detta ökar sårbarheten för grundvattenresurserna. Brunnsbörning för dricksvatten eller bergvärme innebär exempelvis att det skapas en ny spridningsväg som leder direkt ner till underliggande grundvattenmagasin. Förorenings-spridning via brunnshålet är en vanlig orsak till otjänligt dricksvatten för hushåll med egen brunn. I vissa områden där det i marken finns ett skyddande lerlager som överlagrar grundvattnet, finns risk att skyddet punkteras vid t.ex. pålning, börning, grävning eller schaktning. Exploatering ger också upphov till förändrad markanvändning och i många fall innebär det ökad risk för olyckor. Utsläpp i samband med trafikolyckor eller bränder riskerar att leda till mycket stor påverkan om det sker inom påverkansområdet för en dricksvattenresurs. Även dagvattenutsläpp kan påverka vattenkvaliteten i både ytvatten och grundvatten och dagvattenhanteringen kan även orsaka minskad grundvattentillgång (se mer om dagvattnets kvalitet i avsnitt 8.2).⁴¹

Under utredningsarbetet har framförts att särskilt exploatering med hårdgjorda ytor är en utmaning för dricksvattenförsörjningen. Anledningen till det är att hårdgjorda ytor dels minskar grundvattenbildningen då endast lite eller inget vatten har en chans att infiltrera ner i marken, dels ökar risken för att grundvattnet blir förorenat eftersom hårdgjorda ytor riskerar att medföra ett högre dagvattenflöde från exploaterade förorenade områden till oexploaterade områden. Det senare kan också leda till översvämning, vilket ytterligare försvårar möjligheterna att klara bestämmelserna om viss vattenkvalitet i dricksvattendirektivet likväl som bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten i 5 kap. miljöbalken. Förorenat dricks-

⁴⁰ Se Nationella expertrådet för klimatanpassning, Första rapporten 2022 s. 611 och 612.

⁴¹ Se Boverkets rapport 2018:35 s. 16.

vatten medför också fara för människors hälsa. Att hårdgjorda mark-
tytor är ett problem som motverkar möjligheten att behålla en god
vattenbalans inom ett bebyggelseområde framgår också av förarbe-
tena till 2 kap. 6 § plan- och bygglagen.⁴²

Många tätorter är dessutom belägna på eller i anslutning till
grundvattenmagasin av betydelse för dricksvattenförsörjningen,
t.ex. Uppsala, Gävle och Hova.

Vi kan konstatera att en del i problematiken är att kunskapen om
befintliga jord- och tätskikt och dessas påverkan på grundvattenbild-
ningen ofta inte är tillräckligt god eller inte beaktas fullt ut i samband
med planläggning av ny bebyggelse och vägar.

En annan del i problematiken är att det, i dagsläget, inte finns nå-
gon tydlig reglering med möjlighet för kommunen att besluta om
villkor eller skyddsbestämmelser i samband med planläggning i
detaljplan för att förhindra negativ påverkan på grundvattnet utifrån
annan anledning än översvämningensrisk (se mer om denna utmaning
i avsnitten 7.2.3, 7.2.11 och 9.4.8).

När det gäller frågan om att stärka skyddet för betydelsefulla vat-
tenresurser har Boverket angett följande i rapporten *Fysisk planering
för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter*.

En relativt stor andel av landets kommunala vattentäkter saknar vatten-
skyddsområde, och huvuddelen av de vattenskyddsområden som finns
är dessutom gamla och behöver ses över. Vattenskyddsområden som
har fastställs enligt 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken utformas med hän-
syn till en viss uttagpunkt. För att vattenskyddsområdena inte ska
medföra alltför stor inskränkning i enskilda markägares rätt att använda
sitt mark- och vattenområde avgränsas ofta vattenskyddsområden till en
begränsad del av vattenresursen. Sett till behovet av dricksvattenförsörj-
ning i flergenerationsperspektiv kan skydd av en begränsad del av en
dricksvattenresurs vara otillräckligt. På lång sikt kan vattenuttaget be-
höva ökas, vilket skulle ta en större del av resursen i anspråk. Boverket
bedömer att det finns behov av möjlighet att skydda dricksvattenresur-
ser i sin helhet. För grundvattenresurser som är relativt väl avgränsade i
landskapet bör värdefulla dricksvattenresurser kunna skyddas i sin hel-
het. Vad gäller ytvattenresurser där dricksvattenuttag görs från vatten-
drag eller mindre sjöar behöver det utvecklas metoder för avgränsning
av relevant område. Befintligt riksintresse för vattenförsörjning enligt
3 kap. 8 § miljöbalken avser områden för anläggningar för dricksvatten-
försörjningen. De råvattenresurser som är avsedda att användas för
dricksvattenproduktion får indirekt ett visst skydd. Boverket bedömer
dock att riksintresset för anläggningar för vattenförsörjning inte är ett

⁴² Se prop. 1985/86:1 s. 475.

verktyg som ensamt kan skydda råvattenkvaliteten i tillräckligt stor utsträckning. Inte heller regleringen av miljökvalitetsnormer för vatten ger det skydd som behövs för att trygga värdefulla dricksvattenresurser. Eftersom miljökvalitetsnormer avser vattenförekomsternas medelförhållande och inte har utformats för att hantera olycksrisker bedömer Boverket att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten inte ger det skydd som behövs för dricksvattenresurser.⁴³

Boverket har lämnat tre uppslag till möjliga författningsändringar i syfte att tydliggöra behovet av skydd. För det första, att det i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen förtydligas att företräde, vid planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked, ska ges inte bara åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning av mark- och vattenområden, utan också sådan användning som tillgodoser skyddsbehov av mark- och vattenområden. För det andra, att det i 3 kap. 4 § plan- och bygglagen förtydligas att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av skyddsbehov. För det tredje föreslås ett tillägg i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen, innebärande att länsstyrelsen ska överpröva kommunens planbeslut om beslutet kan antas innebära försummelser eller brister vid skydd av mark- och vattenområden som är av särskild betydelse för samhällskritiska funktioner för dagens samhälle och framtida behov.⁴⁴

Vi kan konstatera att arbetet med att skydda Sveriges större allmänna vattentäkter går framåt. De satsningar som har gjorts under den senaste fyraårsperioden med förstärkta anslag till länsstyrelserna i syfte att öka takten att inrätta vattenskyddsområden har gett resultat i form av fler beslut och en högre andel skyddade vattentäkter.

Av SCB:s statistisk framgång att det den 31 december 2022 fanns fler än 1 600 vattenskyddsområden i Sverige. Den totala arealen vattenskyddsområde omfattar nästan 1,2 miljoner hektar eller två procent av Sveriges yta. Under 2022 ökade antalet med fyra vattenskyddsområden motsvarande en sammanlagd areal på med nästan 160 000 hektar.⁴⁵

⁴³ Se Boverkets rapport 2018:35 s. 20, 47 och 48.

⁴⁴ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

⁴⁵ Se https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0603__MI0603D/Vattenskyddsomr/table/tableViewLayout1/.

Havs- och vattenmyndigheten har också pekat ut 28 anläggningar för dricksvattenförsörjning som område av riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken.⁴⁶

Trots detta visar våra efterforskningar att det är svårt för SCB att få tillgång till ett tillförlitligt underlag för sin statistik avseende antal och andel skyddade vattenområden.⁴⁷ Det finns också ett fortsatt stort behov av skydd av vattenområden – inte minst i syfte att säkra dricksvattenförsörjningen i ett längre perspektiv och utifrån ett beredskapsperspektiv.

Enligt uppgift saknar närmare 30 procent av de 1 870 kommunala vattentäkterna skydd i form av vattenskyddsområde.⁴⁸ Att få till fler och bättre vattenskyddsområden är därför ett av fem prioriterade insatsområden inom det svenska miljömålssystemet.⁴⁹

Vidare finns ett behov av att säkerställa reservvattenförsörjning genom reservvattentäkter. Detta konstaterade regeringen i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*. Av propositionen framgår att ut hålligheten i försörjningen av dricksvatten vid kris, höjd beredskap samt ytterst i krig behöver stärkas och tillgång till reservvattentäkter, nödvatten, reservkraft och kritiska resurser förbättras, så att aktörerna i dricksvattenproduktionen kan fortsätta verksamheten även under ansträngda förhållanden. Regeringen angav vidare att kommunerna behöver öva sin krisplanering både internt och i aktuella fall med dricksvattenproducenten och dricksvattendistributören. Detta bör dock inte påverka den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.⁵⁰

Det har framförts till utredningen att det inte är ovanligt att en vattenresurs i en regionplan eller i en regional vattenförsörjningsplan är utpekad som intressant för en hel region utan att det finns en huvudman som planerar att ta den i bruk eller någon som ansöker om inrättande av ett vattenskyddsområde enligt 7 kap. 21 § miljöbalken. Det har också framförts att det behövs ett skydd för sådana

⁴⁶ Se [https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/riksintressen/riksintesse-for-dricksvattenanlaggningar.html](https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/riksintressen/riksintresse-for-dricksvattenanlaggningar.html).

⁴⁷ Se https://www.scb.se/contentassets/35d9e78cc9c34bce8d2506ce47dbaccf/metadata_mal_6_2022.pdf.

⁴⁸ Se <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/grundvatten-av-god-kvalitet/vattenskyddsomraden/>.

⁴⁹ Se <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/fordjupad-utvardering-av-sveriges-miljomal-2023/nar-vi-miljokvalitetsmalen/grundvatten-av-god-kvalitet/>.

⁵⁰ Se prop. 2020/21:30 s. 145.

vattenresurser som inte kommer att nyttjas i en nära framtid, men som behöver skyddas för att vara tillgängliga för kommande generationer. I annat fall finns en risk för att dessa vattenområden exploateras på ett sätt som omöjliggör att de framöver kan användas som vattentäkter. Enligt tillfrågad expertis är det svårt – ibland omöjligt – att återfå god kvalitet när en vattentäkt har förstörts.

Se våra överväganden och förslag i avsnitten 10.4.1, 10.4.3 och 10.6.3.

Svagt skydd av sådana vattenområden som avses i vattendirektivet

Som vi beskrev i avsnitt 4.2.3 finns bestämmelser om skyddade områden i artiklarna 6 och 7 i vattendirektivet. Det handlar bl.a. om skydd för vattenförekomster där det förekommer uttag av vatten för produktion av dricksvatten för 50 personer alternativt ett uttag på mer än 10 kubikmeter per dygn. För sådana dricksvattenförekomster gäller särskilda lagkrav beträffande identifiering, registrering, övervakning, miljökvalitetsnormer och åtgärder.

Av artikel 7.3 i vattendirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för framställning av dricksvatten. Medlemsstaterna får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

Vad som menas med erforderligt skydd för vattenförekomsterna specificeras inte i direktivet. En stor frihet har således lämnats åt medlemsstaterna att avgöra om ett särskilt skydd behövs i det enskilda fallet och hur det i sådana fall ska utformas.

I kommissionens vägledning om grundvatten i skyddade områden för dricksvatten,⁵¹ vilken är en del av den gemensamma genomförandestrategin, beskrivs termen säkerhetszon. Med denna avses normalt ett område inom en grundvattenförekomst (utpekad som ett skyddat område för dricksvatten) som kan vara betydligt mindre än grundvattenförekomsten, där åtgärder kan inriktas på att skydda grundvatten som används för uttag av dricksvatten från försämring av grundvattnets kvalitet. Under vissa omständigheter kan säker-

⁵¹ Se European Commission (2007). Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No. 16, Guidance on Groundwater in Drinking Water Protected Areas, Technical Report 2007–2010, s. 9–20.

hetszonerna vara lika stora eller gå utöver grundvattenförekomstens gränser. De kan också täcka hela medlemsstatens territorium (jfr skäl 15 till grundvattendirektivet).

Storleken på säkerhetszonen kan således variera beroende på olika parametrar såsom exempelvis dricksvattenuttagets storlek, vattenmiljöns känslighet eller typ av förorening.

I vägledningen föreslås ett riskbaserat tillvägagångssätt vid utformningen av säkerhetszoner för att få ett kostnadseffektivt skydd för uttag av dricksvatten och för att markera för intressenter att skyddet av grundvatten är särskilt viktigt i områden där uttag sker.

Det finns inte någon motsvarande vägledning om säkerhetszoner för ytvatten.

År 2009 infördes i 3 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen en skyldighet för vattenmyndigheterna att se till att det för vattendistriktet finns ett register över sådana områden som avses i artikel 7 i vattendirektivet och att registret ska hållas uppdaterat (jfr artikel 6 i vattendirektivet och definitionen av uttrycket skyddade områden i 1 kap. 3 § VFF). Vattenmyndigheterna har också tagit fram ett sådant register. Detta återfinns i databasen VISS.⁵²

Även i Sveriges geologiska undersöknings Vattentäktsarkiv finns uppgifter om grundvattentäkter och om det finns vattenskyddsområde eller inte för vattentäkten. Slutligen ska Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur innehålla uppgifter om vilka vattenområden som är skyddade.

Miljöbalkskommittén, som hade i uppgift att lämna förslag på genomförande av vattendirektivet i svensk rätt, gjorde 2002 bedömningen att de möjligheter miljöbalken ger att skydda dricksvattentäkter, främst i 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken, sammantaget med möjligheterna att i åtgärdsprogram lämna en redovisning av behovet av inrättande av vattenskyddsområden och de föreskrifter som behövs för området, ger tillräckliga möjligheter för att uppfylla kravet i artikel 7.3. Om åtgärdsprogrammen inte leder till att tillräckligt med vattenskyddsområden bildas kan det, enligt kommittén, behöva övervägas att skärpa reglerna om när vattenskyddsområden ska inrättas.⁵³

Dricksvattenutredningen gjorde 2016 bedömningen att skyddet av allmänna vattentäkter är otillräckligt. Utredningen konstaterade att åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen inte hade inne-

⁵² Se bilaga 7 till förvaltningsplanen för vatten 2022–2027 i Bottenvikens vattendistrikt.

⁵³ Se SOU 2002:107 s. 199–203.

burit ett tillräckligt incitament för inrättandet av kvalitativt adekvata vattenskyddsområden. Insatserna för att skydda dricksvattenförekomster bedrevs inte med den samlade omfattning och hastighet som krävs med tanke på befintliga och framtida sårbarheter och risker för dricksvattnet. Mot bakgrund av de utmaningar som följer av klimat- och samhällsförändringar, åtaganden enligt EU-rätten samt anknytande nationella miljökvalitetsmål, menade utredningen att skyddsarbetet behövde utvecklas. Utredningen föreslog att landets kommuner skulle ansöka hos länsstyrelsen om inrättande av vattenskyddsområde för alla allmänna täkter med en storlek motsvarande vattendirektivets krav. Utredningen föreslog även en rad nya bestämmelser bl.a. i 7 kap. miljöbalken. Utredningen föreslog också att länsstyrelsen borde följa upp att kommunerna fullgör sin skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning av vattenområden samt att Havs- och vattenmyndigheten skulle stödja och följa upp länsstyrelserna i detta arbete.⁵⁴

Vi kan konstatera att Dricksvattenutredningens förslag inte har genomförts. Även om länsstyrelserna de senaste åren har tillskjutits medel för att arbeta med dricksvattenfrågor kvarstår den problematik som utredningen beskrev. Det specifika skydd för dricksvattenförekomster som vattendirektivet anger har således i praktiken inte införts i Sverige. Frågan är således fortfarande om vattendirektivet i denna del är fullt ut genomfört i svensk rätt. Till detta kommer nya krav i det nya dricksvattendirektivet för att utvärdera behovet av att upprätta eller anpassa sådana säkerhetszoner för grundvatten och ytvatten som avses i artikel 7.3 i vattendirektivet (artikel 8.3 d i dricksvattendirektivet). Med anledning av det nya dricksvattendirektivet beslutade regeringen den 14 september 2023 lagrådsremissen *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*. I lagrådsremissen (s. 43) anger regeringen följande avseende skydd av dricksvattenförekomster.

Ett åtgärdsprogram ska enligt 6 kap. 5 § 1 vattenförvaltningsförordningen bl.a. innehålla åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten. När det gäller nu gällande åtgärdsprogram finns exempel på att vattenmyndigheterna angett att kommunerna och länsstyrelserna på olika sätt ska arbeta med befintliga vattenskyddsområden, t.ex. att se över föreskrifterna för vattenskyddsområdena och bedriva systematisk och regelbunden tillsyn. På detta sätt får också dricksvattendirektivets krav om säkerhetszoner eller andra

⁵⁴ Se SOU 2016:32 s. 313–329.

relevanta zoner anses uppfyllt. Det anges inte närmare vad som åsyftas med andra relevanta zoner men regeringen anser att nationella skydd som t.ex. vattenskyddsområdena får anses vara sådana andra relevanta zoner.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.6.3.

9.4.3 Bristande hantering av förutsättningarna för vattenförsörjning som allmänt intresse och vid fysisk planering i regionplan och översiktsplan

Inledning

Vi kan konstatera att frågan om dricksvattenförsörjning behöver få en tydligare roll vid fysisk planering är bred och inkluderar flera olika utmaningar. Vi har därför valt att dela in beskrivningen av dessa utmaningar i flera underavsnitt.

I avsnitt 4.11 har vi beskrivit nuvarande reglering om i vilken utsträckning frågor om vattenförsörjning och skydd av vattenområden ska beaktas i samband med planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. I avsnitt 4.13.3 och 4.15 har vi beskrivit nuvarande reglering avseende kommunala vattentjänstplaner respektive regionala vattenförsörjningsplaner.

I detta avsnitt behandlar vi utmaningarna avseende vattenförsörjning som ett allmänt och enskilt intresse samt vattenförsörjning i relation till planläggning i regionplan och översiktsplan.

Utmaningar avseende dricksvattenförsörjning i relation till planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser beskrivs i avsnitten 9.4.4–9.4.6.

Slutligen beskrivs den specifika frågan om behov av stärkt skydd av betydelsefulla vattenresurser i två avsnitt. De generella utmaningarna beskrivs i avsnitt 9.4.2 och utmaningarna i förhållande till fysisk planering i regionplan och översiktsplan beskrivs i detta avsnitt.

Allmänna och enskilda intressen

I den generella regleringen av vilka allmänna intressen som ska beaktas kan vi konstatera att möjligheterna att ordna vattenförsörjning ska finnas med vid lämplighetsbedömningen (2 kap. 2 § PBL).

Av äldre förarbeten framgår att detta innebär att kommunen i översiktsplanen ska behandla tillgången på vatten, efterfrågan och anspråk från olika intressenter samt problem när det gäller användningen av vattenområden. I översiktsplanen är det endast grunddragen i den avsedda användningen som behöver anges. Enligt förarbetena innebär det att vattenresurserna måste behandlas som en del i det ekologiska sammanhanget och att deras samband med markanvändningens utveckling ska beaktas. Vissa vattenområden kan då behöva anvisas för speciella ändamål.⁵⁵

Möjligheterna att ordna vattenförsörjning ska också finnas med vid lokaliseringsprövningen av bebyggelse och byggnadsverk vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked (2 kap. 5 § PBL). Även frågor om skydd av vattenområden finns med bland de allmänna intressena exempelvis genom skyldigheten att planlägga mark och vattenområden samt placera byggnadsverk på ett sådant sätt att det inte medför fara för påverkan på grundvattnet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Se mer ingående beskrivning av regleringen och förarbetena i avsnitt 4.11.2.

Boverket har 2018 angett att det finns behov av en tydligare roll för dricksvattenförsörjning vid fysisk planering.⁵⁶ Boverket har lämnat två uppslag till möjliga ändringar i plan- och bygglagen med koppling till frågan om dricksvattenförsörjning som allmänt intresse. För det första har Boverket lämnat uppslag till två ändringar i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen. Dessa innebär att uttrycket ”ekologisk funktion” förs in som ny aspekt att ta hänsyn till samt att en ny sjätte punkt läggs till, enligt vilken en varaktig och trygg dricksvattenförsörjning för dagens samhälle och framtida behov ska främjas vid planläggning. För det andra har Boverket lämnat uppslag till att det i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen förtydligas att hänsynstagandet ska vara till dricksvattenförsörjning och inte all vattenförsörjning.⁵⁷ Boverket har inte närmare kommenterat uppslagen till författningsändringar.

Vår bedömning av behovet av ändring av bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen för att tydliggöra dricksvattenförsörjningens roll vid fysisk planering framgår av avsnitt 10.4.1.

⁵⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 530.

⁵⁶ Se Boverkets rapport 2018:35 s. 54.

⁵⁷ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

Regionplan

I avsnitt 4.11.3 har vi beskrivit vilka krav som ställs på planläggning i en regionplan enligt 7 kap. plan- och bygglagen. Vi har också beskrivit förarbetena till denna reglering.

Utifrån detta kan vi konstatera att det i regleringen inte är specifikt uttryckt vad som gäller avseende vattenförsörjning eller skydd av vattenområden trots att dessa frågor får anses vara av grundläggande betydelse för planeringen. I ingressen av bestämmelsen om vad som ska framgå av en regionplan nämns endast på en övergripande nivå att det ska framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (7 kap. 3 § PBL). Vidare anges i samma paragraf att det ska framgå hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts. I detta sammanhang är det av vikt att påminna om att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning så långt möjligt ska vara sådana riksintresseområden som ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (3 kap. 8 § MB).

Vi kan konstatera att det i bestämmelsen om riksintressen i 3 kap. 8 § miljöbalken inte finns någon koppling till vilka vattenförekomster som bör skyddas exempelvis enligt artikel 7 i vattendirektivet. Vidare kan vi konstatera att de områden som Havs- och vattenmyndigheten har bedömt uppfyller kriterierna som riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning är mycket få i förhållande till det totala behovet av vattentäkter i landet. Det är alltså få vattenområden som landets regioner har en uttrycklig skyldighet att ta hänsyn till i en regionplan. Se mer om riksintresseområdena för anläggningar för vattenförsörjning i avsnitt 9.4.2.

Av förarbetena till regleringen om regionplan framgår att skälet för att regleringen av vad som ska framgå av en regionplan är allmänt hållen är en följd av en ambition att inte i onödan binda utvecklingen och hindra anpassningen till olika förhållanden.⁵⁸ Vattenförsörjningsfrågan nämns inte heller i förarbetena som en sådan fråga som regionen alltid bör ta med.

Vi kan konstatera att det därmed är upp till respektive region att bedöma i vilken utsträckning frågor om hänsyn till vattenförsörjning bör framgå av regionplanen. På motsvarande sätt blir det upp till

⁵⁸ Se prop. 2017/18:266 s. 58.

regionen att avgöra om den bör redovisa på vilket sätt hänsyn har tagits till sådana andra skyddsvärda vattenområden än de som är riksintresseområde för anläggningar för vattenförsörjning enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Frågan är om detta är lämpligt utifrån ett övergripande vattenförsörjnings- och beredskapsperspektiv. Vid en genomgång av regionplanerna för Stockholm och Skåne kan vi dock konstatera att frågor om vattenförsörjning ingår på en generell nivå.⁵⁹ I regionplanen för Stockholm anges dessutom bl.a. följande.

För att trygga vattenförsörjningen behöver länets kommuner enas om fler lämpliga reservvattentäkter och se till att dessa inkluderas av vatten-skyddsområden. Detta bör ske inom ramen för den regionala vattenförsörjningsplanen. En central fråga är också möjligheten att distribuera primär- och reservvatten via ledningsnäten. Regionen behöver också investera i ny kapacitet för dricksvattenförsörjning och avloppshantering och genomföra skyddsåtgärder i vattentäkter.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.2.

Översiktsplan

Regleringen om vad som ska framgå av en översiktsplan utifrån ett vattenförsörjnings- och vattenskyddsperspektiv är generell på i princip motsvarande sätt som för regionplanen. Det som är lite tydligare avseende kraven i en översiktsplan är i första hand att grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområdena för hela kommunen ska anges i en karta (3 kap. 3 § PBL).

Av förarbetena till regleringen om översiktsplan framgår att ett krav på redovisning av hur samtliga allmänna intressen ska kunna tillgodoses skulle försvåra möjligheten att hålla översiktsplanen aktuell. Den 2020 införda begränsningen med kravet på väsentlighet för att redovisningskravet ska slå till syftar till att kommunen ska kunna avstå från att redovisa förhållanden som har begränsad eller liten betydelse för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Enligt regeringens mening är det i första hand förhållanden som är knutna till bestämmelserna i 2 kap. 2–5 och 10 §§ plan- och bygglagen som behöver redovisas i översiktsplanen, givet den skala som översiktsplanen vanligtvis har.⁶⁰

⁵⁹ Se RUFs 2050 s. 125, 126 och 154 samt Regionplan för Skåne 2022–2040 s. 89 och 90.

⁶⁰ Se prop. 2019/20:52 s. 81–83.

Inte heller i förarbetena till regleringen om vad som ska framgå av en översiktsplan nämns frågan om vattenförsörjning eller frågan om skydd av betydelsefulla vattenområden mer specifikt.

Även om vattenförsörjningsfrågorna inte har nämnts specifikt i senare förarbeten får det som anges i de ursprungliga förarbetena till bestämmelserna i 2 kap. 2 § och 3 kap. 5 § plan- och bygglagen anses gälla alltjämt – åtminstone vid planering i översiktsplan. Ett områdes känslighet för påverkan på grund- eller ytvattenförekomster som är lämpade för dricksvattenanvändning bör således alltid beaktas vid lämplighetsbedömningen av ett områdes användning (se kompletterande beskrivning av förarbetena i avsnitt 4.11.4).⁶¹

En kartläggning som Boverket har genomfört och redovisat visar att endast hälften av de kommuner som har en plan för kommunal vattenförsörjning redovisar strategier och förhållningssätt i översiktsplanen. Ett antal kommuner har framtagna kunskapsunderlag, men inga politiskt förankrade ställningstaganden eller strategier. Cirka 40 procent av de kommuner som svarade på Boverkets enkät (ca 45 stycken) uppgav att de i stället redovisar strategier för vattenförsörjning i andra politiskt förankrade dokument såsom va-plan, va-policy eller vattenplan.⁶² Boverket lämnade ett uppslag till ny punkt i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen innebärande att möjligheten till vattenförsörjning ska framgå av översiktsplanen.⁶³

Vi konstaterar att andelen kommuner som har redovisat sina strategier och förhållningssätt i vattenförsörjningsfrågan i översiktsplanen får anses vara alltför låg. Frågan är om det är så att endast hälften av landets kommuner tycker att vattenförsörjningsfrågorna är så viktiga att de bör behandlas i översiktsplanen eller om den bristande redogörelsen är en följd av en otydlig reglering.

Vi kan samtidigt konstatera att en del i problematiken är att kunskapen om befintliga jord- och tätskikt och dessas påverkan på grundvattenbildningen ofta inte är tillräckligt god eller inte beaktas fullt ut i samband med planläggning av ny bebyggelse och vägar. Samtidigt kan behovet av hantering av vattenförsörjningsfrågan påverkas av de nyligen inrättade vattentjänstplanerna.

Se våra överväganden och förslag i avsnitt 10.4.3.

⁶¹ Se prop. 1985/86:1 s. 530 och 531.

⁶² Se Boverkets rapport 2018:35 s. 34.

⁶³ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

9.4.4 Otydlig planeringshorisont för vattenförsörjning vid fysisk planering

I avsnitt 8.3.4 beskriver vi den utmaning som är en följd av att plan- och bygglagen inte innehåller något tydligt tidsperspektiv för planläggning enligt lagen. I avsnittet redogör vi för vad detta får för följd på hänsynstagandet till skyfall och annan dagvattenhantering vid planläggning. En motsvarande problematik gäller också för hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning vid planläggning. I denna del är det också en utmaning att det av nuvarande plan- och byggregelverk inte heller framgår vilka hänsyn kommunen behöver ta till en framtida krissituation eller till höjd beredskap.

Enligt Boverkets planeringsstöd i PBL Kunskapsbanken anges att kommunen vid planläggning behöver ha god kunskap om vilka vattenresurser som behöver användas för vattenförsörjning både i när-tid och i ett långsiktigt perspektiv. De vattenresurser som behövs för en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning behöver identifieras utifrån en helhetsbild av behov och tillgångar.⁶⁴ Någon närmare specificering av tidsperspektivet anges inte i sammanhanget.

I de nya bestämmelserna från januari 2023 med krav på kommunerna att ta fram en vattentjänstplan ställs krav på att planen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses (6 b § LAV). Vad som avses med långsiktig planering anges dock inte närmare i bestämmelserna eller i förarbetena.

Vi kan konstatera att både säkerhetsläget och klimatförändringarna påverkar tillgången till vatten (se mer om klimatförändringarnas påverkan på vattentillgången i avsnitt 6.3.1). Vattenförsörjningen påverkas också av faktorer som befolkningstillväxt och urbanisering.

När det gäller klimatförändringarna riskerar dessa att medföra att vattenkvaliteten försämras generellt, vilket kommer att ställa ökade krav vid normal drift av dricksvattenproduktionen. Även risken för akuta störningar på grund av extremväder förväntas öka. Skadekostnader för vattenförsörjningen och samhället i övrigt riskerar att uppgå till mycket höga belopp om åtgärder inte vidtas eller om de görs för sent (se vår bedömning av konsekvenserna i avsnitt 12.4 och 12.5).⁶⁵ Planeringen för vattenförsörjning och skydd av vattenresur-

⁶⁴ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannatressen/hushallning/vattenforsorjning/analysera/>.

⁶⁵ Se SOU 2007:60 s. 281.

ser liksom beredskapen att hantera katastrof- och Extremsituationer är därför viktig.

Frågan är alltså om planeringshorisonten behöver förtydligas i regelverket för att fortsatt kunna säkerställa en långsiktigt god dricksvattenförsörjning både för fredstid, en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap.

Vår bedömning framgår av avsnitten 9.4.9 och 10.4.1.

9.4.5 Begränsade möjligheter att ställa krav på enskild vattenförsörjning vid planläggning i detaljplan och i ärenden om bygglov och förhandsbesked

Inledning

I våra utredningsdirektiv anges att de geografiska förutsättningarna i vissa delar av landet är sådana att det inte är ekonomiskt försvarbart för kommunen att tillhandahålla ett obegränsat uttag av dricksvatten och annat vatten. Detta gäller exempelvis på Gotland och i vissa skärgårdsområden. Vidare förväntas klimatförändringarna leda till att fler områden i landet kommer att påverkas av vattenbrist. Samtidigt kan förutsättningarna vara sådana att platsen är lämplig för bebyggelse, om åtgärder vidtas för att hushålla med vattnet. För att i de situationerna säkerställa en ändamålsenlig vattenhushållning behöver kommunen kunna ställa krav på exploatören eller fastighetsägaren att ordna med en viss va-lösning. I dag har kommunen emellertid bara begränsade möjligheter att ställa sådana krav enligt plan- och byggreglerna.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster har kommunen under vissa förutsättningar ansvar för att inrätta ett verksamhetsområde och tillgodose behovet av dricksvatten. Det medför dock att områden där det är svårt eller dyrt att ha en kommunal anläggning för vattenförsörjning riskerar att inte bebyggas eller utvecklas, trots att det kan finnas tekniska lösningar som kan säkerställa en hållbar försörjning. Utredningen ska därför analysera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjningstrygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig.⁶⁶

⁶⁶ Se dir. 2021:92 s. 12 och 13.

I avsnitt 9.4.7 beskriver vi utmaningarna i förhållande till frågan om hushållning med vatten närmare. I detta avsnitt beskriver vi utmaningarna kopplade till frågan om kommunens möjligheter att tillgodose önskemål om enskild vattenförsörjning respektive att ställa krav på enskild vattenförsörjning, likväl som kommunens möjligheter att kunna ställa krav på underhåll av en anläggning för enskild vattenförsörjning. Slutligen beskrivs också vilka tekniska krav som ställs på allmänna och enskilda va-anläggningar och hur tillsynen av anläggningarna ser ut.

Grundläggande förutsättningar för enskild vattenförsörjning enligt lagen om allmänna vattentjänster

Som vi har beskrivit i avsnitten 4.13.2 och 8.3.9 framgår kommunens skyldigheter att ordna vattentjänster av 6 § första stycket lagen om allmänna vattentjänster. Enligt denna bestämmelse ska kommunen, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas och se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Bestämmelsen har funnits i lagen om allmänna vattentjänster sedan lagens tillkomst 2007. Lagen preciserar inte standarden på de vattentjänster som den allmänna anläggningen ska tillhandahålla. Av förarbetena framgår att lagen framför allt ska tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bostäder och hushåll. Praxis har därför slagit fast att syftet med en allmän va-anläggning primärt är att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp och att behov för andra ändamål kommer i andra hand. I fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp har detta lett fram till standpunkten att huvudmannen för en allmän va-anläggning inte utan särskilt åtagande är skyldig att tillhandahålla vattentjänster av dessa slag med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål. Det är den standarden som användarna kan kräva. De kan däremot inte med lagens stöd göra anspråk på vattentjänster av annan särskild beskaffenhet, varken kvantitativt eller kvalitativt. Den från användarsyn-

punkt gällande minimistandarden är alltså att användarna ska tillhandahållas ett vatten som lämpar sig för gängse hushållsbruk och att de ska beredas möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bli kvitt sitt hushållsspillvatten.⁶⁷

Avsikten i 6 § lagen om allmänna vattentjänster är alltså att kommunen ska fullgöra sin skyldighet genom att se till att en allmän va-anläggning snarast kommer till stånd. Kommunen ska också se till att va-anläggningen fungerar som en sådan så länge den behövs, vilket innefattar krav på att anläggningen under denna tid ska underhållas samt bestå som allmän.⁶⁸

Från den 1 januari 2023 har ett nytt andra stycke lagts till i 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Enligt det nya stycket ska kommunen, vid bedömningen av behovet av en vattentjänst, ta särskild hänsyn till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Se mer om förarbetena till denna ändring i avsnitt 8.3.10.

Vi kan konstatera att de nya bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster tydligare än tidigare ger uttryck för kommunens möjlighet att tillåta enskild vattenförsörjning.

Kommunens möjlighet att med stöd av plan- och bygglagen ställa krav på fastighetsägare att inrätta en enskild anläggning för vattenförsörjning

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.12.8 följer kravet på inrättande av en va-anläggning i första hand av det krav på avledning och rening av avloppsvatten som finns i 9 kap. 7 § miljöbalken och i 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Innan en va-anläggning inrättas krävs tillstånd eller anmälan (13 § FMH för mindre anläggningar och 28 kap. MPF för allmänna va-anläggningar och andra större va-anläggningar). Ansökan om tillstånd för de mindre anläggningarna prövas normalt av den kommunala nämnd som ansvarar för frågor om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken (13 § FMH). Ansökan om tillstånd för de större anläggningarna prövas normalt av länsstyrelsen (1 kap. 6 § MPF).

⁶⁷ Se prop. 2005/06:78 s. 43.

⁶⁸ Se prop. 2005/06:78 s. 135 och 136.

Enligt 16 § lagen om allmänna vattentjänster har en fastighetsägare rätt att använda en allmän va-anläggning om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde och fastigheten behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt.

Däremot kan kommunen inte med stöd av lagen om allmänna vattentjänster tvinga en fastighetsägare att ansluta sig fysiskt till den allmänna va-anläggningen. Kommunen kan inte heller förbjuda små enskilda va-anläggningar inom ett verksamhetsområde med en allmän va-anläggning. Däremot kan kommunen förelägga en enskild fastighetsägare att ansluta sig till en befintlig kommunal avloppsanläggning, men det krävs då att det finns sådana omständigheter i det enskilda fallet som gör att miljöbalken kan tillämpas med denna utgång. Detta kan vara fallet om den enskilda anläggningen inte uppfyller de krav som ställs i 9 kap. 7 § miljöbalken.⁶⁹ Samma grunder används vid ett beslut om föreläggande om anslutning som vid ett beslut om åtgärd av en va-anläggning som inte ligger inom ett kommunalt verksamhetsområde.

Ingår en fastighet i ett verksamhetsområde för kommunalt va och fastighetsägaren har blivit anvisad en anslutningspunkt är fastighetsägaren dock enligt 24 § lagen om allmänna vattentjänster skyldig att betala avgifter för den allmänna va-anläggningen, även om fysisk anslutning inte sker. Detta gäller dock inte om fastighetsägaren kan visa att denne kan tillgodose sitt behov bättre genom en egen anläggning. Att fastighetsägaren kan visa att denne kan tillgodose sitt behov bättre genom en egen anläggning är ovanligt när det gäller avloppsanläggningar, men förekommer när det gäller anslutning till dricksvatten.⁷⁰

Vid kommunens planläggning enligt plan- och bygglagen finns krav på att kommunen vid lokaliseringsprovningen av bebyggelse och byggnadsverk till viss mark ska ta hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp (2 kap. 5 § PBL). Kommunen har också vid sin planläggning i en detaljplan enligt plan- och bygglagen möjlighet att ställa krav på inrättande av en va-anläggning som kommunen inte ska vara huvudman för innan lov eller startbesked

⁶⁹ Se MÖD 2005:20.

⁷⁰ Se <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledning-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/vagledning-for-tillsyn-av-sma-avlopp/processen-for-tillsyn/bedomning/speciella-omstandigheter-som-tillsynsmyndigheten-kan-behova-beakta.html#Narfastighetenliggerinomkommunaltverksamhetsomradeforavlopp>.

får ges. Denna möjlighet är dock begränsad till situationen att den åtgärd som planläggs innebär en väsentlig ändring av markens användning (4 kap. 14 § 1 PBL).

Vid genomförandet av en detaljplan har kommunen vidare en möjlighet att ingå ett exploateringsavtal som får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Även i ärenden om bygglov och förhandsbesked för åtgärder utanför ett område med detaljplan ska kommunen ta hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp (2 kap. 5 § och 9 kap. 17 och 31 §§ PBL) innan lov kan ges eller positivt förhandsbesked kan meddelas. I dessa ärenden använder byggnadsnämnden normalt översiktsplanen som ett av flera beslutsunderlag vid prövningen. En viktig funktion hos översiktsplanen är ju att ge information om kommunens principiella uppfattning om markanvändningen i olika delar av kommunen. Vid den översiktliga planläggningen har lagens bestämmelser i fråga om lämpligheten av bebyggelse vanligen därför redan beaktats, låt vara i varierande utsträckning och med skiftande grad av precisering i olika områden. För kommunen återstår därför, vid prövningen av lov eller förhandsbesked, i första hand att väga in de enskildas intressen.⁷¹ För att kommunen ska kunna bedöma möjligheterna att ordna vattenförsörjningen behöver ansökan om lov eller förhandsbesked dock också innehålla en utredning om vattentillgången och möjligheten att ordna vattenförsörjningen på ett tillfredsställande sätt på fastigheten. En viktig del i en sådan utredning är ofta en hydrogeologisk undersökning för att kommunen ska få en bild av vilken påverkan en ny vattenbrunn skulle få på omkringliggande befintliga brunnars vattentillgång.⁷²

Se närmare beskrivning av dessa bestämmelser i plan- och bygglagen och dess förarbeten i avsnitt 4.11.

Vi kan konstatera att kommunen har verktyg för att kunna ställa krav på fastighetsägare att inrätta en enskild va-anläggning både genom bestämmelserna i miljöbalken och i plan- och bygglagen. Samtidigt kan vi konstatera att det finns begränsningar i vilka krav som går att ställa med stöd av plan- och byggregelverket. En sådan begränsning är att krav på inrättande av en anläggning för vattenför-

⁷¹ Se prop. 1985/86:1 s. 267.

⁷² Se MÖD:s domar den 25 maj 2020 i mål nr P 7133-19, den 12 juni 2020 i mål nr P 5207-19 och den 30 september 2021 i mål nr P 9576-20.

sörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för innan lov eller startbesked får ges, får ställas i en detaljplan endast om den åtgärd som planläggs innebär en väsentlig ändring av markens användning. Detta är fallet exempelvis när mark som tidigare har använts för industri eller jordbruk tas i anspråk för ny bostadsbebyggelse. I situationer med förtätning eller utveckling av mark som redan tidigare har använts för bostadsbebyggelse går bestämmelsen i 4 kap. plan- och bygglagen dock inte att använda.

En annan begränsning gäller vid en ansökan om bygglov för en åtgärd inom ett område med en äldre detaljplan i vilken hänsyn inte har tagits till förutsättningarna att ordna vattenförsörjningen. I sådana bygglovsärenden kan det vara svårt för kommunen att ställa krav på inrättande av en enskild anläggning för vattenförsörjning. Samtidigt är vattenförsörjningen avgörande för att människor eller djur mer varaktigt ska kunna vistas på en fastighet, så det mest troliga är att fastighetsägaren i denna situation ändå på eget initiativ kommer att lämna in en anmälan om installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning på tomten enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen och att kommunen får pröva förutsättningarna att ge startbesked för åtgärden. Är det aktuellt med en anläggning för avlopp finns ett motsvarande krav på anmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen och som tidigare nämnts finns också krav på rening av avloppsvattnet enligt miljölagstiftningen.

Om miljöförvaltningen bedömer att det inom ett område inte går att meddela fler tillstånd till små avloppsanläggningar, med hänsyn till exempelvis miljökvalitetsnormer, andra föroreningar, risk för att dricksvattentäkter påverkas, saltvatteninträngning eller att det kan bli vattenbrist med nya vattentoaletter, kan kommunen i stället bli skyldig att ordna en samlad lösning i va-frågan med stöd av 6 § lagen om allmänna vattentjänster.⁷³ Enligt praxis behövs det en ansamling av cirka 20–30 hus som underlag för en allmän va-anläggning.⁷⁴ En sådan bedömning måste göras innan byggnadsnämnden ger bygglov.

Även bedömningen av förutsättningarna att ordna vattenförsörjning har blivit mer komplex exempelvis som en följd av en ökad omvandling av sommarstugeområden till områden med permanentbebyggelse respektive ett ökat antal önskemål om att få tillgodose

⁷³ Se <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledning-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/introduktion-till-vagledning-for-provning-och-tillsyn/enskild-eller-allman-avloppsanlaggning.html>.

⁷⁴ Se prop. 2021/22:208 s. 56.

dricksvattenförsörjning genom avsaltning av havsvatten vid nybyggnation i skärgårdsområden.

Se våra överväganden och förslag avseende frågan om krav på inrättande av anläggningar för vattenförsörjning i avsnitt 10.4.4 och 10.12.3.

Allmänna krav på en allmän va-anläggning

För allmänna va-anläggningar gäller enligt lagen om allmänna vattentjänster att länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunerna i länet fullgör skyldigheten enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (51 § LAV). För att miljöskyddsrekvisitet i 6 § lagen om allmänna vattentjänster ska anses vara uppfyllt krävs enligt förarbetena att det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen förhindrar eller åtminstone väsentligt motverkar påtagliga olägenheter för miljön.⁷⁵ Av förarbetena till vattentjänstlagen kan inte, när det gäller skyddet för människors hälsa, utläsas några särskilda krav på olägenheternas omfattning eller till vilken grad va-anläggningen ska minska dessa.

Länsstyrelsen har också ett övergripande tillsynsansvar i fråga om såväl allmänna som enskilda lösningar på va-området. Länsstyrelsen har också i uppgift att vaka över att de allmänna va-systemen byggs ut i den omfattning som utvecklingen påkallar.⁷⁶

I varje kommun ska det, från den 1 januari 2024, finnas en aktuell vattentjänstplan (6 a § LAV). En vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall (6 b § LAV).

Va-huvudmannen, dvs. ägaren till en allmän va-anläggning (se definition i 2 § LAV) är ansvarig för anläggningen ända fram till förbindelsepunkten vid en fastighetsgräns. Den allmänna va-anläggningen ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och

⁷⁵ Se prop. 2005/06:78 s. 45.

⁷⁶ Se prop. 2005/06:78 s. 49.

med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser (10 och 13 §§ LAV). Fastighetsägaren svarar för allt som ligger på fastighetens sida om förbindelsepunkten. Ansvarsgränsen innebär inte att va-huvudmannen inte kan äga något på andra sidan gränsen. Va-huvudmannen kan äga till exempel en vattenmätare som ingår i fastighetens va-installation. Huvudmannen har också rätt att undersöka fastighetens va-installation om det behövs (41 § LAV). Slutligen kan va-huvudmannen stänga av vattenförsörjningen till en fastighet om fastighetsägaren inte har betalat avgiften för användning av anläggningen eller om fastighetsägaren i övrigt försummat sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster (43 § LAV). I en sådan situation måste huvudmannen ge fastighetsägaren tillgång till vatten på något annat sätt, antingen genom att hänvisa till ett tappställe inom gångavstånd eller genom att ställa ut en tank med vatten. Va-huvudmannen får dock inte stänga av avloppet.

Allmänna krav på en enskild va-anläggning

Av vår beskrivning i avsnitt 4.11.7 framgår att plan- och byggregelverket inte innehåller specifika bestämmelser med krav på anläggningar för vattenförsörjning. Däremot finns i 8 kap. 14 § plan- och bygglagen en generell bestämmelse med krav på att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen i huvudsak bevaras. En del i detta är att bibehålla eller återställa byggnadsverkets konstruktion, funktion eller användningssätt.

I avsnitt 8.3.7 har vi beskrivit de utmaningar som finns med denna bestämmelse i relation till definitionen av termen underhåll i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Ovan och i avsnitt 4.12.8 har vi beskrivit hur kravet på tillstånd eller anmälan för en va-anläggning ser ut enligt 9 kap. 7 § miljöbalken och 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Kraven avser både stora och små anläggningar. Tillstånden ska förenas med villkor och dessa ska följas upp med den egenkontroll som en verksamhetsutövare av en vattenverksamhet är skyldig att göra (26 kap. 19 § MB). Kraven på egenkontroll är desamma oavsett om verksamheten har ett äldre tillstånd eller om verksamheten har fått tillstånd efter miljöbalkens införande. Egenkontrollen inne-

bär att verksamhetsutövaren fortlöpande ska planera, kontrollera och följa upp sin verksamhet. Omfattningen av egenkontrollen beror också på verksamhets storlek och miljöpåverkan.

Tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas dessutom av särskilda regler som anges i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll.

Den som har en egen brunn eller annan liten dricksvattenanläggning för privat bruk ansvarar själv för att vattnet har god kvalitet och är säkert att dricka. Det innebär att fastighetsägaren har ansvar för att kontrollera och sköta om anläggningen samt ta prover på dricksvattnet. Det är också fastighetsägaren som bör åtgärda eventuella problem.

En liten dricksvattenanläggning för privat bruk kan också försörja flera hushåll. Då har dessa vanligtvis gemensamt ägande i en samfällighetsförening. Då är det samfällighetsföreningens ansvar att dricksvattnet är av god kvalitet och säkert att dricka. I vissa fall kan ansvaret ligga på en hyresgäst eller arrendator, men det bör då ha avtalats skriftligt med fastighetsägaren.

Gemensamt för små dricksvattenanläggningar för privat bruk är att dricksvattnet från anläggningen i fråga enbart är till för privat konsumtion och att anläggningen totalt försörjer färre än 50 personer med dricksvatten och att anläggningen genomsnittligt över året producerar mindre än 10 kubikmeter dricksvatten per dygn.

Under utredningsarbetets gång har framkommit att det finns brister i den egenkontroll som verksamhetsutövare av enskilda vattenanläggningar ska göra.⁷⁷

Som vi beskrev ovan kan det i områden med stor andel enskild vattenförsörjning och återkommande brist på vatten finnas ett behov av att kunna reglera lokalisering av nya vattentäkter. Enligt 9 kap. 10 § miljöbalken finns möjlighet för kommunerna att föreskriva tillståndsplikt för anläggandet av nya grundvattentäkter och energibrunnar. Ett sådant tillstånd handlar om att hitta bästa möjliga lokalisering och utformning av vattentakten. Tillstånd för anläggande av en ny grundvattentäkt prövas av miljönämnden. Tillståndsplikt har använts som ett verktyg i t.ex. kommuner som Värmdö, Kungälv och Lysekil.

⁷⁷ Se <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/dricksvatten/egen-brunn2>.

Kommunens möjligheter att ställa krav på underhåll av en enskild va-anläggning

När det gäller frågan om underhåll av en enskild va-anläggning gäller enligt 8 kap. 14 § plan- och bygglagen att byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 8 kap. 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt. Se närmare beskrivning av denna bestämmelse och dess förarbeten i avsnitt 4.11.7.

Om en byggherre, ägare, nyttjanderättshavare, väghållare, kontrollansvarig, sakkunnig eller huvudman för en allmän plats låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga denne att inom en viss tid vidta åtgärden (11 kap. 19 § PBL). Detta gäller bl.a. om den som äger ett byggnadsverk inte underhåller anläggningen. Se närmare beskrivning av denna bestämmelse och dess förarbeten i 4.11.9.

Liksom stora va-anläggningar ska små enskilda va-anläggningar uppfylla kraven i miljölagstiftningen. Av 26 kap. 19 § miljöbalken framgår att den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärd har en skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön, s.k. egenkontroll. Tillsynsmyndigheten, normalt kommunens miljöförvaltning, har med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken en möjlighet att begära in uppgifter om egenkontrollen. Tillsynsmyndigheten har vidare en skyldighet att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens bestämmelser följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § MB). Kravet på kontroll av efterlevnad omfattar även anläggningars utformning, funktion, och miljöpåverkan.

Till stöd för kommunernas tillsynsarbete över små enskilda va-anläggningar har Havs- och vattenmyndigheten gett ut en tillsynsvägledning. Enligt vägledningen ska den egeninitierade tillsyn som utövas av kommunens miljöförvaltningar enligt miljöbalken fokusera på en riskbaserad tillsyn. En sådan tillsyn bygger på att kommunen har gjort en riskklassning av alla små va-anläggningar i en kommun (1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen). Principen som riskbaserad tillsyn

bygger på är att en anläggning som utgör en större risk för människors hälsa eller miljö bör få tillsyn med tätare intervall än den som utgör en mindre risk.⁷⁸

Som ansvarig för en liten va-anläggning bör man se till att anläggningen är tillförlitlig och driftssäker, att den enkelt kan underhållas och drivas av användaren utan alltför stor arbetsinsats alternativt att ett serviceavtal ingår vid köp av anläggningen. Slutligen bör det finnas tydliga instruktioner och system som gör att användaren enkelt kan upptäcka fel på anläggningen.⁷⁹

Vi kan konstatera att kommunen har vissa verktyg för att kunna ställa krav på underhåll av en enskild va-anläggning både enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Verktygen har dock uppenbara begränsningar. Begränsningarna avser dels att det inte är tydligt reglerat vilka krav dessa anläggningar ska uppfylla, dels att egenkontrollen av anläggningarna är bristfällig.

Även det allmänna tillsyn över dessa anläggningar är begränsad (se mer om detta nedan).

Tillsyn av enskild va-anläggning

En bostadsfastighet har så gott som alltid behov av anordningar för vattenförsörjning. När en samlad lösning av vattenförsörjningsfrågan inte finns måste fastighetsägaren själv inrätta en lämplig anordning. Med hänsyn till det allmänna intresset att skydda människors hälsa och miljön är det viktigt att sådana enskilda anordningar utformas och drivs på ett sätt som medför minsta möjliga omgivningspåverkan.

I samband med tillsyn enligt plan- och bygglagen har kommunen, genom byggnadsnämnden, endast möjlighet att ställa särskilda krav på enskild vattenförsörjning i bebyggd miljö om fastighetsägaren har vidtagit eller ska vidta någon bygglovs- eller anmälningspliktig åtgärd. Det kan exempelvis handla om olika tekniska krav i samband med en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning i en byggnad eller inom en tomt.

⁷⁸ Se <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledning-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/vagledning-for-tillsyn-av-sma-avlopp/processen-for-tillsyn/forberedelser-och-inspektion/forberedelser-infor-tillsyn/tillsynsprioritering.html>.

⁷⁹ Se <https://avloppsguiden.se/informationssidor/krav-pa-enskilda-avlopp/>.

Situationen att en byggherre eller fastighetsägare väljer att inte följa en planbestämmelse om anordnande av viss anläggning för vattenförsörjning skulle rent teoretiskt kunna leda till att byggnadsnämnden beslutar ett åtgärdsföreläggande (11 kap. 19 § PBL) – om planbestämmelsen är en förutsättning för att viss bebyggelse ska få uppföras och inte enbart ger en rättighet att uppföra en viss anläggning. För att det ska bli aktuellt med en sådan tillsynsåtgärd krävs dock vanligen att någon anmäler byggherrens eller fastighetsägarens underlåtenhet till nämnden. Tillsyn på eget initiativ med plan- och bygglagen som utgångspunkt är i praktiken mycket ovanligt vid landets byggnadsnämnder. Ett skäl för detta är avsaknaden av möjlighet att ta ut en avgift för tillsynsverksamheten. Byggnadsnämnden har inte heller i denna typ av situation någon möjlighet att sanktionera byggherren eller fastighetsägaren, eftersom underlåtenheten inte finns med bland de överträdelser i 9 kap. plan- och byggförordningen som innebär att en byggsanktionsavgift ska tas ut. Se mer om tillsyn enligt plan- och bygglagen i avsnitt 4.11.9.

I stället sker kontrollen och tillsynen av anläggningar för enskild vattenförsörjning i första hand av kommunens miljönämnd med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken. Se mer om denna reglering i avsnitt 4.12.10.

I detta avsnitt kan vi konstatera att även den tillsyn som utövas över enskilda va-anläggningar med stöd av miljöbalken har sina begränsningar.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.10 konstaterade regeringen i propositionen *Vägar till hållbara vattentjänster* att små avloppsanläggningar ofta saknar egentlig rening och därmed inte uppfyller det krav på rening som följer av miljöbalken. Regeringen konstaterade vidare att dessa anläggningar behöver åtgärdas, så att det säkerställs att de är konstruerade och drivs på ett sätt som är förenligt med den befintliga kravnivån vad gäller miljöpåverkan. Regeringen föreslog därför ett nytt bemyndigande i en ny 26 kap. 19 b § miljöbalken med möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om enskilda avloppsanläggningar som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter få meddela föreskrifter om skyldighet att kontrollera anläggningens funktion och att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten om anläggningens utformning och funktion och om den kontroll som utförts.⁸⁰

⁸⁰ Se prop. 2021/22:208 s. 36 och 37.

Riksdagen avlog regeringens förslag om bemyndigande med motiveringen att kommunerna redan i dag har till uppgift att utöva tillsyn över små avlopp och ifrågasatte om ett nytt bemyndigande av det slag som regeringen föreslog var rätt väg att gå för att uppnå en ökad åtgärdstakt.⁸¹

Under utredningsarbetet har framkommit att kontrollen av vattenkvaliteten i enskilda brunnar är betydligt sämre än för dricksvatten från större anläggningar. De flesta miljönämnder tar ett vattenprov när brunnen anläggs och därefter tas ofta inga nya prover för att följa upp vattenkvaliteten och dess variationer. Brunnens omgivning är dock avgörande för hur den klarar av extremväder och ett förändrat klimat utan att sina eller förorenas. Enskilda grundvattentäkter kan ofta ha en avsiktlig eller oavsiktlig avloppsinfiltration i närområdet, vilket innebär en förhöjd risk för mikrobiologisk förorening speciellt i samband med väder som skapar höga grundvattennivåer. Enskild vattenförsörjning i samband med jordbruk och boskapsskötsel kan också förorenas från gödselhantering.

I samband med de senaste årens översvämningar har flera svenska vattentäkter förorenats, bl.a. mikrobiologiskt. Det har inneburit att konsumenterna på många ställen har tvingats koka vattnet. Exempel på händelser när kommunens vattenkonsumenter har behövt koka vattnet kan nämnas översvämningarna i Alvesta sommaren 2004. Vid detta tillfälle kvarstod kokningspåbudet under en period av fyra veckor. Även sommaren 2000 och hösten 2001 orsakade höga flöden och intensiva regn förutom kokningspåbud, i flera vattentäkter också ras och skred på vattenledningsnäten i södra Norrland. I Bergen i Norge inträffade hösten 2004 ett vattenburet sjukdomsutbrott orsakat av en klortålig parasit (*Giardia*). I händelsekedjan som ledde fram till sjukdomsutbrottet ingick häftiga regn. Trots att utbrottet var begränsat till en mindre del av vattenförsörjningen uppstod samhällskostnader för cirka 46 miljoner norska kronor. Även under de kraftiga regnen i södra Sverige sommaren 2007 förorenades vattentäkter. I samband med stormen Gudrun 2005 blev flera mindre vattentäkter strömlösa och reservkraft krävdes för distribution av dricksvatten.⁸²

Vi kan konstatera att ras, skred, översvämningar och andra naturhändelser kan påverka dricksvattenförsörjningen. Vi kan också kon-

⁸¹ Bet. 2021/22:CU29 s. 1 och 17.

⁸² Se SOU 2007:60 s. 277–280.

statera att det finns ett stort behov av egenkontroll av kvaliteten i enskild dricksvattenförsörjning och att den tillsyn som landets miljönämnder utför inte är tillräcklig för att säkerställa sådan kontroll.

Vår bedömning i denna fråga finns i avsnitt 10.12.5.

9.4.6 Begränsade möjligheter att skapa markreservat för va-anläggningar

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.5 får en kommun med stöd av 4 kap. 6 § plan- och bygglagen i en detaljplan bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål. Med stöd av bestämmelserna kan kommunen således skapa markreservat för olika nyttigheter på kvartermark.

I bygglovsskedet tillämpas bestämmelser om markreservat på så sätt att kommunen inte får lämna bygglov för en åtgärd som hindrar att det inrättas en gemensamhetsanläggning på ett område med markreservat. För att byggnadsnämnden i lovskedet ska kunna bedöma åtgärdens planlighet krävs att sökanden lämnar in de handlingar som behövs för prövningen.

Under utredningsarbetets gång har frågan uppkommit om inte paragrafen också borde omfatta anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.⁸³

Vår bedömning i denna fråga finns i avsnitt 10.12.6.

9.4.7 Begränsade möjligheter att ställa krav på hushållning med vatten vid planläggning i detaljplan

När det gäller frågan om kommunens möjlighet att ställa krav på hushållning med vatten framgår av 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen att för att en byggnad ska anses uppfylla kravet på hushållning med vatten i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen ska den vara projekterad och utförd på sådant sätt att den medger god hushållning med vatten. Några närmare föreskrifter om vad detta innebär finns dock inte.

⁸³ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

Av andra stycket i samma paragraf framgår vidare att kommunen, inom områden där det är eller kan uppkomma brist på vatten, i en detaljplan eller områdesbestämmelser får meddela de hushållningsbestämmelser som situationen inom området kräver.

I PBL Kunskapsbanken anger Boverket att myndigheten inte känner till att den i 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen reglerade möjligheten om planbestämmelser för hushållning med vatten har använts i någon större omfattning.⁸⁴

Frågan är vad detta kan bero på. Skäl som Boverket för fram är att det är viktigt att säkerställa att den tekniska lösning som regleras fungerar i praktiken och får avsedd effekt, annars är det inte lämpligt att reglera. Planbestämmelser som reglerar tekniskt utförande av byggnader kan snabbt bli föråldrade i takt med att tekniken utvecklas. En detaljplan får heller inte vara mer detaljerad än vad som krävs utifrån syftet med planen. Med tanke på att många detaljplaner gäller i flera decennier innan de ändras behöver kommunen noga överväga om det finns behov av att införa en reglering av tekniskt utförande. Det behöver också säkerställas att det är möjligt att följa upp ett genomförande av bestämmelserna vid prövning av lov eller startbesked. Sådana bestämmelser är därför normalt olämpliga att använda inom en befintlig bebyggelse.

Vi kan tänka oss att även bestämmelsens placering i plan- och byggförordningen, när alla andra bestämmelser om vilka planbestämmelser kommunen får bestämma regleras i 4 kap. plan- och bygglagen, gör möjligheten svår att hitta. Ett ytterligare skäl som har förts fram under utredningsarbetet är att kommunerna inte tycker att det är lämpligt att styra människors beteende genom planbestämmelser som ska kunna gälla över mycket lång tid. Vid akut vattenbrist borde det i stället finnas andra författningsreglerade verktyg som kan användas enkelt och snabbt.

Det vanliga i dag är att landets kommuner, med stöd av Svenskt Vattens normalförslag till allmänna bestämmelser för användande av en kommunal va-anläggning (ABVA), beslutar om bevattningsförbud när vattenbrist råder i kommunen. Dessa bevattningsförbud är dock inte juridiskt bindande och en fastighetsägare som bryter mot ett sådant förbud riskerar inte någon sanktion.

⁸⁴ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/vattenforsorjning/reglering/hushalla/>.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kommunen har vissa verktyg för att kunna ställa krav på fastighetsägare att hushålla med vatten. I sin nuvarande form har dessa verktyg dock uppenbara begränsningar.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 10.6.4.

9.4.8 Begränsade möjligheter att skydda grundvattnet mot föroreningar genom skyddsbestämmelser vid planläggning i detaljplan

I våra direktiv anges att många tätorter är belägna på eller i anslutning till grundvattenmagasin av betydelse för dricksvattenförsörjningen, t.ex. Uppsala, Gävle och Hova. Dessa magasin är sårbara eftersom föroreningar snabbt kan ta sig igenom sand och grus och nå dricksvattnet. I många fall saknas dock ett formellt skydd för vattentäkter. Ny bebyggelse i ett sådant område kan medföra risker för dricksvattenförsörjningen och påverka grundvattnet på ett sätt som innebär fara för människors hälsa eller att en miljökvalitetsnorm inte följs. För att göra det möjligt att utveckla bebyggelsen i dessa områden kan det finnas skäl att vidta skyddsåtgärder. Kommunen har emellertid begränsade möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Utredningen ska därför analysera om kommunens möjligheter att skydda grundvattnet mot negativ påverkan är tillräckliga vid planläggning.⁸⁵

I våra direktiv anges också att vi ska utreda de uppslag till ändringar i plan- och bygglagen som Boverket har lämnat i rapporten *Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter*. Ett av dessa uppslag avser att tydliggöra att de skyddsåtgärder kommunen får bestämma i en detaljplan enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen inte bara ska motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion utan också vattenförorening.⁸⁶

I avsnitt 4.11.5 beskriver vi vilka möjligheter landets kommuner har att ställa krav på skyddsåtgärder i en detaljplan enligt 4 kap. plan- och bygglagen. Regleringen är uttömmande vilket innebär att kommunerna inte har möjlighet att bestämma andra skyddsåtgärder vid planläggning i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Avseende vattenfrågor är möjligheterna begränsade till skyddsåtgärder för att

⁸⁵ Se dir. 2021:92 s. 13.

⁸⁶ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

motverka översvämning (4 kap. 12 § 1 PBL). Kommunerna har också en möjlighet att i planen ställa krav på att en viss anläggning för vattenförsörjning ska ha kommit till stånd för att lov eller startbesked ska få ges (4 kap. 14 § 1 PBL).

Som vi har konstaterat bl.a. i avsnitt 7.2.5 och 9.4.2 finns både krav på och behov av skydd av grundvattnet. Avsaknaden av möjlighet för kommunerna att kunna ställa krav på skyddsåtgärder mot vattenföroreningar medför dock att dessa krav och behov inte kan säkerställas samtidigt som planering för ny bebyggelse eller byggnadsverk ska kunna ske. Sådan ny bebyggelse riskerar därmed att inte komma till stånd.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.6 föreslog Miljömålsberedningen 2020 att uppräkningslistan av möjliga skyddsåtgärder i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen borde kompletteras med skyddsåtgärder för att motverka havs- och vattenförorening respektive negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Miljömålsberedningen föreslog ett motsvarande tillägg i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen.⁸⁷ I motiveringen nämndes inte grundvatten särskilt.

Våra överväganden och förslag i denna fråga framgår av avsnitt 10.4.4.

9.4.9 Frågor om leverans av vattentjänster i händelse av kris eller höjd beredskap

Inledning

Under utredningsarbetet har frågor om säker leverans av vattentjänster i händelse av kris eller höjd beredskap uppkommit. Vi kan konstatera att det finns flera utmaningar kopplade till detta. Det handlar dels om den övergripande planeringen av vattenförsörjningsfrågor, dels om frågor om leverans av vattentjänster och s.k. nödvatten. Därutöver finns andra utmaningar kopplade till exempelvis skydd av uppgifter vid sekretess och upphandling.

De utmaningar vi har identifierat med koppling till frågan om nödvatten i samhällsviktiga byggnader beskrivs kort nedan. Sedan vår utredning tillsattes har regeringen den 18 augusti 2022 beslutat utredningsdirektiven *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och*

⁸⁷ Se SOU 2020:83 Vol. 2 s. 1507 och 1522.

*kontinuerlig leverans av vattentjänster.*⁸⁸ Vi kan konstatera att syftet med detta uppdrag är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap eller krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. En mer fördjupad beskrivning av dessa utmaningar med förslag på åtgärder kommer således att lämnas av den utredaren (se beskrivning av avgränsning av vårt uppdrag i avsnitt 2.3).

Behov av nödvatten

Termen nödvatten används för sådant dricksvatten som distribueras på annat sätt än genom det ordinarie ledningsnätet i en situation med någon form av samhällsstörning. Avsikten med nödvattnet är att det på ett snabbt sätt ska kunna tillgodose behov av vatten för förtäring och för personlig hygien utan att använda det ordinarie distributionssystemet. På detta sätt kan vattenförsörjningen upprätthållas vid kriser eller katastrofer i fredstid eller i händelse av krig för att säkra vatten för nödvändiga ändamål, även om koncentrationen av en eller flera parametrar ligger över gränsvärdena. Det kan handla om att få fram ett tillräckligt antal större tankbilar och tankar som behövs för att köra ut vatten till nödvattenplatser. För de största städerna kan en alternativ dricksvattenproduktion vara en kompletterande lösning vid större kriser. Livsmedelsverket har konstaterat att andra europeiska länder har betydligt större nationella resurser av nödmateriel (exempelvis Tyskland).⁸⁹ Behovet av förstärkning har också lyfts i totalförsvarspropositionen.⁹⁰ Vidare föreslår Livsmedelsverket i förslaget till arbetsplan en ökad samverkan med Finland och Norge i dessa frågor eftersom den nordiska marknaden för dricksvattenkemikalier är gemensam.

Vi konstaterar att det är ett kommunalt ansvar att planera för nödvattenförsörjning.⁹¹ I dag saknas dock författningsreglerade krav på huvudmannen för en vattenanläggning att upprätthålla nödvatten. Det saknas också krav på huvudmannen att se till att nödvändiga be-

⁸⁸ Se dir. 2022:127.

⁸⁹ Se Livsmedelsverkets förslag till arbetsplan för perioden 2021–2023 avseende stärkt dricksvattenförsörjning under höjd beredskap, 2021.

⁹⁰ Se prop. 2020/21:30 s. 145.

⁹¹ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1 s. 63.

redskapsförberedelser genomförs och att beredskapsplaner upprättas enligt dricksvattendirektivet.

Sådana krav finns däremot i Norge. De norska bestämmelserna finns i avsnitt 9 i dricksvattenföreskriften (drikkevannsforskriften). Enligt bestämmelserna ska vattenverkets ägare underlätta för vattenförsörjningssystemet att leverera nödvatten.

Den oreglerade situationen i Sverige gör att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och vattenproducenten upplevs som otydlig. Frågan är vem det egentligen är som ska säkerställa att nödvatten och andra beredskapsåtgärder upprätthålls.

10 Överväganden och förslag

10.1 Kapitlets innehåll

Det här kapitlet innehåller våra överväganden och förslag.

Inledningsvis beskriver vi våra allmänna utgångspunkter. Därefter följer våra överväganden och förslag till ändringar i plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och vattenförvaltningsförordningen.

I kapitlet presenteras också följdändringar i annan lagstiftning. Avslutningsvis redogör vi för våra överväganden kring frågor om framtida behov av översyn och informations- och utbildningsinsatser.

10.2 Allmänna utgångspunkter för förslagen

I detta avsnitt beskriver vi våra allmänna utgångspunkter för de förslag vi lämnar i avsnitten 10.3–10.11. Förslagen är en följd av vårt uppdrag enligt utredningsdirektiven (se bilagan). Ytterst är utgångspunkten att förslagen ska lösa de utmaningar som beskrivs i utredningsdirektiven, men också de därmed nära sammanhängande utmaningar som vi har identifierat under utredningsarbetets gång. Samtidigt är vår allmänna utgångspunkt att förslagen ska vara hållbara, effektiva och rättssäkra. I enlighet med vad som anges i utredningsdirektiven förhåller sig förslagen också till det kommunala självbestämmandet och till den byggrätt som följer av en detaljplan.

10.2.1 En hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

Inledning

En övergripande utgångspunkt för utredningen är att de förslag som lämnas ska bidra till en hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande och därmed till en långsiktigt hållbar fysisk samhällsplanering. En sådan fysisk samhällsplanering bör också bidra till en minskad sårbarhet både utifrån klimatförändringarna och det försämrade säkerhetspolitiska läget.

Att våra förslag ska bidra till en hållbar fysisk samhällsplanering och hantering av vattenfrågor innebär att de ska vara lämpliga ur ett ekologiskt, ett ekonomiskt och ett socialt perspektiv. Det innebär också att förslagen ska vara effektiva och leda till en enklare och tydligare plan- och byggprocess, läs mer om detta perspektiv i avsnitt 10.2.2. Närmare om de olika förslagens ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser framgår av konsekvensutredningen i avsnitt 12.11.2.

Vad innebär en hållbar fysisk samhällsplanering?

Ramen för dagens fysiska samhällsplanering sätts i första hand av de krav och processer på landets kommuner som framgår av plan- och bygglagen, men också av krav i exempelvis miljöbalken som bestämmelserna i plan- och bygglagen hänvisar till. I en bredare kontext finns också samhällsplanering i transportinfrastrukturplanering, havsplanering, regionala utvecklingsstrategier, arbetet med energiförsörjning, materialförsörjning, dricksvattenförsörjning, skydd av naturområden, kulturmiljöförvaltning, krisberedskap, civilt försvar och kommunernas bostadsförsörjningsprogram.

Ett viktigt inslag i styrningen av den hållbara fysiska samhällsplaneringen är olika nationella och regionala mål, planer och program som har betydelse för en hållbar utveckling i kommunen.

Vid en genomgång 2011 av de nationella mål som hade betydelse för en hållbar utveckling i en kommun identifierade Boverket ett 100-tal olika nationella sådana mål. Därtill kom nationella strategier, planer och program, samt strategier och initiativ på EU- och annan internationell nivå, såsom EU 2020 och Agenda 2030. Boverket kunde

konstatera att de nationella målen hade olika karaktär, några var mycket tydliga, konkreta och tidsatta, medan andra var betydligt mer övergripande och diffusa. Inom några områden fanns det många mål, medan andra bara hade ett. Boverkets analys var att det är en utmaning för kommunerna dels att göra avvägningar mellan de olika målen i den fysiska planeringen, dels att formulera och genomföra bra åtgärder för att nå målen.¹

År 2015 föreslog Boverket att mängden nationella mål som ska följas upp borde begränsas till sju stycken. Uppföljningen föreslogs ske med hjälp av indikatorer och genom en kvalitativ utvärdering.² Förslaget har inte genomförts.

När detta betänkande lämnas är regeringens övergripande mål för området samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö, där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.³ De indikatorer och bedömningsgrunder som används för att redovisa resultaten inom området är:

- antal antagna översiktsplaner,
- antal antagna detaljplaner,
- handläggningstider inom fastighetsbildningsverksamheten,
- antal kommuner som integrerar stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter,
- otrygghet vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet,
- insatser för att främja goda och hållbara livsmiljöer,
- produktionskostnader för bostäder,
- genomsnittlig energiprestanda,

¹ Se Boverkets sammanställning i rapport 2011:17 s. 12.

² Se Boverkets rapport 2015:44.

³ Se prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 18 s. 8.

- antal färdigställda och påbörjade bostäder i förhållande till befolkningsutvecklingen, och
- kommunala bedömningar av läget på bostadsmarknaden.⁴

Av övriga nationella mål är det i detta sammanhang särskilt intressant med de 16 svenska miljökvalitetsmålen (se beskrivning av dessa i avsnitt 6.3.2.)

Vi kan konstatera att det mesta talar för att mängden nationella mål av betydelse för en hållbar utveckling i kommunerna inte har minskat sedan Boverkets genomgång 2011.

Bara under de senaste två åren har EU-kommissionen tagit fram flera förslag till nya eller ändrade författningar som - om de genomförs - kommer att ställa ytterligare krav på den fysiska planeringen i medlemsstaterna. De förslag vi åsyftar är främst förslaget till förordning om restaurering av natur,⁵ förslaget till förordning om nettollindustrin,⁶ förslaget till förordning om kritiska och strategiska råmaterial,⁷ förslaget till förordning om gigabitinfrastruktur,⁸ förslaget till direktiv om jord- och markhälsa,⁹ ändring av direktivet om byggnaders energiprestanda,¹⁰ ändring av avloppsvattendirektivet¹¹ och ändring av direktivet om förnybar energi. I skrivande stund har beslut hunnit fattas, men inte publiceras, av Europaparlamentet avseende ändring av direktivet om förnybar energi.¹²

Vi kan också konstatera att de pågående klimatförändringarna och behovet av klimatanpassning är en av vår tids största utmaningar som berör alla samhällsområden (läs mer om klimatförändringarna i avsnitt 6.3.1). Sedan 2007 har drygt 30 betänkanden och ett 100-tal regeringsuppdrag med förslag på klimatanpassningsåtgärder bara inom den byggda miljön lämnats till regeringen.¹³

⁴ Se prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 18 s. 9.

⁵ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2021/22:FPM114.

⁶ Se <https://www.regeringen.se/contentassets/e8a60ae9b987472da17db22edc3d851c/forslag-till-forordning-om-netto-nollindustrin---net-zero-industry-act.pdf>.

⁷ Se <https://www.regeringen.se/contentassets/30af5048d2c24687b463ec7380da5bc1/forslag-till-forordning-om-kritiska-ramaterial.pdf>.

⁸ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2022/23:FPM64.

⁹ Se https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-health_en.

¹⁰ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2021/22:FPM59.

¹¹ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2022/23:FPM21.

¹² Se Regeringskansliets faktagromemoria 2020/21:FPM144.

¹³ Se Boverkets och Swecos sammanställning av myndigheters arbete med klimatanpassning, 2022-02-23.

Sedan den 24 februari 2022 lever vi också i en värld med ett ökat hot mot Sveriges säkerhet. Denna förändring ställer ökade krav på beredskap och förmåga att ställa om snabbt, exempelvis för att trygga dricksvattenförsörjning genom skydd av vattentäkter och en planläggning och ett byggande som säkerställer behovet av dricksvatten även vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Som en följd av kriget i Ukraina har kartläggningen av risker och sårbarheter i olika verksamheter ökat, liksom genomgången av om de strukturer vi har i samhället är tillräckliga för att säkerställa grundläggande behov i händelse av kris eller krig. En del i regeringens och statliga myndigheters kartläggning är att analysera om de verktyg som finns i vår lagstiftning är tillräckliga för att hantera extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Även om vi inte lämnar specifika förslag med koppling till beredskap (se avgränsning av uppdraget i avsnitt 2.3) är vår utgångspunkt att våra förslag ska ge sådana förbättrade förutsättningar för en hållbar fysisk samhällsplanering att de också är av stor nytta utifrån ett beredskapsperspektiv.

10.2.2 En effektiv process för hanteringen av vattenfrågor vid planläggning och byggande

En viktig del i utgångspunkten om en hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande är att våra förslag ska vara effektiva och leda till en enklare och tydligare plan- och byggprocess. Denna utgångspunkt är helt grundläggande både för regelverkets ändamålsenlighet och för dess legitimitet. Regelverket ska vara lätt att tillämpa och förstå. Det ska helt enkelt vara lätt att göra rätt – både för den enskilde byggherren, för handläggare och beslutsfattare på kommunal och regional nivå och för de domstolsjurister som överprövar besluten. I detta ligger att regleringen inte ska vara för omfattande eller för komplex och inte heller för komplicerad rent tekniskt. Vidare bör termer och språkbruk vara enkla och moderna.

I kapitel 7–9 har vi identifierat en lång rad utmaningar som är en följd av antingen helt oreglerade förhållanden eller sådan otydlig reglering som har lett till osäkerhet vid tillämpningen. Ett exempel på en fråga som i stora delar är helt oreglerad i plan- och byggregelverket är de juridiska förutsättningarna för dagvattenhantering. Ett exempel på en fråga vars reglering har lett till osäkerhet vid tillämp-

ningen är regleringen om att miljökvalitetsnormer ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Båda dessa frågeställningar, liksom flera andra, behöver belysas och få en ny enklare och tydligare reglering.

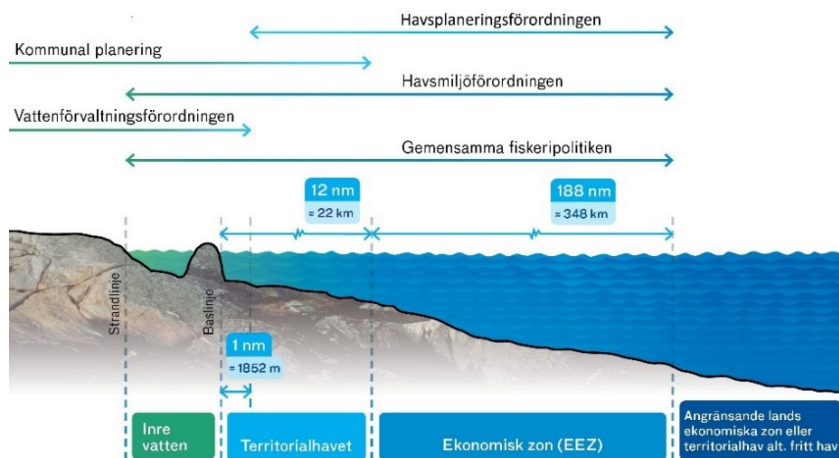
Effektiviteten innebär vidare att våra förslag ska leda till en ökad samordning av de behandlade kraven och processerna i plan- och bygglagen med motsvarande eller nära sammanhängande krav och processer i exempelvis miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster (se mer om ökad samordning nedan). Effektiviteten innebär också att det är de mest effektiva förslagen som ska genomföras, vilket utvecklas mer nedan. Slutligen innebär effektiviteten att våra förslag ska ge möjlighet till ökad digitalisering, såsom beskrivs mer nedan.

Som framgår av beskrivningen av Sveriges organisation för hantering av vattenfrågor i avsnitt 6.2 är ansvaret för de aktuella vattenfrågorna fördelat på flera olika myndigheter på nationell, regional och kommunal nivå. Uppdelningen ställer stora krav på samarbete och samordning för ett effektivt genomförande av regelverket. Utredningen har inte i uppdrag att utreda frågor om organisation eller fördelning av roller och ansvar. De utmaningar som vi har identifierat i denna del, beskrivs därför i första hand bland övriga frågor för framtida översyn i avsnitt 10.12.7.

Ökad samordning

I de fall frågor regleras både i plan- och bygglagen och i annan lagstiftning såsom exempelvis miljöbalken eller lagen om allmänna vattentjänster är det viktigt att det finns en genomtänkt process där frågor varken provas dubbelt eller ”ramlar mellan stolarna”. Detta behov är särskilt tydligt när det gäller kraven och processen för att följa miljökvalitetsnormer för vatten vid planläggning och byggande, men ställs också på sin spets vid hanteringen av dagvattenfrågor och planläggning av kustvatten. I figur 10.1 finns en illustration över det överlappande regelverket avseende kustvattenområden.

Figur 10.1 Överlappande reglering avseende planering till havs



Källa: SOU 2020:83 s. 503.

Mot denna bakgrund, behöver resultatet av våra förslag innebära en mer koordinerad reglering så att det blir tydligt vilka krav som ställs, hur processen ser ut och vilken myndighet som är prövningsmyndighet, tillsynsmyndighet, samrådsmyndighet respektive vägledande myndighet. Vidare ska kommuner, exploatörer, fastighetsägare och annan allmänhet kunna lita på att detaljplaner, bygglov och andra beslut enligt plan- och bygglagen som har fått laga kraft uppfyller samhällets alla krav och går att genomföra.

Genomförande av de mest effektiva åtgärderna

En del i effektiviteten är att vi utformar våra förslag på ett sådant sätt att de mest effektiva åtgärderna för att nå en hållbar hantering av vattenfrågorna vid planläggning och byggande föreslås. Effektiviteten i denna del handlar om att de åtgärder som föreslås ska vara ändamålsenliga och verkligen uppfylla de mål och de krav som regelverket uppställer, såsom exempelvis att minimera översvämnings- eller föroreningsrisker.

Ge möjlighet för ökad digitalisering

En annan del i en effektiv process för att hantera vattenfrågor är att ge förutsättningar för ökad digitalisering. Detta gäller både berörda myndigheters planläggnings- och tillståndprocesser, som möjligheten för olika aktörer att ta del av handlingar och få lämna in underlag. Vår bedömning är att hela processen – så långt det är lämpligt utifrån ett sekretess- och sårbarhetsperspektiv samt tekniskt genomförbart – bör vara så digital som det bara går. Detta bör inte bara gälla plan- och byggprocesserna utan också de processer avseende vattenfrågor som regleras i miljöbalken och i förordningar meddelade med stöd av balken. Samtidigt bör det ur ett sårbarhetsperspektiv alltid finnas någon form av back-up ifall det digitala systemet slås ut.

Vår utgångspunkt är därför att de förslag vi lämnar ska vara möjliga att genomföra som en del i en process för ökad digitalisering.

10.2.3 En reglering i överensstämmelse med EU-rätten och annan internationell rätt

En ytterligare utgångspunkt för utredningen är att våra förslag ska vara rättssäkra och i överensstämmelse med EU-rätten och annan internationell rätt.

Samtliga tre delområden: miljökvalitetsnormer för vatten, dricksvattenförsörjning och dagvattenhantering, omfattas av grundläggande regler inom unionsrätten. En beskrivning av tillämplig unionsrätt finns i avsnitten 4.2–4.10.

I de delar vi har identifierat att kommunernas tillämpningsproblem av vattenfrågorna, exempelvis avseende hanteringen av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten i plan- och bygglagen och miljöbalken, inte bara är en följd av otydlig nationell rätt utan också en följd av ett bristande genomförande av i första hand EU-rätten, är vår utgångspunkt att förslagen inte bara ska förtydliga den nationella rätten, utan också säkerställa att den svenska regleringen är i överensstämmelse med, och samtidigt inte går längre än, EU:s regelverk såsom det har uttolkats av EU-domstolen. Detta gäller också i de delar det bristande genomförandet avser sådana undantag från olika miljökrav som EU-rätten medger, men som inte har införts i Sverige.

10.2.4 En reglering som beaktar det kommunala självbestämmandet och inte inskränker byggrätten

I enlighet med våra utredningsdirektiv är en annan central utgångspunkt för våra förslag att de är väl avvägda i förhållande till principen om den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap.2 § regeringsformen.¹⁴ I den utsträckning något av våra förslag inskränker den kommunala självstyrelsen har en proportionalitetsbedömning gjorts, för att säkerställa att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. För de förslag som påverkar den kommunala självstyrelsen redovisas de särskilda avvägningar som har lett fram till förslagen. Även konsekvenserna av sådana förslag redovisas i avsnitt 12.4.3.

I enlighet med våra utredningsdirektiv är ytterligare en utgångspunkt för våra förslag, att de inte ska inskränka den byggrätt som följer av en detaljplan.¹⁵

10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Förslag: I plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster införs en definition av termen dagvatten. I lagen om allmänna vattentjänster införs dels en definition av termen dagvattenhantering, dels ändras definitionen av termen avlopp. I plan- och bygglagen ändras definitionen av termen underhåll.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.2 finns flera utmaningar kopplade till dagens reglering respektive avsaknad av reglering för dagvatten. En grundläggande utmaning avser utformningen av definitionen av termen avloppsvatten i miljöbalken och definitionen av termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster och hur dessa påverkar hanteringen av dagvatten på ett inte alltid önskvärt sätt. En annan utmaning är att det rent juridiskt är oklart var gränsen mellan vanligt dagvatten och skyfall går. Båda situationerna komplicerar tillämpningen av

¹⁴ Se dir. 2021:92 s. 14.

¹⁵ Se dir. 2021:92 s. 11.

regelverken på ett sätt som gör att risken för ineffektiva processer och felaktiga åtgärder ökar.

Frågan är dock vilka ändringar och förtydliganden som är nödvändiga i denna del mot bakgrund av de frågor som vi har i uppgift att utreda och vilka ändringar och förtydliganden som bör anstå för en djupare och bredare analys. Detta beskrivs närmare under rubrikerna nedan.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.7 finns också utmaningar kopplade till dagens definition av termen underhåll i 1 kap.4 § plan- och bygglagen. Även våra överväganden och förslag avseende denna utmaning beskrivs under en särskild rubrik nedan.

Termerna avlopp och avloppsvatten

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.12.8 räknas utsläpp av avloppsvatten i mark, vattenområden och grundvatten som miljöfarlig verksamhet och sådana utsläpp är därför normalt inte tillåtna utan tillstånd eller anmälan. Vad som är avloppsvatten definieras i 9 kap.2 § miljöbalken. Definitionen omfattar bl.a. dagvatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning.

I avsnitt 8.3.2 har vi beskrivit de utmaningar som vi, andra utredningar och även domstolar har identifierat kopplat till definitionen av termen avloppsvatten i miljöbalken.

Enligt vår bedömning är det mest problematiska med definitionen av termen avloppsvatten att dagvatten inom planlagt område likställs med spillvatten, trots att både föroreningsgraden och behovet av rening mellan dessa vattentyper kan skilja sig markant. Historiskt kan detta upplägg ha varit praktiskt för att få till stånd ett omhändertagande av dagvatten inom planlagda områden. Klimatförändringarna har dock medfört nya utmaningar som påverkar vattentillgången. Det har därför blivit mer angeläget att dagvatten – så långt det är lämpligt och möjligt – i stället för att ledas bort, hanteras på olika sätt genom öppen avledning, exempelvis genom en infiltrationsanläggning, ett dike eller liknande för att bidra till grundvattenbildningen, alternativt genom en egen ledning till reningsverket. Sådant dagvatten bör också enkelt kunna ingå i ett system för återanvändning av vatten. Det har också blivit mer angeläget att sådan användning av vatten som inte

behöver vara av dricksvattenkvalitet, s.k. tekniskt vatten eller övrigt vatten, kan tillgodoses genom eget dagvatten. Sådant övrigt vatten kan exempelvis vara lämpligt att använda vid bevattning av trädgårdar.

Dessa resonemang om en hållbar användning av dagvatten stöds av beslut inom EU. Som vi beskriver i avsnitten 4.7 och 9.4.2 har kommissionen tagit fram en handlingsplan för cirkulär ekonomi som också innefattar frågor om hushållning med vatten. Även den nya EU-förordningen om minimikrav för återanvändning av vatten signalerar ett behov av att ta vara på sådant vatten som inte är förorenat så långt det går. I vår nordiska utblick har vi också kunnat konstatera att både Danmark och Norge har särskild reglering för en hållbar användning av dagvatten (se avsnitten 5.3.7 och 5.5.9).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att dagens definition av avloppsvatten i miljöbalken inte underlättar en enklare och mer hållbar hantering av dagvatten inom planlagt område. Definitionen bör således ändras. Frågan är dock hur och när detta bör göras.

Inledningsvis har vi konstaterat att det är lämpligt med en modernisering av språket i 9 kap.2 § miljöbalken. Exempelvis ser vi att uttrycket ”annan flytande orenlighet” i paragrafens första punkt bör kunna slopas. Vår studie över vattenlagstiftningen i ett historiskt perspektiv visar att uttrycket har funnits i lagstiftningen sedan lång tid tillbaka och förmodligen infördes för att fånga upp sådant hushållsvatten m.m. som i äldre tider hälldes ut direkt på gatan. Sådan hantering förekommer inte i dag (jfr den senare tillkomna definitionen av termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster som inte innehåller detta uttryck). Samtidigt har framförts att uttrycket möjligen skulle behövas för att fånga upp disk- och tvättvatten vid kris eller krig då avloppssystemet inte fungerar.

Vi har vidare övervägt att föreslå en ändring av definitionen för termen avloppsvatten i 9 kap.2 § miljöbalken för att genom detta ge bättre förutsättningar för en enklare hantering av dagvatten. En möjlighet vore att avgränsa bestämmelsen på så sätt att endast förorenat dagvatten ska räknas som avloppsvatten. På detta sätt skulle kopplingen till viss bebyggelse (jfr definitionen av avlopp i lagen om allmänna vattentjänster) eller planlagt område slopas. En sådan avgränsning vore bra dels för att tydliggöra att inte allt dagvatten inom en viss bebyggelse behöver hanteras som avloppsvatten, dels att visst dagvatten utom sådan bebyggelse kan behöva hanteras som avloppsvatten.

Samtidigt skulle en sådan reglering ställa krav på bevisning av huruvida ett visst dagvatten är förorenat eller inte. Detta skulle bli knepigt särskilt som föroreningsgraden i dagvatten varierar mycket även i ett kortare tidsperspektiv. Det är därför inte meningsfullt att kontrollera kvaliteten genom stickprov.¹⁶ Eftersom det inte är enkelt att avgöra om ett dagvatten ska räknas som förorenat eller inte, skulle även en sådan utformning av bestämmelsen riskera att leda till tillämpningsproblem och risken är stor att den skulle medföra ökade kostnader för provtagning av dagvatten m.m. Vilket dagvatten som bör räknas som avloppsvatten bör således avgränsas på annat sätt.

Ett alternativ vore att föreslå en avgränsning motsvarande den som finns i 2 § lagen om allmänna vattentjänster, dvs. dagvatten som finns inom samlad bebyggelse – även om uttrycket ”samlad bebyggelse” utmönstrades ur plan- och bygglagstiftningen i samband med införandet av den nya plan- och bygglagen 2011. En sådan avgränsning skulle dock innebära en utökning av vilket dagvatten som skulle ses som avloppsvatten jämfört med i dag. Detta även om sådant vatten redan i dag omfattas av definitionen av avlopp i 2 § lagen om allmänna vattentjänster och kommunen därför enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster redan har en skyldighet att ta omhand sådant vatten om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. En utökning av tillämpningsområdet för 9 kap.2 § miljöbalken skulle samtidigt innebära en inskränkning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om markavvattnings i 11 kap. miljöbalken.

En avgränsning till dagvatten inom samlad bebyggelse skulle dock inte tillgodose behovet av en enklare hantering av dagvatten inom bebyggelse. Fortsatt skulle ett undantag för enskilda fastigheter förmodligen behövas för att inte dagvatten på enskilda tomter skulle anses vara miljöfarlig verksamhet. Ett sådant undantag skulle dock innebära att de tillämpningsproblem som finns med detta uttryck i dag i relation till bestämmelserna i bl.a. anläggningslagen och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (se mer om detta i avsnitt 8.3.2) skulle kvarstå.

Samtidigt konstaterar vi att EU under 2022 har lämnat ett förslag på omarbetat avloppsvattendirektiv. Enligt förslaget bedöms tätorter med minst 1 000 invånare utgöra en riskfaktor när det gäller

¹⁶ Se Svenskt Vattens rapport nr 2017-12, Att definiera normaldagvatten: förslag och resonemang, s. 6.

förorening av dagvatten (se mer om förslaget till omarbetat avloppsvattendirektiv i avsnitt 4.7). Även inom EU-rätten bedöms det således som lämpligt med en koppling till viss storlek på en bebyggelse för att dagvatten ska bedömas eller åtminstone hanteras som avloppsvatten. Det framgår vidare av förslaget till omarbetat avloppsvattendirektiv att avloppsvattenplaneringen bör innehålla differentierade krav för rent och orent dagvatten och att övervakningen och provtagningsfrekvensen av dagvatten ska öka.¹⁷

Vi kan konstatera att den kommande regleringen av hanteringen av dagvatten i avloppsvattendirektivet med största sannolikhet kommer att medföra ett behov av översyn av definitionen av termen avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken. Mot bakgrund härav, och då det inte finns något uttryckligt önskemål i våra utredningsdirektiv om att vi ska se över definitionen av termen avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken, gör vi bedömningen att en ändring av utformningen av definitionen bör anstå till det svenska genomförandet av det omarbetade avloppsvattendirektivet. Som en följd av detta föreslår vi inte heller något förtydligande om vad som avses med termen avlopp i plan- och bygglagen.

Däremot gör vi bedömningen att definitionen av termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster behöver ändras i syfte att inte få en dubbelreglering av dagvattenhantering i lagen med anledning av vårt förslag om dagvattenhantering som en ny vattentjänst (se avsnitt 10.6.1). Termen dagvatten bör således lyftas ut ur definitionen av termen avlopp i 2 § lagen om allmänna vattentjänster. Samtidigt föreslår vi en redaktionell ändring av definitionen av termen avlopp. Se också våra förslag till definitioner av termerna dagvatten och dagvattenhantering nedan.

Termen dagvatten

Termen dagvatten förekommer inte i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen eller i miljöbalken. Däremot förekommer den bl.a. i lagen om allmänna vattentjänster (2 § LAV), i Boverkets byggregler och i Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6) (se närmare beskrivning i avsnitt 4.11.7).

¹⁷ Se Regeringskansliets Faktapromemoria 2022/23:FPM21.

För att det inte ska råda någon osäkerhet om vad som avses med termen dagvatten i relation till sådant dagvatten som omfattas av definitionen av avlopp i 2 § lagen om allmänna vattentjänster, gör vi bedömningen att det kan vara lämpligt att införa en definition av termen dagvatten i anslutning till definitionen av termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster.

Frågan är dock hur termen dagvatten bör definieras. Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.2 finns i dag dels en definition av termen dagvatten i Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse, dels en definition i propositionen *Allmänna vattentjänster*.

I propositionen *Allmänna vattentjänster* definierar regeringen termen dagvatten som tillfälliga flöden av regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten.¹⁸

Vi gör bedömningen att denna definition av flera skäl är mindre lämplig att reglera. För det första kan det vara knepigt att avgränsa definitionen till tillfälliga flöden eftersom det kan regna flera dagar i sträck och snösmältning kan pågå under flera sammanhängande veckor.

För det andra har s.k. spolvatten inte någon direkt koppling till nederbörd. Innebörden av termen spolvatten är oklar, men det kan handla om vatten från rengöring av vägtunnlar och spolning av gator, vägar och andra ytor mot damm och luftpartiklar. Spolvatten kommer således ofta från en miljöfarlig verksamhet och det kan vara mycket förorenat. Ansvaret för hantering av sådant vatten bör därför i första hand ligga på verksamhetsutövaren och inte på en huvudman för en va-tjänst. På motsvarande sätt är framträngande grundvatten ofta en följd av att någon gräver, bygger eller spränger. Även sådan problematik bör som huvudregel tas omhand av den som utför verksamheten. Slutligen är även sjöar ofta ett resultat av framträngande grundvatten och sjöar bör inte omfattas av definitionen av termen dagvatten.

Vi gör bedömningen att den definition som finns i Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse är mer förankrad i bilden av vad som i dagligt tal avses med termen dagvatten, dvs. att med dagvatten avses regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken utan avrinner på markytan. Det kan därför vara lämpligt att den definitionen utgör utgångspunkt för en legaldefinition av termen dagvatten i lagen om

¹⁸ Se prop. 2005/06:78 s. 44.

allmänna vattentjänster. Efter avstämning i vår expertgrupp har vi dock identifierat två behov av förtydliganden av denna definition, dels i form av att även regn- och smältvatten som inte rinner på en yta utan samlats i en pöl bör räknas som dagvatten, dels att även regn- och smältvatten som rinner på exempelvis tak och byggnader bör räknas som dagvatten. Med de förtydligandena bör definitionen således lyda ”regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”.

Definitionen innebär att både uttrycket ”inte tränger ned i marken” respektive uttrycket ”avrinner på markytan” används. Det har framförts att detta kan uppfattas som onödigt. Vi gör dock bedömningen att båda uttrycken fyller en funktion i definitionen. Om endast uttrycket ”avrinner på markytan” skulle användas skulle sådant regnvatten som blir stillastående i en svacka i marken inte ingå. Om endast uttrycket ”inte tränger ned i marken” skulle användas skulle det kunna uppfattas som oklart om regnvatten som endast avrinner på exempelvis tak är dagvatten. Vi gör således bedömningen att båda uttrycken bör ingå.

Under arbetets gång har framförts att det av definitionen bör framgå att regnvattnet bör ha fallit inom bebyggelse för att utgöra dagvatten. Vi gör bedömningen att det saknas skäl för en sådan avgränsning. Även regn- och smältvatten som har fallit utanför bebyggt område, men som rinner in i bebyggelse i rännilar som inte är naturliga vattendrag, bör ses som dagvatten. Däremot instämmer vi i att behovet av omhändertagande av dagvattnet i första hand uppkommer inom bebyggt område. I lagen om allmänna vattentjänster får detta anses framgå både genom utformningen av 6 § och genom föreslagen definition av termen dagvattenhantering, se nedan.

Under arbetets gång har också föreslagits att s.k. dränvatten borde ingå i definitionen av dagvatten. Vi gör bedömningen att dränvatten, på sätt som gäller i dag, fortsatt bör ses som en egen typ av vatten i mark som avleds genom dränering. Denna slutsats bör dock inte hindra en va-huvudman från att ta omhand dagvatten och dränvatten gemensamt inom ramen för kommunens vattentjänst för dagvatten om detta bedöms lämpligt och tillåtligt.

I avsnitt 10.4 föreslår vi nya bestämmelser avseende hanteringen av dagvatten vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Av den anledningen och i syfte att tydliggöra skillnaden mellan dagvatten och avlopp i plan- och byggsammanhang, gör vi

bedömningen att en motsvarande definition av termen dagvatten bör föras in i plan- och bygglagen. Den nya definitionen bör placeras tillsammans med övriga definitioner i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Mot bakgrund av att termen dagvatten inte förekommer i miljöbalken föreslås inte att definitionen förs in i miljöbalken.

Termen dagvattenhantering

I avsnitt 10.6.1 föreslår vi att det i lagen om allmänna vattentjänster bör förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst vid sidan om vattenförsörjning och avlopp. På så vis tydliggörs också att det finns dagvatten som inte ingår i definitionen av avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § miljöbalken, men som ändå kan behöva ordnas i ett större sammanhang.

Eftersom de övriga två vattentjänsterna är definierade i 2 § lagen om allmänna vattentjänster gör vi bedömningen att även vattentjänsten dagvattenhantering bör definieras i 2 § lagen om allmänna vattentjänster. Frågan är då hur termen dagvattenhantering bör definieras. På motsvarande sätt som gäller för vattentjänsten avlopp menar vi att det är lämpligt att det av definitionen framgår att det kan handla om bortledande av dagvatten. Eftersom sådant dagvatten som inte räknas som avloppsvatten kan vara så pass rent att det inte kräver bortledande för rening, gör vi bedömningen att det av definitionen bör framgå att det också kan handla om annat omhändertagande av dagvattnet än bortledande. Exempel på sådant annat omhändertagande av dagvatten kan vara infiltrering genom en infiltrationsanläggning. Dagvatten bör således kunna hanteras genom åtgärder för infiltrering, fördröjning, bortledande eller behandling av dagvatten.

Under utredningsarbetets gång har frågan uppkommit om definitionen bör begränsas till dagvattenhantering från ett verksamhetsområde. Vi gör bedömningen att avgränsningen av vattentjänsten dagvattenhantering, på motsvarande sätt som gäller för övriga vattentjänster, bör ske i förhållande till regleringen i 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Vi ser därför inte behov av en sådan avgränsning också i definitionen av vad som avses med termen dagvattenhantering. Däremot gör vi bedömningen att det i nuläget är lämpligt med en avgränsning motsvarande den som i dag finns i definitionen av termen avlopp, dvs. till dagvatten från ett område med samlad bebyggelse.

Ett behov av ändring av denna avgränsning för bättre överensstämmelse med en eventuell ny definitionen av termen avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken bör övervägas i samband med genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet.

Termen skyfall

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.2 förekommer termen skyfall inte i plan- och byggregelverket eller i miljöbalken. Såvitt känt förekommer den endast i en författning och det är i lagen om allmänna vattentjänster (6 b § andra stycket LAV).

Enligt denna bestämmelse ska en vattentjänstplan innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2023. Av förarbetena till bestämmelsen framgår inte vilken innebörd lagstiftaren ser framför sig vid användandet av termen skyfall.¹⁹

Frågan är om bestämmelsen i lagen om allmänna vattentjänster bör förenas med en legaldefinition av termen skyfall.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.2 finns en definition av termen skyfall på SMHI:s hemsida. Enligt denna avses med skyfall regn som faller med en intensitet på minst 50 millimeter på en timme eller minst 1 millimeter på en minut.²⁰ Definitionen utgår från att en viss mängd regn faller inom en viss tidsrymd. I ett regeringsuppdrag om skyfall konstaterade SMHI dock att definitionen inte täcker in alla fall som ger effekter i samhället och att det därför finns skäl att ta fram en mer heltäckande definition.²¹ Vilken definition det skulle vara diskuterades i SMHI:s rapport om *Extremregn i nuvarande och framtida klimat* 2017.²² I rapporten angavs att en förenkling av dagens definition skulle kunna vara ”minst 15 millimeter på 15 minuter någon gång under regnet”. Ett sådant regn skulle ha en genomsnittlig återkomsttid på cirka 10 år sett över alla regioner. En sådan definition skulle därför vara helt kompatibel med det andra kriteriet i den nuvarande definitionen (1 millimeter på en minut) och den skulle vidare

¹⁹ Se prop. 2021/22:208.

²⁰ Se <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/meteorologi/regn/rotblota-1.17339>.

²¹ Se SMHI, Klimatologi Nr 37, 2015 s. 13.

²² Se SMHI, Klimatologi Nr 47, 2017 s. 63–65.

täcka in de fåtal fall där det första kriteriet i nuvarande definition 50 millimeter på en timme hittills har överskridits.²³

Vi kan konstatera att SMHI fortfarande har samma definition av termen skyfall på sin hemsida. Vid konsultation med experterna i vår utredning finns också en oro för att en alltför tydlig avgränsning av innebörden av termen skyfall i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster skulle leda till att andra onormala dagvattenflöden skulle hamna utanför definitionen. Det skulle då bli oklart om sådana flöden skulle omfattas av sådana åtgärder som är avsedda för skyfall, exempelvis i en detaljplan eller i vattentjänstplanen. Mot denna bakgrund, och med hänsyn tagen till de pågående klimatförändringarna med ökad risk för skyfall, gör vi bedömningen att det inte är lämpligt med en legaldefinition av termen skyfall i lagen om allmänna vattentjänster. Däremot kan det vara lämpligt att kommunen, oavsett om det handlar om en fysisk plan eller en vattentjänstplan, ger uttryck för vilken återkomsttid för skyfall och annan nederbörd som planläggningen utgår ifrån. Se mer om detta i avsnitt 10.4.1.

Termen underhåll i plan- och bygglagen

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.7 finns i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen en definition av termen underhåll som har begränsats till åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, trots att termen underhåll i plan- och bygglagen också används för allmänna platser, byggnadsverk och lekplatser samt fasta anordningar på lekplatser.

En allmän plats definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen som en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Vi konstaterar att användningen av termen underhåll i plan- och bygglagen otvetydigt avser även andra byggnadsverk än byggnader och att det därför inte är lämpligt att definitionen är begränsad på detta sätt. Vi gör bedömningen att termen byggnad i definitionen bör ersättas av termen byggnadsverk. Termen byggnadsverk får även anses inkludera lekplatser och anordningar för sådana. Frågan är dock om även uttrycket allmän plats bör föras in i definitionen av termen underhåll. Vissa allmänna platser såsom vägar och järnvägar

²³ Se SMHI, Klimatologi Nr 47, 2017 s. 63–65.

får anses vara annan anläggning och därmed falla in under definitionen av termen byggnadsverk. Om allmänna platser i form av exempelvis torg och parker är att se som annan anläggning är dock mer oklart. Vi föreslår därför att även uttrycket allmän plats förs in i definitionen av underhåll. Den nya definitionen blir då att med underhåll avses 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.

Den nya definitionen får även betydelse för anläggningar för exempelvis dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning genom att det blir tydligare att underhåll av sådana omfattas.

Den nya definitionen bör placeras tillsammans med övriga definitioner i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen och 2 § lagen om allmänna vattentjänster.

10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

Förslag: I 2 kap. 6 § plan- och bygglagen införs ett krav på att bebyggelse och byggnadsverk, vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov, ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten.

Vidare begränsas tillämpningsområdet för 2 kap. 10 § plan- och bygglagen till planläggning. Samtidigt förtydligas vilka bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken som ska tillämpas vid planläggning.

Dagvatten

I avsnitt 4.11 har vi redovisat på vilket sätt hänsyn till frågor om dagvatten kan tas inom ramen för dagens plan- och byggregelverk. I avsnitt 8.3 har vi redovisat de utmaningar vi har identifierat avseende dagvattenhantering. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på den utmaning som i första hand beskrivs i avsnitt 8.3.3 och som hänger ihop med att dagvattenfrågorna i dagens regelverk inte kommer tydligt till uttryck bland de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen. Vi kommer också att komma in på frågan om lämpligt tidsperspektiv vid hänsynstagande till möjligheterna att hantera dagvatten och risken för översvämning (jfr beskrivning av utmaningen i avsnitt 8.3.4).

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.2 är syftet med bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen att ge vägledning i fråga om mål och inriktning vid i första hand planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Bestämmelserna bör ses som ett uttryck för de samlade krav som statsmakten riktar på kommunerna i samband med markanvändningsbesluten. Tillämpningen av bestämmelserna är i hög grad en kommunal angelägenhet och avsikten är att det ska finnas ett brett spelrum för lokala bedömningar. Mark som ska användas för bebyggelse måste först prövas som lämplig för detta utifrån allmän synpunkt. I 2 kap. plan- och bygglagen räknas därför ett antal allmänna intressen upp som ska beaktas av kommunerna. Vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser respektive i enskilda lovärenden ska även en avvägning mot motstående enskilda intressen göras. Bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen utgör också en grund för länsstyrelsens synpunkter under plansamråd.²⁴

Bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen innehåller krav på hänsynstagande till olika vattenfrågor, exempelvis främjande av en långsiktigt god hushållning med vatten, hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, hänsynstagande till möjligheterna att förebygga vattenföroreningar och hänsynstagande till risken för översvämning.

I 2 kap. plan- och bygglagen nämns dock inte specifikt att hänsyn ska tas till möjligheterna att hantera dagvatten. Inte heller möjligheterna att hantera stora mängder vatten i form av skyfall nämns specifikt (se avsnitt 10.3 för en beskrivning av termerna dagvatten respektive skyfall). Däremot har kommunerna möjlighet att hantera

²⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 96 och 97.

frågor om dagvatten och skyfall indirekt genom exempelvis bestämmelserna om hushållning av vatten, översvämning och om avlopp (2 kap. 3, 5, 6, 9 och 10 §§ PBL). Vid planläggning kan hänsyn också tas till dagvatten bl.a. genom möjligheten att meddela planbestämmelser om höjdsättning av mark och maximal andel hårdgjord yta (4 kap. 10 § PBL) samt genom reservering av plats för en dagvattenanläggning (4 kap. 5 § PBL).

Mot bakgrund av de stora utmaningar som finns i hanteringen av dagvatten både från skyfall och annan mer normal nederbörd - inte minst mot bakgrund av de pågående klimatförändringarna - gör vi bedömningen att hanteringen av dessa frågor bör ses som ett eget allmänt intresse skilt från de allmänna intressena om hushållning av vatten, risk för översvämning och möjligheterna att ordna avlopp.

Frågan är då i vilka sammanhang som hänsyn till detta intresse bör tas. Bör det vara i samband med lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen eller i samband med bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen?

Som vi har beskrivit ovan ska vid lokaliseringsbedömningen hänsyn tas till möjligheterna att ordna avlopp, risken för översvämning och till vattenförhållanden i övrigt. Vi gör bedömningen att dessa hänsynstaganden normalt får anses tillräckliga - även utifrån ett dagvattenhanteringsperspektiv. Detta särskilt som möjligheterna för hantering av sådant dagvatten som räknas som avloppsvatten då ingår i bedömningen vid planläggning för ny bebyggelse (se dock avsnitt 10.4.7 avseende prövning i förhandsbesked och bygglov).

För att marken ska anses lämplig att bebygga bör det således dels gå att hantera avloppet från bebyggelsen, dels inte finnas risk för översvämning eller annan klimatrelaterad problematik mot bakgrund av områdets topografi, grundvattennivåer, rinnvägar, vattenstånd och flödeskapacitet.

Vid nästa steg, i den s.k. lämplighetsbedömningen av utformningen och placeringen av bebyggelsen eller byggnadsverket på den avsedda marken, ställs i dag inget krav på hänsyn till möjligheterna att ordna avlopp eller hantera risken för översvämning. Ett skäl för detta får anses vara att hänsyn till dessa intressen redan har tagits i lokaliseringsbedömningen och att det är vid den bedömningen som hänsyn till dessa intressen i första hand är relevant. Precis som gäller för möjligheterna att hantera avfall, som görs både vid lokaliseringsbe-

dömningen och vid lämplighetsbedömningen av utformningen och placeringen av bebyggelsen eller byggnadsverket på den avsedda marken, menar vi dock att det finns skäl för att ta hänsyn specifikt till möjligheterna att hantera dagvatten vid utformningen och placeringen av bebyggelsen eller byggnadsverket på den avsedda marken. Vi ser framför oss att det i detta sammanhang är lämpligt att utforma och placera bebyggelse och byggnadsverk med hänsyn tagen till exempelvis beräknade skyfall och andra dagvattenflöden, samt till möjligheterna att fördröja dagvattenflödena tillfälligt eller mer permanent. När det gäller möjligheterna att fördröja dagvatten på en mer permanent bas genom infiltration, behöver naturligtvis ställning tas till dagvattnets föroreningsgrad och till om denna gör infiltration olämplig. Rinner dagvattnet inom samlad bebyggelse där det finns risk för att dagvattnets föroreningsgrad skulle kunna leda till en överträdelse av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, bör utgångspunkten fortsatt vara att sådant dagvatten ska tas omhand och renas.

Eftersom andelen och placeringen av hårdgjorda ytor inom ett bebyggelseområde påverkar både mängden dagvatten inom bebyggelsen och möjligheterna att ta omhand dagvattnet bör även denna aspekt tas med i bedömningen.

Vid planläggningen kan kommunerna använda sig av terrängmodeller och digitala simuleringar för att jämföra vattenpåverkan i dag och i framtiden. Det finns en hel del nationella digitala data som kan användas vid planläggning, exempelvis markhöjmodeller och info om byggnader, jordartsdata, ledningsnät samt kustlinjer och hydrologi.

När det gäller framtida medelvattenstånd för samtliga kustkommuner i Sverige finns data för perioden mellan år 2030 och år 2150. Dessa beräkningar bedömer IPCC som troliga (66 procents sannolikhet). Utöver dessa finns värden för 2100 som IPCC bedömer som mindre troliga (17 procents sannolikhet), eftersom de inkluderar processer förknippade med djup osäkerhet relaterade till inlandsisarnas instabilitet. När det gäller det globala medelvattenståndet i hav finns dock data även för perioden mellan 2100 och 2300. För årtiondena fram till 2150 finns värden beräknade utifrån fem olika utsläppsscenarier.²⁵

²⁵ Se <https://www.smhi.se/klimat/stigande-havsnivaer/framtida-medelvattenstand-1.165493> och <https://www.smhi.se/klimat/stigande-havsnivaer/havsnivahojning-pa-langa-tidsskalor-1.165465>.

Eftersom det är viktigt att kommunernas hänsynstagande till möjligheterna att hantera dagvatten och risken för översvämning är långsiktig, inte minst för att undvika framtida höga kostnader för översvämningsåtgärder, gör vi bedömningen att det är lämpligt att här resonera kring vilket tidsperspektiv kommunerna bör använda vid bedömningen av dessa frågor vid planläggning. I propositionen *Nationell strategi för klimatanpassning* har regeringen uttalat att tidsperspektivet för klimatanpassningsåtgärder ska utgå från det specifika objektets (infrastrukturens, bebyggelsens eller investeringens) livslängd.²⁶ Detta anser vi vara en lämplig utgångspunkt. Vid planläggning för ny bebyggelse eller ny va-infrastruktur bör dessa objekt dock normalt ha en mycket lång livslängd. För bebyggelse kan det handla om flera hundra år. För vattenverk kan det handla om cirka 100 år, för ledningsnät cirka 75 år och för vattentorn och pumpstationer 50–75 år.²⁷

I dag finns endast i undantagsfall tillgängliga klimatdata för flera hundra år. Normalt finns data fram till 2100 eller 2150.

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.3.4 har regeringen i sin överprövning av detaljplaner uttalat att det är rimligt att använda ett 100-årsperspektiv vid bedömning av risken för översvämning vid planläggning för ny bebyggelse i detaljplan. Vi delar denna bedömning. I den mån det inte finns data som sträcker sig längre än till exempelvis 2100 bör dessa data användas som utgångspunkt för bedömningen. För den specifika planeringen för hantering av dagvatten och risken för översvämning vid ny bebyggelse gör vi vidare bedömningen att det är rimligt att kommunen utgår från en återkomsttid för ett skyfall på minst 100 år.

Eftersom nederbördsstatistiken är baserad på historiska data är det vid ny planläggning nödvändigt att ta höjd för framtida förändringar av nederbörden. Därför behöver historiska data multipliceras med en klimatfaktor. Storleken av klimatfaktorn påverkas av IPCC:s bedömning av de globala framtida utsläppen av växthusdrivande gaser. I skrivande stund rekommenderas en klimatfaktor på minst 1,25 användas för regn kortare än en timme och minst 1,20 för längre regn. Klimatfaktorn är densamma för hela Sverige.²⁸

²⁶ Se prop. 2017/18:163 s. 67.

²⁷ Enligt uppgifter från Livsmedelsverket.

²⁸ Se branschorganisationen Svenskt Vattens policy P110 om avledning av dag-, drän- och spillvatten samt <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/meteorologi/statistik-for-extrem-kortidsnederbord-1.159736>.

Vilken återkomsttid för regn som en allmän va-anläggning bör kunna hantera beskriver vi i avsnitt 10.6.1.

Vid bedömningen av hanteringen av dagvatten vid planläggning är det också av vikt att särskild hänsyn tas till samhällsviktig verksamhet, såsom exempelvis sjukhus.

Lämpliga planbestämmelser för att förebygga problem med skyfall och annat översvämmande dagvatten kan vara att ställa krav på viss höjdsättning av en allmän plats eller tomt för att på en lämplig lägre punkt fånga upp skyfallsvatten. Detta kan exempelvis göras genom s.k. skyfallsgator och uppsamling av regn i dammar eller ”amfiteatrar” i bebyggelsen. Planbestämmelser om utformning av vägar och annan infrastruktur skyddar kringliggande bebyggelse samtidigt som de avleder och magasinerar dagvatten. Det magasinerade vattnet kan därefter återanvändas för exempelvis bevattning av parker. Det kan också vara lämpligt med planbestämmelser med krav på särskild dagvattenhantering vid byggnation av källare i syfte att undvika översvämning. Denna typ av långsiktig planering vid planläggning skulle därmed kunna bidra inte bara till en hållbar hantering av dagvatten, utan också till en mer hållbar och mer kostnadseffektiv samhällsutveckling generellt.

En placering av det nya allmänna intresset i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen medför att hänsyn ska tas till intresset vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. En sådan avgränsning tycker vi är lämplig.

Se även vårt förslag på generellt krav på dagvattenhantering vid bebyggnad av en obebyggd tomt i avsnitt 10.4.7.

Miljökvalitetsnormer

I avsnitten 4.11 och 4.12.3 har vi beskrivit dagens reglering om miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen respektive miljöbalken. I avsnitt 7.2 har vi redovisat de utmaningar vi har identifierat avseende regleringen om miljökvalitetsnormer. I detta avsnitt fokuserar vi på de utmaningar som i första hand beskrivs i avsnitten 7.2.2–7.2.4 och som hänger ihop med utformningen av nuvarande 2 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med

stöd av 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.2.3 är regeln allmängiltig och omfattar alla former av miljökvalitetsnormer. Förutom vattenrelaterade normer brukar luft- samt bullernormer nämnas i plansammanhang.

Sammanfattningsvis handlar utmaningarna om oklarheter om vad som avses med uttrycket ”miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas”, vad som avses med termen miljökvalitetsnorm samt hur bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen.

När det gäller frågan om att bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen, har vi konstaterat i avsnitt 7.2.3 att termen följa i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ersatte uttrycket ”inte överträda” 2008 och att avsikten med denna ändring var att ge lagtexten en ordalydelse som bättre skulle överensstämma med dåvarande språkliga uttryck.²⁹ Det som har skett sedan dess är dock att termen följa i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen allt oftare tolkas på motsvarande sätt som termen följa tolkas i 5 kap. miljöbalken, dvs. med innebörden att miljökvalitetsnormerna ska uppnås eller uppfyllas.³⁰

Vi kan konstatera att det inte är underligt att det har blivit en sådan förskjutning av innebörden av termen följa i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, eftersom det i både 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och i 5 kap. miljöbalken handlar om en tolkning av samma term i samma kontext. Som vi har konstaterat i avsnitt 7.2.2 finns dock inte stöd i förarbetena för att kräva att beslut enligt plan- och bygglagen ska medverka till att miljökvalitetsnormer uppnås. Av den anledningen gör vi bedömningen att det är olämpligt att använda samma term, men med olika innebörd, i relation till bestämmelserna om miljökvalitet i plan- och bygglagen respektive miljöbalken.

Att ersätta termen följa i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen är också angeläget eftersom det i förarbetena till följdlagstiftningen till miljöbalken finns en uttalad ambition att synen på miljökvalitetsnormer ska vara densamma vid tillämpningen av normerna i olika sektorslagar. I denna del kan vi konstatera att termen följa inte används vid hänvisningen till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken i exempelvis väglagen eller lagen om byggande av järnväg, till skillnad från i plan-

²⁹ Se prop. 2006/07:122 s. 64.

³⁰ Se prop. 2019/20:52 s. 86, 159.

och bygglagen. I dessa lagar anges i stället att vissa närmare angivna bestämmelser i 5 kap. miljöbalken ska ”tillämpas”. Varför inte samma modell har använts för hänvisningen i plan- och bygglagen framgår inte av förarbetena.³¹

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att hänvisningen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken behöver justeras, så att den innehållsmässigt motsvarar den som finns i övriga sektorslagar. Samtidigt behöver samtliga dessa hänvisningar justeras med anledning av de av oss i avsnitt 10.7 föreslagna nya bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken.

När det gäller nuvarande hänvisning till ”föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken” gör vi bedömningen att denna hänvisning bör preciseras så att det blir tydligt att det är föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken som ska tillämpas och inte några andra. Genom hänvisningen till föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken blir det tydligt att bl.a. bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för buller enligt förordningen om omgivningsbuller ska tillämpas vid planläggning. Genom hänvisningen till föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 6 § miljöbalken, blir det tydligt att de undantag från bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken, som framgår av vattenförvaltningsförordningen, är tillämpliga vid bedömningen enligt plan- och bygglagen.

När det gäller frågan om vad som avses med termen miljö kvalitetsnorm i hänvisningen till 5 kap. miljöbalken i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, har vi i avsnitt 7.2.4 konstaterat att endast vissa av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken handlar om miljö kvalitetsnormer. Exempelvis handlar bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken om de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden och inte om miljö kvalitetsnormer (se beskrivning i avsnitt 7.2.4). Med nuvarande hänvisning i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen är det därför inte tydligt att dessa förbud ska tillämpas, trots att vattendirektivet ställer krav på detta (jfr också den s.k. Weserdomen från EU-domstolen som beskrivs i avsnitt 7.2.2). Vi gör därför bedömningen att hänvisningen till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken i stället bör avse bestämmelserna om miljö kvalitet. På så sätt omfattas både bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och bestäm-

³¹ Se prop. 2009/10:170 s. 417 och prop. 2009/10:184 s. 38–39.

melserna om försämrings- och äventyrandeförbuden när det gäller vattenrelaterade miljökvalitetsnormer.

Slutligen finns flera utmaningar avseende på vilket sätt bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.7.2. Redan i detta avsnitt gör vi dock bedömningen att det är rimligt att avgränsa tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken till planläggning enligt plan- och bygglagen. Detta eftersom det är vid planläggning och vid genomförande av planer som frågor om miljökvalitet i första hand blir aktuella. Med planläggning omfattas planläggning i de planinstrument som förekommer i plan- och bygglagen, dvs. planläggning i regionplan, översiktsplan, detaljplan respektive i områdesbestämmelser.

För andra ärenden, såsom prövning av bygglov för en enskild åtgärd utanför ett område med detaljplan, och där åtgärden inte är tillstånds- eller anmälningsskyldig enligt miljöbalken, finns i stället specifika bestämmelser om hantering av exempelvis buller i plan- och bygglagen. Se också vårt förslag i avsnitt 10.4.7 om nytt krav på bedömning av möjligheterna att hantera dagvatten på en tomt i bygglovs- och marklovsärenden, bl.a. i syfte att minska risken för överträdelse av försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljön vid ny bebyggelse. Mot denna bakgrund, och i syfte att förenkla och förtydliga vad som gäller avseende tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen, gör vi bedömningen att tillämpningen av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken endast bör gälla vid planläggning. Vår bedömning är att föreslagen reglering är i överensstämmelse med vattendirektivet. Vidare innebär föreslagen reglering att regelverket inte inskränker den byggrätt som följer av en beslutad detaljplan.

Dricksvattenförsörjning och skydd av vattenområden

I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit att Boverket 2018 lämnade ett uppslag till författningsändringar i syfte att tydliggöra behovet av skydd av vattenområden som allmänt intresse vid fysisk planering. I avsnitt 9.4.3 har vi beskrivit att Boverket samtidigt lämnade två uppslag till författningsändringar för att tydliggöra rollen för dricksvattenför-

sörjning som allmänt intresse vid fysisk planering. Av våra direktiv framgår att vi ska bedöma om dessa uppslag bör genomföras.³²

Boverkets uppslag för att tydliggöra behovet av skydd av vattenområden som allmänt intresse vid fysisk planering innebär att det i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen borde förtydligas att företräde, vid planläggning och vid prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked, ska ges inte bara åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning av mark- och vattenområden, utan också sådan användning som tillgodoser skyddsbehov av mark- och vattenområden.

Vår bedömning i denna del är att bedömningen om mark- och vattenområdets skyddsbehov får anses ingå i bedömningen av god hushållning av mark- och vattenområden. Denna tolkning har stöd i förarbetena till 3 kap. 1 § miljöbalken. Av förarbetena till 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår vidare att användningen av termen hushållning i paragrafen var en följd av ambitionen att ge bestämmelsen samma innehåll som i 3 kap. 1 § miljöbalken (dåvarande 2 kap. 1 § naturresurslagen).³³ Se mer om förarbetena till 3 kap. 1 § miljöbalken i avsnitt 4.12.2. Vår bedömning är således att det av Boverket skisserade förtydligandet i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen inte är nödvändigt.

Boverkets första uppslag när det gäller behovet att tydliggöra rollen för dricksvattenförsörjning som allmänt intresse vid fysisk planering, innebär att två ändringar skulle göras i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen. Dessa innebär att uttrycket ”ekologisk funktion” förs in som en ny aspekt att ta hänsyn till samt att en ny sjätte punkt läggs till, enligt vilken ”en varaktig och trygg dricksvattenförsörjning för dagens samhälle och framtida behov” ska främjas vid planläggning. Boverkets andra uppslag när det gäller behovet att tydliggöra rollen för dricksvattenförsörjning som allmänt intresse vid fysisk planering innebär att det i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen skulle förtydligas att hänsynstagandet ska vara till möjligheterna att ordna dricksvattenförsörjning mer specifik och inte till möjligheterna att ordna även annan vattenförsörjning.³⁴

Uppslagen till författningsändringar är inte närmare kommenterade och det är därför oklart hur Boverket tänkte i de olika delarna.

³² Se dir. 2021:92 s. 14.

³³ Se prop. 1997/98:90 s. 306.

³⁴ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

Utan närmare förklaring eller tydlig motivering ser vi inte något behov av att föra in uttrycket ”ekologisk funktion” i ingressen till 2 kap. 3 § plan- och bygglagen. När det gäller uppslaget till ny sjätte punkt i samma paragraf är vår bedömning att den reglering med krav på hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning vid den s.k. lokaliseringsprövningen som följer av 2 kap. 5 § plan- och bygglagen bör vara tillräcklig. Vi föreslår således inte ett genomförande av Boverkets skisserade ändringar i 2 kap. 3 § plan- och bygglagen.

När det gäller Boverkets uppslag till ändring av termen vattenförsörjning till dricksvattenförsörjning i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen är detta något vi också har övervägt att föreslå, men landat i att en sådan begränsning av bestämmelsen skulle bli för snäv ur ett plan- och byggperspektiv. Även om det vid planering för ny bebyggelse ofta handlar om en bedömning av möjligheterna att ordna just dricksvattenförsörjning, finns det också ärenden där fråga kan vara om att bedöma möjligheterna att ordna annan vattenförsörjning exempelvis för jordbruksbehov eller industribehov. Det är alltså av vikt att kommunen vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked även fortsatt tar hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning i ett bredare perspektiv.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 kap. 6 och 10 §§ plan- och bygglagen.

10.4.2 Förtydligat krav på regionplanens innehåll

Förslag: I 7 kap. 3 § plan- och bygglagen görs två ändringar. För det första förtydligas att det vid planläggning i regionplan räcker att det av planen framgår hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

För det andra införs ett krav på att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med kommunala vattentjänstplaner.

Inledning

En beskrivning av hur vattenfrågor ska tas om hand i en regionplan enligt gällande rätt och förarbeten framgår av vår beskrivning i avsnitt 4.11.3. De utmaningar som vi har identifierat avseende hanteringen av vattenfrågor i regionplanen beskriver vi i avsnitten 7.2.3, 7.2.9 och 7.2.12 (miljökvalitetsnormer för vatten), 8.3.3 (dagvattenhantering) och 9.4.3 (vattenförsörjning).

Våra överväganden och förslag på hantering av dessa utmaningar framgår nedan. Motiveringen är indelad i de tre delområdena miljökvalitetsnormer för vatten, vattenförsörjning och dagvattenhantering. Vi inleder dock med vår generella bedömning i frågan om vikten av att hantera vattenfrågor i en regionplan.

Hantering av vattenfrågor i regionplan

Nationella expertrådet för klimatanpassning gjorde i sin första rapport 2022 bedömningen att regional fysisk planering innebär en bättre möjlighet att hantera vattenfrågor utifrån ett helhetsperspektiv än vad kommunal planläggning innebär, även om de flesta avrinningsområdena är större än regionens geografiska ansvarsområde. Även planering i kustmiljöer bör med fördel kunna samordnas med hjälp av detta instrument enligt rapporten.³⁵

Även i departementsskrivelsen *Nationell fysisk planering* lyfts vikten av den regionala planeringsnivån fram.³⁶

Även berörda regioner har under utredningsarbetets gång fört fram att det kan vara bra att förtydliga regionplanens roll i relation till den efterföljande planeringen, för att bl.a. tydligare visa på vilket sätt regionplanen kan stödja kommunerna i deras arbete med vattenfrågor. Regionerna ser dock en risk för att regleringen om regionplanerna ”klumpas ihop” med de kommunala översiktsplanerna trots att det är olika planeringssystem med olika syften. Vidare har de berörda regionerna framhållit att regionplanen är ett nytt planeringssystem som är under utveckling. Ännu finns endast en antagen regionplan efter ändringen av bestämmelserna i 7 kap. enligt plan- och bygglagen 2019 (Regionplan för Skåne 2022–2040) och en antagen

³⁵ Se Nationella expertrådet för klimatanpassning första rapport den 9 februari 2022 s. 611 och 612.

³⁶ Se Ds 2023:28 s. 99.

regionplan enligt den äldre lagstiftningen i Region Stockholm (RUFS 2050). Regionerna ser en stor risk med att reglera innehållet i regionplanen alltför detaljerat alltför tidigt. Det har däremot framförts önskemål om att utredningen ska beskriva hela kedjan från regionplan till bygglov och ge en helhetsbild med problembild, scenarier och behov av insatser i olika planskeden på ett överskådligt sätt avseende vattenfrågor.

Vi instämmer i båda bedömningarna. Vi ser att det finns flera skäl för en effektivare hantering av vattenfrågor på en övergripande nivå i en regionplan än i en översiktsplan eller en detaljplan på kommunal nivå. Ett skäl för detta är de pågående klimatförändringarna och dessas effekter på exempelvis vattenförsörjningen och översvämningssrisker (se mer om klimatförändringarnas påverkan i avsnitten 6.3, 8.2 och 9.3). Ett annat skäl är behovet av helhetsperspektiv vid bedömningen av konkurrensen om marken och balansen mellan exploatering och bevarande. För dessa perspektiv vore det bra med ett så övergripande perspektiv som möjligt. Precis som regeringen tidigare har uttalat vore det därför också bra om fler regioner påbörjar arbete med sådan fysisk regional planering som avses i 7 kap. plan- och bygglagen.

Samtidigt instämmer vi i att regionplanen inte ska bli en ny översiktsplan på regional nivå och det är av vikt att regleringen verkligen ger stöd för sådan hantering av vattenfrågorna som är lämplig på respektive nivå. Vi ser också att det kan finnas skäl för regeringen att göra en bedömning av lämplig planeringsnivå för bl.a. vattenförsörjningsfrågor utifrån de förslag som lämnas i den ovan nämnda departementsskrivelsen³⁷ innan större ändringar föreslås avseende hanteringen av vattenförsörjningsfrågor i regionplan.

Ytterligare skäl anges under rubrikerna nedan. I avsnitt 10.14.2 har vi också försökt att illustrera vilka vattenfrågor som bör hanteras i de olika skedena av plan- och byggprocesserna.

Miljö kvalitetsnormer

I avsnitt 4.11.3 har vi beskrivit regelverket och förarbetena kring hur frågor om miljö kvalitetsnormer ska tas omhand vid planläggning i regionplan. I avsnitten 7.2.3 och 7.2.9 har vi beskrivit utmaningarna

³⁷ Ds 2023:28.

med detta regelverk och dess tillämpning. I detta avsnitt fokuserar vi på de utmaningar som hänger ihop med utformningen av nuvarande 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen ska av en regionplan framgå på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts.

På motsvarande sätt som gäller för tillämpningen av i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen handlar utmaningarna med regleringen i 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen om att det är oklart vad som avses med att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning i en regionplan och om vad som avses med termen miljökvalitetsnorm i sammanhanget.

Som vi har konstaterat i avsnitt 7.2.2 och 10.4.1 finns inte stöd för att kräva att beslutfattande enligt plan- och bygglagen ska medverka till att miljökvalitetsnormer uppnås. Det är därför olämpligt att använda termen följa i 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen. Frågan är dock vilken annan term eller annat uttryck som bör användas i stället och vad det egentligen är som bör framgå av regionplanen avseende miljökvalitetsnormer.

I denna del har vi i avsnitt 4.11.3 konstaterat att det av förarbetena framgår att regionplanen utgör ett betydelsefullt vägledande underlag för översiktsplaneringen avseende miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormer som har aktualiserats i arbetet med att ta fram regionplanen bör därför beaktas.³⁸

För att regionplanen ska kunna vara vägledande för översiktsplanerna i regionen utifrån ett miljökvalitetsperspektiv behöver dock tydliggöras på vilket sätt detta bör ske.

I avsnitt 4.11.3 och 7.2.11 beskriver vi hur tydliga och tidiga ställningstaganden kring miljökvalitetsnormer kan innebära att förutsättningarna för kommunerna att planera stärks och att förutsättningarna att hantera målkonflikter mellan normerna och andra intressen förbättras. Detta kan stärka förutsägbarheten för den efterföljande planeringen genom att eventuella konflikter synliggörs tidigt. Regionplanen kan därför verka för effektiva och strategiska lösningar.³⁹

Vi kan konstatera att vissa avvägningar är svåra att förutse på en alltför övergripande planeringsnivå på grund av brist på konkretion

³⁸ Se prop. 2017/18:266 s. 59, 60 och 96.

³⁹ Se prop. 2017/18:266 s. 59 och 60.

samtidigt som samordning och avvägningar på en strategisk regional nivå kan underlätta efterföljande kommunal planering.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.3 är regionplanens roll att skapa förutsägbarhet och långsiktighet för kommunal planering. Samtidigt kan vi konstatera att det inte framgår någonstans vad detta innebär avseende miljökvalitetsnormer för vatten. Utifrån syftet med regionplanen gör vi bedömningen att redovisningen i planen, när det gäller frågor om miljökvalitet för vatten, bör kunna avgränsas till sådana strategiska avrinningsområdesfrågor som uppenbart leder till problem för mer än en kommun inom regionen. Är utmaningarna med att ta hänsyn till miljökvalitetsnormer för vatten sådana att de inte kan knytas till frågor som kan påverkas vid planläggningen eller andra beslut enligt plan- och bygglagen, anser vi att dessa utmaningar inte behöver beaktas i regionplanen.

Vi gör därför bedömningen att de detaljerade föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt som miljökvalitetsnormer innebär är svåra att hantera i en regionplan. Det som är relevant att ta hänsyn till för denna strategiska nivå av planläggning är i stället vattenmiljöns status i regionen, särskilt i de fall den inte är god. Har målet om god yt- och grundvattenstatus inte uppnåtts för vattenförekomster i regionen, utgör denna information ett viktigt underlag att beakta när riktningen tas ut för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i regionen. Beror vattenmiljöns otillräckliga status på ett bristande avrinningsområdesperspektiv vid kommunal planläggning i regionen, är det också en problematik som är relevant att beakta i regionplanen.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det, i stället för ett krav på att i regionplanen visa på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts, av regionplanen bör framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

På så sätt ingår också ett visst hänsynstagande till försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 10.7.2).

Slutligen vill vi understryka att det är inte bara miljökvaliteten i vatten som kan vara relevant vid den regionala planläggningen, utan även hänsyn till andra bestämmelser om miljökvalitet, såsom kvaliteten på exempelvis luft. I denna del gör vi bedömningen att kvaliteten på luft respektive vatten bör behandlas på ett likartat sätt vid

den regionala planeringen. Vid planläggning i regionplan bör därmed även redovisas hur regionen tagit hänsyn till bl.a. fastställda gränsvärden för luftkvalitet enligt luftkvalitetsförordningen.

Vattenförsörjning

I avsnitten 9.4.2 och 9.4.3 har vi beskrivit behovet av hänsynstagande till förutsättningarna för vattenförsörjning vid planläggning på en övergripande nivå. Det handlar både om frågor om tillgång på vatten och frågor om skyddsbehov av dricksvattenresurser (läs mer om vårt förslag avseende skydd av dricksvattenresurser i avsnitt 10.6.3). I avsnitt 9.4.2 och 9.4.3 har vi också beskrivit vilka riskerna är om vattenförsörjningsfrågorna inte tas om hand på en övergripande planeringsnivå.

Mot denna bakgrund har vi övervägt att i 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen ställa ett specifikt krav på regionen att i regionplanen redovisa på vilket sätt hänsyn har tagits till möjligheterna att ordna vattenförsörjning. Syftet med ett sådant krav skulle vara att säkerställa att vattenförsörjning, som ett grundläggande allmänt och enskilt intresse, verkligen beaktas på den högsta planläggningsnivån i plan- och bygglagen.

Under utredningsarbetets gång har dock flera invändningar mot ett sådant krav framförts. En invändning har varit att vattenförsörjningsfrågan är ett kommunalt ansvar och att ett obligatoriskt krav på redovisning av hur hänsyn till vattenförsörjning har tagits i regionplanen delvis skulle kunna innebära en förflyttning av detta ansvar till regionerna. En annan invändning har varit att ett framhävande av ett specifikt allmänt intresse framför övriga automatiskt skulle uppfattas som en nedprioritering av övriga allmänna intressen, vilket skulle riskera att urholka tillämpningen av 7 kap. 3 § plan- och bygglagen. Slutligen har framförts att det räcker att frågan tas upp i regionplanen vid behov, dvs. när den har en mellankommunal betydelse.

Vi gör bedömningen att det är viktigt att inte urholka nuvarande krav i 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen på hänsynstagande till olika allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen vid planläggning i regionplan. Det är inte heller vår avsikt att flytta ansvaret för vattenförsörjningsfrågan från kommunal till regional nivå. Även i denna del gör vi bedömningen att det är lämpligt att reger-

ingen först tar ställning till förslagen i departementsskrivelsen *Nationell fysisk planering*.⁴⁰ Vi föreslår således inte att frågan om vattenförsörjning lyfts fram särskilt i denna punkt nu.

För att tydliggöra vattenförsörjningsfrågans betydelse utifrån ett övergripande regionalt planeringsperspektiv, gör vi dock bedömningen att det i 7 kap. 3 § första stycket 3 plan- och bygglagen bör föras in att det av regionplanen bör framgå hur hänsyn har tagits till de kommunala vattentjänstplanerna. På detta sätt kopplar vi ihop planeringen av vattenförsörjningstjänsterna enligt lagen om allmänna vattentjänster med den fysiska planeringen i plan- och bygglagen. Sammantaget menar vi att en sådan ändring skulle medföra att ökad vikt läggs vid vattenförsörjningsfrågan och på frågans samordning mellan olika planeringsnivåer. En placering av regleringen i 7 kap. 3 § första stycket 3 plan- och bygglagen får anses lämplig, då lagstiftaren redan i dag har valt att lyfta fram vissa planer och strategier inom transport- och bostadsförsörjningsområdet framför andra i denna punkt, utan att det har resulterat i några uttalade problem. För att underlätta regionens arbete med hänsyn till de kommunala vattentjänstplanerna är det av vikt att kommunerna samråder med regionerna inför ett beslut om antagande eller ändring av vattentjänstplanen (se 6 c § första stycket 1 LAV).

Under utredningsarbetets gång har även frågan uppkommit om inte kravet på länsstyrelserna att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner i enlighet med länsstyrelsernas åtgärd nr fem i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för perioden 2022–2027 borde författningsregleras och att en hänvisning till planerna därefter borde införas i aktuell bestämmelse i plan- och bygglagen (se mer om kravet på regionala vattenförsörjningsplaner i avsnitt 4.15). I denna del gör vi bedömningen att behovet av regional vattenförsörjningsplanering vid landets länsstyrelser behöver utvärderas i särskild ordning innan en författningsreglering kan föreslås. För det fall en länsstyrelse har tagit fram en regional vattenförsörjningsplan menar vi dock att det kan vara lämpligt att det av regionplanen framgår hur hänsyn har tagits till denna. Stödet för ett sådant hänsynstagande framgår av nuvarande lydelse av 7 kap. 3 § första stycket 3 plan- och bygglagen, enligt vilken det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet än de som har angetts

⁴⁰ Se Ds 2023:28 s. 99.

specifikt i paragrafen. När det gäller frågan om behovet av författningsstöd för länsstyrelsens regionala vattenförsörjningsplanering ser vi också att det är lämpligt att invänta regeringens ställningstagande till förslaget i departementsskrivelsen *Nationell fysisk planering*.⁴¹

Dagvattenhantering

I avsnitt 8.3.3 har vi beskrivit vilka utmaningar som följer med dagens avsaknad av specifika bestämmelser om dagvatten i plan- och bygglagen. En sådan utmaning är att de som arbetar med planläggning får lägga ner mycket tid på att utreda vilka krav som bör och går att ställa avseende hantering av skyfall och annan nederbörd i samband med planläggning. Denna typ av oklarhet medför ökade kostnader för planläggningen. En risk med avsaknad av specifika bestämmelser om hantering av dagvatten är också att dessa frågor inte behandlas i tillräcklig utsträckning vid planläggning eller att frågorna kommer in för sent i processen. Om dessa frågor inte behandlas alls eller om de behandlas otillräckligt kan det i sin tur leda till stora samhällskostnader på grund av skador på fastigheter eller miljön.

I avsnitt 10.3.2 har vi föreslagit att möjligheterna att hantera skyfall och annat dagvatten bör föras in som ett allmänt intresse i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen. Det innebär att hänsyn alltid ska tas till möjligheterna att hantera dagvatten vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk. Bedömningen ska göras vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov.

I detta avsnitt gör vi en bedömning av i vilken utsträckning frågor om dagvattenhantering bör hanteras inom ramen för regional planering och om detta behöver komma till specifikt uttryck i bestämmelserna om regional fysisk planering i 7 kap. plan- och bygglagen.

Eftersom en regionplan anger grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk på en mycket övergripande nivå, gör vi bedömningen att det, i detta sammanhang, räcker att inkludera dagvattenfrågor inom ramen för de hänsyn som ska tas till risken för översvämning och erosion enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen.

⁴¹ Se Ds 2023:28.

Som vi har konstaterat ovan under rubriken Vattenförsörjning är vår uppfattning vidare att man bör vara försiktig med att i regelverket ställa krav på specifik redovisning i regionplanen avseende ett särskilt allmänt intresse enligt 2 kap. plan- och bygglagen framför övriga (jfr 7 kap. 3 § PBL). I annat fall finns en risk att bestämmelsen om hänsynstagande till de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen urholkas och att alla allmänna intressen behöver anges särskilt för att de ska omhändertas och redovisas i regionplanen. Vi gör således bedömningen att hanteringen av frågor om dagvatten inte bör specialregleras i 7 kap. plan- och bygglagen. Däremot är det viktigt med bra vägledning för den regionala planeringen utifrån denna aspekt. Se vår beskrivning av behovet av nytt vägledningsmaterial i avsnitt 10.14. Se också vårt förslag avseende kompletterande reglering avseende dagvattenhantering i avsnitt 10.3.2.

Skyddade områden

Under utredningsarbetets gång har frågan uppkommit om det inte borde ställas krav på att det av regionplanen ska framgå hur regionen har tagit hänsyn till de vattenområden som omfattas av vattenskydd enligt 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Syftet med ett sådant förslag skulle vara att regionen då skulle kunna ge en samlad bild av hur hänsyn har tagits till sådana områden parallellt med de hänsyn som regionen ska redovisa avseende riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Samtidigt har invändningar mot ett sådant krav på redovisning av hänsynstagande till vattenskyddsområden framförts. En sådan invändning har varit att det inte är lämpligt att regionen i regionplanen tar ställning till sådant skydd utan att skyddsmöjligheten i 7 kap. miljöbalken i stället ska ses som ett verktyg för att säkra upp den kommunala vattenförsörjningen.

Vi gör bedömningen att det är av vikt att värdefulla dricksvattentäkter skyddas (se vårt förslag i avsnitt 10.6.3). Vi gör också bedömningen att kunskapen om vattenskyddsområden är grundläggande vid regionens planering i regionplanen. Denna kunskap är särskilt viktig mot bakgrund av kravet i 7 kap. 3 § första stycket 2 plan- och bygglagen, dvs. att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. En del i detta är att ta hänsyn till miljö kvaliteten på vattenmiljön och

exempelvis beakta de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden (se vårt förslag ovan och i avsnitt 10.7.2). Mot denna bakgrund ser vi inte att det finns skäl för att ställa ytterligare krav på regionen att i regionplanen redovisa hur hänsyn har tagits bestämmelserna om vattenskyddsområden i 7 kap. miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 7 kap. 3 § plan- och bygglagen.

10.4.3 Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll

Förslag: I 3 kap. 4 § plan- och bygglagen förtydligas att det ska framgå av en översiktsplan hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

I 3 kap. 5 § plan- och bygglagen införs ett krav på att det av översiktsplanen ska framgå om översiktsplanen avviker från en havsplan för havsområdet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

Miljökvalitetsnormer

I avsnitt 4.11.4 har vi beskrivit regelverket och förarbetena för hur frågor om miljökvalitetsnormer ska tas omhand vid planläggning i översiktsplan. I avsnitten 7.2.3, 7.2.9, 7.2.10 och 7.2.12 har vi beskrivit utmaningarna med detta regelverk och dess tillämpning. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på de utmaningar som hänger ihop med utformningen av nuvarande 3 kap. 4 § andra stycket 2 plan- och bygglagen.

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 2 plan- och bygglagen ska det av översiktsplanen alltid framgå hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas.

På motsvarande sätt som gäller för tillämpningen av i 2 kap. 10 § och 7 kap. 3 § första stycket 1 plan- och bygglagen handlar utmaningarna med regleringen i 3 kap. 4 § andra stycket 2 plan- och bygglagen om att det är oklart vad som avses med att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning i översiktsplan

och om vad som avses med termen miljökvalitetsnorm i sammanhanget.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.4 är översiktsplanen vägledande. Kommunens avväganden kring miljökvalitetsnormer i översiktsplanen utgör därför ett viktigt underlag för den fortsatta planläggningen i detaljplan eller områdesbestämmelser. Av tidigare förarbeten framgår också att avsikten med bestämmelserna om miljökvalitetsnormer vid planläggning i översiktsplan var att kommunen ska redovisa sin ambition att tillgodose normerna.⁴² Däremot bedömdes det inte nödvändigt att kommunen i översiktsplanen skulle redovisa sin ambition att tillgodose de åtgärdsprogram som hade upprättats för att uppfylla en miljökvalitetsnorm.

Vi gör bedömningen att kommunen i översiktsplanen bör bedöma konsekvenserna av en förespråkad mark- eller vattenanvändning på miljökvaliteten utifrån ett större geografiskt perspektiv än vid en detaljplan. I översiktsplanen kan kommunen bl.a. beakta kumulativ påverkan från flera nya detaljplaner, men även mellan befintlig och ny bebyggelse. Riskerar miljökvaliteten att försämrats på grund av en planerad mark- eller vattenanvändning bör kommunen därför redogöra för den aktuella kvaliteten för exempelvis luft och vatten samt för hur kommunen avser att säkerställa att en försämring av vattenmiljön inte inträffar, vid efterföljande planering i detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Vi instämmer i slutsatserna i tidigare förarbeten om att översiktsplanen, precis som regionplanen, inte är rätt dokument för kommunens redovisning av det åtgärdsarbete som krävs för att uppnå miljökvalitetsnormer för vatten. Det är därför inte lämpligt att ställa krav på att det av översiktsplanen alltid ska framgå hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska uppnås. Avsikten är inte heller att översiktsplanen i någon mening ska överta åtgärdsprogrammets övergripande roll som planeringsinstrument. Att vare sig nuvarande åtgärdsprogram för luft eller nuvarande åtgärdsprogram för vatten beskriver hur andra aktörer än kommuner och myndigheter behöver agera för att normerna ska klaras, utgör inte heller ett skäl för att lägga detta ansvar på kommunerna i den fysiska planeringen (se ytterligare beskrivning i avsnitten 7.2.3 och 7.2.12).

Vi gör bedömningen att det är av vikt att kommunerna i översiktsplanen, utifrån strategiska val av grunddragen för mark- och vatten-

⁴² Se prop. 1997/98:90 s. 302.

områdesanvändningen, analyserar om det finns risk för att den efterföljande planläggningen och lovgivningen skulle kunna leda till att exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljön eller beslutade luftkvalitetsnormer kan komma att överträdas (se exempelvis 8 och 9 §§ luftkvalitetsförordningen).

Om kommunen i sin analys kommer fram till att grunddragen för den valda mark- eller vattenområdesanvändningen kan innebära ett överträdande av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken – trots möjliga skyddsåtgärder vid kommande planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser – behöver kommunen ange detta i översiktsplanen. Utgångspunkten bör dock vara att kommunen i samband med planeringen på denna övergripande nivå inte ska behöva ta ställning till vilka specifika skyddsåtgärder som bör beslutas vid efterföljande planläggning. Endast om kommunen redan på förhand kan bedöma att det kommer att krävas särskilda större ytor i ett område för att nödvändiga skyddsåtgärder ska kunna realiseras kan det vara lämpligt att detta framgår av översiktsplanen.

Sammanfattningsvis gör vi således bedömningen att det av översiktsplanen bör framgå hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. På så sätt ingår också, liksom för regionplanen, ett visst hänsynstagande till försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken (se avsnitt 10.7.2).

Förhållandet till havsplan

I dagsläget finns inte någon samordning mellan planläggning enligt plan- och bygglagen och havsplanering enligt 4 kap. 10 § miljöbalken och havsplaneringsförordningen (se beskrivning av havsplaneringen i avsnitt 4.8, 4.12.5 och 7.2.10). Detta trots att avsikten med de av regeringen beslutade havsplanerna är att ge vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och vid prövning av anspråk på användning av havsområdena och trots att kustkommuner planlägger delar av dessa havsområden i översiktsplanen. Boverket har i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten dock tagit fram en vägledning för översiktsplanering vid kust och hav.⁴³

⁴³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hav/kommunal/>.

I Miljömålsberedningens delbetänkande *Havet- och människan* förslås att kommunerna i översiktsplanen ska visa hur den fysiska planeringen tar hänsyn till och samordnar översiktsplaneringen med havsplanerna.⁴⁴ Beredningen motiverar förslaget med att det finns ett behov av att förmå kustkommunerna att samordna sina översiktsplaner med havsplanerna och därmed också tvinga fram mer heltäckande översiktsplaner över kustvattenområdena. Kommunerna har sedan tidigare planeringsansvaret över kustvattenområdena, men det har saknats ett samordningsansvar med havsplanerna.⁴⁵

Även i departementsskrivelsen *Nationell fysisk planering* föreslås en samordning av havsplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen.⁴⁶

Vi gör bedömningen att landets kustkommuner, vid planering i översiktsplanen, bör beakta vad som gäller enligt havsplanen för det havsområde som ingår i kommunens territorium. Om kommunen väljer att planera det aktuella havsområdet på ett sätt som avviker från det som gäller enligt havsplanen bör kommunen ange detta i översiktsplanen tillsammans med skälen för avvikelsen. Genom ett sådant krav blir kommunerna mer uppmärksamma på vad som gäller enligt havsplanen och på havsplanens vägledande funktion. Sammantaget bör en sådan reglering också leda till en ökad samordning av användningen de aktuella havsområdena. En sådan reglering skulle också motsvara den reglering som finns i exempelvis Danmark (se avsnitt 5.3.3) och därmed också öka samordningen av denna typ av reglering på ett internationellt plan.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att kommunen i översiktsplanen bör visa om planen avviker från en havsplan, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen - på motsvarande sätt som i dag gäller för redovisning av en avvikelse från en regionplan (se 3 kap. 5 § PBL).

Vår bedömning av konsekvenserna av detta förslag framgår av avsnitt 12.4.3.

⁴⁴ SOU 2020:82 s. 1190 och 1192.

⁴⁵ SOU 2020:82 s. 1521.

⁴⁶ Se Ds 2023:28 s. 108.

Vattenförsörjning och dagvattenhantering

I avsnitten 8.3.3 och 9.4.3 har vi beskrivit utmaningarna avseende dagvattenhantering och vattenförsörjning i relation till planläggning i översiktsplan. Vi har bl.a. identifierat att avsaknaden av specifik reglering om dagvatten i plan- och bygglagen påverkar samtliga processer negativt genom att det finns en stor osäkerhet om vilka krav som kommunen får och bör ställa på hantering av dagvatten exempelvis i en översiktsplan. När det gäller frågan om vattenförsörjning har vi bl.a. identifierat att en stor andel av landets kommuner inte redovisar frågor om vattenförsörjning i översiktsplanen, trots att det är ett allmänt intresse av stor betydelse för kommunen och dess invånare.

När det gäller frågan om vattenförsörjning har vi, på motsvarande sätt som Boverket gjorde 2018,⁴⁷ övervägt att föreslå ett specifikt krav på kommunen att alltid redovisa hur vattenförsörjningen ska tillgodoses i översiktsplanen. Mot bakgrund av att kommunen sedan den 1 januari 2023 ska ta fram en vattentjänstplan där vattenförsörjningsfrågan är en sådan vattentjänst som ska redovisas, gör vi dock bedömningen att det inte finns skäl för ett obligatoriskt krav på specifik redovisning av vattenförsörjningsfrågan även i översiktsplanen. Detta då det är viktigt med samordnade och effektiva processer utan överlappande administrativa krav på kommunerna.

Med det sagt får översiktsplanen i dag ändå anses vara det mest betydelsefulla verktyget inom ramen för fysisk planering för att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning. Vattenförsörjning utgör ett allmänt intresse enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen och i översiktsplanen bör kommunen göra en övergripande avvägning mellan olika intressen som grund för planläggning av användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen utgör också ett viktigt underlag för avvägning mellan olika intressen vid efterföljande planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser. Ställningstaganden som är lämpliga att göra i översiktsplanen utifrån ett vattenförsörjningsperspektiv kan handla om exempelvis lämplig respektive olämplig mark- eller vattenanvändning till följd av behov av skydd av viss vattenförekomst (se mer om skydd av vattenförekomster nedan). Det finns också ett behov av mellankommunal samverkan i frågor om vattenförsörjning, exempelvis för att bedöma

⁴⁷ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

möjligheterna till samutnyttjande av tillgängliga vattenresurser och även sådan samverkan kan vara lämplig att beskriva i översiktsplanen.

I avsnitt 10.4.1 föreslår vi att möjligheterna att hantera dagvatten ska anses vara ett sådant allmänt intresse som kommunen, vid planläggning och i ärenden om bygglov, ska ta hänsyn till vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk. Kravet på hänsyn till möjligheterna att hantera dagvatten ska också beaktas vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov.

Av motsvarande skäl som har framförts ovan om specifikt krav på redovisning av vattenförsörjning i översiktsplan, har vi valt att inte föreslå en specifik redovisning av kommunens hantering av dagvattenfrågor i översiktsplanen. Även dagvattenhantering bör, med våra förslag i avsnitt 10.6.1, vara en kommunal vattentjänst enligt lagen om allmänna vattentjänster och bör därför redovisas i den nya vattentjänstplanen. Det är därför rimligt att kommunens principer och övergripande struktur samt mål och riktlinjer för dagvattenhanteringen framgår av vattentjänstplanen och att dessa också blir vägledande för efterföljande planläggning. Följande frågor kan det vara lämpligt att kommunen ger svar på i riktlinjerna.

- Hur kan uppkomsten av dagvatten minskas och behovet av bortledande minimeras?
- Hur kan dagvatten nyttjas som en resurs?
- När bör dagvattnet hanteras där det uppkommer genom lokala åtgärder som renar ett förorenat dagvatten och reducerar vattenmängderna innan vidare avledning?
- Hur kan avledningen av dagvattnet ske långsamt och säkert?
- När bör samlad fördröjning respektive samlad rening tillskapas?
- Hur bör skyfall hanteras?
- Hur ska dagvattenlösningarna kunna förvaltas på ett hållbart och långsiktigt sätt.⁴⁸

Vattenfrågor som i dag är vanligt förekommande i översiktsplanen är skyfallskartering, vilka ytor som bör avsättas för dagvattenfördröjning, information om relevanta bestämmelser om miljö kvalitet i

⁴⁸ Jfr <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/hallbar-dagvattenhantering/>.

5 kap. miljöbalken och enligt vattendirektivet, havsplanering, klimatanpassningsbehov mot bakgrund av torka, skyfall och stigande havsnivåer, infiltration av grundvatten och risk för torka, förorenad mark, blågrön planering för biologisk mångfald i våtmarker och vattendrag samt vägledningstext för vatten för specifika ytor.⁴⁹

Vi tycker att detta är bra information att lyfta i en översiktsplan. Eftersom möjligheterna att hantera dagvatten påverkar kommunens förutsättningar att inte överträda försämrings- och äventyrandeförbuden anser vi dock att det är viktigt att kommunen, genom sina strategiska val av mark- och vattenområdesanvändning i översiktsplanen, verkligen visar hur den avser att inte överträda dessa förbud. En viktig aspekt att tänka på vid denna bedömning är att dagvatten inte bara innebär en risk för kvaliteten på grundvatten och ytvatten. Val av lösning för dagvattenhantering påverkar också vattendragens fysiska form, vattnets flöde, strandmiljöer, transport av sediment, konnektivitet eller annan hydromorfologisk påverkan.

Till stöd för kommunens bedömning av lämplig mark- och vattenområdesanvändning i översiktsplanen utifrån ett dagvattenperspektiv bör det, menar vi, finnas schabloner som visar i vilken utsträckning olika typer av mark- och vattenområdesanvändning påverkar vattenavrinningsområdet och hur denna påverkan kan förändras med hjälp av olika skyddsåtgärder (se mer om detta i avsnitt 10.14.4). Områdesanvändning, som även med beaktande av olika skyddsåtgärder, skulle innebära en överträdelse av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inom mark- och vattenområdet, bör därför inte föreslås i översiktsplanen. Det kan till och med vara så att ett visst geografiskt område helt bör förbjudas från viss användning. Det skulle också kunna vara så att användningen av vissa markområden redan i översiktsplanen reserveras för hantering av skyfall eller annan onormal nederbörd. Användningen av schabloner borde kunna underlätta planläggningsarbetet i översiktsplanen. Inför nästa steg med planläggning i detaljplan är det däremot lämpligt att schablonen ersätts av så specifika beräkningar som det är möjligt att få fram utifrån kännedom om en viss verksamhets eller en viss bebyggelses påverkan på en eller flera vattenförekomster och hur denna påverkan kan minskas genom olika lösningar för hantering av dagvattnet. Dessa beräkningar och lösningar bör också kunna ligga till grund för bedömningen i en eventuell efterföljande tillståndprocess enligt

⁴⁹ Se exempelvis översiktsplanen för Helsingborg.

miljöbalken. En viktig aspekt är dock att kommunen vid bedömningen av lämpligt användningsområde av mark- och vattenområden – både i en översiktsplan och i en detaljplan eller områdesbestämmelser – tar hänsyn till både befintliga och planerade påverkanskällor.

Vidare gör vi bedömningen att en god tillämpning av dessa bestämmelser är beroende av utvecklad vägledning. Se vår beskrivning om behovet av nytt vägledningsmaterial i avsnitt 10.14.

Skyddade områden

I avsnitt 9.4.2 har vi identifierat att vi i dag har ett i vissa delar svagt skydd av dricksvattentäkter. Vi lämnar därför i avsnitt 10.6.3 två författningsförslag i syfte att stärka detta skydd.

När det gäller bestämmelserna om redovisning i översiktsplan har vi övervägt att kräva en redovisning i översiktsplanen av sådana områden, bl.a. vattenskyddsområden, som ska skyddas enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, jfr också Boverkets uppslag till förtydligande⁵⁰ i denna del. Syftet med ett sådant förslag skulle vara att kommunen i översiktsplanen kan ge en samlad bild av sådana områden parallellt med de riksintresseområden som kommunen ska redovisa i översiktsplanen enligt 3 kap. 4 § plan- och bygglagen. En redovisning av samtliga skyddade områden skulle också tydligare illustrera vilka mark- och vattenområden som i första hand är lämpliga för exploatering. Ett annat skäl för att ställa krav på redovisning av skyddade områden i översiktsplanen skulle vara för att det i dag, såvitt känt, inte finns någon samlad beskrivning av dessa områden som är helt uppdaterad.

Även om landets kommuner ofta i översiktsplanen hänvisar till en vattenförsörjningsplan, va-plan eller motsvarande för redovisning av kommunens dricksvattenresurser, säkrar en sådan plan inte tillgång på vatten som inte finns, exempelvis vid torka. Eftersom det dessutom saknas tillstånd för cirka 2/3 av landets kommunala vattenuttag för dricksvatten⁵¹ skulle uttagsmöjligheterna ibland kunna vara inregistrerade av andra tillståndshavare utan att kommunen känner till eller har möjlighet att känna till det.

Regeringen har i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstaterat att uthålligheten i försörjningen av dricksvatten vid kris,

⁵⁰ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

⁵¹ Se SOU 2016:32 s. 420.

höjd beredskap samt ytterst i krig behöver stärkas och tillgång till reservvattentäkt, nödvatten, reservkraft och kritiska resurser förbättras så att aktörerna i dricksvattenproduktionen kan fortsätta verksamheten även under ansträngda förhållanden. Kommunerna behöver öva sin krisplanering både internt och i aktuella fall med dricksvattenproducenten och dricksvattendistributören. Detta bör dock inte påverka den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.⁵²

Under utredningsarbetets gång har dock flera invändningar mot ett sådant krav på redovisning av skyddade områden i översiktsplanen framställts. En invändning har varit att det skulle handla om väldigt många områden och dessutom skyddade områden inom olika sektorer, vilket skulle innebära ett omfattande arbete för kommunerna att ta fram och redovisa samtidigt som de senaste årens förslag från regeringen har handlat om att minska kommunernas redovisningskrav i syfte att effektivisera planläggningsprocessen. En annan invändning har varit att informationen om dessa områden bör vara en självklar del av planeringsunderlaget som inte behöver beskrivas i planen samtidigt som det finns skyddade områden som inte är lämpliga att redovisa i översiktsplanen av sekretesskäl.

Vi har gjort bedömningen att de framförda invändningarna är av sådan art att det därför inte är lämpligt att i bestämmelserna i 3 kap. plan- och bygglagen införa ett krav på redovisning av skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken. Frånvaron av ett sådant krav hindrar dock inte en kommun från att redovisa sådana skyddade områden i översiktsplanen när det bedöms lämpligt och kommunen behöver fortsatt ta hänsyn till skyddade områden i sin bedömning av lämplig användning av mark- och vattenområden i kommunen (jfr 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § PBL).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 kap. 4 och 5 §§ plan- och bygglagen.

⁵² Se prop. 2020/21:30 s. 145.

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

Förslag: I 4 kap. 12 § plan- och bygglagen införs två nya möjligheter för kommunen att bestämma om skyddsåtgärder och andra åtgärder med koppling till vatten.

För det första ges kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet.

För det andra ges kommunen, om det finns särskilda skäl för det, möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten.

I 4 kap. 14 § plan- och bygglagen görs två ändringar. För det första utökas bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att den inte bara avser situationer med en väsentlig ändring av markens användning, utan också situationer som innebär en väsentlig ändring av ett vattenområdes användning.

För det andra tydliggörs att första punkten inte bara avser anläggningar för trafik, energiförsörjning, vattenförsörjning och avlopp, utan också anläggningar för dagvattenhantering.

I 4 kap. 16 § plan- och bygglagen införs en ny möjlighet för kommunen att i en detaljplan, i fråga om dagvattenläggningar, bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att kunna hantera dagvatten och vattenbrist, samt för att inte överträda bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.

I 4 kap. 42 § plan- och bygglagen införs en möjlighet att med områdesbestämmelser reglera skyddsanordningar för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.2 är utgångspunkten i plan- och bygglagen att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Mark får bebyggas

endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Detta är en viktig och grundläggande utgångspunkt även utifrån ett vattenförsörjnings- och vattenmiljöperspektiv.

För att säkerställa att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, är det av vikt att kommunen har tillgång till ett tillräckligt planeringsunderlag bl.a. från ett vattenperspektiv. Sådant planeringsunderlag kan omfatta exempelvis en dagvatten- och skyfallsutredning i vilken hänsyn tas till både klimatförändringarna och berörda vattenförekomsternas avrinning, en geoteknisk undersökning av planområdets jordlagerförhållanden i syfte att klargöra förutsättningarna för avrinning genom marken, eller en utredning för att klargöra förutsättningarna att ordna dricksvattenförsörjning inom planområdet.

Med det sagt finns ändå situationer då ny bebyggelse eller nya byggnadsverk, i syfte att tillgodose exempelvis behovet av nya bostäder, kan behöva lokaliseras till mark som inte uppfyller alla de allmänna intressen som avses i 2 kap. plan- och bygglagen. För att sådana situationer inte ska medföra problem för exempelvis miljön eller för de boende kan skyddsåtgärder behöva vidtas innan bygglov eller startbesked kan ges. Redan i dag gäller exempelvis att en kommun i en detaljplan får ställa krav på skyddsåtgärder för att motverka översvämning (se beskrivning i avsnitt 4.11.5).

Under utredningsarbetet har vi identifierat ytterligare situationer vid vilka kommunerna i en detaljplan skulle behöva kunna bestämma om skyddsåtgärder för att ge förutsättningar för ny bebyggelse eller nya byggnadsverk. Vi har också identifierat situationer då det är av vikt att kommunen kan ställa krav på viss placering eller visst utförande av en anläggning för dagvattenhantering. Dessa situationer beskrivs nedan.

Skyddsåtgärder för att motverka försämring av vattenmiljön

I avsnitt 7.2.11 beskriver vi de utmaningar som finns i dag avseende möjligheterna att bestämma skyddsåtgärder vid planläggning enligt plan- och bygglagen för att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten samt för att undvika att överträda försämrings- eller äventyrande-förbud. Utmaningarna handlar både om bristande underlag för

bedömning av behovet av skyddsåtgärder och om bristande möjligheter rent juridiskt att bestämma sådana skyddsåtgärder i en detaljplan. En särskild utmaning följer av att bestämmelser om skyddsåtgärder i en plan endast får avse åtgärder inom planområdet samtidigt som den bästa åtgärden ur ett effektivitets- eller vattenavrinningsområdesperspektiv inte sällan är att vidta skyddsåtgärden utanför planområdet.

Enligt utredningens direktiv ska vi bedöma om det i detaljplaner behöver kunna regleras fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljökvalitetsnorm överträds.⁵³ Av direktiven framgår också att vi ska bedöma om det är ändamålsenligt att genomföra de ändringar i plan- och bygglagen som Boverket har skisserat i rapporten *Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter* bör genomföras. Ett av uppslagen innebär att tydliggöra att de skyddsåtgärder kommunen får bestämma i en detaljplan enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen inte bara ska motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, utan också vattenförorening.⁵⁴

I 4 kap. 12 § plan- och bygglagen finns i dag skyddsåtgärder som kommunen får bestämma i en detaljplan för att motverka störningar, bl.a. markföroreningar. Sådana skyddsåtgärder får också meddelas i områdesbestämmelser (jfr 4 kap. 42 § PBL).

I bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen nämns dock inget om vattenföroreningar eller vattenmiljön. Däremot framgår av 2 kap. 5 § plan- och bygglagen att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. vattenförhållandena och möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar. Vad som avses med uttrycket ”att förebygga vatten- och luftföroreningar” framgår inte av bestämmelserna, men kan förstås genom hänvisningen till miljökvalitetsnormer i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen (se avsnitt 7.2.12).⁵⁵

Vi kan konstatera att även om varken vattenförhållanden eller vattenföroreningar nämns i 4 kap. 12 eller 42 § plan- och bygglagen ingår dessa frågor i den granskning som länsstyrelsen ska göra för att säkerställa att bl.a. miljökvalitetsnormer för vatten följs vid plan-

⁵³ Se dir. 2021:92 s. 12.

⁵⁴ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

⁵⁵ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, Nordstedts Juridik, JUNO 2022-12-20, kommentaren till 2 kap.5 § plan- och bygglagen.

läggning i detaljplan och områdesbestämmelser (jfr 5 kap. 14, 22 och 39 §§ samt 11 kap. 10 § PBL).

Vi gör bedömningen att det är lämpligt att kommunen både i en detaljplan och i områdesbestämmelser ges möjlighet att få bestämma skyddsåtgärder för att motverka en otillåten påverkan på vattenmiljön om en sådan annars skulle riskera att uppkomma som en följd av planerad bebyggelse (se förslag i avsnitt 10.7.2).

Skyddsåtgärderna och syftet med dem bör vara tydligt beskrivet i planen. Det skulle kunna handla om skyddsåtgärder för att förhindra infiltration av dagvatten i syfte att skydda grundvattnet från föroreningar till följd av ny bebyggelse. Det skulle också kunna handla om skyddsåtgärder i syfte att öka infiltration av dagvatten för att minska den mängd dagvatten som når en recipient. Ett sådant skydd kan exempelvis uppnås genom att ange maximal andel hårdgjord yta på en tomt. En annan skyddsåtgärd skulle kunna vara att ställa krav på inrättande av en ny anläggning för rening av dagvatten nedströms i området i syfte att skydda ytvattenförekomster från förorening av orenat dagvatten. Slutligen skulle en skyddsåtgärd kunna vara att i planen, vid behov, införa ett förbud för sådana tak- eller fasadmateriell som kan påverka vattenmiljön negativt.

Vidare gör vi bedömningen att sådana skyddsåtgärder i en detaljplan i normalfallet bör kunna utgöra ett villkor för lov eller startbesked enligt 4 kap. 14 § plan- och bygglagen, utan ytterligare ändring i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen än att termen ”vattenområdet” läggs till i bestämmelsens ingress, se förslag nedan. Detta eftersom kommunen enligt 4 kap. 14 § 4 plan- och bygglagen i en detaljplan redan kan bestämma att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

Sammantaget bör föreslagna ändringar i 4 kap. 12, 14 och 42 §§ plan- och bygglagen ge kommunen nya möjligheter att bestämma sådana skyddsåtgärder i en detaljplan eller områdesbestämmelser som säkerställer att det inte uppstår en överträdelse av exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. miljöbalken.

Genom föreslagna ändringar i 2 kap. 10 §, 4 kap. 12, 14 och 42 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 och 15 §§ plan- och bygglagen, menar vi att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken kan få genomslag vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (se även förslagen i avsnitten 10.4.5, 10.4.9 och 10.4.10).

Mot bakgrund av denna bedömning ser vi inte behov av ytterligare ändringar i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen på sätt som Boverket har gett uppslag till i ovan nämnda rapport.

Miljömålsberedningen föreslog 2020 att 4 kap. 14 § plan- och bygglagen borde ändras så att markens lämplighet inte bara skulle säkerställas genom att en markförorening avhjälpts utan också en havs- eller vattenförorening.⁵⁶ Vi anser att vatten- och havsföroreningar många gånger inte är specifikt knutna till en tomt utan ofta påverkar och påverkas av stora land- och vattenområden. Dessutom kan föroreningskällan vara en miljöfarlig verksamhet i avrinningsområdet som den enskilde fastighetsägaren inte har någon möjlighet att påverka. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att på ett sådant sätt som Miljömålsberedningen föreslog ställa krav på ett avhjälpande av sådana föroreningar för att lov eller startbesked ska kunna ges.

Skyddsåtgärder för att motverka vattenbrist

All bebyggelse förutsätter att det finns tillgängligt dricksvatten. Som vi har beskrivit i avsnitten 9.3 och 9.4.2 ser tillgången på vatten olika ut på olika platser i landet dels beroende på tidpunkt på året, dels beroende på nederbörd och markens magasinerande förmåga. Förutsättningarna för tillgång till dricksvatten är också beroende av om kommunens avsikt är att inrätta ett verksamhetsområde med en allmän va-anläggning eller inte.

Som vi har beskrivit i avsnitt 9.4.5 är de geografiska förutsättningarna i vissa delar av landet samtidigt sådana att det inte är ekonomiskt försvarbart för kommunen att tillhandahålla ett obegränsat uttag av dricksvatten och annat vatten. Detta gäller exempelvis på Gotland och Öland samt i vissa skärgårdsområden. För att ändå kunna ge så bra förutsättningar som möjligt för ny bebyggelse på sådana platser kan kommunen behöva se på möjligheten att återvinna det vatten som renas i de allmänna va-anläggningarna (se exempelvis Kalmars projekt Hållbart va-system⁵⁷). Kommunen kan också behöva bestämma om hushållning med dricksvattnet eller dagvattnet. Slutligen kan kommunen också behöva bestämma om att

⁵⁶ SOU 2020:83 s. 1194 och 1195.

⁵⁷ Se <https://www.kalmarvatten.se/om-vatten-och-avlopp/spillvatten/atervunnet-vatten-som-resurs.html>.

viss dricksvattenförsörjning får tillgodoses genom en enskild anläggning för vattenförsörjning, se mer om detta nedan.

Vi kan alltså konstatera att det finns situationer när det finns behov av hushållning med vatten. Samtidigt kan vi konstatera att behovet av hantering av sådana situationer ser olika ut beroende på om fråga är om planering för framtiden eller om det handlar om en akut situation av vattenbrist. Behovet av hantering kan också se olika ut beroende på om kravet på hushållning ska ställas på en enstaka byggnad eller för en större bebyggelse. I denna del uppkommer också frågan om var gränsen bör gå för när det är rimligt att ställa krav på en skyddsåtgärd och när marken inte kan anses lämplig för bebyggelse ur ett vattenförsörjnings- och flergenerationsperspektiv. Frågan är också vem som bedömer och bestämmer att det är vattenbrist i ett område. Slutligen är frågan hur uppföljningen av kravet på hushållning bör se ut.

I detta avsnitt gör vi en bedömning av vilka skyddsåtgärder som skulle kunna vara lämpliga att bestämma i en detaljplan. Se våra förslag avseende hantering av akut vattenbrist i avsnitt 10.6.4.

I en detaljplan bör kommunen kunna bestämma sådana planbestämmelser som står sig över tid eftersom detaljplanen inte är ett planeringsinstrument som uppdateras löpande eller som överhuvudtaget ändras särskilt ofta. Det bör också handla om planbestämmelser som är teknikneutrala. Vidare menar vi att det bör finnas särskilda skäl för att skyddsbestämmelser om hushållning med vatten ska få meddelas i en detaljplan. Sådana planbestämmelser bör inte beslutas slentrianmässigt i alla detaljplaner utan det bör verkligen handla om områden med svag magasinering förmåga av grundvatten, såsom exempelvis på Gotland och Öland eller där vattenbrist ofta uppstår av andra geologiska eller klimatrelaterade skäl. Samtidigt bör en bestämmelse som ger kommunerna en möjlighet att meddela planbestämmelser om hushållning med vatten inte vara alltför specificerad avseende vilka skyddsåtgärder det kan handla om. Vi ser att det finns ett behov av att ge kommunerna tillräckligt utrymme för en egen bedömning i denna del. Vi ser också att det finns behov av vägledning från Boverket och andra berörda myndigheter för att undvika planbestämmelser vars genomförande kan leda till problem med hushållningen, exempelvis hälsoproblem till följd av bakterietillväxt vid förvaring av regnvatten. Vår bedömning är således att

kommunen, endast om det finns särskilda skäl för det, bör kunna bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten.

Exempel på skyddsåtgärder för att motverka och förebygga vattenbrist skulle kunna vara att ställa 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. I denna del kan inspiration hämtas från den danska lagstiftningen (se beskrivning i avsnitt 5.3.7). En skyddsåtgärd skulle också kunna innebära krav på rening av dagvatten för att detta ska kunna användas som dricksvatten. Som vi beskrev i avsnitt 8.3.6 kan det också finnas skäl för att ta omhand snö utifrån ett vattenbristperspektiv.

Planbestämmelser om skyddsåtgärder bör följas upp vid prövning av bygglov. I de tekniska delarna bör de även följas upp i startbesked.

Om det uppkommer svårigheter för fastighetsägarna att genomföra skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten i en detaljplan, bör detta vara en sådan aspekt som bör beaktas vid bedömningen av om t.ex. dricksvattenfrågan eller dagvattenfrågan i stället behöver lösas i ett större sammanhang enligt 6 § lagen om allmänna vattentjänster.

Bestämmelsen med möjlighet för kommunen att i detaljplanen, om det finns särskilda skäl, bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten bör placeras bland övriga möjligheter till skyddsåtgärder i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen. Med stöd av nuvarande 4 kap. 14 § plan- och bygglagen har kommunen också en möjlighet att, om det bedöms lämpligt, ställa krav på att den aktuella skyddsåtgärden ska ha vidtagits på tomten innan lov eller startbesked kan ges.

Villkor vid en väsentlig ändring av ett vattenområdes användning

I avsnitt 4.11.5 har vi beskrivit 4 kap. 14 § plan- och bygglagen och förarbetena till denna bestämmelse. I avsnitten 7.2.11, 8.3.6, 9.4.5 och 9.4.8 har vi beskrivit utmaningarna med denna bestämmelse och dess tillämpning. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på de utmaningar som hänger ihop med tillämpningsområdet för 4 kap. 14 § plan- och bygglagen.

Enligt 4 kap. 14 § plan- och bygglagen får kommunen 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

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,
2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,
3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,
4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälpes eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,
5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Av ingressen framgår att möjligheten att ställa villkor är kopplad till en väsentlig ändring av *markens* användning. Av förarbetena framgår hur uttrycket ”väsentlig ändring av markens användning” skulle förstås när bestämmelsen tillkom vid den äldre plan- och bygglagens införande (se beskrivning i avsnitt 4.11.5). Av förarbetena framgår dock inte varför bestämmelsen begränsades till markens ändrade användning, dvs. varför det inte kunde vara aktuellt även med ett vattenområdes ändrade användning. Vi antar att orsaken var att det vid tidpunkten för bestämmelsens införande på 1980-talet inte var relevant att planera för en ändrad användning av ett vattenområde.

I dag är situationen en annan. Det är inte ovanligt att en kommun planerar för en ändrad användning av ett vattenområde. Det kan exempelvis handla om att kommunen önskar fylla ut och bebygga ett tidigare hamnområde eller annat vattenområde med bostäder. Vi konstaterar att det även i sådana situationer kan finnas behov av att bestämma vissa villkor för att lov eller startbesked ska kunna ges för den nya användningen, exempelvis för att den nya användningen inte ska strida mot bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Av den anledningen gör vi bedömningen att ingressen till 4 kap. 14 § plan- och bygglagen bör kompletteras med en möjlighet för kommunen att bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring även av ett vattenområdes användning endast får ges under vissa förutsättningar.

Villkor i form av inrättande av en viss anläggning

En annan utmaning med utformningen av 4 kap. 14 § plan- och bygglagen är begränsningen till vissa anläggningar i första punkten. Enligt första punkten får kommunen 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 en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd.

Som vi har angett tidigare i avsnitt 10.3 är dagvatten inte alltid att se som vattenförsörjning eller avlopp. Dagvattnet kan behöva tas omhand i en egen dagvattenanläggning.

Vi gör därför bedömningen att det är lämpligt att utöka tillämpningen av 4 kap. 14 § 1 plan- och bygglagen till anläggningar för dagvattenhantering.

I detta sammanhang bör noteras att bestämmelsen i 4 kap. 14 § 1 plan- och bygglagen avser situationen att det finns ett gemensamt behov av en viss anläggning.⁵⁸ Den fråga som uppkommer är således i vilka situationer det är rimligt att kommunen bör kunna ställa krav på enskilt huvudmannaskap för en gemensamhetsanläggning för dagvattenhantering i en detaljplan, men också för en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp. Se vår beskrivning av utmaningarna i denna del i avsnitten 8.3.6 och 9.4.5.

Vår bedömning är att huvudregeln, liksom i dag, bör vara att dagvattenhanteringen inom ett detaljplanelagt område ska skötas av kommunen (jfr 6 § första stycket LAV). Skälet för detta är att en annan ansvarsfördelning skulle innebära risker, bl.a. då dagvattenhantering kräver stor kunskap för att anordnandet ska bli rätt. Som exempel kan nämnas att mark i grönområden, som är tänkta att kunna infiltrera vatten, utan särskild kunskap riskerar att packas allt för hårt av arbetsmaskiner vid genomförandet av detaljplanen. Ett annat exempel är risken för felaktig höjdsättning och att exempelvis fördröjningsåtgärder i anslutning till bilvägar hamnar något lägre än fördröjningsytorna.

På motsvarande sätt finns risker med en annan ansvarsfördelning vid inrättande av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Likaså finns risker med en annan ansvarsfördelning vid det framtida

⁵⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 589.

underhållet av en iordningsställd gemensamhetsanläggning för vattenförsörjning, dagvattenhantering eller avlopp.

Även om den beskrivna problematiken gäller både vid kommunalt och enskilt huvudmannaskap blir denna problematik mer tydlig vid enskilt huvudmannaskap där de som ansvarar för anläggningen inte alltid har de förkunskaper som krävs för hanteringen av denna typ av anläggningar.

Med det sagt finns ändå situationer då det kan vara både rimligt och lämpligt att en anläggning för vattenförsörjning, dagvattenhantering eller avlopp planläggs med enskilt huvudmannaskap. En sådan situation skulle kunna vara att en anslutning av en befintlig enskild gemensamhetsanläggning till den allmänna va-anläggningen inte skulle innebära ökad miljönytta. En annan situation skulle kunna vara att en anslutning av en befintlig enskild gemensamhetsanläggning till den allmänna va-anläggningen skulle medföra orimliga samhällsekonomiska kostnader. Vi gör bedömningen att ett sådant upplägg skulle vara i linje med regeringens uttalanden i samband med kompletteringen av ett nytt andra stycke i 6 § lagen om allmänna vattentjänster.⁵⁹ Ett sådant upplägg skulle också vara i överensstämmelse med förslaget till reviderat avloppsdirektiv.⁶⁰ Slutligen får ett sådant upplägg anses vara i linje med riksdagens tillkännagivande till regeringen 2022, enligt vilket regeringen bör ta de fortsatta initiativ som krävs för att få till stånd en ordning som innebär att fastighetsägare som har ett enskilt avlopp som uppfyller gällande miljö- och hälsokrav som utgångspunkt inte ska kunna påtvingas ett kommunalt avlopp.⁶¹

Frågan är vidare hur långtgående krav på dagvattenanläggningen som kommunen bör kunna ställa i detaljplanen. Se mer om denna fråga nedan. Se också vårt förslag avseende hantering av vattenfrågor på en enskild tomt i avsnitt 10.4.7.

Krav på placering och utförande av anläggning för dagvatten

I avsnitt 4.11.5 har vi beskrivit 4 kap. 16 § plan- och bygglagen och förarbetena till denna bestämmelse. I avsnitt 8.3.7 har vi beskrivit utmaningarna med denna bestämmelse och dess tillämpning. I detta

⁵⁹ Se prop. 2021/22:208 s. 19.

⁶⁰ Jfr också Regeringskansliets Faktapromemoria 2022/23:FPM21 s. 4.

⁶¹ Se bet. 2021/22:CU29 s. 1 och 17.

avsnitt kommer vi att fokusera på de utmaningar som hänger ihop med tillämpningsområdet för 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen.

Av 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen framgår att kommunen i en detaljplan får bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Enligt praxis har bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader kunnat avse bl.a. en byggnads läge på tomten, fasadmaterial, takvinkel, taktäckningsmaterial och färg. Även planbestämmelser med krav på en viss grundläggningsmetod för att undvika rasrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas har förekommit.⁶² Bestämmelser med särskilda tekniska krav på dagvattenanläggningar har dock inte ansetts kunna beslutas med stöd av denna bestämmelse.

Vi gör bedömningen att det är rimligt att kommunen i en detaljplan får ställa vissa krav på en dagvattenanläggning. Detta får anses självklart när det gäller sådana dagvattenanläggningar som ska placeras på allmän platsmark – oavsett om det är kommunen eller annan som är huvudman för den allmänna platsen.

Även när det gäller hantering av dagvatten på kvartersmark gör vi bedömningen att det är rimligt att kommunen i detaljplanen får ställa vissa krav på placeringen av och funktionen hos den dagvattenanläggning som kan behövas på tomten.

När det gäller placeringen på tomten kan det handla om att placera en dagvattenanläggning på ett sådant sätt att risken för översvämning av en allmän va-anläggning minimeras.

När det gäller funktionskrav hos dagvattenanläggningen kan kravet handla om anläggningens effekt när det gäller fördröjning av dagvattnet. Vid krav på fördröjning bör kommunen också ha möjlighet att precisera på vilket sätt fördröjningen lämpligen bör ske utifrån nedströms vattensystem och den mottagande recipientens känslighet.

I syfte att kunna hantera situationer med vattenbrist bör kommunen i en detaljplan också kunna bestämma krav på att en dagvattenanläggning ska kunna samla upp regnvatten som i sin tur ska kunna användas exempelvis för bevattning av en trädgård.

Även om det är av vikt att regleringen av den avsedda anläggningen tydligt ska framgå av planen, bör planen inte vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte (4 kap. 32 § PBL). I detta sammanhang gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att kommunen i detaljplanen bestämmer exakt vilken typ av dag-

⁶² Se prop. 1985/86:1 s. 578 och 579.

vattenanläggning som bör uppföras. Detta för att ge möjlighet för ny teknik, men också för att ge fastighetsägaren respektive den som ansvarar för en gemensamhetsanläggning möjlighet att välja en dagvattenanläggning som denne klarar av att sköta.

I förhållande till enskilda bör kraven i planen inte heller vara mer långtgående än att de kan uppfyllas med en enkel dagvattenlösning. Det är inte heller rimligt att ställa krav på att enskilda dagvattenlösningar ska kunna hantera skyfall eller annan onormal nederbörd.

Att bestämmelserna med krav på dagvattenanläggningarna följs bör följas upp i samband med miljönämndens tillsyn över dagvattenanläggningar och dagvattenhantering.

Se avsnitt 10.4.7 för vår bedömning av vilka krav på dagvattenhantering som kommunen bör kunna ställa vid bygglov respektive startbesked.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 12, 14, 16 och 42 §§ plan- och bygglagen.

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

Förslag: I 3 och 5 kap. plan- och bygglagen görs följdändringar avseende länsstyrelsens uppgifter vid planläggning som en följd av ändrade bestämmelser om miljökvalitet i 2 kap. 10, 3 kap. 4 och 4 kap. 12, 14 och 16 §§ plan- och bygglagen.

I 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen införs ett krav på länsstyrelsen att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser, om kommunens förslag till plan innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken med stöd av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Länsstyrelsens och vattenmyndighetens roller vid planläggning

I avsnitten 4.11.4 och 4.11.5 har vi beskrivit länsstyrelsens roll vid planläggning i översiktsplan och detaljplan. I 4.12.3 har vi beskrivit vattenmyndighetens roll vid fastställande av miljökvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen. I avsnitten 7.2.8 och 7.2.9 har vi beskrivit de otydligheter och den bristande samordning som finns mellan dessa processer i nuvarande regelverk. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på den utmaning som avser länsstyrelsens roll i hanteringen av undantag från kraven i 5 kap. miljöbalken vid planläggning enligt plan- och bygglagen i förhållande till vattenmyndighetens roll enligt bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Se mer om dessa undantag och hur undantagen kan tillämpas vid planläggning i avsnitten 10.7.2 och 10.8.4–10.8.6.

Av bestämmelserna i 3, 4 och 11 kap. plan- och bygglagen framgår att det är länsstyrelsen i det län som beslutet om plan, bygglov etc. fattas som har en roll i planprocesserna och som också har en skyldighet att överpröva detaljplaner eller områdesbestämmelser om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Vattenmyndigheten nämns inte i plan- och bygglagen.

Samtidigt framgår av bestämmelserna i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen att myndigheter eller kommuner som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av ett undantag från miljökraven om kvaliteten på vattenmiljön (19 kap. 5 § 7 och 22 kap. 13 § MB samt 4 kap. 11–13 §§ VFF), ska ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs. Planläggningssituationen är dock inte specifikt reglerad i bestämmelserna.

Vi kan konstatera att samordningen mellan planprocesserna i plan- och bygglagen och vattenmyndighetens prövning av vattenkvalitetsfrågor enligt vattenförvaltningsförordningen är i det närmaste obefintlig. Detta leder till oklarheter om roller och ansvar i tillämpningen.

Vi gör bedömningen att vattenmyndigheten inte bör ha en egen fristående roll i planprocessen och inte heller bör överpröva eller på annat sätt kunna ifrågasätta beslut som fattas enligt plan- och bygglagen. Däremot gör vi bedömningen att det är lämpligt att den länsstyrelse som är ansvarig samrådspart i planprocessen, bör konsultera

berörd vattenmyndighet om kommunens förslag till plan innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken med stöd av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Här avses således situationer där kommunen vill göra avsteg från försämrings- eller äventyrandeförbuden för vattenmiljön i ett planärende. Se mer om dessa undantag och hur undantagen kan tillämpas vid planläggning i avsnitten 10.7.2 och 10.8.4–10.8.6. För att undvika oklarheter om hur detta förfarande bör gå till, gör vi bedömningen att det bör regleras i plan- och byggregelverket. Regleringen bör placeras i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen där länsstyrelsens övriga samordning av statliga intressen vid planläggning enligt plan- och bygglagen regleras.

Se avsnitt 10.4.9 för en beskrivning av länsstyrelsens hantering av dessa frågor i samband med den statliga överprövningen av kommunens beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

Följdändringar i bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter i planprocesserna

I avsnitten 10.4.1, 10.4.3 och 10.4.4 har vi föreslagit ändringar avseende på vilket sätt vi uttrycker oss i plan- och bygglagen i relation till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

För att underlätta tillämpningen gör vi bedömningen att motsvarande ändringar bör göras i de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser länsstyrelsens uppgifter. Således bör bestämmelsen i 3 kap. 10 § första stycket 3 plan- och bygglagen ändras så att det framgår att länsstyrelsen inte ska verka för att kommunen ska följa miljökvalitetsnormer utan verka för att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas under samrådet av en översiktsplan. När vi i författningstexten föreslår uttrycket ”bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen i 3 kap. 16 § andra stycket 2 plan- och bygglagen bör ändras så att det blir tydligt att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över översiktsplanen ska ange om förslaget riskerar att medverka till att hänsyn inte tas till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken, i stället för att ange om förslaget kan med-

verka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, dvs. inte uppnås.

På motsvarande sätt bör bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser följdändras (jfr 5 kap. 14 och 22 §§ PBL).

Se även avsnitt 10.4.9 för förslag till ändring av länsstyrelsens överprövningsgrund i 11 kap. plan- och bygglagen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns 3 kap. 10 §, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen.

10.4.6 Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse

Förslag: I 6 kap. 40 § plan- och bygglagen förtydligas att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering.

I avsnitt 8.3.3 har vi beskrivit den problematik som följer av att dagvattenhantering inte är närmare reglerad i plan- och bygglagen.

Sammanfattningsvis leder bristen på reglering av dagvatten till att det är oklart vilka krav på dagvattenhantering som kan och bör ställas vid planläggning, vid bygglov och i startbesked. Detta försämrar tillämpningen och påverkar förutsättningarna för de statliga myndigheterna att ta fram samordnade och tydliga vägledningar. Otydligheten leder i sin tur till att kommunerna ofta behöver lägga stora resurser på att ta fram egna rutiner i frågan om hur och när krav på viss dagvattenhantering bör ställas. Hanteringen blir också olika över landet vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för byggande. Samtidigt medför klimatförändringarna ett ökat behov av dagvattenhantering både utifrån ökande nederbörd och brist på vatten i vissa delar av landet.

I detta avsnitt bedömer vi behovet av förtydligande av dagvattenfrågan i regelverket om vad som får ingå i ett exploateringsavtal. Vad som avses med ett exploateringsavtal framgår av definitionen i 1 kap.

4 § plan- och bygglagen. Enligt definitionen avses med termen exploateringsavtal ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Plan- och bygglagen innehåller flera bestämmelser om exploateringsavtal (6 kap. 39–42 §§ PBL). I detta sammanhang är det i första hand bestämmelsen om vad kommunen får reglera i ett exploateringsavtal som är av intresse (6 kap. 40 § PBL).

Av 6 kap. 40 § första stycket plan- och bygglagen framgår att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Av förarbetena framgår att ett exploateringsavtal exempelvis får avse åtgärder för att ett område ska kunna bebyggas, t.ex. att markföreningar avhjälpas. Det kan även vara frågor om att vissa skydds- och säkerhetsåtgärder kan behöva vidtas i ett sammanhang för att den kvartermark som planen möjliggör ska anses vara lämplig för bebyggelse. Det är i sådana fall naturligt att reglera också sådana frågor i ett exploateringsavtal eftersom denna typ av åtgärder utgör såväl en ekonomisk kostnad som en nödvändig förutsättning för planens genomförande. Vidare anges i förarbetena att det kan handla om åtgärder både innanför och utanför detaljplaneområdet.⁶³

Exploateringsavtalet får avse alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och byggherren eller fastighetsägaren, t.ex. exploatörens bidrag till kostnader för iordningsställande av allmänna platser och ordnandet av vattentjänster, marköverlåtelse, avhjälpande av föreningar, m.m.⁶⁴

Som framgår av paragrafens tredje stycke ska byggherrens eller fastighetsägarens åtagande stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Att bestämmelsen även omfattar dagvattenåtgärder har ansetts underförstått eftersom avlopp nämns i bestämmelsen.

Som en följd av att vi nu föreslår en rad förtydliganden i plan- och bygglagen avseende vilka bestämmelser som är tillämpliga på dagvat-

⁶³ Se prop. 2013/14:126 s 156.

⁶⁴ Se Karnov, kommentaren till 6 kap.40 § PBL.

tenhantering gör vi bedömningen att det är lämpligt att göra ett motsvarande förtydligande i denna bestämmelse. I annat fall finns en risk att frånvaron av följdändring medför tolkningen att kommunen inte får reglera dagvattenfrågor i ett exploateringsavtal.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen.

10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt

Förslag: I 8 kap. 9 § plan- och bygglagen tydliggörs 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.

Bemyndigandet i 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen att meddela föreskrifter i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader utökas till att också avse krav på vattenförsörjning och avlopp samt omhändertagande och fördröjning av dagvatten.

Inledning

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.7 innehåller 8 kap. plan- och bygglagen bestämmelser med krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. Vissa krav gäller alltid. Andra krav gäller specifikt i samband med exempelvis prövning av bygglov, såsom utformningskraven (8 kap. 1 § PBL). Kraven på tekniska egenskaper bedöms i anmälningsärenden samt inför startbesked i lovärenden (8 kap. 4, 6 och 7 §§ PBL). Bestämmelserna i 8 kap. plan- och bygglagen följs upp av närmare föreskrifter i 3 kap. plan- och byggförordningen samt av Boverkets byggregler.

I våra utredningsdirektiv förs fram att kommunerna i plan- och byggregelverket möjligen saknar tillräckliga verktyg för att kunna ställa krav på en enskild fastighetsägare eller exploatör att inrätta en

enskild va-anläggning.⁶⁵ Av direktiven framgår vidare att vi ska bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den byggrätt som följer av detaljplanen.⁶⁶

I avsnitten 8.3.3, 8.3.7, 8.3.8 och 9.4.5 beskriver vi de utmaningar som följer med tillämpningen av nuvarande regelverk. I detta avsnitt lämnar vi våra överväganden och förslag avseende dessa utmaningar. Eftersom utmaningarna skiljer sig åt beroende på om fråga är om krav på en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp respektive för en anläggning för dagvattenhantering behandlas frågorna under olika rubriker. Vi redovisar också vår bedömning avseende frågan om behov av kompletterat bemyndigande för Boverket i dessa frågor.

Vattenförsörjning och avlopp

Som framgår av vår beskrivning av regelverket och förarbetena i avsnitt 4.11.7 har kommunerna i dag vissa verktyg för att ställa krav på en enskild fastighetsägare eller exploatör att inrätta en enskild va-anläggning både genom bestämmelser i miljöbalken och plan- och bygglagen. Se mer om detta i avsnitten 8.3.7 och 9.4.5.

En situation som kommunen dock helt saknar verktyg för att hantera är frågan om behovet av en enskild anläggning för vattenförsörjning vid prövning av bygglov för en åtgärd inom ett område med en äldre detaljplan, i vilken förutsättningarna för vattenförsörjning inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Frågan är vilka krav på en enskild anläggning för vattenförsörjning som kommunen då har författningsstöd för att ställa. Även om det ofta finns tillräckliga incitament för den enskilde fastighetsägaren eller exploatören att ordna med vattenförsörjningen på tomten och anmäla en eventuell nyinstallation enligt bestämmelserna i 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen, gör vi bedömningen att det får anses lämpligt att kommunen, för att kunna ge bygglov för en bostad eller annan byggnad där människor eller djur ska vistas varaktigt, kan ställa krav på en installation av en anläggning för vattenförsörjning, men också för en anläggning för avlopp på motsvarande sätt som kommunen kan göra vid prövning av ett bygglov utanför ett område med detaljplan. När-

⁶⁵ Se dir. 2021:92 s. 12.

⁶⁶ Se dir. 2021:92 s. 10 och 11.

mare på vilket sätt kravet på vattenförsörjning respektive avlopp bör tillgodoses är upp till kommunen att bedöma i det enskilda fallet. Omständigheter som bör beaktas är dels om byggnaden ska användas som en bostad, dels om eventuella alternativa lösningar uppfyller dagens miljökrav och inte innebär olägenhet för omgivningen.

Är problemen med vattenförsörjningen eller avloppshantering inom ett område med en äldre detaljplan stora, kan kommunen i stället antingen behöva ändra planen på ett sådant sätt att vattenförsörjningen och avloppshantering kan tillgodoses, exempelvis genom att inrätta ett verksamhetsområde med en allmän va-anläggning i enlighet med 6 § lagen om allmänna vattentjänster, eller besluta om att fastigheten ska ingå i ett befintligt kommunalt verksamhetsområde för vattenförsörjning och avlopp. Detta gäller exempelvis om miljöförvaltningen bedömer att det inom ett område inte går att meddela fler tillstånd till små avloppsanläggningar, med hänsyn till miljökvalitetsnormer, andra föroreningar, risk för att dricksvattentäkter påverkas eller att det kan bli vattenbrist med nya vattentoaletter.⁶⁷

Se avsnitt 10.6.2 för ytterligare förslag avseende enskild vattenförsörjning.

Dagvattenhantering

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.7 finns inga specifika bestämmelser om dagvatten i plan- och bygglagen eller plan- och byggförordningen. Plan- och byggregelverket innehåller således inte något specifikt utformningskrav i 8 kap. plan- och bygglagen för byggnadsverk, tomter eller allmänna platser eller tekniskt krav avseende anläggningar för dagvattenhantering. Däremot finns i 8 kap. plan- och bygglagen generella bestämmelser med krav på anläggningar och tomter som kan vara relevanta för dagvattenhantering. Detta gäller exempelvis kravet på att en tomt ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara, att betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer respektive att risken för olycksfall begränsas (8 kap. 9 § första stycket 1, 2 och 6 PBL).

Som vi beskriver i avsnitten 8.3.3, 8.3.7 och 8.3.8 medför avsaknaden av specifika krav för dagvattenhantering vid utformning av byggnadsverk, tomter eller allmänna platser till olika utmaningar. En

⁶⁷ Jfr MÖD:s dom den 17 mars 2021 i mål M 13574-19.

sådan utmaning är att det i dag råder stor osäkerhet huruvida byggnadsnämnden kan ställa särskilda krav på dagvattenhantering i samband med bygglovsprövning om den aktuella byggåtgärden ska utföras inom ett område med detaljplan och planen inte har bestämmelser för att hantera dagvattnet. Även författningsstödet för vissa av Boverkets dagvattenkrav som behöver hanteras vid bygglov har ifrågasatts (se mer om denna fråga nedan).

Som vi skrev ovan framgår av våra direktiv att vi ska bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den byggrätt som följer av detaljplanen.⁶⁸

Vi gör bedömningen att det i 8 kap. plan- och bygglagen är lämpligt med ett generellt krav på att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning går att hantera dagvatten.⁶⁹ Med ett sådant generellt krav blir det tydligt att dessa hänsyn inte bara bör tas i samband med planläggning utan också vid exempelvis prövning av bygglov eller vid prövning av marklov (jfr 9 kap. 35 § första stycket 5 PBL) som föregår ett beslut om bygglov. Skälet för förslaget är de pågående klimatförändringarna och risken för översvämning om dagvatten inte hanteras på rätt sätt. Denna problematik gäller även andra nordiska länder som också nyligen har sett över motsvarande lagstiftning (se exempelvis beskrivningen i avsnitt 5.5.9 av Norges nya lagstiftning med krav på att dagvatten i största möjliga utsträckning ska hanteras inom den egna fastigheten).

Frågan om hur det lokala omhändertagandet av dagvatten närmare ska ske bör alltså, enligt vår bedömning, som utgångspunkt alltid utredas och prövas i samband med lovprövningen, om frågan inte redan är utredd och bestämd i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta för att säkerställa en lösning som inte innebär betydande olägenheter för omgivningen. Detta bör gälla även för det fall att det finns en detaljplan eller områdesbestämmelser för området, men dagvattenhanteringen inte är reglerad i planen. Prövningen i denna del bör dock inte begränsa den byggrätt som framgår av en befintlig plan.

Dagvattenfrågor som endast rör tekniska egenskapskrav och hur åtgärderna slutligen ska utformas bör även fortsatt kunna hanteras i samband med det tekniska samrådet och startbeskedet. I samband med det tekniska samrådet kan det även vara lämpligt att ställa krav

⁶⁸ Se dir. 2021:92 s. 10 och 11.

⁶⁹ Jfr MÖD:s dom den 7 augusti 2021 i mål nr P 12211-20.

på dokumentation avseende den valda dagvattenanläggningens konstruktion och behov av underhåll. Ett sådant dokumentationskrav underlättar både verksamhetsutövarens egen kontroll och kommunens uppföljning av funktionen hos anläggningen vid en framtida tillsyn.

Frågan är då vilka krav mer specifikt avseende dagvattenhanteringen som byggnadsnämnden bör kunna ställa i samband med lovprövningen.

Vår bedömning är att byggnadsnämnden i ett ärende om lov för en åtgärd utanför ett område med detaljplan eller inom ett område med detaljplan, men där planen saknar bestämmelser om dagvattenhantering, bör kunna ställa krav på vilket dagvattenflöde en dagvattenanläggning ska klara att fördröja. Vid krav på fördröjning bör kommunen också ha möjlighet att precisera på vilket sätt fördröjningen lämpligen bör ske utifrån nedströms vattensystem och den mottagande recipientens känslighet.

I syfte att kunna hantera situationer med vattenbrist bör kommunen också kunna ställa krav på att en dagvattenanläggning ska kunna samla upp regnvatten som i sin tur ska kunna användas exempelvis för bevattning av tomtens trädgård.

Enligt vår bedömning är det dock inte lämpligt att kommunen i lovet ställer krav på att en viss typ av dagvattenanläggning bör uppföras. Detta för att ge möjlighet för ny teknik, men också för att ge fastighetsägaren en möjlighet att välja en dagvattenanläggning som denne klarar att sköta. Kravet på skälighet medför också att byggnadsnämnden inte bör ställa mer långtgående krav på dagvattenhantering än vad som är rimligt beroende på om frågan berör en allmän eller enskild dagvattenanläggning. I förhållande till enskilda anläggningar bör kraven inte vara mer långtgående än att de kan uppfyllas med en enkel dagvattenlösning. För tomter som ska bebyggas med en- eller tvåbostadshus får det anses rimligt att ställa krav på särskild dagvattenhantering endast om det finns en särskild flödesproblematik på tomten. En sådan problematik kan bero på att tomten ligger i direkt anslutning till en vattenförekomst eller att tomten är ovanligt kuperad och därför riskerar att översvämma omgivningen. Det är inte heller rimligt att ställa krav på att enskilda dagvattenlösningar ska kunna hantera skyfall eller annan onormal nederbörd.

Uttrycket att dagvattenhanteringen ska ordnas ”på tomten eller i närheten av den” innebär, på motsvarande sätt som gäller för kravet på lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon

i 8 kap. 9 § första stycket 4 plan- och bygglagen, att kravet kan lösas med en dagvattenanläggning som är gemensam för flera fastigheter.

Förslaget till ny bestämmelse medför att tillåtligheten av viss fastighetsbildning kan komma att påverkas, t.ex. vid avstyckning och klyvning. I 3 kap. fastighetsbildningslagen finns nämligen allmänna krav på bl.a. utformningen av fastigheter för att de ska utnyttjas rationellt från allmän synpunkt. Fastighetsbildning ska ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir varaktigt lämpad för sitt ändamål med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar (3 kap. 1 § FBL). Fastighetsbildning utanför detaljplan får inte ske om det skulle försvåra ändamålsenlig användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning (3 kap. 3 § FBL). Bedömningen ska göras mot bl.a. 2 kap. plan- och bygglagen. Möjligheten att få förhandsbesked kan bli avgörande när frågan aktualiseras, varför även den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen kommer att bli styrande för fastighetsbildningen. Regelmässigt sker samråd mellan lantmäterimyndigheten och relevanta kommunala nämnder vid behov. Om det är nödvändigt att det finns tillstånd till viss verksamhet för att lantmäterimyndigheten ska kunna bedöma om fastighetsbildningen är tillåten och under förutsättning att det i övrigt finns förutsättningar för att genomföra fastighetsbildningen, får myndigheten också förelägga en sakägare att inom viss tid ge in bevis om att ansökan om tillstånd har gjorts. Med tillstånd avses exempelvis bygglov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Den påverkan den nya bestämmelsen kan förväntas få på fastighetsbildningen är dock logisk och nödvändig för att syftet med bestämmelsen ska få genomslag på åsyftat sätt.

Den nya bestämmelsen bör placeras i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen. Utformningen av 8 kap. 11 § plan- och bygglagen medför att den nya bestämmelsen också blir tillämplig 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.

Se mer om frågan om förutsättningar för bygglov i avsnitt 10.4.8.

Bemyndigande för Boverket att föreskriva om vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering vid tomt

I avsnitt 8.3.3 beskriver vi att Boverket i dag saknar bemyndigande för delar av sina föreskrifter om dagvattenhantering. Det gäller sådana föreskrifter som inte avser tekniska egenskapskrav för ett byggnadsverk. Som exempel kan nämnas föreskrifterna i avsnitt 6:5321 om att mark invid en byggnad ska ges en viss lutning för avrinning av dagvatten. Med vårt förslag till ny punkt i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen gör vi bedömningen att det är lämpligt att ge Boverket ett bemyndigande att meddela de föreskrifter om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader som behövs för vattenförsörjning och avlopp samt hantering av dagvatten.

När det gäller föreskrifter om hantering av dagvatten kan dessa handla om exempelvis viss lutning eller avrinning av dagvatten invid en byggnad.

Bemyndigandet till Boverket i 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen bör således förses med en hänvisning till den nya punkten i 8 kap.9 § plan- och bygglagen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 8 kap.9 § plan- och bygglagen och 10 kap.9 § plan- och byggförordningen.

10.4.8 Avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser

Bedömning: Vi föreslår inte någon ny möjlighet till avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser.

I avsnitt 8.3.9 har vi beskrivit några utmaningar avseende hanteringen av vattenfrågor i relation till äldre planer och befintlig bebyggelse. En sådan utmaning är att det normalt är både tidsödande och kostsamt att upphäva eller ändra en befintlig plan samtidigt som exempelvis bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken förutsätter att ett sådant upphävande eller en sådan ändring görs om planens genomförande skulle innebära att bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten annars skulle överträdas.

I avsnitten 10.4.10 och 10.5 föreslår vi ändringar i regelverket för att verkligen få till stånd upphävanden och ändringar av detaljplaner och områdesbestämmelser när detta behövs. I detta avsnitt gör vi en bedömning av förutsättningarna för ytterligare nya avvikelser från en befintlig detaljplan eller områdesbestämmelser i samband med prövning av en ansökan om bygglov.

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.9 ger dagens bestämmelser i 9 kap. plan- och bygglagen kommunen vissa möjligheter att ge lov för en åtgärd även om den avviker från en detaljplan. Vi har övervägt att föreslå en ny avvikelsemöjlighet i syfte att underlätta hanteringen av dagvattenfrågor i befintlig bebyggelse. Vi har övervägt olika alternativa lösningar för en sådan reglering, men funnit att avvikelserna antingen redan är möjliga att göra med stöd av befintlig reglering i 9 kap. plan- och bygglagen, eller skulle innebära en sådan stor avvikelse från planen att en planändring bör göras utifrån detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen, alternativt innebär en risk för en sådan inskränkning av den byggrätt som följer av planen att avvikelsen blir olämplig.⁷⁰ Vi har därför valt att inte gå vidare med ett förslag i denna del. Vår bild är samtidigt att en stor andel mindre åtgärder i syfte att minska risken för olyckor, översvämning och erosion bör kunna godtas med stöd av nuvarande möjligheter att kunna göra avvikelser från en plan (jfr 9 kap. 31 b § och 31 c § PBL).

10.4.9 Förtydligande av länsstyrelsens överprövning avseende frågor om miljö kvalitet

Förslag: I 11 kap. 10 § plan- och bygglagen görs en följdändring avseende länsstyrelsens överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser som en följd av ändrade bestämmelser om miljö kvalitet i 2 kap. 10 §, 4 kap. 12, 16 och 42 §§ och 5 kap. 14 och 22 §§ plan- och bygglagen.

Miljö kvalitetsnormer

Enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen inom tre veckor från det att myndigheten har fått ett meddelande om att en kommun har beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller

⁷⁰ Se dir. 2021:92 s. 11.

områdesbestämmelser enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § plan- och bygglagen besluta om kommunens beslut ska överprövas eller inte. Ett överprövande kan bl.a. ske om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt eller om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 2 och 3 PBL).

Mot bakgrund av våra förslag till ändringar i 2 kap. 10 §, 4 kap. 12 och 16 §§ och 5 kap. 14 och 22 §§ plan- och bygglagen i avsnitten 10.4.1 och 10.4.5, gör vi bedömningen att en följdändring även bör göras i regleringen om länsstyrelsens överprövningsmöjlighet i 11 kap. 10 § andra stycket 2 plan- och bygglagen. I den bestämmelsen bör således uttrycket ”inte följs” ersättas av termen överträds. Skälen för detta är desamma som anges avsnitten 10.4.1 och 10.4.5.

Den nya lydelsen innebär då att länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Mot bakgrund av föreslagna ändringar i 5 kap. miljöbalken i avsnitt 10.7.2 innebär detta bl.a. att länsstyrelsen vid bedömningen av om försämrings- eller äventyrandeförbudet avseende vattenmiljön har överträtts, behöver beakta eventuella föreslagna skyddsåtgärder inom och utanför planområdet.

Om planens förenlighet med bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken förutsätter att en skyddsåtgärd vidtas utanför planområdet, behöver antingen åtgärden vara vidtagen eller beslutet eller avtalet om skyddsåtgärden vara fattat respektive ingått senast i samband med beslutet om planen (se förslag i avsnitt 10.4.4). Kommunen bör också i planbeskrivningen redogöra för att åtgärden verkligen kommer att genomföras bl.a. genom att visa att det både är tekniskt, ekonomiskt och juridiskt möjligt för kommunen eller annan att genomföra åtgärden.

Har beslutet eller avtalet om en nödvändigskyddsåtgärd utanför planområdet inte fattats respektive ingåtts innan länsstyrelsens överprövning av planen får planen antas innebära att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds och planen bör då upphävas av länsstyrelsen. I detta sammanhang behöver länsstyrelsen också bedöma skyddsåtgärderna som sådana eftersom det bara är skyddsåtgärder som verkligen medför att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds som kan godtas.

En indikation på att det trots skyddsåtgärder kan finnas skäl att överpröva planen är också om det inte har genomförts en miljöbedömning där frågan om överskridande har belysts. Situationen att det finns en miljökonsekvensbeskrivning, men frågan om överträddande inte har beskrivits utgör också en indikation på att länsstyrelsen bör överpröva planen (se vidare vårt förslag till ändring av 5 § miljöbedömningsförordningen i avsnitt 10.11.6). Detta eftersom bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken då sannolikt inte har tillämpats vid bedömningen av om planen leder till en betydande miljöpåverkan.

Vad länsstyrelsen har yttrat under planprocessen, exempelvis som en följd av ett inhämtat yttrande från vattenmyndigheten med stöd av 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen, och hur planmyndigheten följt länsstyrelsens råd är naturligtvis också av betydelse vid bedömningen av om bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken har överträtts eller inte.

Skydd av vattenområden

I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit att Boverket 2018 har lämnat ett uppslag till författningsändring i syfte att tydliggöra behovet av skydd av vattenområden som statlig överprövningsgrund vid fysisk planering. Av våra direktiv framgår att vi ska bedöma om uppslaget bör genomföras.⁷¹

Boverkets uppslag innebär ett tillägg i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen innebärande att länsstyrelsen ska överpröva kommunens planbeslut om beslutet kan antas innebära försummelser eller brister vid skydd av mark- och vattenområden som är av särskild betydelse för samhällskritiska funktioner för dagens samhälle och framtida behov.⁷² Boverket har inte kommenterat förslaget.

Under vårt utredningsarbete har inte behov av en sådan ny ingripande grund i samband med kommunal planläggning uppkommit. Däremot föreslår vi i avsnitt 10.6.3 en ny bestämmelse med krav på landets kommuner att, vid behov, hos länsstyrelsen ansöka om eller själva besluta om skydd av vattenområde enligt 7 kap. miljöbalken för vissa betydelsefulla dricksvattentäkter. Vi gör bedömningen att

⁷¹ Se dir. 2021:92 s. 14.

⁷² Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

detta förslag, tillsammans med förslaget att länsstyrelsen ska följa upp att detta görs, bör vara tillräckligt som ett första steg i ett ökat skydd av landets dricksvattentäkter.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

10.4.10 Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande

Förslag: I 11 kap. 15 § införs en ny möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.12 kan regeringen i dag i enlighet med 5 kap. 16 § miljöbalken i ett enskilt fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs. Enligt 5 kap. 17 § miljöbalken ska statliga myndigheter anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

Bestämmelserna i 5 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken, som härrör från den tidigare naturresurslagen, gav regeringen en möjlighet att få kunskapsunderlag om hushållning av mark och vattenområden (se beskrivning i avsnitt 7.2.12). I dag avser bestämmelserna i stället miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram, men har inte förändrats i övrigt.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.12 har inte ändringen från hushållning till miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram kommenterats i förarbetena. Samtidigt kan vi konstatera att avsikten inte heller verkar ha varit att upprättandet av ett åtgärdsprogram för vatten ska tvinga fram ett antagande, en ändring eller ett upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen. Ett åtgärdsprogram skulle däremot kunna föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring.

Regeringen har dock inte någon möjlighet att agera i frågan om behov av en planändring med stöd av denna bestämmelse.

För oss är både bestämmelsernas syfte och funktion därmed oklara.

I avsnitt 4.11.9 har vi redogjort för regeringens möjlighet att meddela planföreläggande enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen. I avsnitt 7.2.12 har vi beskrivit problematiken med att denna möjlighet inte omfattar situationen att en plan behöver antas, ändras eller upphävas för att tillgodose en miljökvalitetsnorm. Anledningen till att bestämmelsen inte omfattar detta har inte angetts i förarbetena.

Såvitt känt har regeringen varken använt den möjlighet som regleras i 5 kap. 16 § miljöbalken eller den möjlighet till planföreläggande som återfinns i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen.

Vi gör bedömningen att bestämmelserna i 5 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken i dag saknar närmare syfte och funktion. Bestämmelserna bör därför upphävas.

Samtidigt finns det en problematik med att regeringen i dagsläget, vid behov, saknar verktyg för att säkerställa att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds i planlagda områden.⁷³ Nuvarande regler i miljöbalken löser inte det problemet.

I vår nordiska utblick har vi konstaterat att det i Danmark och Finland finns en helt annan styrning av frågor om miljökvalitet från nationell nivå. I Danmark finns också ett nationellt planinstrument som staten har till sitt förfogande för att vid behov ingripa i den fysiska miljön (nationellt plandirektiv). Detta planinstrument ger staten en möjlighet att ta över hela eller delar av en eller flera kommuners planering och kan gälla för ett specifikt geografiskt område (såsom Fingerplanen i huvudstadsområdet) eller beröra specifika frågor som gäller i hela landet (se avsnitt 5.3.2).

Vi gör bedömningen att ett liknande planinstrument inte bör införas i Sverige. Däremot anser vi att upphävandet av 5 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken bör följas av en utökning av tillämpningsområdet för 11 kap. 15 § plan- och bygglagen, genom att ge regeringen en möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande) om det behövs för att tillgodose intresset att inte överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

⁷³ Jfr prop. 2019/20:137, s. 48–52.

Mot bakgrund av byggrättens starka ställning⁷⁴ och behovet av förutsebarhet inom redan planlagda områden ser vi dock att möjligheten att besluta ett planföreläggande bör användas med stor försiktighet i förhållande till redan beslutade detaljplaner och områdesbestämmelser. Den situation som vi i första hand ser framför oss att det skulle kunna vara aktuellt för regeringen att använda möjligheten att besluta om ett planföreläggande är för att upphäva en befintlig detaljplan som inte har genomförts vid genomförandetidens utgång (jfr 4 kap. 40 § PBL) och där genomförandet av planen skulle medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken skulle överträdas.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 11 kap. 15 § plan- och bygglagen.

10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Förslag: I 7 kap. 18 g § miljöbalken införs ett undantag från bestämmelsen om återinträde av strandskydd när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan. Undantaget innebär att strandskydd inte återinträder om ändamålet med planområdet i den nya planen är detsamma som i den äldre planen.

I 10 a § lagen om införande av miljöbalken införs ett förtydligande om att strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen om inte annat har bestämts.

I avsnitt 8.3.9 har vi beskrivit några utmaningar avseende hanteringen av vattenfrågor i relation till äldre planer och befintlig bebyggelse. En sådan utmaning är att det normalt är både tidsödande och kostsamt att upphäva eller ändra en befintlig plan samtidigt som exempelvis bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken förutsätter att ett sådant upphävande eller en sådan ändring görs om planens genomförande skulle innebära att bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten annars skulle överträdas.

⁷⁴ Se HD:s dom den 11 juli 2023 i mål nr P 2513-22 ("Åkers Runö").

I avsnitt 10.4.10 har vi föreslagit en ny möjlighet för regeringen att besluta ett planföreläggande om detta behövs. I detta avsnitt gör vi en bedömning av möjligheterna att ytterligare förenkla regelverket i syfte att underlätta kommunens process med upphävande och ändring av detaljplaner och områdesbestämmelser när detta behövs.

Den utmaning vi mer specifikt kommer att behandla avser den reglering som medför att strandskydd återinträder i ett område där strandskydd tidigare har upphävts, om området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna eller om detaljplanen eller områdesbestämmelserna upphävs och ersätts med en ny detaljplan (7 kap. 18 g § MB och 10 a § lagen om införande av miljöbalken).

Bestämmelserna gäller även om området upplevs som ianspråktaget eller väl avskilt från området närmast strandlinjen genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering. För att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt krävs att kommunen med stöd av 5 kap. 17 § plan- och bygglagen eller länsstyrelsen på nytt beslutar om att upphäva strandskyddet. För detta krävs dock att det ska finnas särskilda skäl och att intresset av att genomföra den nya planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Vid prövningen ska bestämmelserna i 7 kap. 18 e–18 f §§ miljöbalken tillämpas.

Vi kan konstatera att denna procedur och risken för att en sådan ny planbestämmelse om upphävande av strandskyddet inte kommer att godkännas av överprövande myndigheter påverkar kommunernas vilja att upphäva en plan och ersätta den med en ny.

Som vi beskrev i avsnitt 8.3.9 gjorde Utredningen om översyn av strandskyddet bedömningen att det inte var lagstiftarens avsikt att frågan om återinträde av strandskydd skulle bli aktuell i de fall skyddet har prövats av länsstyrelsen genom ett aktivt förordnande om upphävande av strandskyddet. I stället var syftet med bestämmelsen att äldre planer som aldrig hade kommit att omfattas av strandskydd skulle prövas mot strandskyddets syften när den äldre planen ersätts eller upphävs. Utredningens förslag var att tydliggöra detta i 10 a § lagen om införande av miljöbalken genom ett tillägg av uttrycket ”om det inte bestämts annat” i bestämmelsens första mening. Enligt utredningen skulle ett sådant förtydligande underlätta kommunens arbete och öka möjligheten att bebygga de strandområden där berörd länsstyrelse redan tidigare hade fattat beslut om att upphäva

strandskyddet på den grunden att områdena uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.⁷⁵

Vi delar bedömningen 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. Detta bör komma till uttryck i 10 a § lagen om införande av miljöbalken. Vårt förslag är därför att uttrycket ”om inte annat har bestämts” läggs till i slutet av första meningen. Detta uttryck uppfattar vi som något modernare rent språkligt än det som föreslogs av Utredningen om översyn av strandskyddet.

Frågan är dock om det finns skäl för en förenkling av processen även i det fall fråga är om en ny plan i vilken kommunen har prövat och upphävt strandskyddet. I denna del är det av intresse att studera förarbetena till 7 kap. 18 g § miljöbalken. Av dessa framgår bl.a. följande.⁷⁶

Ett upphävande av strandskydd i samband med detaljplanläggning ska föregås av en noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för ett upphävande. Om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras, kan de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis sakna relevans. Exempelvis kan den tidigare detaljplanen ha varit avsedd för en campingplats, medan den nya planen syftar till att tillgodose ett bostadsändamål. I övervägandena om att upphäva strandskyddet kan campingens uppgift att erbjuda allmänheten en vistelsemöjlighet och den måttliga graden av ianspråktagande ha spelat en viktig roll. Ett ianspråktagande för bostadsändamål innebär både en privatisering och ett mer intensivt utnyttjande av området, vilket kan innebära att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet. Det finns även situationer då användningen av ett område formellt sett inte skiljer sig påtagligt mellan en äldre och en ny plan, men där den gamla planen inte har genomförts och marken därför inte har tagits i anspråk. I vissa fall kan den äldre planen ha antagits före 1994 då strandskyddets syften utvidgades, varför upphävandet av strandskyddet aldrig har prövats i förhållande till det biologiska syftet. För att kunna hantera de angivna situationerna på ett ändamålsenligt sätt bör strandskyddet åter aktualiseras när en detaljplan ersätts med en ny plan. Det behövs därför en bestämmelse om att strandskyddet åter ska gälla när en detaljplan ersätts med en ny plan. På så sätt kommer frågan om strandskyddets vara eller inte vara att aktualiseras på samma sätt som när en ny detaljplan antas för ett tidigare inte planlagt område.

⁷⁵ SOU 2020:78 s. 314.

⁷⁶ Se prop. 2008/09:119 s. 78.

Vi instämmer i den bedömning som görs i förarbetena om att det är av vikt att frågan om strandskydd prövas på nytt dels om området helt upphör att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, dels om det aktuella området kommer att få ett annan användning i en ny plan. Däremot gör vi bedömningen 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. På motsvarande sätt som vi gör bedömningen att det i 10 a § lagen om införande av miljöbalken bör räcka att frågan om strandskydd tidigare har prövats, gör vi bedömningen att det bör räcka att frågan om strandskydd har prövats i den detaljplan som ska ersättas av en ny plan. För att underlätta processen för ändringar och upphävande av detaljplaner och områdesbestämmelser gör vi således bedömningen att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 7 kap. 18 g § miljöbalken bör begränsas.

Vi gör bedömningen att detta bör komma till uttryck i ett nytt andra stycke i 7 kap. 18 g § miljöbalken. Av detta stycke bör framgå att strandskydd inte gäller åter om ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen.

Med uttrycket ”samma ändamål” avses att området i stort får samma användning i den nya planen som i den äldre. Om användningsområdet i den äldre planen exempelvis var bostadsbebyggelse (B) bör det i den nya planen även vara möjligt att komplettera bostadsbebyggelsen med ett exempelvis ett (K) dvs. lokal för kontor utan att ändamålet med planen ska anses ändrat. Däremot bör exempelvis en ändrad användning från bostäder till industri vara en sådan ändring som innebär att ändamålet har ändrats och frågan om strandskydd därför bör prövas igen innan den nya planen beslutas.

Vi gör bedömningen att förslaget till ändring bör förenkla kommunens planprocesser genom att bedömningen i frågan om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften kvarstår över tid så länge som ändamålet med planområdet är detsamma i den nya planen.

Vår bild är således att de föreslagna ändringarna i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken, utan att strandskyddsreglernas syfte inskränks, bör kunna underlätta kommunens och länsstyrelsens arbete, minska ”dubbelprövning” i strandskyddsfrågan och öka

förutsättningarna för ny bebyggelse i strandområden där beslut om att upphäva strandskyddet tidigare har beslutats.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken.

10.6 Förtydligad reglering av frågor om dagvatten, vattenbrist och skydd av vattenområden i lagen om allmänna vattentjänster

10.6.1 Ny reglering av dagvatten

Förslag: Att dagvattenhantering är en egen vattentjänst förtydligas i flera bestämmelser i lagen om allmänna vattentjänster.

I lagen om allmänna vattentjänster införs också en ny bestämmelse med möjlighet för kommunen att, om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning, förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som

1. framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Vid bedömningen av förutsättningarna för ett föreläggande med stöd av andra punkten ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

För sådant föreläggande har den som äger fastigheten rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför om åtgärderna kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomt.

Vid bestämmande av ersättningen ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas.

Den som inte anmäler sina anspråk inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft förlorar sin rätt till ersättning eller inlösen.

I lagen om allmänna vattentjänster införs också en möjlighet att täcka kostnader som uppkommer som en följd av sådana ersättningskrav med den ordinarie va-avgiften.

Dagvatten som vattentjänst

I avsnitten 8.3.3 och 8.3.5 beskriver vi de utmaningar som är en följd av att frågan om dagvattenhantering inte är specifikt reglerad i dag. Denna problematik gäller inte bara plan- och bygglagen utan också lagen om allmänna vattentjänster. Även om kommuner ofta i praktiken redan hanterar dagvatten som en egen vattentjänst finns inte något krav på detta i lagen om allmänna vattentjänster, vilket medför att hanteringen ser olika ut över landet. På motsvarande sätt som vi på flera ställen föreslår förtydliganden om vad som ska gälla avseende dagvattenhantering vid planläggning och byggande enligt plan- och bygglagen, gör vi således bedömningen att dagvattenhantering som en egen vattentjänst behöver förtydligas i lagen om allmänna vattentjänster. På detta sätt blir det tydligare att en sådan tjänst skild från vattentjänsten avloppshantering kan och bör erbjudas beroende på behoven i det enskilda fallet. På detta sätt uppnås också en tydligare koppling till frågan om hantering av skyfall i vattentjänstplanen. Att dagvattenhantering är en egen vattentjänst bör således förtydligas i samtliga paragrafer i lagen där vattentjänsterna nämns, dvs. i 1, 2, 6, 9, 12, 13, 21, 33 och 44 §§ lagen om allmänna vattentjänster. Att det förtydligas att dagvatten är en egen vattentjänst skild från avloppshantering innebär dock inte att det ställs krav på en viss teknik för hantering av dagvattnet skild från avloppsvattnet. Hur olika slags vatten inom ett verksamhetsområde bör hanteras rent tekniskt följer i stället av en bedömning i det enskilda fallet.

Se också våra förslag avseende nya och ändrade definitioner i lagen om allmänna vattentjänster i avsnitt 10.3.

Föreläggande om dagvattenåtgärd

I avsnitt 8.3.5 beskriver vi hur ansvaret för planering och hantering av dagvatten ser ut i dag mellan kommunen, va-huvudmannen respektive enskilda fastighetsägare. Vi beskriver också den nya regleringen om vattentjänstplan i lagen om allmänna vattentjänster samt vår bild av utmaningarna när det gäller dagvattenhantering. Dessa utmaningar är i första hand kopplade till frågan om hantering av skyfall och andra onormala mängder nederbörd i befintlig bebyggelse.

En första del i denna utmaning är att dagens allmänna va-anläggningar normalt inte är byggda för att klara de ökade dagvattenflöden som finns i dag och som kommer att öka ytterligare som en följd av klimatförändringarna.

En annan del i denna utmaning är frågan om det är rimligt att de allmänna va-anläggningarna ska hantera hela problematiken med ökande dagvattenflöden eller om det är rimligt att andra delar av samhället, exempelvis enskilda fastighetsägare, ska bidra för att minska problematiken.

Slutligen är en del i denna utmaning hur ansvarsförhållandet mellan kommunen och va-huvudmannen bör se ut, dvs. om va-huvudmannen bör hantera alla ökande dagvattenflöden via den allmänna va-anläggningen eller om kommunen i högre utsträckning bör planlägga för och bygga gator, parker och bebyggelse på ett sådant sätt att ökade dagvattenflöden leds bort på lämpligt sätt.

Vi gör bedömningen att en viktig utgångspunkt är att kommunen vid planläggning enligt plan- och bygglagen alltid ska ta hänsyn till både risken för översvämning och möjligheterna att hantera dagvatten på sätt som vi har föreslagit i avsnitt 10.4.1. Det är också av stor vikt att kommunen i vattentjänstplanen verkligen planerar för dagvattenhanteringen inom hela kommunen, oavsett om avsikten är att hanteringen ska skötas genom en allmän eller enskild anläggning (jfr den danska spildevandsplanen som beskrivs i avsnitt 5.3.7). Som anges i förarbetena till regleringen om vattentjänstplan bör kommunen inhämta nödvändig kunskap för bedömningen, exempelvis genom skyfallskartering. Resultatet av en sådan kan ge vägledning för kommunens bedömning av vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att upprätthålla nödvändig kapacitet i dagvattenanläggningar och spillvattennät och för reningsförmågan i avloppsreningsverk.

Genom en bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid skyfall får kommunen ett underlag för att se om utformningen av mark som är allmän platsmark behöver ändras för att temporärt kunna hantera eller leda om vatten. Det kan handla om att anlägga exempelvis sekundära avrinningsvägar eller översvämningssytor, men många olika typer av anpassningsåtgärder och dagvattenanläggningar kan bli aktuella. Kommunen får genom bedömningen således underlag för att se om några åtgärder behöver vidtas innan vattnet når rörledningssystemet.⁷⁷

Utgångspunkten bör även fortsatt vara att kommunen ska vidta alla de åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt försvarbara för att kunna hantera dagvatten på allmän plats. Samtidigt kan vi konstatera att dagvatten vid skyfall normalt är så stora att endast en liten del kan avledas via det allmänna dagvattenledningsnätet och de allmänna öppna dagvattenlösningarna. Precis som Klimatanpassningsutredningen konstaterade gör vi bedömningen att dagvattenåtgärder därför även kan behöva vidtas på enskilda fastigheter. Lokalt omhändertagande av dagvatten på kvartermark bidrar dessutom både till en nödvändig tröghet i dagvattensystemen och ett upprätthållande av grundvattennivåerna.

Även om enskilda fastighetsägare via bestämmelser i jordabalken, miljöbalken och plan- och bygglagen (se beskrivning i avsnitt 8.3.5) redan har ett generellt ansvar att se till att avvattningen av den egna tomten inte medför en betydande olägenhet för omgivningen, och även om det redan finns vissa möjligheter att förelägga om dagvattenåtgärder med stöd av miljöbalken i syfte att minska risken för spridning av föroreningar, gör vi bedömningen att det kan finnas särskilda situationer då kommunen bör kunna förelägga en enskild fastighetsägare att vidta sådana dagvattenåtgärder som behövs för att förebygga problem vid kommande skyfall. Detta är också redan möjligt i Finland samt i Norge från den 1 januari 2024 (se beskrivning i avsnitt 5.4.9 och 5.5.9). I praktiken skulle det kunna handla om att fastighetsägaren exempelvis behöver 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. Syftet med åtgärden eller åtgärderna bör vara att fastigheten ska kunna hantera dagvatten med en viss nederbördsintensitet.

⁷⁷ Se prop. 2021/22:208 s. 31.

Avsikten är dock inte att kommunen slentrianmässigt ska kunna besluta denna typ av förelägganden. Vår bedömning är därför att en utgångspunkt bör vara att de aktuella dagvattenåtgärderna på den enskilda tomten verkligen kan bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos den allmänna va-anläggningen. Av den anledningen bör kommunens möjlighet att förelägga om dagvattenåtgärder också begränsas till fastighetsägare inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde.

Vidare ser vi framför oss två situationer när kommunen bör ges möjlighet att besluta ett sådant föreläggande.

För det första menar vi att kommunen bör få förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. För att undvika att sådana förelägganden beslutas med hänvisning till äldre planbestämmelser om dagvattenhantering som saknar stöd i plan- och bygglagen, gör vi bedömningen att tillämpningen av denna föreläggandemöjlighet bör begränsas så att den bara gäller i förhållande till planer som har beslutats tidigast från den 1 januari 2027. Se mer om denna övergångsbestämmelse i avsnitt 11.2.4.

För det andra gör vi bedömningen att kommunen bör få förelägga en fastighetsägare inom ett verksamhetsområde för dagvatten att vidta sådana dagvattenåtgärder på tomten som inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Under utredningsarbetet har frågan uppkommit om ett sådant föreläggande om dagvattenåtgärder skulle vara i överensstämmelse med bestämmelsen om egendomsskydd i svensk grundlag (2 kap. 15 § RF). Bestämmelsen lyder enligt följande.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till

värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Som framgår av paragrafens första stycke får ingrepp i egendomsskyddet göras om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som avses med angelägna allmänna intressen framgår inte av bestämmelsen. Av förarbetena framgår att den närmare innebörden av uttrycket inte är möjligt att beskriva i detalj. Det handlar om sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det ska även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.⁷⁸

Av praxis framgår att det måste göras en fristående prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmäntintresset av ett ingripande och den enskildes egendomsintresse.⁷⁹

Vi gör bedömningen att den typ av ingrepp i egendomsskyddet som avses i detta fall, nämligen dagvattenåtgärder för att i möjlig mån motverka översvämning inom bebyggelse, får anses tillgodose ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i paragrafen.

I de situationer frågan redan är prövad och hanterad genom skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser gör vi bedömningen att det inte behövs någon ny prövning utifrån regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd i samband med kommunens beslut om föreläggande. I en sådan situation bör det inte heller bli aktuellt med någon ytterli-

⁷⁸ Se prop. 1993/94:117 s. 48.

⁷⁹ Se RÅ 1996 ref. 44, RÅ 1996 ref. 56 och RÅ 1999 ref. 76.

gare prövning av frågan om ersättning till fastighetsägaren än den som redan har skett med anledning av kommunens beslut om detaljplan. I stället får kommunens föreläggande mer ses som en påminnelse till fastighetsägaren att vidta de åtgärder som framgår av planen.

När det gäller den andra situationen - att planen inte innehåller skyddsbestämmelser för att minska risken för översvämning eller att verksamhetsområdet inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser - bör ett föreläggande till en fastighetsägare att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder som behövs för att upprätthålla den allmänna va-anläggningens funktion få beslutas endast om åtgärden inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Vid bedömningen av förutsättningarna för ett sådant föreläggande bör kommunens vattentjänstplan ge vägledning. Detta är rimligt utifrån kravet på förutsägbarhet för fastighetsägaren. De dagvattenåtgärder som anges i vattentjänstplanen ska kommunen enligt 6 c § lagen om allmänna vattentjänster ha haft samråd med berörda fastighetsägare om och ett föreläggande om att vidta eller underhålla en sådan dagvattenåtgärd bör därför inte komma som någon överraskning för fastighetsägaren. Detta förutsätter dock att de aktuella dagvattenåtgärderna är tydligt specificerade i planen.

En viktig aspekt i detta sammanhang är samtidigt den allmänna principen i lagen om allmänna vattentjänster att fastighetsägaren inte oskäligt får begränsas eller få svårt att använda va-anläggningen. Precis som Klimatanpassningsutredningen gör vi därför bedömningen att ett föreläggande om att vidta dagvattenåtgärder inte får vara oskäligt i förhållande till fastighetsägaren. Vad som kan medföra att en åtgärd är oskälig bör bedömas utifrån ett helhetsperspektiv, men kan exempelvis bestå i att fastighetsägaren i orimlig utsträckning skulle begränsas i nyttjandet av fastigheten eller att kostnaden för fastighetsägaren att ordna omhändertagandet av dagvattnet på fastigheten framstår som ekonomiskt oskäligt.

Mot bakgrund av att sådan infrastruktur som behövs för bebyggelse, exempelvis va-anläggningar, ska kunna användas över längre tid samtidigt som klimatförändringarna gör att skyfallen kommer allt tätare, gör vi bedömningen att en återkomsttid för skyfallet på upp till 20 år är rimligt att kräva att den allmänna va-anläggningen ska klara vid planläggning för ny bebyggelse. I befintlig bebyggelse

bedömer vi att en återkomsttid för skyfallet på upp till 10 år är rimligt att kräva att den allmänna va-anläggningen ska klara utan att förelägganden om hantering av dagvatten på enskild tomt ska behöva beslutas. Samtidigt får det anses rimligt att kommunen vid sin planering av förebyggande åtgärder – både i en plan enligt plan- och bygglagen och vattentjänstplanen – bör utgå från en återkomsttid för skyfallet på minst 100 år. För ännu kraftigare skyfall, med längre återkomsttid än 100 år, är det inte rimligt att någon – inte ens kommunen – i normalfallet ska behöva ansvara för förebyggande planering och hantering av dagvattnet. Vid planering för byggande av viss samhällsviktig verksamhet, exempelvis sjukhus, eller för byggande av verksamheter med höga säkerhetskrav, såsom exempelvis ett kärnkraftverk, kan kommunen dock behöva räkna på en ännu längre återkomsttid av nederbörden än 100 år.

För att få fastighetsägaren att verkligen vidta den åtgärd som omfattas av föreläggandet bör föreläggandet få förenas med vite. Vid bestämmande av vitet bör bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten tillämpas.

Inom kommunen bör rätten att förelägga om en dagvattenåtgärd kunna delegeras till nämnd. Det bör dock anses olämpligt att delegera uppgiften till va-huvudmannen eller den som huvudmannen anlitar för driften av den allmänna va-anläggningen. Detta eftersom va-huvudmannen har ett kundförhållande som tjänsteleverantör till fastighetsägaren och blir sakägare när ett föreläggande riktas mot fastighetsägaren.

Förslag avseende frågan om hantering av dagvatten i befintlig bebyggelse finns också i avsnitten 10.4.1 och 10.4.7.

Rätt till ersättning

När det gäller frågan om ersättning för den skada som ett föreläggande om att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder, när sådana åtgärder saknas i detaljplanen eller områdesbestämmelserna, kan medföra för fastighetsägaren, gör vi bedömningen att frågan om sådan ersättning är beroende av två omständigheter. För det första är bör den vara beroende av om föreläggandet innebär att kommunen endast ”påminner” fastighetsägaren om dennes ansvar för hanteringen av ett normalt dagvattenflöde på tomten. För det andra bör

den vara beroende av om föreläggandet innebär att fastighetsägaren ska vidta dagvattenåtgärder som kan anses gå utöver dennes grundläggande skyldighet i enlighet med jordabalken, miljöbalken och plan- och bygglagen att hantera dagvatten (se beskrivningen om fastighetsägares ansvar för hantering av dagvatten i avsnitt 8.3.5).

Vi gör bedömningen att fastighetsägaren bör vara berättigad till ersättning för den skada som föreläggandet medför endast i den senare föreläggandesituationen. Vi gör också bedömningen att fastighetsägarens rätt till ersättning bör framgå av lagen om allmänna vattentjänster.

En dagvattenåtgärd bör, enligt vår bedömning, anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten om den förutsätter att en särskild anläggning för infiltration eller dylikt behöver inrättas och kravet på en sådan anläggning på tomten inte framgår av en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett bygg- eller marklov eller i ett tillstånd enligt miljöbalken.

Vilken ersättning som bör betalas ut till fastighetsägaren får prövas i det enskilda fallet eftersom ersättningsfrågan är beroende av vilket ingrepp och vilken skada i egendomsskyddet som åtgärderna i föreläggandet innebär. Vid bestämmandet av ersättningen bör, på motsvarande sätt som gäller vid bedömning av ersättning enligt 14 kap. plan- och bygglagen, bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas. För att inte förlora rätten till ersättning bör en anmälan om ersättning göras till kommunen inom viss tid från det att föreläggandet har fått laga kraft. Vid en jämförelse med andra bestämmelser med en sådan tidsfrist (jfr 5 kap. 26 § och 14 kap. 27 § PBL samt 6 kap. 7 § expropriationslagen) gör vi bedömningen att tre månader kan vara en lämplig tidsfrist.

Kostnadstäckning för ersättningskrav

Då återstår frågan om hur kommunen bör ersättas för kostnader som uppkommer som en följd av sådana ersättningskrav.

Ett alternativ för kommunen är en finansiering med skattemedel. För sådan finansiering gäller kommunallagens regler om hur kommunens medel får användas.

Eftersom både de aktuella föreläggandena och beslutet om ersättning beslutas med stöd av lagen om allmänna vattentjänster och i grunden behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna fungera så effektivt som möjligt, är det rimligt att överväga om kostnaden för en sådan ersättning skulle kunna täckas av va-avgiften enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.13.6 framgår av bestämmelserna om va-avgift i lagen om allmänna vattentjänster bl.a. att en fastighetsägare ska betala en avgift för en allmän va-anläggning, om fastigheten 1. finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, 2. är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse och 3. Behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark (26 § LAV). Enligt denna bestämmelse förutsätter skyldigheten att betala avgiften inte något individuellt behov för den enskilda fastigheten av denna vattentjänst. Avgiftsskyldigheten motiveras i stället av att bebyggelseområdet i stort behöver denna vattentjänst för att skydda miljön eller människors hälsa och att områdets nytta av den naturligtvis också ligger i fastighetsägarnas intresse.⁸⁰ Vidare framgår av bestämmelserna att va-avgifterna inte bara ska avse bortledande av vatten utan också ska täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (28 § LAV).

Nu när vi har föreslagit ett förtydligande av dagvattenhantering som en egen vattentjänst, gör vi bedömningen att det är rimligt att även avgiften för denna vattentjänst motiveras av att bebyggelseområdet i stort behöver denna vattentjänst och att områdets nytta av den naturligtvis också ligger i fastighetsägarnas intresse. För den i detta avsnitt aktuella situationen att en fastighetsägare kan bli ersättningsberättigad efter att ha blivit förelagd att vidta en dagvattenåtgärd som inte kan anses omfattas av fastighetsägarens ordinarie ansvar för dagvattenhantering, gör vi bedömningen att sådana dagvattenåtgärder bör vara av nytta för den allmänna va-anläggningen och därmed för verksamhetsområdet i stort. Åtgärderna får således anses vara av nytta för samtliga fastighetsägare inom verksamhetsområdet.

I 28 § lagen om allmänna vattentjänster bör således förtydligas att avgifter enligt 24–27 §§ lagen om allmänna vattentjänster som avser

⁸⁰ Se Karnov, kommentaren till 26 § lagen om allmänna vattentjänster.

bortledande av vatten även ska täcka kostnader som uppkommer som en följd av sådana ersättningskrav.

Av bestämmelserna om va-avgifter framgår vidare att va-avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen (30 § LAV). Avgiftsuttaget begränsas då av självkostnadsprincipen. Den innebär att det totala uttaget inte får överskrida summan av nödvändiga kostnader för hela verksamheten. Som nödvändiga betraktas kostnader som varit skäligen påkallade för va-anläggningens utförande, drift, underhåll och förnyelse. Utvecklingskostnader som är så väsentliga att de avsevärt påverkaravgifternas storlek får i princip inte tas ut förrän den planerade utvidgningen kommer till stånd.⁸¹

Frågan är således om dessa ersättningskostnader kan anses nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Vi menar att detta bör vara utgångspunkten. Om de förelagda åtgärderna inte är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen bör kommunen inte besluta förelägganden om dem.

Vidare framgår av bestämmelserna om va-avgifter att avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna. Avgifterna ska fördelas mellan fastighetsägare och andra avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt med hänsyn till den berörda allmänna platsmarkens omfattning och till fastighetsägarnas nytta av vattentjänsten (31 § LAV).

Bestämmelsen tolkas så att en va-avgift i första hand ska bestämmas efter den huvudsakliga nytta som varje särskild fastighet har av va-anläggningen (nyttoprincipen eller den sociala kostnadsfördelningsregeln) och med bortseende från huvudmannens individuella kostnader för fastigheten i fråga.⁸² Avsevärda kostnadsskillnader kan dock påverka avgiftssättningen. Nyttoprincipen kan frångås när det beträffande viss eller vissa fastigheter föreligger sådana särförhållanden i fråga om beskaffenhet och läge eller förhållanden i övrigt, som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheterna (den privaträttsliga kostnadsfördelnings-

⁸¹ Se Karnov, kommentaren till 30 § lagen om allmänna vattentjänster.

⁸² Se NJA 1981 s. 640 I och II.

regeln). För sådant fall har en särtaxa med förhöjd engångsavgift för vissa fastigheter godtagits.⁸³

Genom bestämmelsen i paragrafens andra stycke har kraven för differentiering av va-avgifterna sänkts. För såväl möjligheten som skyldigheten att införa särtaxa beträffande sådana avgifter, som enligt det ovan sagda har förutsatt ”avsevärda” kostnadsskillnader, är det nu tillräckligt att ifrågavarande va-kostnader i ”beaktansvärd omfattning” avviker från vad som i övrigt gäller inom verksamhetsområdet. För att vara ”beaktansvärd” bör kostnadsskillnaden i varje fall överstiga 20 procent.⁸⁴

Kostnader för sådana ledningar och anordningar som bara är avsedda för enstaka hus eller ett fåtal fastigheter får tas ut av berörda fastighetsägare. Hit kan t.ex. höra tryckstegringspumpar för enstaka höghus eller avloppspumpar för enstaka lågt belägna källarvåningar. Endast va-tekniska omständigheter får beaktas vid fördelningen av avgiftsskyldigheten.⁸⁵

Enligt 33 § lagen om allmänna vattentjänster gäller dessutom att en högre bruksavgift kan tas ut under del av året (säsongstaxa), när driften av va-anläggningen kräver särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär. En säsongstaxa kan exempelvis finansiera sådana åtgärder för att tillgodose va-behov som bara föreligger under en begränsad del av året på grund av turism och fritidsboende.

Tomtytan får i taxan inte tilläggas den vikten att den bildar underlaget för den större delen av anläggningsavgiften.⁸⁶ Vid bebyggelsesanering på ansluten fastighet får tilläggsavgift (ytterligare anläggningsavgift) i princip bara tas ut för vad som kan motiveras av särskild anläggningskostnad eller ökad nytta av den allmänna va-anläggningen, alltså i stort sett bara för genom nybebyggelsen utökad våningsyta eller nytillkomna lägenheter.⁸⁷

Frågan är om de åtgärder som kommunen får möjlighet att förelägga om och sedan blir skyldiga att betala ersättning för bör kunna föranleda ett särskilt avgiftsuttag för den berörda fastigheten. I denna del gör vi bedömningen att detta inte bör vara fallet. Kommunen bör således inte enbart av detta skäl kunna höja avgiften för den specifika fastigheten.

⁸³ Se NJA 1993 s. 700 I och II.

⁸⁴ Se prop. 1995/96:188 s. 14 och 44.

⁸⁵ Se Karnov, kommentaren till 31 § lagen om allmänna vattentjänster.

⁸⁶ Se R 79 2:42, RÅ 82 2:20 och RÅ 85 2:66.

⁸⁷ Se NJA 1978 s. 596 och NJA 1983 s. 843.

Se de kostnadsmässiga konsekvenserna för kommunerna respektive fastighetsägarna av vårt förslag i denna del i avsnitten 12.4.2 och 12.8.

Överklagande av föreläggande och beslut om ersättning

När det gäller frågan om överklagande av kommunens beslut om föreläggande respektive kommunens beslut om ersättning bör detta göras hos mark- och miljödomstol i enlighet med gällande bestämmelser i 53 § lagen om allmänna vattentjänster.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1, 2, 6, 6 f, 9, 12, 13, 21, 22 a, 28, 33, 44 och 47 a §§ lagen om allmänna vattentjänster.

10.6.2 Drift och underhåll av samt tillsyn över enskilda anläggning för dagvattenhantering och vattenförsörjning

Bedömning: Med anledning av våra övriga förslag till tydligare reglering av dagvattenhantering och vattenförsörjning ser vi inte att det finns behov av nya tillsynsbestämmelser specifikt för tillsyn över enskilda anläggningar för dagvattenhantering och vattenförsörjning i plan- och bygglagen eller i miljöbalken.

Inledning

I avsnitten 8.3.10 och 9.4.5 har vi beskrivit de utmaningar som finns med dagens tillsyn över i första hand enskilda anläggningar för dagvattenhantering respektive enskilda anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Utmaningarna är delvis desamma för de två områdena, delvis olika och beskrivs kortfattat nedan tillsammans med vår bedömning.

Dagvatten

Som vi beskriver i avsnitt 8.3.10 medför avsaknaden av specifik reglering avseende dagvattenhantering – skild från avloppshantering – i plan- och bygglagen att tillsynen av sådan hantering eller sådana anläggningar med stöd av plan- och bygglagen i det närmaste är obefintlig.

Samtidigt omfattas all verksamhet som kan påverka miljön och människors hälsa av krav på egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Detta gäller också vissa enskilda dagvattenanläggningar, exempelvis i fabriks- eller handelsområden. Se mer om bestämmelserna om tillsyn enligt miljöbalken i avsnitt 4.12.10.

I sådana situationer omfattar fastighetsägarens ansvar för dagvattenhantering bl.a. att utföra egenkontroll av den dagvattenlösning som har valts. Som vi beskriver i avsnitt 8.3.10 är sådan egenkontroll dock ofta bristfällig och kommunens tillsyn över anläggningarna varierande över landet. Ofta blir det aktuellt med sådan kommunal tillsyn först efter en anmälan eller på grund av att problem med en sådan anläggning har identifierats. Eftersom kommunens verktygslåda för att få en enskild fastighetsägare att åtgärda identifierade brister är begränsad, uppkommer inte sällan frågan om kommunen i stället bör ta över ansvaret för dagvattenhanteringen eller anläggningen mot bakgrund av kommunens ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Enskild dagvattenhantering på exempelvis en tomt med ett en- eller tvåbostadshus bedöms dock normalt inte påverka miljön eller människors hälsa på ett sådant sätt att bestämmelserna om egenkontroll i miljöbalken blir tillämpliga.

I avsnitten 10.4.1, 10.4.4 och 10.4.7 har vi föreslagit en ny reglering med koppling till frågan om dagvattenhantering och dagvattenanläggningar vid planläggning och prövning av lov, förhandsbesked och startbesked. Som en följd av dessa förslag gör vi bedömningen att det framöver bör bli tydligare på vilket sätt byggnadsnämnden kan och bör följa upp dessa frågor. Ett sådant tydliggörande är det nya kravet på hantering av dagvatten på en obebyggd tomt i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen som medför att bestämmelsen i 8 kap. 15 § andra stycket plan- och bygglagen blir tillämplig på dagvattenhantering. Bestämmelsen i detta stycke i 8 kap. 15 § plan- och bygglagen innebär att en anordning som är avsedd att uppfylla ett krav i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen i skälig utsträckning ska hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Om byggnadsnämnden vid sin tillsyn gör

bedömningen att en anläggning eller anordning för dagvattenhantering inte har hållits i sådant skick kan byggnadsnämnden därmed, med stöd av 11 kap. 19 och 37 §§ plan- och bygglagen, vid vite förelägga byggherren, ägaren, nyttjanderättshavaren, väghållaren, den kontrollansvarige, den sakkunnige eller huvudmannen för en allmän plats att inom en viss tid vidta en sådan åtgärd som medför att anordningen hålls i rätt skick.

I avsnitt 10.6.1 har vi vidare förtydligat kommunens ansvar för dagvattenhantering som vattentjänst. Om dagvattenhanteringen, med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse bör således kommunen vara den som ser till att behovet tillgodoses genom en allmän dagvattenanläggning. I samma avsnitt har vi också gett kommunen en ny möjlighet att, om vissa förutsättningar är uppfyllda, förelägga en fastighetsägare inom ett verksamhetsområde för dagvatten att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder på tomten.

Beroende på situation och problematik blir det således upp till kommunen att bedöma om en enskild fastighetsägare bör föreläggas att ta omhand eller fördröja dagvattnet på tomten eller om kommunen bör ta över hanteringen av dagvattnet, se mer om denna problematik i avsnitt 10.6.1.

Vi gör bedömningen att sådan uppföljning är tillräcklig.

Vattenförsörjning och avlopp

När det gäller anläggningar för vattenförsörjning och avlopp ställs i plan- och byggförordningen respektive miljöbalken normalt krav på tillstånd eller anmälan (jfr 6 kap. 5 § PBF och 9 kap. 7 § MB samt 12 § FMH). Med detta följer ett tydligt krav på uppföljning och tillsyn från kommunens sida. Tillsammans med vårt nya förslag i avsnitt 10.4.7 med krav på hantering av vattenförsörjnings- och avloppsfrågor i alla bygglovsärenden, gör vi bedömningen att det inte behövs nya specifika tillsynsbestämmelser avseende anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

10.6.3 Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter

Förslag: I lagen om allmänna vattentjänster införs en ny bestämmelse med krav på ansökan eller beslut om skydd av sådana dricksvattentäkter som ska skyddas enligt vattendirektivet. Av bestämmelsen framgår att om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer ska

1. kommunen eller va-huvudmannen hos berörd länsstyrelse ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken, eller

2. kommunen besluta om vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen ska utöva tillsynen över att kommunen fullgör denna skyldighet. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågan.

Inledning

I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit dagens utmaningar i frågor om vattentillgång och vattenbrist, vattenuttag, grundvattentillgång, skydd av vattenförekomster och tillämpningen av skyddsföreskrifter för skyddade vattenområden. I detta avsnitt kommer vi särskilt att bedöma behovet av regeländringar för att skydda sådana dricksvattentäkter som avses i artiklarna 6 och 7 i vattendirektivet.

Behov av skydd av vissa vattentäkter

I avsnitten 4.2.3 och 4.12.7 har vi redogjort för bestämmelserna i vattendirektivet respektive vattenförvaltningsförordningen om skydd för och registrering av sådana vattentäkter som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer. I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit de utmaningar som finns med regleringen i svensk rätt i relation till regleringen i vattendirektivet. Sammanfattningsvis kan konstateras att det är tveksamt om det spe-

cifika skydd av dricksvattentäkter som direktivet föreskriver har genomförts i svensk rätt.

Vi gör bedömningen att direktivet i detta avseende tydligt föreskriver en skyldighet som är mer långtgående än den som följer av försämringsförbudet (jfr 5 kap. 4 § MB). Medlemsstaterna är således skyldiga att säkerställa att detta ytterligare skydd i linje med vattendirektivet inrättas.⁸⁸

Dricksvattenutredningen drog samma slutsats och föreslog därför 2016 bl.a. att landets kommuner borde ansöka hos länsstyrelsen om inrättande av vattenskyddsområde för alla allmänna täkter med en storlek motsvarande vattendirektivets krav. Utredningen föreslog nya bestämmelser i 7 kap. miljöbalken för att tydliggöra detta. Utredningen föreslog också att länsstyrelsen borde följa upp att kommunerna fullgör sin skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning av vattenområden samt att Havs- och vattenmyndigheten skulle stödja och följa upp länsstyrelserna i detta arbete.⁸⁹

Vi kan konstatera att Dricksvattenutredningens förslag inte har genomförts. Samtidigt kvarstår den problematik som utredningen beskrev. Det specifika skydd för dricksvattenförekomster som direktivet anger återfinns inte i svensk rätt, även om frågan adresseras i nuvarande åtgärdsprogram för vatten. Frågan är således fortfarande om vattendirektivet i denna del är fullt ut genomfört i svensk rätt.

Precis som Dricksvattenutredningen gör vi bedömningen att det är lämpligt att sådana vattentäkter för vilka vattendirektivet föreskriver ett krav på tillräckligt skydd verkligen skyddas. Detta är av vikt utifrån ett vattenförsörjningsperspektiv, men också utifrån ett beredskapsperspektiv.

Även om kravet på att ansöka om vattenskyddsområde bör avse dessa specifika vattentäkter är det lämpligt att en bedömning även görs av behovet av att skydda sådana vattenområden som behövs för att tillgodose kommande behov av dricksvatten. Det gäller framför allt i områden där det finns begränsade vattenförekomster eller där vattenbrist i befintliga täkter är vanlig. Bakgrunden är att det är svårt – ibland omöjligt – att återfå god kvalitet i en förstörd vattentäkt. Vid bedömningen av ett sådant framtida behov är det därför av vikt att ha ett flergenerationsperspektiv.

⁸⁸ Se Mål C-723/21, förslag till avgörande av generaladvokat Laila Medina, p. 144.

⁸⁹ Se SOU 2016:32 s. 45 och 997.

Frågan är då vem som bör göra behovsbedömningen och ta initiativ till skyddet av vattentäkterna. Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken finns en möjlighet för en länsstyrelse att både ta initiativ till och besluta om inrättande av ett vattenskyddsområde. Såvitt känt är det dock ovanligt att sådana initiativ tas. I stället uppges från länsstyrelsehåll att det brukar vara en kommun, en vattenproducent eller en samfällighet som ansöker om vattenskyddsområde. Ett skäl till att landets länsstyrelser inte tar initiativ till inrättande av vattenskyddsområde kan vara att det är den sökande som hanterar eventuella ersättningsanspråk som uppstår. Detta kan vara svårt för en länsstyrelse att hantera. Det krävs också ett ganska gediget förarbete och underlag för att den intresseavvägning som måste göras inför beslut om vattenskyddsområde ska kunna göras. Sedan handlar det också om att bibehålla och utveckla ett gott samarbete med länets kommuner, vilket medför att det generellt kan anses mer lämpligt att initiativet kommer därifrån.

Liksom Dricksvattenutredningen gör vi bedömningen att ansvaret för att ett skydd av dessa vattentäkter kommer till stånd i första hand bör ligga på kommunerna. Kommunerna har generellt ett stort ansvar för vattenförsörjningen och är vanligen också huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen. Vidare har kommunerna ett omfattande ansvar för hälso- och miljöskyddsfrågor. Det är också oftast kommunen som begär att få grund- och ytvattentillgångar skyddade för vattentäkt och som också tar fram erforderligt beslutsunderlag inför ett beslut om vattenskyddsområde vid en länsstyrelse. Sedan miljöbalken infördes har kommunerna också möjlighet att själva besluta om skydd av vattenområden enligt 7 kap. 21 § miljöbalken.⁹⁰

För det fall någon annan än kommunen är va-huvudman är det samtidigt rimligt att skyldigheten att ansöka om skydd av vattenområde hos berörd länsstyrelse åligger va-huvudmannen.

Om flera kommuner eller flera va-huvudmän hämtar vatten från samma allmänna vattentäkt bör det dock räcka att en kommun eller en va-huvudman ser till att vattentäkten skyddas.

Mot bakgrund av att kommunernas skyldighet att ordna med vattenförsörjning regleras i lagen om allmänna vattentjänster är det vår bedömning att kravet på att ansöka eller besluta om skydd av de i direktivet föreskrivna vattentäkterna bör regleras i lagen om all-

⁹⁰ Se prop. 1997/98:45 s. 319.

männa vattentjänster. Regleringen bör lämpligen placeras under en egen rubrik efter regleringen om vattentjänstplan, men innan regleringen om den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde.

Vi har övervägt att dessutom ställa krav på landets kommuner att redovisa skyddade vattenområden i översiktsplanen, se avsnitt 10.4.3.

Precis som Dricksvattenutredningen gör vi också bedömningen att det är lämpligt att länsstyrelsen följer upp att kommunerna verkligen ansöker eller beslutar om sådant skydd enligt 7 kap. miljöbalken. Regleringen om länsstyrelsens tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster (se 51 § LAV) bör således utökas med en hänvisning till den nya bestämmelsen. Genom en placering av den nya bestämmelsen i 51 § lagen om allmänna vattentjänster ges länsstyrelsen också en möjlighet att vid vite förelägga kommunen att fullgöra sin skyldighet. För att länsstyrelsen ska anses ha fog för ett sådant föreläggande räcker det att kommunen inte har fullgjort skyldigheten att ansöka eller besluta om skydd för vattentäkten viss tid efter en första erinran från länsstyrelsen.

Havs- och vattenmyndighetens ansvar för tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster bör utökas så att det också avser denna nya bestämmelse.

När det gäller frågan om ersättning till fastighetsägare som en följd av ett beslut om åtgärder och inskränkningar som rör ett vattenskyddsområde enligt 7 kap. 22 § miljöbalken, gör vi bedömningen att sådana frågor bör hanteras som i dag enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken och med utgångspunkt i expropriationsrättsliga grunder vid beräkningen av den ersättning som kan behöva betalas till fastighetsägaren. Detta innebär att fastighetsägaren har rätt till ersättning endast om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras på grund av beslutet. Är det en kommun som ansöker om eller beslutar om vattenskyddsområdet är det kommunen som bör ansvara för eventuell ersättning till markägare.⁹¹

⁹¹ Se prop. 1997/98:45 s. 95.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 e och 51 §§ lagen om allmänna vattentjänster samt 3 § förordningen om allmänna vattentjänster.

10.6.4 Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist

Förslag: I 23 § lagen om allmänna vattentjänster införs ett nytt bemyndigande enligt vilket regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist. Bemyndigandet följs upp av ett nytt vidarebemyndigande i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster.

I 43 § lagen om allmänna vattentjänster införs en möjlighet för huvudmannen att, under vissa villkor, stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om fastighetsägaren har försummat sina skyldigheter enligt föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten.

I avsnitt 9.4.2 har vi fördjupat oss i de utmaningar som finns i bl.a. frågan om vattentillgång och vattenbrist. En av dessa utmaningar avser regleringen av länsstyrelsernas och kommunernas möjlighet att besluta om bevattningsförbud och effekten av ett sådant förbud.

Vi kan konstatera att regleringen uppfattas som otydlig samtidigt som effekten av sådana beslut är oklar i förhållande till behovet av minskning av användningen av dricksvatten i en allmän va-anläggning.

Vi gör bedömningen att det är lämpligt att tydligt reglera länsstyrelsernas och kommunernas möjligheter att föreskriva om bevattningsförbud och andra begränsningar av användningen av dricksvatten. Regleringen bör utformas som ett bemyndigande till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen att meddela sådana föreskrifter. Bemyndigandet bör placeras i 23 § lagen om allmänna vattentjänster, med ett vidarebemyndigande till länsstyrelserna och kommunerna i förordningen om allmänna vattentjänster (jfr dagens bemyndigande i 23 § LAV avseende ytter-

ligare föreskrifter om användningen av den allmänna va-anläggningen).

Länsstyrelsen bör omfattas av bemyndigandet eftersom en vattentäkt kan finnas i eller nyttjas av fler än en kommun, som kan ha olika syn på behovet eller nödvändigheten av ett förbud och länsstyrelsen kan behöva se till flera omständigheter och samhällsbehov. Vidare kan länsstyrelsens beredningsprocess av en föreskrift normalt gå snabbare än beredningen av ett beslut om föreskrifter som ska beslutas av kommunfullmäktige. Slutligen är det bara länsstyrelsen som får ingripa med stöd av 2 kap. 10 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet för att säkra allmän vattenförsörjning, men då ska det vara "oundgängligen nödvändigt" för enskilda att avstå vattnet. Används dricksvatten från den allmänna vattenförsörjningen för annat än det borde användas till när det råder vattenbrist kan man ifrågasätta om i dag finns lagstöd för länsstyrelsen att ingripa.

Det nya bemyndigandet bör begränsas till situationer med vattenbrist eller risk för vattenbrist. Bristen kan avse både en vattenbrist i naturen och vattenbrist av tekniska eller kapacitetsmässiga orsaker hos den allmänna va-anläggningen.

På motsvarande sätt som gäller om en fastighetsägare åsidosätter sin skyldighet att betala en va-avgift eller en annan skyldighet enligt lagen om allmänna vattentjänster, bör ett åsidosättande av en kommuns föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten medföra en rätt för huvudmannen att stänga av vattenförsörjningen till fastigheten under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar bör vara desamma som gäller vid andra åsidosättanden. Nämligen att försummelsen är väsentlig, att avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa, att huvudmannen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen och att fastighetsägaren trots denna uppmaning inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden.

En överträdelse av en kommuns föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten bör alltid vara att anse som en väsentlig försummelse.

Eftersom bevattning av till exempel en gräsmatta eller fyllning av en pool är överstökad på mycket kort tid får inte kravet på skälig tid riskera att bli så lång att avstängningsåtgärden försenas. Förbudet mot slöseri av dricksvatten när det är ont om dricksvatten som behövs för att skydda människors hälsa är dessutom av den karaktären

att väsentlighetsbedömningen redan får anses vara gjord. Därför bör förbudet vara viktigt att efterleva direkt, utan att det ska behöva ske ännu en bedömning av om det är väsentligt att var och en efterlever förbudet. Efterlevnaden bör inte heller få ta så lång tid att avstängningsåtgärden blir överspelad och därmed verkningslös.

Vi har övervägt att ta bort kravet på skriftlig uppmaning till fastighetsägaren att vidta rättelse för att snabba på processen, men har landat i att även en skriftlig uppmaning går att genomföra snabbt via mejl eller sms om det behövs. Genom kravet på skriftlighet är det också lättare för kommunen att visa att en kontakt har tagits med fastighetsägaren. Vi har därför valt att behålla kravet på skriftlig uppmaning. För en riktigt snabb process kan det dock vara klokt att komplettera denna med en muntlig uppmaning på plats eller via telefon till fastighetsägaren. Sker uppmaningen endast skriftligt genom till exempel brev, mejl eller sms bör det vara dokumenterat att fastighetsägaren har tagit emot uppmaningen. Denne kan ha hyrt ut fastigheten och därför vara omedveten om vad hyresgästen har gjort och måste ges möjlighet att skyndsamt kontakta hyresgästen, vilket kan vara under närmsta timmen. Har fastighetsägaren efter uppmaning inte skyndsamt följt förbudet eller om huvudmannen inte har nått hyresgästen eller lyckats få hyresgästen att följa uppmaningen, ska avstängningen kunna ske genast. Påkoppling av vatten bör kunna ske om fastighetsägaren återkommer med besked om att ägaren själv eller hyresgästen är medveten om och förstår förbudet och va-huvudmannen bedömer det som troligt att förbudet kommer att följas. Detta hindrar inte att en ny avstängning görs vid senare tillfälle om det visar sig behövt. Upprepas förseelsen kan avstängningen behöva pågå till när föreskriften upphävs, vilket kan ta några veckor eller vara en under en hel torr sommar.

Avstängningen bör ändå inte vara så länge att den kan betraktas som stadigvarande även om föreskriftens förbud skulle behöva vara långvarigt. En uppkommen vattenbrist i naturen kan ta tid att återhämta, exempelvis om normalnederbörden uteblir eller grundvattenmagasinen inte fylls på. Fastighetsägaren bör då ges möjlighet att rätta sig innan en förnyad avstängning görs.

Föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten bör inte vara mer omfattande än vad nöden kräver. Förutom förbud mot bevattning och fyllning av pool i villaträdgårdar bör förbudet eller begränsningen kunna omfatta verksamheter som

använder dricksvatten till annat än dryck, mat och hygien. Exempel på sådana verksamheter är biltvättar, bevattning av parker och idrottsanläggningar samt användning av dricksvatten som kylvatten. Om det behövs kan det också bli aktuellt med avstängning av vatten som används för industriellt bruk.

Avstängningen får inte genomföras så att människors hälsa riskeras. Va-huvudmannen måste fortfarande tillhandahålla det dricksvatten som behövs för dryck, mat och hygien.

Liksom vid annan försummelse får kostnaden för en avstängningsåtgärd påföras fastighetsägaren.

Det nya bemyndigandet i 23 § lagen om allmänna vattentjänster bör följas upp med ett nytt bemyndigande i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster. Sådana föreskrifter som länsstyrelsen eller kommunen har meddelat med stöd av bemyndigandet bör, i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster, förenas med bestämmelser om ikraftträdande och upphävande på motsvarande sätt som finns för länsstyrelsens föreskrifter om eldningsförbud enligt 2 kap. 7 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Kommunala beslut om sådana föreskrifter bör, åtminstone avseende tillfälliga bestämmelser, kunna meddelas av nämnd.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 23 och 43 §§ lagen om allmänna vattentjänster och 2 § förordningen om allmänna vattentjänster.

10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken

Bedömning: Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken behöver förtydligas.

I avsnitten 7.2.2–7.2.4 och 7.2.12 beskriver vi ett antal utmaningar avseende utformningen och tillämpningen av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen vid planläggning och annan prövning enligt plan- och bygglagen.

En sådan utmaning är utformningen av hänvisningen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen till 5 kap. miljöbalken. Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning och i andra ärenden enligt lagen. Även om det inte var avsikten vid bestämmelsens införande tolkas hänvisningen som att andra bestämmelser om miljökvalitet än de som avser miljökvalitetsnormer inte behöver följas vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen (se beskrivning i avsnitt 7.2.3). Detta avser bl.a. de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken. Se mer om behovet av en ny hänvisning i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och förslaget om avgränsning av tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken till planläggning i avsnitt 10.4.1.

En annan utmaning är att regleringen om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte är differentierad beroende på om bestämmelserna ska tillämpas vid planläggning eller vid prövning av en verksamhet eller åtgärd, trots att dessa processer ser helt olika ut, har olika förutsättningar, olika effekt och olika möjlighet att uppställa villkor kopplade till besluten.

En ytterligare utmaning i denna del är att nuvarande bestämmelser om miljökvalitet i vatten i 5 kap. 4 § miljöbalken avser verksamheter och åtgärder samt att bestämmelserna om annan miljökvalitet i 5 kap. 5 § miljöbalken avser prövning och tillsyn. Vidare anges i både 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken att besluten ska förenas med sådana villkor som behövs för att undvika en otillåten påverkan. Samtidigt kan exempelvis planläggningsbeslut enligt plan- och bygglagen endast förenas med sådana planbestämmelser och villkor som följer av bestämmelser i plan- och bygglagen. Någon möjlighet att uppställa ytterligare villkor som en följd av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken finns inte. Hur planläggningsprocesser ska anpassas för att hantera kraven i 5 kap. miljöbalken framgår överhuvudtaget inte.

Vidare är det, även med goda kunskaper i EU-rätt, EU-domstolens praxis, svenska förarbeten och utredningar i ämnet, svårt att helt förstå det svenska genomförandet av vattendirektivets miljömål som miljökvalitetsnormer utifrån de krav som direktivet ställer på medlemsstaterna.

Bortsett från att det varken finns samordning mellan processen för planläggning enligt plan- och bygglagen och bestämmelserna om

miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken, eller mellan bestämmelserna om olika slags miljökvalitet inom 5 kap. miljöbalken, är det svenska regelverket om miljökvalitetsnormer för vatten, enligt vår bedömning, komplicerat i dag. Detta försvårar i hög grad tillämpningen, särskilt i processerna enligt plan- och bygglagen, och riskerar att medföra att vattendirektivets bindande miljömål inte nås.

Som vi har beskrivit i bl.a. avsnitt 7.2.8 har vi under utredningsarbetet identifierat att oklarheterna kring tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet leder till rättsosäkerhet genom att landets planläggnings-, gransknings- och prövningsmyndigheter inte bara har svårigheter med tillämpningen utan också gör olika tolkning av bestämmelserna.

Samtidigt är denna problematik inte ny. Redan under 2000-talet har andra utredningar påtalat att det finns otydligheter bl.a. i hur miljökvalitetsnormer ska få genomslag i ärenden enligt plan- och bygglagen. Trots detta har ytterst få ändringar gjorts i regleringen.

Frågan är således hur en bättre samordning av bestämmelserna kan nås, både inom 5 kap. miljöbalken och i förhållande till planläggningssituationen. Vi gör bedömningen att det för det första finns behov av både nya och ändrade bestämmelser i 5 kap. miljöbalken. För det andra behövs justerade och i lämplig utsträckning mer samordnande hänvisningar från olika sektorslagar till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Mest angeläget är att få fram en reglering om vilka krav på miljökvalitet som bör ställas vid planläggning och i vilka planläggningssituationer kraven bör kunna ställas.

Med uppdelningen av bestämmelserna om planläggning och program, respektive verksamheter och åtgärder i 6 kap. miljöbalken som förebild, gör vi bedömningen att bestämmelser om vilka krav på miljökvalitet som bör ställas vid planläggning bör regleras separat i 5 kap. miljöbalken.

Vi har övervägt om de nya reglerna med krav på miljökvalitet vid planläggning i stället borde återfinnas i plan- och bygglagen. Skälen för en placering i plan- och bygglagen vore att det är samordningen mellan just 5 kap. miljöbalken och hanteringen av miljökvalitetsnormer för vatten enligt plan- och bygglagen som har uppmärksamats i våra utredningsdirektiv och att planläggningsfrågor normalt regleras i plan- och bygglagen. Skälen mot en placering i plan- och bygglagen är dock att de grundläggande bestämmelserna om vad som bör gälla avseende bestämmelser om miljökvalitet enligt 5 kap. miljö-

balken vid planläggning inte bara bör avse planläggning enligt plan- och bygglagen utan gälla all fysisk planering. Det innebär att de nya bestämmelserna även bör gälla för planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Genom en placering i 5 kap. miljöbalken blir det också tydligare att de grundläggande bestämmelserna avseende miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken och med stöd av miljöbalken meddelade föreskrifter i exempelvis luftkvalitetsförordningen och vattenförvaltningsförordningen, inte bara är tillämpliga vid tillåtande av verksamheter och åtgärder utan också vid planläggning enligt olika planeringslagstiftningar. På motsvarande sätt som redan gäller i 6 kap. miljöbalken blir det således tydligare vilka miljö kvalitetskrav som bör ställas vid planläggning och vilka krav som bör ställas vid prövning av verksamheter och åtgärder.

Under utredningsarbetet har företrädare från Trafikverket framfört att nuvarande hänvisningar till 5 kap. miljöbalken i väglagen och lagen om byggande av järnväg väl fyller sitt syfte, även om myndigheten, precis som många andra, ser betydande utmaningar vid tillämpningen av de aktuella miljö kvalitetsnormerna. Det har också framförts att det finns skillnader i processen mellan planläggning enligt plan- och bygglagen respektive väglagen och lagen om byggande av järnväg. En sådan är att 2 kap. miljöbalken är tillämpligt vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, men inte vid planläggning enligt plan- och bygglagen.

Av bl.a. detta skäl gör vi bedömningen att det även fortsatt finns behov av delvis olika utformning av hänvisningarna mellan dessa tre sektorslagar och miljöbalken. Hänvisningarna i samtliga tre sektorslagar behöver dock justeras som en följd av de förslag till ändringar i 5 kap. miljöbalken som vi menar bör gälla för samtliga tre planeringslagstiftningar. Även fortsatt är det således så att det är processen enligt bestämmelserna i respektive sektorslag som ska följas och att tillämpningen av olika bestämmelser i miljöbalken är beroende av hur hänvisningen är utformad i respektive sektorslag (se också våra följdändringar i andra lagar såsom exempelvis ellagen i avsnitt 10.10.5). Vi förordar således en ny reglering i miljöbalken avseende vad som gäller för bestämmelserna om miljö kvalitet vid planläggning, i kombination med ett förtydligande av befintliga hänvisningar i respektive sektorslag till de aktuella bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Placeringen av bestämmelserna i miljöbalken innebär dock inte att de

allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas inom ramen för prövningar enligt plan- och bygglagen.

Samtidigt föreslår vi viss om disposition av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken samt två nya underrubriker för att tydliggöra vilka bestämmelser som avser planläggning och vilka som avser prövning av verksamheter och åtgärder.

Se våra specifika förslag till ändringar i 5 kap. miljöbalken i avsnitten 10.7.1–10.7.3. Vi gör bedömningen att våra förslag innebär förenklingar och förtydliganden i hur bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och andra miljökvalitetsbestämmelser i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas – framför allt i relation till planläggning. Förslagen bör underlätta både kommuners, länsstyrelser och Trafikverkets förståelse för när och hur bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning. Se samtidigt vår bedömning av behovet av en större översyn av genomförandet av vattendirektivet i svensk rätt i avsnitt 10.12.9.

10.7.1 Förtydligade miljökvalitetsnormer

Förslag: I 5 kap. 2 § miljöbalken tydliggörs att dagens miljökvalitetsnormer är gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, resultatnormer och s.k. övriga normer.

För målsättningsnormer tydliggörs vidare att dessa, utöver föroreningsnivåer och störningsnivåer, även kan avse kvalitetskrav.

Avseende resultatnormer anges att dessa är kvalitetskrav som ska uppnås vid en viss angiven tidpunkt.

I paragrafen görs också språkliga följdändringar. Dessutom slopas termen natur.

Som vi har beskrivit i avsnitten 4.12.3 och 7.2.2 finns olika typer av miljökvalitetsnormer med olika rättsverkan. Detta framgår också av 5 kap. 2 § miljöbalken. Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.2 används dock ofta endast benämningen miljökvalitetsnorm i olika svenska författningar. I vårt utredningsarbete har vi kunnat konstatera att detta inte sällan medför att de olika normerna både blandas ihop och tolkas fel.

Vi gör således bedömningen att det är lämpligt att i respektive författning skriva ut vilken typ av miljökvalitetsnorm som avses –

om inte alla sorters miljökvalitetsnormer avses. Eftersom det både författningstekniskt och tillämpningsmässigt är olämpligt att i varje bestämmelse göra en hänvisning till vilken slags miljökvalitetsnorm i 5 kap. 2 § miljöbalken som avses och beskrivningen av dessa dessutom kan ifrågasättas (se mer om detta nedan), gör vi bedömningen att respektive miljökvalitetsnorm bör ges en egen beteckning som anges explicit i 5 kap. 2 § miljöbalken. Därefter blir det enkelt att använda just denna term när en viss norm avses i en författning.

Frågan är då först på vilket sätt nuvarande beskrivning av miljökvalitetsnormerna i 5 kap. 2 § miljöbalken bör justeras i förhållande till EU-rättens miljömål och därefter på vilket sätt de olika kategorierna av miljökvalitetsnormer bör benämnas.

I avsnitt 7.2.8 har vi beskrivit att EU-domstolen ofta använder två målkategorier som referens för att utröna vilka rättsverkningar EU-rättsliga mål har: målsättning och resultat. Det generella, och inte alltid utslagsgivande, kriteriet för att skilja dessa två målkategorier åt är om det finns undantag från att uppnå målet. Om det finns undantag är målet ett resultat som ska uppnås. I annat fall är målet en målsättning som ska eftersträvas och medlemsstaterna utvärderas i första hand utifrån de åtgärder som de genomför för att uppnå målet.

I den nuvarande miljökvalitetsnormskategoriseringen i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken ingår inte resultatmål. Samtidigt används målsättningar endast i begränsad omfattning. Detta är särskilt problematiskt i förhållande till miljömålen i vattendirektivet. På grund av de begränsade normkategorierna i 5 kap. 2 § miljöbalken hanteras därför resultatmål och andra målsättningar enligt vattendirektivet avseende exempelvis ekologiska kvalitetskrav och kvantitativ grundvattenstatus ofta som s.k. övriga normer enligt 5 kap. 2 § 1 stycket 4 miljöbalken (se avsnitten 4.12.3 och 7.2.2). Detta har föranlett att det allt sedan vattendirektivet införlivades i svensk rätt har diskuterats vilken rättsverkan vattendirektivets miljömål ska erhålla enligt normkategorierna som finns i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken (se avsnitt 7.2.2).

Det är inte klart uttalat i förarbetena, men mycket tyder på att den svenska miljökvalitetsnormsregleringen initialt kategoriserade bindande resultatnormer som gränsvärdesnormer i linje med hur EU-rätten såg ut vid miljöbalkens ikraftträdande. Trots att det skedde en revidering av miljökvalitetsnormskategoriseringen i 5 kap. 2 § miljöbalken i början av 2000-talet, gör vi bedömningen att dessa

ändringar inte längre kan anses tillräckliga i förhållande till de rättsverkningar som vattendirektivets miljömål ska ha enligt Weserdomen (se beskrivning i avsnitt 7.2.2) och efterföljande avgöranden – särskilt inte i relation till planläggningssituationen.

Som vi beskriver i avsnitt 10.12.9 finns skäl för att se över genomförandet av vattendirektivets miljömål som miljökvalitetsnormer. Denna fråga är dock för stor för att rymmas inom ramen för detta uppdrag. Eftersom bestämmelsen om miljökvalitetsnormer i 5 kap. 2 § miljöbalken är central i det svenska genomförandet av olika direktiv på miljöområdet – då det är mot denna bestämmelse som olika miljömål kategoriseras och deras rättsverkningar därmed bestäms – gör vi i stället bedömningen att det är lämpligt att nu åtminstone justera kategoriseringen av miljökvalitetsnormer i 5 kap. 2 § miljöbalken i de delar den är föråldrad eller otillräcklig.

När det gäller miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken gör vi bedömningen att beskrivningen av denna norm fortsatt är aktuell. I syfte att harmonisera det språkbruk som används om miljökvalitetsnormer inom 5 kap. miljöbalken gör vi dock bedömningen att uttrycket ”inte får överskridas eller underskridas” bör ersättas av uttrycket ”inte får överträdas”. Det uttrycket innefattar både otillåtna överskridanden och underskridanden. En miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken bör benämnas *gränsvärdesnorm*.

När det gäller miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken gör vi bedömningen att beskrivningen av denna norm fortsatt är aktuell. I punkten bör dock förtydligas att det utöver föroreningsnivåer och störningsnivåer också kan finnas kvalitetskrav som ska eftersträvas. På motsvarande sätt som i första punkten bör uttrycket ”inte bör överskridas eller underskridas” ersättas av uttrycket ”inte bör överträdas”. En miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken bör benämnas *målsättningsnorm*.

När det gäller de miljökvalitetsnormer som avses i 5 kap. 2 § första stycket 3 miljöbalken används, så vitt känt, inte denna kategori i dag. Vid de tillfällen som organismer används som indikator för kvaliteten på miljön är organismerna normalt del av en annan mål- eller normkategori, såsom exempelvis en gränsvärdesnorm. Denna normkategori bör således kunna slopas. Däremot ser vi behov av att ange att det finns miljökvalitetsnormer som är *resultatnormer*. Med en resultatnorm avses ett kvalitetskrav som ska uppnås vid en

viss angiven tidpunkt. Exempel på en resultatnorm är när god ekologisk status för en specifik naturlig ytvattenförekomst ska uppnås eller när god ekologisk potential för en konstgjord eller kraftigt modifierad ytvattenförekomst ska uppnås (jfr 4 kap. VFF). Ett annat exempel är de badvattenkvalitetsnormer som finns för badvatten i enlighet med målen i badvattendirektivet och som har genomförts genom badvattenförordningen (2008:218) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2012:14) om badvatten.

Slutligen bör de miljökvalitetsnormer som avses i 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken även fortsatt benämnas övriga normer.

För resultatnormer och målsättningsnormer som inte har uppnåtts gör vi bedömningen att åtgärder enligt åtgärdsprogram är centrala för att uppnå resultatnormen eller för att visa att alla genomförbara åtgärder har genomförts för att eftersträva att uppnå målsättningsnormen. Ett överträdande av en resultatnorm får anses ha skett om normen inte har uppnåtts vid rätt tidpunkt och inga undantag finns att tillgå. En central skillnad jämfört med en gränsvärdesnorm är att resultatnormen sätts utifrån antagandet att ett åtgärdsprogram är nödvändigt för att uppnå en viss miljö kvalitet. För gränsvärdesnormen är utgångspunkten i stället att normen ska vara uppnådd vid införandet av normen och åtgärdsprogram inrättas om normen inte är uppnådd. En annan skillnad mellan termen kvalitetskrav, som används för resultatnormer (och målsättningsnormer), och termen föroreningsnivå eller störningsnivå, som används för gränsvärdesnormer (och målsättningsnormer), är att kvalitetskrav omfattar tillståndet för ekologiska system medan nivån på störningen eller föroreningen avser utsläppen som skadar eller stör det ekologiska systemet. För att säkerställa att ett ekosystem är i ett gott tillstånd räcker det alltså inte att enbart bestämma gränsvärdesnormer för exempelvis olika kemikalier, utan det krävs också resultatnormer som utgår ifrån statusen på området som påverkas av ett utsläpp. På så sätt kan även andra relevanta påverkansfaktorer inkluderas i ett åtgärdsprogram än om normen enbart hade satt begränsningar på störningar eller föroreningar. Även om det finns likheter mellan en gränsvärdesnorm och en resultatnorm är deras rättsverkan således inte densamma (se avsnitt 7.2.2 och 7.2.4).

Ett överträdande av en målsättningsnorm får på motsvarande sätt anses ha skett om det finns rimliga åtgärder som inte har genomförts och det bör då utvärderas huruvida alla genomförbara åtgärder fak-

tiskt har genomförts.⁹² I enlighet med EU-domstolens praxis behöver medlemsstaterna för denna typ av mål vidare uppvisa att specifika och effektiva åtgärder har vidtagits i syfte att uppnå målet. EU-domstolen har varit tydlig med att om åtgärderna inte är effektiva är medlemsstaten förpliktad att skyndsamt se över åtgärderna och genomföra andra mer effektiva åtgärder.⁹³ Till skillnad från en resultatnorm, som alltså utvärderas utifrån om ett särskilt tillstånd för miljön uppnås och inte enbart utifrån om rimliga åtgärder har vidtagits, utvärderas målsättningsnormen således av om åtgärderna har genomförts, dvs. bästa möjliga tillstånd utifrån möjliga effektiva åtgärder. Denna skillnad i hur mål- respektive resultatnormer utvärderas är även anledningen till att det finns undantag från att uppnå normen för resultatnormer, men inte för målsättningsnormer.

Med en tydligare indelning av olika miljökvalitetsnormskategorier i miljöbalken får vi inte bara en bättre överensstämmelse med målen i vattendirektivet, utan också en tydligare reglering rent generellt av miljökvalitetsnormer, vilket bör leda till en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken, även i plansammanhang.

När vi ändå lämnar förslag på ändringar i 5 kap. 2 § miljöbalken vill vi passa på att också föreslå att termen ”natur” stryks från första punkten. Eftersom termen ”miljö” finns i punkten och det får anses vedertaget att denna term inkluderar betydelsen av termen natur, ser vi inte att termen natur fyller någon självständig funktion i punkten. Naturen är helt enkelt att se som en del av miljön. En kombination av termerna miljö och natur finns inte heller i någon annan bestämmelse i miljöbalken. Det borde ha funnits om termen natur inte kunde anses inkluderas i termen miljö.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken.

⁹² Se EU-domstolens domar i mål C-60/01, Kommission mot Frankrike, p. 29, 33–34; mål C-32/05, Kommission mot Luxembourg, p. 37–43, 74–75; mål C-316/00, Kommission mot Irland, p. 37–38; mål C-268/00, Kommission mot Nederländerna, p. 12, 15 och mål C-418/04, Kommission mot Irland, p. 179.

⁹³ Se EU-domstolens dom i mål C-322/00, Kommission mot Nederländerna, p. 165 och 166.

10.7.2 Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljökvalitet vid planläggning

Förslag: I 5 kap. miljöbalken införs en ny paragraf med bestämmelser om vilka krav avseende hänsyn till miljökvalitet som gäller vid planläggning enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen. Enligt bestämmelserna får den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden för

1. vattenmiljö inte antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, och

2. annan miljö än vattenmiljö inte antas medföra att en gränsvärdesnorm överskrids.

Vid planläggning i vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser ska skyddsåtgärder inom och utanför planområdet ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att förbuden i första stycket inte överträds. Sådana skyddsåtgärder ska beslutas, avtals eller vidtas senast i samband med beslutet om planen.

I 5 kap. miljöbalken införs också två nya rubriker för att tydliggöra vilka paragrafer som innehåller bestämmelser om miljökvalitet vid planläggning respektive vid prövning av verksamheter och åtgärder.

Som vi har beskrivit i inledningen av avsnitt 10.7 gör vi bedömningen att det finns behov av särskilda bestämmelser i 5 kap. miljöbalken om vilka krav på bedömning av miljökvalitet som bör ställas vid planläggning. Detta gäller både för miljökvalitet i vatten och annan miljökvalitet.

Mot bakgrund av de skäl som vi har angett i avsnitt 10.7, och med utformningen av 6 kap. miljöbalken som förebild, gör vi bedömningen att det finns skäl för en uppdelning av regleringen om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken, beroende på om det är fråga om planläggning eller om prövning av en verksamhet eller åtgärd. Detta bör tydliggöras genom två nya underrubriker i 5 kap. miljöbalken. På motsvarande sätt som i 6 kap. miljöbalken bör bestämmelserna om planläggning placeras före bestämmelserna om prövning av verksam-

heter och åtgärder. Det vanliga i praktiken är också att planläggning föregår prövningen av verksamheter och åtgärder.

I paragrafen med bestämmelser om vilka krav på hänsyn till miljö-kvalitet som ska gälla vid planläggning gör vi bedömningen att det bör tydliggöras att det handlar om fysisk planering, dvs. planläggning enligt plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg. Avseende planläggning enligt plan- och bygglagen bör bestämmelsen gälla vid planläggning både i regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser, men med tydligare möjligheter och krav på skyddsåtgärder för de rättsligt bindande plan-instrumenten. För detaljplaner och områdesbestämmelser föreslår vi även nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder (se avsnitt 10.4.4). Detta utvecklas mera nedan.

Av paragrafen bör också framgå att kraven behöver differentieras beroende på om kvaliteten avser vattenmiljö eller annan miljö (jfr 5 kap. 4 och 5 §§ MB). Med termen vattenmiljö avses miljön i både yt- och grundvattenförekomster. Däremot omfattas inte havsmiljön. För havsmiljön finns bestämmelser om miljö-kvalitet i stället endast i havsmiljöförordningen.

När det gäller frågan om vilka krav som bör gälla avseende miljö-kvaliteten på vattenmiljön vid planläggning gör vi, mot bakgrund av de utmaningar vi har beskrivit i avsnitten 7.2.3, 7.2.4, 7.2.8 och 7.2.9, bedömningen att det av den nya bestämmelsen bör framgå att de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden i vattendirektivet gäller även vid fysisk planering. Detta innebär att den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden inte får antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö-kvalitetsnorm (jfr 5 kap. 4 § MB).

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.11.3 sker planläggning i en regionplan på en övergripande nivå och endast grunddragen för användningen av mark- och vattenområden anges. Regionplanen är dock vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser och i detta sammanhang är det därför av vikt att planläggningen i regionplanen ger förutsättningar för efterföljande planläggning att inte överträda försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö. Av regionplanen bör därför framgå hur hän-

syn har tagits till bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 10.4.2).

Även vid planläggning i en översiktsplan sker planläggningen på en övergripande nivå för att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen (se beskrivning i avsnitt 4.11.4). Översiktsplanen ska ge vägledning för hur mark- och vattenområden ska användas och för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Precis som gäller för regionplanen är det därför av vikt att planläggningen i översiktsplanen ger förutsättningar för efterföljande planläggning att inte överträda försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö. Av översiktsplanen bör därför framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 10.4.3). Frågor som kan vara bra att kommunen överväger i detta sammanhang framgår av Boverkets vägledning om översiktsplanering (se beskrivning i avsnitt 4.11.4).

Detaljplaner är juridiskt bindande fysiska planer i vilka kommunen specifikt bestämmer och anger gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämmer användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för och bestämmer användningen av kvartersmark och vattenområden (se beskrivning i avsnitt 4.11.5). Detaljplanen ger också en byggrätt.

Likaså områdesbestämmelser är juridiskt bindande (se beskrivning i avsnitt 4.11.5). Även om endast grunddragen för användningen av mark- och vattenområden får regleras i områdesbestämmelser är också dessa planer bindande och vi föreslår därför i avsnitt 10.4.4 att skyddsåtgärder för att förhindra otillåten påverkan på vattenmiljön också bör få regleras i områdesbestämmelser.

För både detaljplaner och områdesbestämmelser bör därför mer långtgående krav ställas på tillämpningen av bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap. miljöbalken på ett sådant sätt att dessa inte riskerar att överträdas vid ett genomförande av planen.

Även en fastställd vägplan eller järnvägsplan är ett administrativt bindande beslut och en vägplan ger en vägrätt.

För att visa att planläggning i dessa fyra planinstrument inte överträder försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön bör kommunen eller Trafikverket därför visa exempelvis att den planerade exploateringen inte kommer att leda till att en kvalitetsfaktor såsom exempelvis fisk försämras till en lägre status eller att det sär-

skilda förorenande ämnet zink inte kommer att överträda föreskrivna gränsvärden. Äventyrandebedömningen görs i förhållande till den status eller potential som ska uppnås.

Enligt tidigare förarbeten avser termen ”äventyra” allvarliga hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet för vattenmiljön – ett chanstagande som inte kan accepteras.⁹⁴ För denna bedömning är det den sammantagna effekten som är viktig i relation till vilka åtgärder som åtgärdsprogrammen föreskriver ska genomföras.⁹⁵

Vid bedömningen av om försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljö överträds eller inte får kommunen och Trafikverket också ta hänsyn till sådana undantag från bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap. miljöbalken som framgår av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen och som är möjliga att tillämpa i det aktuella ärendet (se även avsnitten 10.8.4-10.8.6 för våra förslag avseende utökade undantagsmöjligheter i planläggningssituationen).

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.3 är det med nuvarande reglering i 5 kap. 5 § miljöbalken otvetydigt att kommunen vid planläggning, på motsvarande sätt som gäller vid prövning av verksamheter och åtgärder, behöver förhålla sig till sådana gränsvärden som föreskrivs för annan miljö än vattenmiljö. Vår bedömning är att denna otvetyg-het bör undanröjas. När det gäller frågan om vilka krav som bör gälla avseende miljö-kvaliteten på annan miljö än vattenmiljö vid planläggning, gör vi bedömningen att det av den nya bestämmelsen bör framgå att den i planen utpekade användningen av mark- och vatten-områden inte får medföra att en gränsvärdesnorm överträds.

De hänsyn som en planläggande myndighet behöver ta till miljö-kvalitetsnormer för annat än vattenmiljön, men som inte är gränsvär-desnormer, styrs i dag genom de hänvisningar till 5 kap. miljöbalken och till föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken som finns i de olika planeringslagstiftningarna, exempelvis i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. Denna reglering och dessa krav förändras inte som en följd av vårt förslag till ny bestämmelse om planläggningssituationen i 5 kap. miljöbalken (se avsnitt 10.4.1, 10.10.2 och 10.10.3).

För att möjliggöra planläggning i områden där bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap. miljöbalken annars utgör ett hinder, gör vi bedömningen att det i den nya regleringen bör införas en möjlighet

⁹⁴ Se prop. 2017/18:243 s. 193.

⁹⁵ Se prop. 2017/18:243 s. 154 och 193–195.

för kommunen respektive Trafikverket att inte bara besluta om skyddsåtgärder inom området för en vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser, utan också *utanför* planområdet.

Skyddsåtgärderna bör ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att varken försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön överträds eller att gränsvärdesnormer för annan miljö än vattenmiljö överträds.

Vilka skyddsåtgärder den planläggande myndigheten kan bestämma i en plan framgår av respektive sektorslag (jfr 16 a § väglagen, 2 kap. 9 § lagen om byggande av järnväg och 4 kap. 12, 14, 16 eller 42 § PBL). Sådana skyddsåtgärder bör således bestämmas i planen på vanligt sätt, men bör också kunna avse skyddsbehov som finns utanför planområdet. Om det i en detaljplan exempelvis ställs krav på att en viss skyddsåtgärd för att förhindra en otillåten påverkan på vattenmiljön ska vidtas på tomten för att lov eller startbesked för en åtgärd ska få ges (jfr 4 kap. 14 § PBL och vårt förslag till ändring av 4 kap. 12 § PBL i avsnitt 10.4.4) får en sådan åtgärd tillgodoräknas i bedömningen även om åtgärden genomförs först efter att planen beslutats.

När det gäller frågan om vilka skyddsåtgärder som bör kunna tillgodoräknas utanför planområdet har vi övervägt att benämna dessa åtgärder kompensationsåtgärder i stället för skyddsåtgärder. Detta då skyddsåtgärder är det som brukar användas vid planläggning, medan kompensationsåtgärder eller kompenserande åtgärder ibland förekommer vid prövning enligt miljöbalken, bl.a. med stöd av 5 kap. 5 § miljöbalken. I avsnitt 7.2.11 analyserar vi skillnaden mellan skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.

Vi har alltså övervägt att, i 5 kap. miljöbalken, använda termen kompensationsåtgärder för sådana åtgärder som vidtas utanför ett planområde och termen skyddsåtgärder för sådana åtgärder som vidtas inom ett planområde. Vid en närmare analys av innebörden och användningen av termen kompensationsåtgärder i miljöbalken, har vi dock kunnat konstatera att termerna har olika innebörd och därför inte är lämpliga att dela upp beroende på om en åtgärd vidtas inom eller utanför ett planområde. I 7 och 9 kap. miljöbalken innebär användningen av termen kompensationsåtgärd att en funktion eller ett värde som går förlorat vid en exploatering, ska kompenseras rent ekologiskt med en åtgärd inom ett planområde eller på annan plats i kommunen utifrån den s.k. skadelindringshierarkin. På detta

sätt skapas helt nya eller förbättrade naturmiljöer. Skyddsåtgärder vid planläggning avser däremot åtgärder som direkt begränsar den påverkan en viss exploatering har på bebyggelsen eller på omgivningen, vilket också är det som krävs enligt bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken för att inte överträda miljökvalitetsnormer respektive försämrings- och äventyrandeförbuden. Försämrings- och äventyrandeförbuden gäller ju alltid för respektive vattenförekomst som riskerar att påverkas. Vi föreslår därför att termen skyddsåtgärd används i 5 kap. miljöbalken, oavsett om fråga är om en åtgärd inom eller utanför ett planområde och också oavsett om fråga är om kvaliteten på vattenmiljö eller annan miljö vid planläggning. Nuvarande uttryck ”kompenserande åtgärder” i 5 kap. 5 § miljöbalken behålls för tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder.

Vi gör bedömningen att de inte behövs särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder utanför planområdet i plan- och bygglagen, väglagen eller lagen om byggande av järnväg, utan att det är tillräckligt med de föreslagna ändringarna i 5 kap. miljöbalken tillsammans med andra möjligheter som kommunen eller Trafikverket har redan i dag.

När det gäller frågan om möjliga skyddsåtgärder för vattenmiljön utöver de som kan beslutas i planen, kan det för en kommun exempelvis handla om att samtidigt besluta om ordnande av en reningsanläggning nedströms, ändra en annan detaljplan, avtala om genomförande av en åtgärd exempelvis inom ramen för ett exploateringsavtal, nyttjanderättsavtal eller servitut och på detta sätt bidra till att vattenmiljön skyddas från otillåten påverkan. Det kan också handla om att kommunen beslutar om eller vidtar åtgärder enligt ett lokalt åtgärdsprogram (se förslag i avsnitt 10.8.8) eller enligt en dagvattenstrategi, i syfte att förbättra en vattenförekomsts status och därigenom minska den påverkan ny bebyggelse enligt en detaljplan skulle innebära.

Åtgärder som kan förbättra en vattenförekomsts status kan exempelvis vara att ta bort vandringshinder för vattenflöden, att bygga bort en kulvertering av ett vattendrag, att restaurera en tidigare fallsträcka för ett vattendrag, att anlägga funktionella kantzoner i anslutning till ett dike eller vattendrag, eller att anlägga eller restaurera fortplaningsområden för fisk eller groddjur.

Även om det finns begränsningar i vad som kan åstadkommas med stöd av gällande rätt, finns således olika möjliga tillvägagångssätt som kommunen respektive Trafikverket kan nyttja för att visa att en

plan inte kommer att medföra att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds.

Vi vill framhålla att denna del av förslaget innebär en möjlighet för en kommun eller Trafikverket och inte en skyldighet. Om ett genomförande av den i planen utpekade användningen av ett mark- eller vattenområde tillsammans med skyddsåtgärder inom planområdet, men utan skyddsåtgärder utanför planområdet, skulle antas medföra exempelvis en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön skulle försämras på ett otillåtet sätt, eller som skulle ha en sådan betydelse att den skulle äventyra möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, är alternativet för den planläggande myndigheten, precis som i dag, att inte besluta planen.

Bakgrunden till behovet att möjliggöra skyddsåtgärder utanför planområdet är att skyddsbestämmelser vid planläggning i detaljplan endast avser planområdet och många detaljplaner avser ett mycket begränsat område – ibland endast en fastighet (s.k. frimärkesplanering). I sådana till ytan begränsade detaljplaner är utrymmet att vidta skyddsåtgärder ofta litet. Inom ramen för den här typen av begränsad planläggning är åtgärder utanför planområdet dessutom ofta mycket mer effektiva ur ett miljöperspektiv än omfattande skyddsbestämmelser inom planområdet. Kommuner förfogar också oftast över ett större geografiskt område än just det område som detaljplanen omfattar. En kommun kan på så sätt ha andra möjligheter, än exempelvis en verksamhetsutövare, att genomföra åtgärder som kan motverka den ökade påverkan som genomförandet av en ny detaljplan kan antas medföra på miljön.

I förhållande till vattenmiljö finns det inget som hindrar att åtgärder genomförs på andra platser än i den vattenförekomst som riskerar att påverkas. Effektiva åtgärder kan genomföras i närliggande vattenförekomster eller i annat vatten som inte utgör en vattenförekomst, så länge åtgärderna medför att förbuden inte överträds i den påverkade vattenförekomsten. När det gäller vattenmiljön bör således skyddsåtgärder inom eller utanför planområdet, var för sig eller tillsammans, långsiktigt uppväga en försämrad vattenstatus i en vattenförekomst eller ett äventyr av uppnående av vattenförekomstens miljökvalitetsnormer.

När det gäller det processuella förfarandet för kommunens eller Trafikverkets beslut om skyddsåtgärder som inte framgår av planen,

ser vi inte behov av att ställa krav på att beslut om sådana måste fattas tillsammans med beslutet om planen även om detta är att föredra. Det viktigaste är, som vi ser det, att beslutet eller avtalet om skyddsåtgärder finns på plats senast samtidigt som beslutet om vägplanen, järnvägsplanen, detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller att åtgärden exempelvis enligt det lokala åtgärdsprogrammet för vattenmiljön (se förslag i avsnitt 10.8.8) har vidtagits senast i samband med beslutet om planen. Eftersom en sådan skyddsåtgärd utgör en del av förutsättningarna för genomförandet av planen bör den, vid ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, också framgå av planbeskrivningen. Att kommunen vid ett sådant beslut redogör för hur åtgärden ska genomföras, bekostas och upprätthållas är nödvändigt för att visa att förbuden inte kommer att överträdas. Sannolikt utgör sådana redogörelser också ett bra underlag för att visa överprövande myndigheter att planbeslutet är i överensstämmelse med försämrings- och äventyrandeförbuden.

Vi ser inte att det finns behov av att författningsreglera på vilken nivå hos kommunen som ett beslut om skyddsåtgärd utanför planområdet behöver fattas, utan detta bör följa den ordning som normalt gäller för denna typ av beslut eller avtal. Hur länsstyrelsen respektive regeringen bör resonera vid bedömningen av om en till planen beslutad, avtalad eller vidtagen åtgärd utanför planområdet innebär att försämrings- eller äventyrandeförbuden inte överträds beskrivs i avsnitt 10.4.9.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att både landets kommuner och Trafikverket, med stöd av de föreslagna bestämmelserna, får utökade möjligheter att genomföra önskade exploateringsåtgärder utan att överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3 a § miljöbalken.

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

Förslag: I 5 kap. miljöbalken införs en ny bestämmelse med möjlighet för en planläggande myndighet att, vid planläggning i vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser som påverkar vattenmiljön, hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga.

I begäran om yttrande ska den planläggande myndigheten redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen så att bristen avhjälpas.

I avsnitt 7.2.9 har vi beskrivit ett antal utmaningar i vattenmyndigheternas arbete med att bedöma vattenförekomsternas status och fastställa miljökvalitetsnormer för dem.

Under utredningsarbetet har samtidigt framförts att bl.a. kommuner ofta upplever sig ha tillgång till bättre underlag än det som har använts vid vattenmyndighetens statusbedömning och normsättning. Ett viktigt skäl för detta har framförts vara den bristande övervakningen av landets vattenförekomster och att de digitala datavärden som används inom vattenförvaltningen inte är fullständiga. (Se mer om behovet av utredning för förbättring av miljöövervakningen i avsnitt 10.12.5.)

Vi konstaterar att de underlag som ligger till grund för statusbedömningen och därmed för fastställandet av en viss miljökvalitetsnorm, kan ha stor betydelse för en därefter följande bedömning av om en viss plan, åtgärd eller verksamhet kan anses innebära en försämring eller ett äventyrande av vattenkvaliteten. Detta medför att det är av stor vikt att alla relevanta underlag som finns för en viss vattenförekomst verkligen görs tillgängliga för vattenmyndigheten. Detta gäller både inför ett inledande fastställande av en miljökvalitetsnorm för en vattenförekomst som vid en eventuell senare omprövning av en sådan norm.

Utgångspunkten är att vattenmyndighetens beslut om fastställande av en miljökvalitetsnorm ska baseras på ett tydligt underlag som i grunden inte ska behöva ifrågasättas. Det är därför också viktigt att vattenmyndigheten uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön innan vattenmyndigheten fattar beslut om exempelvis miljökvalitetsnormer (2 kap. 4 § VFF). Inom vattenförvaltningen sker detta genom de offentliga samråd som föregår besluten om miljökvalitetsnormer. Det är viktigt att de aktörer som har tillgång till relevant underlag deltar i samråd och gör sådant underlag tillgängligt senast i samband med det. Samtidigt är den bedömning som vattenmyndigheten ska göra utifrån underlaget komplex. Detta då bedömningen inte bara omfattar vattenförekomstens föroreningsgrad utan också vattenförekomstens ekosystem. Detta gäller för både yt- och grundvattenförekomster.

Den beskrivna problematiken avser underlaget inför fastställandet av miljökvalitetsnormer för vatten. I dessa situationer är det således av vikt att berörd myndighet har tillgång till det underlag som behövs för att kunna fastställa eller ompröva en miljökvalitetsnorm. I dagsläget finns dock ingen generell reglerad process för de som är berörda att utifrån nytt underlag begära en omprövning av en miljökvalitetsnorm för vatten, förutom inom ramen för en pågående tillståndsprövning (se 19 kap 5 § 7 och 22 kap. 13 § MB). Det som finns är ett generellt krav på att normerna ska omprövas vid behov (5 kap. 2 § 2st MB) och ett krav på samverkan kring bl.a. kvalitetskrav (2 kap. 4 § VFF) innan de beslutas. Vad utredningen erfar har även omprövningar av enstaka miljökvalitetsnormer ibland skett utifrån nytt underlag som kommer vattenmyndigheterna till känna.

För förvaltningsplaner och åtgärdsprogram gäller att vattenmyndigheten ska samråda dessa och tiden för att lämna synpunkter ska vara minst sex månader (5 kap. 4 § första stycket och 6 kap. 7 § första stycket VFF). Något liknande förtydligande vad samverkan kring kvalitetskrav ska inkludera finns inte i vattenförvaltningsförordningen. Vattenmyndigheterna har själva utrett frågan och kommit fram till att samrådstiden bör vara minst en till två månader vid omprövning av enstaka miljökvalitetsnormer under en pågående förvaltningscykel.

Det framgår alltså av 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken att miljökvalitetsnormer vid behov ska omprövas. Av 22 kap. 13 § miljö-

balken framgår också att en mark- och miljödomstol ska inhämta ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet om: 1) utredningen i målet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, eller 2) prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4 § miljöbalken. Detsamma gäller enligt 19 kap. 5 § 7 miljöbalken avseende motsvarande ärenden som prövas av en länsstyrelse eller en kommun.

Vi kan konstatera att bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken avser prövning av verksamheter och åtgärder. Planläggningssituationen är inte reglerad och det är oklart om bestämmelsen kan tillämpas i sådant fall – åtminstone i samband med planläggning i en kommun enligt plan- och bygglagen.

I och med att en myndighet även vid planläggning kan få kännedom om sådana förutsättningar utifrån nytt relevant underlag som kan föranleda att en översyn och eventuell ändring av en miljökvalitetsnorm behövs, gör vi bedömningen att det i 5 kap. miljöbalken bör införas en ny bestämmelse som, på motsvarande sätt som gäller vid prövningen av verksamheter och åtgärder enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, tydliggör att även en planläggande myndighet får inhämta ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga. I en begäran om yttrande bör den planläggande myndigheten redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen så att bristen avhjälpas.

Vi gör bedömningen att rätten att begära ett yttrande enligt den nya bestämmelsen endast bör tillkomma planläggande myndigheter. Med uttrycket planläggande myndighet avser vi både statliga planmyndigheter, såsom exempelvis Trafikverket, och landets kommuner, i rollen som planläggningsmyndighet enligt plan- och bygglagen. För andra som berörs av en miljökvalitetsnorm gör vi bedömningen att nuvarande reglering i 22 kap. 13 § miljöbalken är tillräck-

lig. Rätten att begära ett sådant yttrande bör således inte heller omfatta privata aktörer som tar fram utkast till fysiska planer.

Vidare bör rätten att begära ett yttrande endast gälla vid planläggning i vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser eftersom det är i dessa planinstrument som frågan om överträdelse av försämrings- och äventyrandeförbuden blir skarp.

Möjligheten att inhämta yttrande avser situationen att utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga. Det kan handla om att den planläggande myndigheten exempelvis genom olika kontroller av en vattenförekomst har fått kännedom om att de uppgifter som finns om vattenförekomstens kvalitet eller status i databasen VISS inte längre är korrekta eller helt fullständiga. Det kan också vara fråga om att utredningen i planärendet visar på andra omständigheter eller nytt underlag som har betydelse för hur vattenförekomsten bör vara klassad eller för vilka miljökvalitetsnormer som bör gälla, t.ex. redan genomförda åtgärder för att förbättra vattenförekomstens status. Det bör alltså vara så att de faktiska förutsättningarna rimmar illa med den gällande klassificeringen eller beslutade miljökvalitetsnormer för vattenförekomsten.

I en begäran om yttrande behöver den planläggande myndigheten redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen så att bristen avhjälpas. Myndigheten behöver exempelvis redogöra för den skillnad som utredningen i planärendet visar i fråga om vattnets kvalitet jämfört med den kvalitet som kan antas ha lagts till grund för vattenmyndighetens karakterisering eller klassificering av vattnet samt den miljökvalitetsnorm som har beslutats. Den planläggande myndigheten bör också redogöra för de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen. Den planläggande myndigheten behöver dock inte redovisa något eget ställningstagande i dessa frågor.

Närmare bestämmelser om hur vattenmyndigheten bör hantera ett sådant yttrande från en planläggande myndighet bör framgå av vattenförvaltningsförordningen på liknande sätt som gäller i dag vid ett yttrande enligt 22 kap. 13 § miljöbalken (jfr 4 kap. 14 § VFF). För sådan reglering på förordningsnivå gör vi bedömningen att verkställighetsbemyndigandet i 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsfor-

men är tillräckligt. Se mer om regleringen av vattenmyndighetens hantering i avsnitt 10.8.7.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3 b § miljöbalken.

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

Förslag: I 19 kap. miljöbalken införs 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 enligt plan- och bygglagen.

I 19 kap. miljöbalken finns bestämmelser om kommuners och förvaltningsmyndigheters process för prövning av ärenden enligt miljöbalken. Detta gäller bl.a. hur granskningen ska ske av kommunala ärenden om tillåtande av en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § miljöbalken, dvs. om avsteg från försämrings- eller äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken (19 kap. 3 a–3 c §§ MB). Enligt 19 kap. 3 a § andra stycket miljöbalken ska granskningen i dessa fall genomföras av den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet.

Vi beskriver utmaningarna med bestämmelserna från ett plan- och bygglagsperspektiv i avsnitt 7.2.8. Sammanfattningsvis innebär utmaningarna att det inte går att tillämpa bestämmelserna i 19 kap. 3 a–c §§ miljöbalken vid planläggning enligt plan- och bygglagen, eftersom planläggning enligt denna lag följer en annan reglerad process. Detta gäller särskilt frågan om vilken länsstyrelse som är part i processen och således har uppgiften att bevaka miljökvalitetsnormer i ärendet.

Som en följd av detta gör vi bedömningen att det i 19 kap. miljöbalken behöver förtydligas att bestämmelserna i 3 a–3 c §§ inte gäller vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900). Även om vi i avsnitt 10.4.1 har föreslagit att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte ska tillämpas vid

prövning av andra ärenden enligt plan- och bygglagen än planläggning, gör vi bedömningen att detta även bör förtydligas i den nya bestämmelsen i 19 kap. miljöbalken. Däremot gäller bestämmelserna i 19 kap. 3 a–3c §§ miljöbalken fortsatt för sådana kommunala beslut som fattas med stöd av miljöbalken.

Samtidigt som bestämmelserna i 19 kap. 3 a–3 c §§ miljöbalken inte bör tillämpas vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen, gör vi bedömningen att det behövs vissa förtydliganden avseende regleringen av processen enligt plan- och byggregelverket, se mer om detta i avsnitt 10.4.5.

Processen för fysisk planering i vägplan respektive järnvägsplan följer bestämmelser i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg. För dessa processer har inte någon motsvarande utmaning identifierats under utredningsarbetet.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 19 kap. 3 d § miljöbalken.

10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen

10.8.1 Ny inledning och rubricering av bestämmelser om undantag

Förslag: I vattenförvaltningsförordningens inledande paragraf förtydligas att förordningen, utöver bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön, innehåller bestämmelser om undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken. Vidare samlas bestämmelserna med undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken samt bestämmelserna om undantagens konsekvenser för vattenmyndighetersnas arbete med fastställande av miljö kvalitetsnormer under en ny rubrik i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

I avsnitten 4.12.3 och 7.2.8 har vi beskrivit den undantagsregim från bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken, som har meddelats med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 6 § miljöbalken, och som återfinns i 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen. Undantagsmöjligheterna härrör från artikel 4.7 i vattendirektivet. I samma avsnitt har vi också redogjort för några andra möjliga undantag från bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken och från bestämmelserna i föreslagna 5 kap. 3 a § miljöbalken (se avsnitt 10.7.2) som vattendirektivet respektive prioämnesdirektivet innehåller (jfr beskrivningen i avsnitt 10.8.5–10.8.6).

Under utredningsarbetet har vi övervägt att flytta den befintliga undantagsregleringen i 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen, tillsammans med de nya undantag som vi föreslår i avsnitten 10.8.5 och 10.8.6 till 5 kap. miljöbalken, i syfte att tydliggöra kopplingen till de krav som finns i 5 kap. miljöbalken. Mot bakgrund av det i miljöbalkssammanhang främmande vokabulär och den för låg nivå olämpliga detaljeringsnivå som en sådan undantagsreglering behöver innehålla, har vi dock kommit till slutsatsen att bestämmelserna om undantagen från kraven på miljö kvalitet för vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken även fortsatt bör återfinnas i vattenförvaltningsförordningen.

Vi ser dock att den nuvarande placeringen av bestämmelserna i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen gör dem svåra att hitta. Detta bl.a. då övriga bestämmelser i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen är adresserade till vattenmyndigheterna i deras arbete med fastställande av miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvattenförekomster. Undantagsbestämmelserna som vi i detta sammanhang avser, handlar dock inte om de avvikelser och undantag som finns tillgängliga för vattenmyndigheterna i deras arbete med normsättning utifrån befintlig påverkan (jfr 4 kap. 9 och 10 §§ VFF), utan utgör undantag från de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden som återfinns i 5 kap. miljöbalken och som handlar om att kunna tillåta ny påverkan på vattenmiljön.

Det finns därför anledning att rubrikmässigt särskilja dessa undantag från de möjligheter till avvikelser från att uppnå god status till 2027 och sätta mindre stränga krav än god status som återfinns i 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen. Detta för att tydliggöra att bestämmelserna avser olika typer av avvikelser, rör olika situationer och riktar sig till olika myndigheter.

För att särskilt visa att de delvis nya undantagsbestämmelserna inte utgör vattenförvaltningsbestämmelser som adresserar vattenmyndigheterna, utan är just undantagsbestämmelser från kraven om kvalitet på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken och som ska tillämpas vid planläggning och vid annan prövning av ny påverkan på vattenmiljön som görs av andra myndigheter än vattenmyndigheterna, har vi övervägt att flytta bestämmelserna till ett nytt eget kapitel i vattenförvaltningsförordningen. Mot bakgrund av de nära kopplingar som dessa bestämmelser ändå har till flera av de processuella bestämmelserna i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen, gör vi dock bedömningen att det är bäst att bestämmelserna även fortsatt återfinns i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Vi föreslår dock att de samlas under en egen ny rubrik närmast före 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Samtidigt bör rubriken närmast före 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen ändras för att tydliggöra att bestämmelserna i 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen inte innehåller sådana undantag som avses i 5 kap. 6 § miljöbalken, utan avser förlängd tidsfrist eller mindre stränga miljökvalitetsnormer.

Avslutningsvis gör vi bedömningen att det inledningsvis i vattenförvaltningsförordningens portalparagraf bör framgå att förordningen inte bara innehåller bestämmelser om vattenförvaltning utan också bestämmelser om undantag från bestämmelserna om kvaliteten på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken. På detta sätt blir det också tydligare att förordningen adresserar fler myndigheter än vattenmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 1 § och 4 kap. 11–12 a §§ vattenförvaltningsförordningen.

10.8.2 Tydliggörande av kopplingen mellan mål och miljökvalitetsnormer

Förslag: I 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen införs en ny bestämmelse som tydliggör att målet god vattenstatus, enligt vattendirektivet, uppfylls genom att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster uppnås. Vidare tydliggörs att miljökvalitetsnormerna för en ytvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god ekologisk status eller potential, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. Miljökvalitetsnormerna för en grundvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god kvantitativ status, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

I kapitel 7 redogör vi för olika utmaningar i relation till de nuvarande bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. En sådan utmaning är att det finns brister i samordningen mellan hur termer används i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och vattendirektivet. En annan brist är att det i vissa delar är oklart varför andra termer har valts i vattenförvaltningsförordningen än i 5 kap. miljöbalken, men med samma innebörd. Slutligen är kopplingen mellan vissa termer i vattenförvaltningsförordningen oklar. Vi menar också att det är olyckligt om det generellt ska krävas stor kunskap om bestämmelserna i vattendirektivet och det svenska genomförandet av detta för att förstå och tillämpa bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen. De termer som vi kommer in på i detta avsnitt är i första hand termerna miljökvalitetsnormer och kvalitetskrav samt uttrycket god vattenstatus. I avsnitt 10.11.2 redogör vi för ytterligare oklarheter avseende terminologin i vattenförvaltningsförordningen.

Av 1 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen framgår att med termen miljökvalitetsnorm avses i förordningen detsamma som i 5 kap. miljöbalken (jfr 5 kap. 1 och 2 §§ MB). I vattenförvaltningsförordningen finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer framför allt i 4 kap. Av dessa framgår exempelvis att kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken (4 kap. 8 b § andra stycket VFF). Även

i 4 kap. 14 § och 6 kap. 1 och 2 a §§ vattenförvaltningsförordningen finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer. I övrigt används i vattenförvaltningsförordningen oftast termen kvalitetskrav i stället för termen miljökvalitetsnorm även om innebörden får anses vara densamma (se avsnitt 4.12.3).

För att öka samordningen med bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att termen kvalitetskrav bör ersättas av termen miljökvalitetsnorm i vattenförvaltningsförordningen när bestämmelsen avser en norm för vattenmiljön i syfte att nå målet god vattenstatus eller potential. När bestämmelsen åsyftar en specifik miljökvalitetsnorm, exempelvis en resultatnorm eller gränsvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § miljöbalken, gör vi dessutom bedömningen att denna specificering bör framgå direkt av bestämmelsen. Det finns också situationer där termen kvalitetskrav avser just enbart krav och i dessa situationer gör vi bedömningen att termen krav bör väljas (jfr 4 kap. 7 § VFF).

Som beskrivs i avsnitten 7.2.1 och 7.2.2 kommer uttrycket god vattenstatus från vattendirektivet. Av skäl 19 i vattendirektivet framgår att syftet med direktivet är att bevara och förbättra vattenmiljön i EU. Detta avser först och främst vattnets kvalitet. Av skäl 26 i vattendirektivet framgår att medlemsstaterna bör sträva efter att uppnå åtminstone god vattenstatus genom att fastställa och genomföra nödvändiga åtgärder genom integrerade åtgärdsprogram. Där en god vattenstatus redan föreligger, bör denna upprätthållas. När det gäller grundvatten bör, utöver kraven avseende god vattenstatus, varje betydande och ihållande ökning av koncentrationen av förorenande ämnen identifieras och motverkas. Av skäl 27 i vattendirektivet framgår att det slutgiltiga målet med direktivet är att bidra till att uppnå koncentrationer i den marina miljön som ligger nära bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen och att all förorening av prioriterade farliga ämnen helt upphör. I artikel 2 i vattendirektivet finns definitioner av exempelvis uttrycken ”god ytvattenstatus” och ”god grundvattenstatus”. Miljömålen framgår av direktivets artikel 4.

I 5 kap. miljöbalken förekommer termen status en gång i betydelsen att den status som ska nås framgår av en miljökvalitetsnorm (5 kap. 4 § MB). Enligt vattendirektivet är miljökvalitetsnormer samtidigt ett slags reglering av föroreningar vid källan, dvs. en slags utsläppsgräns som fastställs i enlighet med bilaga IX till direktivet

(se definition i artikel 2 i vattendirektivet). I svensk rätt används således termen miljökvalitetsnorm i en annan betydelse än i direktivet, se mer om denna problematik i avsnitt 7.2.2.

För att beskriva hur kopplingen ser ut mellan god vattenstatus och uppnåendet av miljökvalitetsnormer i svensk rätt gör vi bedömningen att en ny bestämmelse som klargör detta bör föras in i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Av bestämmelsen bör framgå att god vattenstatus är ett mål som ska uppfyllas och att detta görs genom att nå miljökvalitetsnormerna för yt- respektive grundvattenförekomster, dvs. genom att dessa vattenförekomster får en viss kvalitet. I praktiken görs detta genom att det för varje vattenförekomst föreskrivs en miljökvalitetsnorm. Denna norm är resultatet av en bedömning av de olika slags status som en vattenförekomst ska ha. För ytvattenförekomster gäller att de ska uppnå både en god kemisk status och en god ekologisk status eller potential. För grundvattenförekomster gäller att de ska uppnå både god kemisk status och god kvantitativ status. Dessa uttryck definieras i artikel 2 i vattendirektivet. Genom att föra in en bestämmelse i vattenförvaltningsförordningen som tydliggör denna koppling menar vi att förståelsen för de efterföljande bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen ökar. Samtidigt bör av den nya bestämmelsen framgå att uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för en yt- eller grundvattenförekomst kan omfattas av s.k. mindre stränga miljökvalitetsnormer i enlighet med 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. I de situationerna uppnås normen i stället då vattenförekomsten har uppnått den status som motsvarar den bästa möjliga statusen för den vattenförekomsten. Vilken status det är framgår av meddelade föreskrifter.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen.

10.8.3 Förtydligade bestämmelser om förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster vid urban markanvändning

Förslag: I 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen tydliggörs att urban markanvändning kan vara en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst ska bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad.

I avsnitt 7.2.7 har vi konstaterat att vattenmyndigheten har förklarat 678 av cirka 24 000 ytvattenförekomster som kraftigt modifierande i Sverige och att alla utom två har förklarats så på grund av påverkan från vattenkraft. Detta är en förhållandevis låg siffra i ett EU-perspektiv med hänsyn till den stora mängd ytvattenförekomster som finns i Sverige. I Danmark har exempelvis 598 av totalt 8 509 ytvattenförekomster förklarats som kraftigt modifierade. I avsnitt 7.2.7 har vi också beskrivit de utmaningar som följer med tillämpningen av nuvarande reglering om konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster i vattenförvaltningsförordningen.

Sammanfattningsvis består problematiken av flera delar. För det första saknas i dag helt förklaring av ytvattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade som en följd av påverkan från urban markanvändning såsom befintlig bebyggelse, hamnar etc. För det andra saknas vägledning för vattenmyndigheternas arbete med sådan förklaring. För det tredje har det under utredningens gång framförts att de föreskrifter och vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten som finns för vattenmyndighetens hantering av frågan om förklaring av en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad till följd av påverkan från vattenkraft, uppfattas som alltför komplexa och även alltför följ samma i förhållande till det upplägg som rekommenderas i den s.k. CIS-vägledningen⁹⁶, trots att denna vägledning inte är bindande för medlemsstaterna.

Vidare har vi i avsnitt 7.2.7 beskrivit att processen för att bedöma en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad uppfattas som svår, bl.a. eftersom underlag i frågan om vad som är huvudorsaken till att de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna är försämrade liksom underlag för att bedöma vad som utgör god eko-

⁹⁶ Se CIS-Guidance 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019).

logisk potential för ytvattenförekomsten ofta saknas,—men också eftersom det saknas kriterier om vad som utgör en negativ inverkan respektive vad som ska bedömas som oproportionerligt höga kostnader kopplat till olika samhällsnyttiga verksamheter.

Vattenmyndigheterna saknar i många fall också de övriga nödvändiga data, metoder och resurser som krävs för att hantera denna typ av bedömningar som behöver ske från fall till fall. Detta gäller särskilt frågan om konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster på grund av urban markanvändning såsom bebyggelse, hamnar etc.

En annan del i problematiken är att vattenmyndigheten ska se över och vid behov ändra indelningen av olika ytvattenförekomster i inledningen av varje ny förvaltningscykel. Som beskrivs i avsnitt 7.2.7 har översynen i några fall inneburit att en vattenförekomst gått från att vara preliminärt utpekad som kraftigt modifierad till naturlig utan att dess avgränsning ändrats. Huvudorsaken till detta har uppgetts vara ny vägledning från Havs- och vattenmyndigheten kring hur multipel påverkan i vattenförekomster med hamnar ska bedömas. Detta är olyckligt om den första indelningen var baserad på modifieringen, för utan den bör vattenförekomsten i stället inkluderas i den närmaste naturliga vattenförekomsten. Eftersom en ytvattenförekomsts storlek i sig kan påverka bedömningen både av om den ska vara utpekad som kraftigt modifierad och av risken för en försämring eller ett äventyrande, kan ändringar i indelningen försämrade förutsättningarna för en långsiktig bedömning av vattenförekomsterna exempelvis ur ett planläggningsperspektiv.

Vi gör bedömningen att den osäkerhet som nuvarande reglering och tillämpning innebär riskerar att få negativa konsekvenser för svensk samhällsplanering. Vår slutsats är att både regleringen och efterföljande tillämpning behöver bli betydligt mer effektiv och förutsägbar.

För att åstadkomma detta gör vi för det första bedömningen att det i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen behöver tydliggöras att påverkan från urban markanvändning är en sådan omständighet som kan medföra att en ytvattenförekomst ska bedömas som kraftigt modifierad. Att sådan påverkan borde anses ingå i dagens uttryck ”miljön i stort” är inte enkelt att utläsa varken av dagens författningsbestämmelser eller av befintliga vägledningar. Det faktum att urban markanvändning inte nämns specifikt i regleringen riskerar

också att leda till att bedömningen av kraftigt modifierade ytvattenförekomster på grund av sådan påverkan inte prioriteras i den praktiska tillämpningen med att utpeka kraftigt modifierade vatten. Se också vårt förslag till följdändring av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen i avsnitt 10.11.2.

Vidare gör vi bedömningen att det finns ett behov av att förenkla och förtydliga både regleringen och hanteringen av vilka ytvattenförekomster som ska bedömas som kraftigt modifierade i en svensk kontext. Vi ser ett behov av att regleringen och vägledningarna bör ge uttryck för det utrymme att ta hänsyn till lokala och nationella socioekonomiska aspekter i bedömningen som vattendirektivet möjliggör, eftersom kriterierna kräver avvägningar som inte passar att reglera eller hantera på unionsnivå. Vi gör också bedömningen att behovet av förenkling inte bara behövs som en följd av EU-kommissionens synpunkter (se avsnitt 7.2.7) utan framför allt för att få till stånd en enkel och effektiv process för bedömningen och förklaringen av dessa vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade och därigenom underlätta för andra processer, såsom exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen. Innan ett sådant förslag kan läggas behöver dock en djupare analys göras både av nuvarande svenska process och hur frågan hanteras i andra länder inom EU. Den fördjupade analysen och mer omfattande utblicken har inte kunnat genomföras inom ramen för detta uppdrag.

Som framgår av avsnitt 7.2.7 har Havs- och vattenmyndigheten just nu regeringens uppdrag att se över frågan liksom vägledningarna inom området. Även med hänsyn härtill går vi inte vidare med något författningsförslag i denna del.

För att vattenmyndigheterna ska kunna utföra sitt arbete enligt nuvarande regler krävs dock dels att det finns tillräckligt med data för att kunna göra bedömningen, dels att Havs- och vattenmyndigheten tar fram ett enkelt och tydligt vägledningsmaterial som vattenmyndigheten kan följa för samtliga relevanta påverkansformer i linje med EU-kommissionens rekommendation (se även avsnitt 10.14.5).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

10.8.4 Undantag för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt

Förslag: Nuvarande bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen om undantagsmöjligheter för verksamheter och åtgärder från försämrings- och äventyrandeförbuden för yt- och grundvattenförekomster i 5 kap. miljöbalken för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, utökas för att inkludera planläggnings-situationen.

Samtidigt ersätts bestämmelsernas uttryck ”orimliga kostnader” med uttrycket ”utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan (eller målet)”.

I avsnitt 4.12.3 har vi beskrivit nuvarande bestämmelser om undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. 4 § miljöbalken (4 kap. 11–13 §§ VFF). I avsnitt 7.2.8 har vi redovisat de utmaningar som finns med denna reglering i förhållande till planläggningssituationen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att möjligheten att tillämpa de undantag som regleras i nuvarande 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen avser situationen att en verksamhet eller åtgärd provas. Planläggningssituationen omfattas inte.

Vi gör bedömningen att bestämmelsen, av motsvarande skäl som vi har lämnat för en ny reglering av planläggningssituationen i 5 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 10.7.2), bör utökas till att omfatta planläggning. Undantagen bör således kunna tillämpas både vid ett beslut om en plan och vid tillåtande av en verksamhet eller åtgärd. Denna utvidgning av undantagen bedömer vi vara förenlig både med hur artikel 4.7 i vattendirektivet är utformad, EU-domstolens praxis och tidigare generella uttalanden i förarbetena.⁹⁷

När det gäller användningen av uttrycket ”orimliga kostnader” i nuvarande 4 kap. 12 § 2 vattenförvaltningsförordningen, kan vi konstatera att samma uttryck visserligen används i artikel 4.7 i den svenska språkversionen av vattendirektivet, medan uttrycket ”oproportionerliga kostnader” används i den svenska versionen av artikel 4.5 i vattendirektivet. Som jämförelse används uttrycket ”disproportionate costs” (dvs. oproportionerliga kostnader) i båda situa-

⁹⁷ Se prop. 2017/18:243 s. 160–161.

tionerna i den engelska versionen av vattendirektivet. Vid genomförandet av direktivet i vattenförvaltningsförordningen har uttrycket "orimliga kostnader" valts i båda fallen (jfr 4 kap. 10 och 12 §§ VFF). Däremot används uttrycket "höga kostnader" i fråga om kraftigt modifierade vatten (jfr 4 kap. 3 § 2 VFF).

En preliminär utvärdering på EU-nivå som utredningen har tagit del av avseende hur olika medlemsstater har genomfört bestämmelsen visar också på en stor variation. Det verkar således saknas en gemensam bild av hur kravet på "disproportionate costs" bör förstås.

Vi gör bedömningen att bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen får olika innebörd beroende på om uttrycket "orimliga kostnader" alternativt "höga kostnader" används jämfört med uttrycket "oproportionerliga kostnader". Med det senare uttrycket gör vi bedömningen att den ekonomiska tröskeln är något lägre. Vi kan inte se att det finns skäl för att i svensk rätt begränsa de möjligheter till undantag som direktivet ger.

Samtidigt kan vi konstatera att uttrycket "oproportionerliga kostnader" inte är vanligt förekommande i svensk rätt eller i samhällsekonomiska avvägningar. Även om vi gör bedömningen att samma uttryck bör användas konsekvent i vattenförvaltningsförordningen förordar vi i stället att uttrycket "utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan (alt. målet)" används. På så sätt blir det ännu tydligare att det handlar om en avvägning vid bedömningen av om undantaget ska tillåtas. Uttrycket är också i linje med vad som inom samhällsekonomisk analys vanligtvis används som gräns för att avgöra samhällsekonomisk lönsamhet.⁹⁸ Vår slutsats är att det vid bedömningen av kostnader, såväl som nyttor, är av vikt att alla de konsekvenser som uppstår inom landets gränser ingår i analysen och att analysen har ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att beakta alla kostnader såväl som nyttor som uppstår även långt in i framtiden. Se mer om följdändringar i vattenförvaltningsförordningen i avsnitt 10.11.2.

Vidare kan vi konstatera att det i artikel 4.7 i vattendirektivet finns en generell undantagsregim för nya modifieringar av vattenförekomster som innebär att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av direktivet i två situationer (se avsnitt 7.2.8). Den första situationen är om god grundvattenstatus respektive god yt-vattenstatus inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller

⁹⁸ Kriström Bengt & Bonta Bergman Mona, Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt – en vägledning, Sveriges lantbruksuniversitet, 2014, s. 300.

grundvattenförekomst inte förebyggs. Förutsättningen för undantaget är att situationen är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster. Den andra situationen är om en verksamhet eller åtgärd medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. För att tillämpa undantagsregimen måste ett antal ytterligare villkor vara uppfyllda (jfr 4 kap 12 § VFF).

Vi har i avsnitt 7.2.8 konstaterat att fokus i förarbetena till det svenska genomförandet av undantagsregimen ligger på frågan när en försämring eller ett äventyrande uppstår, dvs. när försämrings- och äventyrandeförbuden blir aktuella och inte på hur undantag kan göras när ett äventyr uppstår. För att den svenska tillämpningen inte ska resultera i ett alltför begränsat genomförande av vattendirektivets artikel 4.7, menar vi att det är av stor vikt att bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen tolkas extensivt avseende överträdelser av äventyrandeförbudet. Detta förhållningssätt framgår också av praxis.⁹⁹ Vår bedömning är således att undantaget i direktivet berättigar till att uppnåendet av en miljökvalitetsnorm helt kan äventyras, oavsett vilka åtgärder som eventuellt kan genomföras i linje med åtgärdsprogrammen, förutsatt att villkoren i undantagsbestämmelsen är uppfyllda. En sådan tillämpning bedömer vi vara i överensstämmelse med artikel 4.7 i vattendirektivet.

För tillämpning av undantaget, särskilt i förhållande till planläggningssituationen, finns behov av vägledning, se mer om detta i avsnitt 10.14.6.

För ökad förståelse för när undantagssituationerna är tillämpliga sammanförs bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen i en paragraf.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

⁹⁹ Se HFD:s domar den 7 december 2022 i målen nr 7208–21 och 656–22.

10.8.5 Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten

Förslag: I vattenförvaltningsförordningen införs ett nytt undantag från försämringsförbudet för vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken. Undantaget innebär att en myndighet eller en kommun får tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp vid konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.

Nuvarande bestämmelser om att en myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av ett undantag från försämringsförbudet ska ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs samt information om verksamheten eller åtgärden tillåts, utökas till detta undantag. Detsamma gäller planläggning enligt väglagen och lagen om byggnad av järnväg.

En förutsättning för undantaget är att utsläppen inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som har fastställts för grundvattenförekomsten.

Tillämpningen av undantaget får inte heller permanent hindra eller äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Som vi har konstaterat i avsnitt 7.2.8 har inte samtliga undantag som följer av vattendirektivet fullt ut genomförts i svensk rätt.

Ett sådant undantag finns i artikel 11.3 j i vattendirektivet (jfr hänvisningen till artikel 11.3 j i artikel 4.1 b i-ii i vattendirektivet). Undantaget innebär att medlemsstaten vid genomförande av åtgärder för att uppnå miljömålen för grundvattenförekomster, trots försämringsförbudet (jfr 5 kap. 4 § miljöbalken och förslag i avsnitt 10.7.2), får tillåta konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten. För dessa ändamål får medlemsstaterna bestämma att sådana verksamheter ska behandlas som tillåtna under förutsättning att de utförs i enlighet med allmänna bindande regler som medlemsstaterna har utarbetat med avseende på sådana verksamheter. En förutsättning för undantaget är att utsläppen inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som har fastställts för den grundvattenförekomsten.

Vi gör bedömningen att det finns skäl att genomföra undantaget i svensk rätt. Ett skäl för detta är behovet av undantag från försämringsförbudet för konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten, eftersom exempelvis flera större städer är belägna ovanpå grundvattenförekomster.

Under utredningsarbetet har framförts att ett genomförande av undantaget förutsätter ett genomförande av ett sådant utsläpps-förbud som anges i artikel 11.3 j i vattendirektivet. I denna del är vår bedömning att detta förbud redan har genomförts i svensk rätt genom försämringsförbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken tillsammans med vårt förslag avseende planläggningssituationen i avsnitt 10.7.2. Vi gör således bedömningen att någon ytterligare förbudsbestämmelse inte behövs för att kunna genomföra det aktuella undantaget.

Vidare gör vi bedömningen att det genom bestämmelser i både plan- och bygglagen och miljöbalken finns sådana allmänna och bindande regler för sådana verksamheter som är ett annat villkor för användande av undantaget.

I svensk rätt bör undantaget utformas som ett undantag från försämringsförbudet i föreslagna 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken (se förslag i avsnitt 10.7.2) och 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

Enligt vattendirektivet gäller undantaget för konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvattnet. Med uttrycket ”liknande verksamheter” (engelska ”activities”) ges medlemsstaterna ett tolkningsutrymme att inkludera även andra aktiviteter, men även närvaron av exempelvis ett godkänt byggnadsmaterial som kommer att befinna sig i kontakt med grundvattnet när arbetet slutförts och kan medföra direkta utsläpp.¹⁰⁰

Precis som anges i vattendirektivet gäller undantaget endast i förhållande till direkta utsläpp av förorenande ämnen som kan ge upphov till en sådan påverkan att överträdelser av artikel 4.1 b i-ii (om miljömålen för grundvattenförekomster) och artikel 11.3 j i vattendirektivet riskerar att äga rum. I denna del är EU-domstolens praxis intressant. Enligt denna omfattas även en kortvarig och tillfällig påverkan av en vattenförekomst, utan långsiktiga konsekvenser, av för-

¹⁰⁰ CIS Guidande 17, Prevention or limitation of direct and indirect inputs in groundwater, s. 32.

sämringsförbudet.¹⁰¹ En överträdelse av förbudet sker därmed endast om det är uppenbart att exempelvis ett utsläpp till vattenförekomsten medför en liten inverkan på statusen och inte orsakar någon försämring. Avgörandet avser ytvatten, men EU-domstolen har konsekvent uttryckt att vattendirektivets mål för ytvatten och grundvatten är lika.¹⁰²

Vår tolkning av artikel 11.3 j i vattendirektivet är att den ger medlemsstaterna en rätt att tillåta direkta utsläpp av förorenande ämnen som påverkar en grundvattenförekomst, under förutsättning att dessa utsläpp inte äventyrar uppnåendet av de miljömål som har fastställts för grundvattenförekomsten. I och med att undantagets omfattning inte är tydliggjord i vattendirektivet är det rimligt att, i ljuset av EU-domstolens allt striktare tolkning av försämringsförbudet, tolka artikel 11.3 j i vattendirektivet på så sätt att den tillåter en påverkan som kan utgöra en försämring, men som samtidigt inte innebär ett äventyrande av miljömålen. Denna slutsats stärks av att artikel 11.3 j i vattendirektivet ska användas för att tolka försämringsförbudet avseende grundvattenförekomster enligt vattendirektivets artikel 4.1 b i. Undantaget behöver därför förstås i relation till försämringsförbudet.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det är rimligt att det aktuella undantaget innehåller ett krav på kortvarig och tillfällig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten och att övrig försämring får prövas inom ramen för undantagsregimen i artikel 4.7 i vattendirektivet (jfr föreslagna 4 kap. 11 VFF i avsnitt 10.8.4). Vi gör bedömning att detta är en rimlig avgränsning i och med att det varken av vattendirektivet, EU-domstolens praxis eller CIS-vägledningarna är tydliggjort hur dessa två undantag ska särskiljas. Vår bedömning är således att det som undantaget i artikel 11.3 j i vattendirektivet medger är just en kortvarig och tillfällig påverkan från förorenande ämnen om övriga villkor är uppfyllda. Om påverkan är långvarig behöver dess inverkan vara liten och inte medföra en ”försämring” av statusen hos grundvattenförekomsten. I och med att en långvarig risk för försämring sannolikt kommer att medföra att utsläppet också äventyrar uppnåendet av de miljömål som fastställts

¹⁰¹ EU-domstolens dom i mål C-525/20 p. 46.

¹⁰² EU-domstolens dom i mål C-525/20 p. 26.

för den grundvattenförekomsten, behöver dessa i stället provas mot undantagsregimen i artikel 4.7 i vattendirektivet.

Ett genomförande av undantaget bör tydliggöra när konstruktions- och byggnadsarbeten inte riskerar att medföra en otillåten försämring av grundvattenförekomsten i enlighet med vattendirektivet.

Den nya bestämmelsen bör placeras tillsammans med övriga undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vattenmiljö i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Eftersom bestämmelserna i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen med våra förslag flyttas till 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen (se förslag i avsnitt 10.8.4), gör vi bedömningen att regleringen av detta nya undantag bör placeras i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen.

Vi gör bedömningen att undantaget i det enskilda fallet bör gälla efter beslut från en kommun eller annan myndighet. Om undantagets tillämpning framgår av en detaljplan enligt plan- och bygglagen bör frågan följas upp i samband med prövning av bygg- eller marklov samt vid startbesked och slutbesked. För tillämpning av undantaget finns även behov av vägledning, se mer om detta i avsnitt 10.14.6.

Samtidigt som vi gör bedömningen att antalet undantagssituationer från bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken bör utökas, gör vi bedömningen att tillämpningsområdet för nuvarande bestämmelser i 4 kap. 13 och 16 §§ vattenförvaltningsförordningen bör utökas i motsvarande utsträckning för att också avse dessa situationer.

Tillämpningsområdet för nuvarande 4 kap. 13 § vattenförvaltningsförordningen bör således utökas så att vattenmyndigheten också får möjlighet att yttra sig inför beslut om tillåtlighet i sådana miljöprövningsärenden och vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. För planläggningssituationen enligt plan- och bygglagen bör vattenmyndighetens roll i stället framgå genom bestämmelser i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen (se förslag i avsnitt 10.4.5).

Bestämmelsen i 4 kap. 16 § vattenförvaltningsförordningen innebär att tillåtna undantag inte permanent får hindra eller äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för andra vattenförekomster inom vattendistriktet. Bestämmelsen har sin bakgrund i artikel 4.8 i vattendirektivet och vi gör bedömningen att avsikten med bestämmelsen i vattendirektivet är att inte något undantag för en viss vattenförekomst får äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna

för andra vattenförekomster. Denna bestämmelse bör således även omfatta den nya undantagssituationen avseende konstruktions- och byggnadsarbeten.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 12, 13 och 16 §§ vattenförvaltningsförordningen.

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

Förslag: I vattenförvaltningsförordningen införs två ytterligare undantag från försämringsförbudet i 5 kap. miljöbalken avseende ytvattenförekomster.

Det första undantaget avser situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna. Vid bedömningen av överskridandet ska beaktas vad som föreskrivs om samarbete inom gränsoverskridande vattenförvaltningsområden i vattenförvaltningsförordningen.

Det andra undantaget avser situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm sker i en utpekad blandningszon och överskridandet inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

Ett nytt krav införs på vattenmyndigheten att, på sätt som framgår av artikel 4 i prioämnesdirektivet, ange sådana blandningszoner som finns i närheten av utsläpp från punktkällor med högre föroreningskoncentration än i ytvattenförekomsten i övrigt.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur sådana blandningszoner ska anges och förvaltas.

Om en sådan blandningszon inte har angetts av vattenmyndigheten får den myndighet som ska besluta om planen eller tillåtelsen av en verksamhet eller åtgärd ansöka om utpekande av blandningszonen hos berörd vattenmyndighet.

Nuvarande bestämmelser om att en myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av ett undantag från försämringsförbudet ska ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs samt information om verksamheten eller åtgärden tillåts, utökas till att också avse dessa nya undantag. Detta ska också gälla vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Tillämpningen av undantagen får inte permanent hindra eller äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Gränsöverskridande förorening

I avsnitt 7.2.8 beskriver vi det undantag som finns för gränsöverskridande föroreningar i artikel 6 i prioämnesdirektivet. Vi konstaterar samtidigt att undantaget endast delvis har genomförts i svensk rätt trots att behovet av ett sådant genomförande är lika stort som i andra länder.

Även i Sverige är det vanligt med gränsöverskridande föroreningar som påverkar miljökvaliteten på exempelvis vattenmiljö. En sådan gränsöverskridande förorening som har lyfts fram i vårt utredningsarbete är kvicksilver. Kvicksilver är förbjudet i Sverige, men förflyttar sig långa sträckor i atmosfären och finns därför lagrad i mark- och sediment över hela landet. Det medför att vid exempelvis exploateringar av naturmark är det väldigt svårt att begränsa läckaget av kvicksilver från marken till dagvattnet eller närliggande vattenförekomster.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.8 har vattenmyndigheterna valt att tillämpa bestämmelserna om mindre stränga krav för kvicksilver för hela landet i enlighet med artikel 4.5 i vattendirektivet (4 kap. 10 § VFF). Detta görs utifrån antagandet att de EU-gemensamma gränsvärdesnormer som finns för kvicksilver inte kan uppnås i Sverige. Ett villkor för att tillämpa mindre stränga krav är dock att det inte får ske någon ytterligare försämring av en vattenförekomsts status. Detta medför att någon ökad mängd kvicksilver i princip inte får tillföras någon av Sveriges vattenförekomster. I och med att kvicksilver ofta frigörs när någon gräver i mark medför en strikt

tolkning av försämringsförbudet att i princip allt byggnads- och konstruktionsarbete bör upphöra, eftersom sådant arbete annars riskerar att medföra att halten kvicksilver ökar i redan påverkade vattenförekomster.

Denna effekt är naturligtvis inte avsikten med bestämmelserna i vattendirektivet och prioämnesdirektivet utan är, enligt vår bedömning, en effekt av att det aktuella undantaget för gränsöverskridande påverkan inte är fullt ut genomfört i svensk rätt.

Under utredningsarbetet har också framkommit att bestämmelserna om miljökvalitet i relation till kvicksilver bedöms olika i den praktiska tillämpningen över landet. Vissa länsstyrelser räknar, så långt det går, bort den gränsöverskridande atmosfäriska depositionen som finns ackumulerad i marken i sin granskning och prövning av detaljplaner och kan därför komma fram till att ingen försämring inträffar. Andra länsstyrelser inkluderar den atmosfäriska depositionen och hamnar därför oftare i bedömningen att en försämring av vattenförekomsten sker. Skillnaden i bedömning får stor påverkan på möjligheterna att tillåta verksamheter, men också på möjligheterna att planera för ny bebyggelse i olika delar av landet. Skillnaden i bedömning, och därmed skillnaden i tillämpningen av regelverket, påverkar också regelverkets legitimitet negativt.

Vi menar att nuvarande hantering av kvicksilver och andra gränsöverskridande föroreningar, både utifrån ett miljökvalitetsperspektiv och ett samhällsplaneringsperspektiv, behöver justeras. Ett genomförande av undantaget för gränsöverskridande påverkan behövs också för en bättre överensstämmelse med bestämmelserna i vattendirektivet och prioämnesdirektivet samt för att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av bedömningen av sådana föroreningar över landet.

Enligt artikel 6 i prioämnesdirektivet ska en miljökvalitetsnorm inte anses överskriden om medlemsstaten kan visa att överskridandet berodde på en föroreningskälla utanför medlemsstaten, att det på grund av detta inte fanns effektiva åtgärder för att efterleva miljökvalitetsnormerna och att medlemsstaten tillämpat samordningsmekanismen i artikel 12 i vattendirektivet och i tillämpliga fall bestämmelserna i artikel 4.4–4.6 i vattendirektivet.

Att även luftföroreningar som direkt eller indirekt påverkar kvaliteten på akvatiska ekosystem omfattas av undantaget framgår av artikel 2.33 i vattendirektivet.

När Naturvårdsverket 2009 utredde frågan om genomförande av prioämnesdirektivet i denna del ansåg myndigheten att det i vattenförvaltningsförordningen endast behövde förtydligas att bestämmelsen om mindre stränga krav kan tillämpas avseende gränsöverskridande föroreningar.¹⁰³ Vid denna tidpunkt hade dock inte den problematik som vi beskriver i avsnitt 7.2.8 uppkommit, dvs. att kravet om att ingen fortsatt försämring får inträffa, eller som det har genomförts i vattenförvaltningsförordningen ”vattnets kvalitet inte riskerar att försämrats ytterligare”, tolkas absolut.

Samtidigt följer av praxis från EU-domstolen att inte varje tillförsel av ett ämne, t.ex. kvicksilver, automatiskt innebär att en försämring av statusen faktiskt sker, utan snarare ska bedömningen handla om ifall tillförseln av ämnet medför en försämring av denna kvalitetsfaktor.¹⁰⁴ Domstolen har även uttalat att varje försämring av en kvalitetsfaktor som redan befinner sig i den lägsta klassen ska anses utgöra en försämring av statusen för den vattenförekomsten.¹⁰⁵

Av senare avgöranden följer att en försämring i den lägsta klassen exempelvis kan uppstå om det finns mätbara risker för påverkan på vattenmiljöns ekologiska status (utan att det sker en klassförsämring av en enskild kvalitetsfaktor som inte är i den lägsta klassen) eller att det uppstår förutsägbara och beständiga höjningar av det specifika ämnets halt i vattenförekomsten.¹⁰⁶ Det ska så att säga vara uppenbart att påverkan till sin natur endast medför en liten inverkan på statusen hos vattenförekomsten och därmed inte kan anses orsaka någon ”försämring” av denna status.¹⁰⁷

Som vi beskriver i avsnitt 7.2.8 är undantaget i artikel 6 i prioämnesdirektivet i dag delvis genomfört i 8 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen. Enligt bestämmelsen ska vattenmyndigheten underrätta regeringen om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ vattenförvaltningsförordningen inte kan uppnås trots effektiva åtgärder och orsaken är att ett ämne som anges i bilaga I till prioämnesdirektivet kommer från en föroreningskälla utanför Sverige. Av paragrafen följer också att vattenmyndigheten, innan den underrättar regeringen, ska genomföra ett sådant internationellt

¹⁰³ Naturvårdsverket rapport 5973, Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2009), s. 19, 20, 28 och 29.

¹⁰⁴ Se EU-domstolens dom C 461/13, p. 70.

¹⁰⁵ Se EU-domstolens dom C 461/13, p. 69.

¹⁰⁶ Se EU-domstolens dom C 535/18, p. 119.

¹⁰⁷ Se EU-domstolens dom C 525/20, p. 45.

samråd som avses i 8 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, besluta om uppfyllande vid senare tidpunkt (4 kap. 9 § VFF), mindre stränga krav (4 kap. 10 § VFF) eller besluta om undantag (4 kap. 12 § VFF). Såvitt vi känner till har inte någon sådan formell underrättelse till regeringen med stöd av 8 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen ägt rum.

Vi gör bedömningen att undantaget bör genomföras i sin helhet. Samtidigt är det oklart hur artikel 4.5 i vattendirektivet och artikel 6 i prioämnesdirektivet ska förstås i relation till varandra och om tillämpningen av artikel 6 i prioämnesdirektivet medför att artikel 4.5 i vattendirektivet inte behöver tillämpas. Denna fråga undersöktes inte heller av Naturvårdsverket i samband med genomförandet av prioämnesdirektivet.

Vi kan konstatera att bestämmelserna i artikel 6 i prioämnesdirektivet inte är förknippade med de stränga villkor som artikel 4.5 i vattendirektivet ställer upp. Detta bör medföra att om artikel 6 i prioämnesdirektivet tillämpas i stället för artikel 4.5 i vattendirektivet aktualiseras inte ett absolut förbud avseende ytterligare utsläpp av exempelvis kvicksilver.

Vår bedömning, från ett EU-rättsligt perspektiv, är att det vid gränsöverskridande föroreningar bör vara artikel 6 i prioämnesdirektivet som ska tillämpas. Vi grundar denna bedömning på att en medlemsstat inte kan anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt prioämnesdirektivet om en miljökvalitetsnorm för kemisk vattenstatus har överträtts till följd av gränsöverskridande föroreningar (se artikel 6.1 prioämnesdirektivet). Detta då det är tydligt att prioämnesdirektivet har företräde framför vattendirektivet i och med att syftet med prioämnesdirektivet är att just tydliggöra regleringen kring kemisk ytvattenstatus för att på så sätt klargöra när och hur en god kemisk ytvattenstatus ska ha uppnåtts (*lex specialis*).

Utifrån hur vattendirektivet och prioämnesdirektivet har genomförts i svensk rätt gör vi bedömningen att undantaget om gränsöverskridande förorening bör inarbetas i den systematik som råder mellan försämringsförbudet och undantagen från försämringsförbudet i vattenförvaltningsförordningen. Undantaget bör därmed kunna tillämpas i enskilda fall på motsvarande sätt som Sverige har genomfört artikel 4.7 i vattendirektivet (jfr nuvarande 4 kap. 11 och 12 §§ VFF). Att bestämmelserna i prioämnesdirektivet riktar sig till medlems-

staterna hindrar, enligt vår bedömning, inte att de kan tillämpas i enskilda fall.

I och med att vattenmyndigheterna redan i dag tillämpar mindre stränga krav för exempelvis kvicksilver, gör vi bedömningen att det är rimligt att utgå ifrån detta och i stället för att ändra detta upplägg tydliggöra att försämringsförbudet inte heller gäller i dessa fall då fråga är om gränsöverskridande föroreningar och samtliga villkor i artikel 6 i prioämnesdirektivet är uppfyllda. Det medför även att villkoren i artikel 4.5 c i vattendirektivet inte gäller för dessa föroreningar (se 4 kap. 10 § 4 VFF).

Samtidigt bör påpekas att ett genomförande av undantaget inte får medföra att en verksamhetsutövare eller kommun inte genomför åtgärder för att minska utsläppen av kvicksilver eller andra gränsöverskridande föroreningar vid exploateringar. Tvärtom bör våra samlade förslag (se exempelvis förslagen i avsnitt 10.4.4) ge landets kommuner nya möjligheter att ställa tydliga krav avseende bl.a. dagvattenhantering, för att, så långt det är möjligt komma åt bl.a. denna problematik.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att ett genomförande av undantaget bör underlätta bedömningen av hur hänsyn ska tas till gränsöverskridande föroreningar både vid planläggning och prövning av verksamheter och åtgärder. Ett genomförande av undantaget bör också öka förutsättningarna för planläggning för ny bebyggelse.

För tillämpning av undantaget finns behov av vägledning, se mer om detta i avsnitt 10.14.6.

Överskridande av gränsvärdesnorm i blandningszon

I avsnitt 7.2.8 har vi beskrivit det undantag som finns från försämringsförbudet för kemiska gränsvärdesnormer vid utsläppspunkten i en vattenförekomst, s.k. blandningszoner (artikel 4 i prioämnesdirektivet). Samtidigt har vi där konstaterat att undantaget endast delvis har genomförts i svensk rätt och att det av nuvarande reglering i vattenförvaltningsförordningen inte framgår om det går att tillämpa vid planläggning eller vid prövning eller omprövning av en verksamhet eller åtgärd.

Parallellt med detta har problematiken belysts i rättspraxis. Av denna framgår att frågor och ifrågasättanden kring bedömningar av

status utifrån exempelvis bedömningen av bakgrundhalter av metaller och så kallade representativa provtagningspunkter, ofta uppstår i samband med tillståndsprövningar, där verksamhetsutövare har annan data än den som myndigheterna lagt till grund för sina bedömningar.¹⁰⁸

Vår bedömning är att en ökad tydlighet inom detta område behövs för att underlätta bedömningar i tillståndsprövsprocesser, men även vid planläggning av t.ex. industriområden.

Enligt artikel 4.1 i prioämnesdirektivet får medlemsstaten ange blandningszoner nära utsläppspunkter och enligt den EU-gemensamma vägledningen kan sådana zoner även överlappa varandra.¹⁰⁹ I en blandningszon får koncentrationen av vissa ämnen överskrida gällande miljö kvalitetsnormer inom blandningszonen om detta inte hindrar att dessa normer uppfylls i övriga delar av ytvattenförekomsten. Enligt artikel 4.2 i prioämnesdirektivet ska medlemsstater som anger blandningszoner lämna en beskrivning av dessa i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet. Slutligen ska medlemsstater som anger blandningszoner, enligt artikel 4.3 i prioämnesdirektivet, se till att utsträckningen av varje sådan zon är begränsad till området i närheten av utsläppspunkten och är proportionerlig. Vid bedömningen av om utsträckningen av zonen är proportionerlig ska hänsyn tas till koncentrationen av förorenande ämnen vid utsläppspunkten och till de villkor för utsläpp av förorenande ämnen som har fastställts i tidigare förordningar. Det kan handla om sådana godkännanden och/eller tillstånd, som avses i artikel 11.3 g i vattendirektivet och all annan tillämplig unionslagstiftning, i överensstämmelse med principen om användning av bästa tillgängliga teknik och med artikel 10 i vattendirektivet.

I svensk rätt är artikel 4.2 i prioämnesdirektivet endast delvis genomförd. Detta genom en bestämmelse i punkten 7 i bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen. Enligt bestämmelsen ska information om blandningszoner enligt artikel 4 i prioämnesdirektivet framgå av förvaltningsplanen, om direktivets bestämmelser om sådana zoner har tillämpats. Inga sådana zoner har dock formellt utpekats i Sverige.

Enligt uppgifter till utredningen är skälet för att tydliga blandningszoner inte har utpekats i Sverige att statusen för vattenförekomster i stället mäts vid representativa punkter och att dessa väljs

¹⁰⁸ Se t.ex. MMD:s vid Umeå tingsrätt dom den 21 juni 2023 i mål nr M 1826-22 och MMD:s vid Växjö tingsrätt dom den 12 december 2021 i mål nr M 3275-20.

¹⁰⁹ Se CIS-vägledning, "Technical Guidelines for the identification of mixing zones pursuant to Art. 4(4) of the Directive 2008/105/EC" (2010) s. 57.

utifrån nuvarande påverkanskällor. Mot detta har framförts att sådana punkter inte är dynamiska och därför inte kan anpassas vid en process för att besluta om en ny eller utvidgad verksamhet. Till utredningen har även framförts att det inte alltid är tydligt hur dessa representativa punkter valts ut eller om de kan anses vara representativa för en hel vattenförekomst. Valet av punkter går inte heller att överklaga eller ifrågasätta på annat sätt om verksamhetsutövare och myndigheter inte är överens om exempelvis vad som ska anses representativt eller hur hänsyn bör tas till exempelvis bakgrundshalter av metaller. Som har beskrivits ovan och i avsnitt 7.2.8 innebär otydligheten att sådana ifrågasättanden ofta uppkommer i samband med tillståndsprövningar eller vid planläggning.

I vår nordiska utblick har vi konstaterat att undantaget om blandningszon i sin helhet är genomfört exempelvis i Finland (se avsnitt 5.4.5). Enligt finsk rätt får en verksamhetsutövare ansöka om att det i ett miljötillstånd ska pekas ut en blandningszon där halten i vatten av ett eller flera ämnen, som omfattas av undantaget, får överträda miljökvalitetsnormen för ämnet i fråga, om normen inte överträds i ytvattenförekomsten som helhet. Enligt den finska bestämmelsen ska blandningszonen begränsas till området i närheten av utsläppskällan så att dess omfattning står i rätt proportion till halten av förorenande ämnen som släpps ut där.

När Naturvårdsverket 2009 utredde frågan om genomförande av undantaget om blandningszoner var deras förslag i stort i överensstämmelse med den finska regleringen (se avsnitt 7.2.8), men Naturvårdsverkets förslag genomfördes inte.¹¹⁰

Vi gör bedömningen att ett genomförande av undantaget om blandningszoner i svensk rätt, liknande det genomförande som har skett i Finland, skulle bidra till ökad transparens och tydlighet och därmed bl.a. leda till mer effektiva tillståndsprövningar av verksamheter nära ytvattenförekomster. Frågan är då hur ett genomförande av undantaget bör utformas i svensk rätt.

För det första bör det i en sådan reglering tydliggöras att en förutsättning för ett överträdande av en eller flera gränsvärdesnormer inom en sådan blandningszon, inte får hindra att normen eller normerna uppnås i övriga delar av ytvattenförekomsten.

¹¹⁰ Se Naturvårdsverket rapport 5973, "Förslag till genomförande av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område" (2009) s. 20 och 28.

För det andra bör det tydliggöras att det bör vara berörd vattenmyndighet som beslutar om blandningszonen. Skälen för detta är flera. För det första behöver bedömningarna följa samma tydliga metodik och systematik i enlighet med direktivets krav och för god transparens gentemot verksamhetsutövare. För det andra behöver samtliga utpekanden förklaras tydligt i de förvaltningsplaner för vattendistriktet, som vattenmyndigheterna ansvarar för. För det tredje kräver bedömningen inför beslutet om utpekande av en blandningszon särskild kunskap och kompetens gällande tidigare bedömningar av påverkan från enskilda punktkällor. Sådan kunskap och kompetens finns vid länsstyrelsernas beredningssekretariat, som bistår vattenmyndigheterna i arbetet.

Vid angivandet av blandningszonen är det av vikt att vattenmyndigheten tillämpar bestämmelserna i artikel 4 i prioämnesdirektivet och att zonen begränsas till området i närheten av utsläppspunkten samt att zonen är proportionerlig (jfr artikel 4.3 i prioämnesdirektivet). Närmare föreskrifter om hur blandningszonerna ska anges och förvaltas bör få meddelas av Havs- och vattenmyndigheten. Bemyndigandet bör kunna meddelas med stöd av 5 kap. 15 § miljöbalken avseende förvaltningen av zonerna och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i övrigt. Bemyndigandet bör placeras i 3 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen tillsammans med övriga bemyndiganden för bestämmelserna i 3 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Om en blandningszon inte redan har angetts av vattenmyndigheten och därigenom inte framgår av förvaltningsplanen (jfr punkten 7 i bilaga 1 till VFF) bör den planläggande myndigheten eller prövningsmyndigheten vid prövning av tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd, i vilken en blandningszon är en förutsättning för planen eller tillåtligheten, ges möjlighet att ansöka hos berörd vattenmyndighet om att utpeka en sådan zon.

Berörd vattenmyndighet bör vara vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas. Vid planläggning bör berörd vattenmyndighet vara den vattenmyndighet inom vars vattendistrikt planområdet ligger eftersom blandningszonen anges i förvaltningsplanen hos denna vattenmyndighet (se dock förslag om vattenmyndighetens roll vid planläggning i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen i avsnitt 10.4.5).

Vid en prövning av en verksamhet eller åtgärd bör prövningsmyndigheten ta initiativ till en sådan ansökan om blandningszon endast om ansökan om tillstånd innehåller ett tydligt önskemål om ett sådant utpekande och innehåller ett tydligt underlag som visar att det är motiverat med ett sådant utpekande.

Se nedan om vattenmyndighetens roll i processen i dessa fall.

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.2.8 framgår av den CIS-vägledning som finns kring blandningszoner att, även om undantaget i huvudsak är tänkt för punktkällor som industrier/miljöfarlig verksamhet, kan det finnas skäl att peka ut sådana zoner även för diffusa utsläpp som når vattenförekomsten via en gemensam utsläppspunkt och som tillsammans ger upphov till en kumulativ belastning i likhet med en punktkälla.¹¹¹ Det kan då exempelvis handla om dagvattenutsläpp från ett industriområde med flera verksamheter. För utpekande av blandningszoner i samband med planläggning i detaljplan enligt plan- och bygglagen är det i första hand denna situation vi ser framför oss.

Enligt prioämnesdirektivet omfattar blandningszoner ämnen förtecknade i del A i bilaga I till direktivet (såsom kvicksilver). I svensk rätt återfinns dessa ämnen i bilaga 6 tabell I till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

Avgränsningen till dessa ämnen motiveras inte i prioämnesdirektivet och nämns inte heller i den revision av direktivet som just nu pågår. Problemet med avgränsningen är att s.k. särskilda förorenande ämnen (SFÄ) inte ingår i den grupp av ämnen som undantaget omfattar i nuläget. Detta trots att många särskilda förorenande ämnen medför samma problematik som de ämnen som utpekas i direktivet, dvs. de är svåra att få ned vid utsläppspunkten, men med hjälp av bästa möjliga teknik sker ingen överträdelse av försämrings- eller äventyrandeförbuden i övriga delar av vattenförekomsten. Vad vi förstår är huvudanledningen till att de särskilda förorenande ämnen inte ingår i uppräknningen av ämnen för undantaget att samtliga medlemsstater i dagsläget inte bedöms ha problem med dessa ämnen. De har därför i stället tagits upp på den s.k. SFÄ-listan som används för att bestämma god ekologisk status eller potential (se bilaga 2 punkten 7 tabell 1 till Havs- och vattenmyndighetens före-

¹¹¹ Se CIS-vägledning, "Technical Guidelines for the identification of mixing zones pursuant to Art. 4(4) of the Directive 2008/105/EC" (2010) s. 53.

skrifter om miljökvalitetsnormer). I kommissionens revision av prioämnesdirektivet är tanken att flytta särskilda förorenande ämnen till den kemiska statusbedömningen och därmed att de ska ingå i målet om god kemisk status i stället för god ekologisk status.

Utifrån det rättsläge som föreligger kring blandningszoner skulle en pragmatisk ansats kunna vara att inkludera särskilda förorenande ämnen tills denna fråga blivit prövad. En sådan ansats skulle, enligt vår bedömning, vara i linje med syftet med undantaget i prioämnesdirektivet. Detta eftersom syftet med undantaget är att underlätta för verksamheter som efterlever kraven om bästa möjliga teknik, samtidigt som de inte överträder försämrings- och äventyrandeförbuden för ytvattenförekomsten i övrigt. I och med att det också är närmast omöjligt att helt upphöra med utsläpp av vissa ämnen som inte omfattas av undantaget, men som räknas som särskilt förorenande ämnen, bedömer vi att det är rimligt att inkludera särskilt förorenande ämnen (avseende kemikalier) i blandningszonsundantaget (se skäl 10 i prioämnesdirektivet). Vi anser att detta också är i linje med den definition av särskilda förorenande ämnen som kommissionen har föreslagit. Enligt förslaget till definition är ett särskilt förorenande ämne ett ämne som inte är prioriterat på unionsnivå, men som utgör ett motsvarande ämne på medlemsstatsnivå (se artikel 2.30 b i förslaget).¹¹²

För tillämpning av det nya undantaget finns behov av vägledning, se mer om detta i avsnitt 10.14.6.

På motsvarande sätt som vid undantaget på grund av gränsöverskridande föroreningar, bör gälla att den myndighet som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd ska ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten om detta. Information om att verksamheten eller åtgärden tillåts lämnas enklast genom att beslutet lämnas till vattenmyndigheten.

Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd eller planlägger enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg med stöd av något av de två nämnda undan-

¹¹² Se Brussels, 26.10.2022 COM(2022) 540 final 2022/0344 (COD) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2000/60/EC establishing framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy.

tagen, ska på motsvarande sätt ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten om detta. För planläggning enligt plan- och bygglagen gäller motsvarande enligt 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen (se avsnitt 10.4.5).

Beslutet att tillämpa undantaget om blandningszon får överprövas respektive överklagas i samband med beslutet om planen eller tillståndet i övrigt.

Vattenmyndighetens beslut om blandningszon är inte överklagbart, se 17 § förordningen om vattendelegationer.

Följdändringar med anledning av de nya undantagen

På motsvarande sätt som vi har föreslagit i avsnitt 10.8.5 bör tillämpningsområdet för nuvarande bestämmelser i 4 kap. 13 och 16 §§ vattenförvaltningsförordningen utökas för att inkludera också dessa undantagssituationer. När det gäller utökningen av tillämpningsområdet för 4 kap. 13 § bör detta endast avse planläggning med stöd av väglagen eller lagen om byggande av järnväg. För planläggning enligt plan- och bygglagen bör det i stället finnas särskilda bestämmelser om vattenmyndighetens roll i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen (se förslag i avsnitt 10.4.5).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 kap. 2 a och 4 §§ och 4 kap. 12 a, 13 och 16 §§ vattenförvaltningsförordningen.

10.8.7 Beslut om förvaltning av vattenmiljö efter begäran om omprövning av miljökvalitetsnorm eller tillämpning av undantag från försämrings- eller äventyrandeförbudet

Förslag: Vattenmyndighetens beslut om förvaltningen av vattenmiljön efter en begäran om översyn och ändring av en miljökvalitetsnorm i 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen utökas till att också avse situationerna att en planläggande myndighet har inhämtat ett yttrande om normen eller att en myndighet eller kommun har beslutat om undantag från försämringsförbudet till följd av en gränsöverskridande förorening eller utsläpp i en blandningszon.

Bedömning: Nuvarande skyldighet för vattenmyndigheten i 4 kap. 14 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen att anmäla ärendet till regeringen om myndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm utökas inte till planläggningssituationen.

Som vi har beskrivit i avsnitten 4.12.3, 7.2.6 och 7.2.9 ska miljökvalitetsnormer vid behov omprövas. Detta ska bl.a. göras efter en begäran om yttrande med stöd av 19 kap. 5 § 7 eller 22 kap. 13 § miljöbalken. I avsnitt 10.7.3 har vi föreslagit att denna möjlighet bör utökas till planläggningssituationen genom en ny bestämmelse i 5 kap. miljöbalken.

Vattenmyndighetens hantering av en miljökvalitetsnorm efter en sådan begäran om yttrande framgår av 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen, se beskrivning i avsnitt 7.2.6. Som en följd av förslaget i avsnitt 10.7.3 gör vi bedömningen att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen bör utökas på motsvarande sätt.

I föregående avsnitt, 10.8.6, har vi föreslagit två nya undantag från försämringsförbudet för vattenmiljön vid gränsöverskridande föroreningar och vid utsläpp i blandningszon. Även dessa undantag avser både planläggning och prövning av verksamheter och åtgärder. Bestämmelsen i 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen bör därför utökas till att också avse sådana undantag och inte bara undantag för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt.

I avsnitt 10.8.5 har vi föreslagit ett nytt undantag från försämringsförbudet avseende konstruktions- och byggnadsarbeten. Vi gör

bedömningen att bestämmelsen i 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen inte bör utökas till att också avse detta undantag eftersom undantaget bygger på att fråga är om en sådan tillfällig och kortvarig försämring som inte ska behöva föranleda något särskilt beslut om förvaltningen av vattenmiljön. Däremot behöver yttrande inhämtas från berörd vattenmyndighet innan beslut fattas och vattenmyndigheten informeras om att undantaget har tillämpats (se förslag i 10.4.5 och 10.8.5).

Samtidigt som tillämpningsområdet för bestämmelsens första stycke bör utökas har under utredningsarbetet frågan uppkommit om det är rimligt att, på sätt som framgår av 4 kap. 14 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen, lämna yttrandena till regeringen för prövning om vattenmyndigheten gör bedömningen att normen inte bör ändras, se beskrivning i avsnitt 7.2.6.

Vi har övervägt att slopa detta krav. Som beskrivs i avsnitt 7.2.9 vore ett skäl för en sådan förändring att minska risken för utdragna tillståndsprocesser. Ett annat skäl vore att avlasta regeringen från prövning av denna typ av komplexa tekniska frågor som kräver särskild sakkompetens. Samtidigt fattar vattendelegationerna beslut om miljökvalitetsnormer på delegation direkt från regeringen, så det går att tolka bestämmelsen i 4 kap 14 § andra stycket vattenförvaltningsförordningen som att regeringen helt enkelt återtar delegationen av beslutsrätten i dessa situationer. Mot förslaget att slopa detta krav har våra experter även framfört att en sådan förändring skulle innebära att det aldrig skulle gå att ifrågasätta vattenmyndighetens bedömning i normfrågan och att detta skulle kunna få långtgående konsekvenser för olika typer av tillståndsärenden. Vi gör därför bedömningen att detta krav bör vara kvar när det gäller utredningar som lämnas till vattenmyndigheten med stöd av 22 kap 13 § miljöbalken. Om antalet tillståndsärenden till regeringen framöver skulle öka på ett sådant sätt att nuvarande process blir orimlig bör denna fråga lämpligen utredas särskilt.

När det gäller frågan om skyldigheten att lämna ärenden till regeringen också bör avse planärenden gör vi bedömningen att det inte finns skäl för att utöka skyldigheten på detta sätt. Huvudskälet för detta är att undvika ytterligare tidsförlängning av planprocesser som är viktiga för byggande och utveckling.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 14 § vattenförvaltningsförordningen.

10.8.8 Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram

Förslag: I 6 kap. vattenförvaltningsförordningen införs en ny möjlighet för en region, en kommun eller några kommuner tillsammans att, om det behövs för att uppnå en miljökvalitetsnorm, inom ett vattendistrikt fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv.

Ett sådant åtgärdsprogram ska innehålla den information som krävs enligt 5 kap. 9 § andra stycket 1–3 miljöbalken. Bestämmelserna i 6 kap. 1–10 §§ vattenförvaltningsförordningen gäller inte för åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammet ska vara förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.

Den som upprättar ett förslag till regionalt eller kommunalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.12 har åtgärdsprogramsregleringen som finns i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen ifrågasatts avseende sin effektivitet i flera tidigare utredningar.

Vi kan konstatera att det finns flera utmaningar i denna del. För det första innebär dagens reglering att de åtgärdsprogram som vattenmyndigheten tar fram endast är administrativa till sin karaktär och inte innehåller specifika åtgärder per vattenförekomst på det sätt som exempelvis åtgärdsprogrammen i Danmark gör. Detta riskerar att medföra att konkreta åtgärder inte vidtas i tillräcklig utsträckning.

Vidare har förenligheten mellan olika administrativa krav och gällande rätt ifrågasatts. Om det i åtgärdsprogrammet exempelvis anges att planläggning bör ske på visst sätt utan att detta har stöd i planlagstiftningen kan ifrågasättas om en sådan åtgärd är möjlig att besluta.

Vi kan konstatera att några kommuner har valt att ta fram ett lokalt åtgärdsprogram för att konkretisera åtgärdsprogrammet på avrinningsområdes- eller vattenförekomstnivå. Eftersom det saknas lagstöd för sådana lokala program behandlas de i praktiken som pla-

neringsunderlag. Vissa länsstyrelser har också tagit fram länsvisa program inom ramen för sitt miljömålsarbete där åtgärdsprogrammen för vatten utgör underlag (se 6 § förordning med länsstyrelseinstruktion).

Vi gör bedömningen att en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt bör ges författningsstöd för att kunna fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram. Ett sådant författningsstöd skulle lösa identifierade utmaningar och öka möjligheten att uppnå respektive vattenförekomsts miljökvalitetsnorm. Samtidigt skulle ett sådant regionalt eller lokalt åtgärdsprogram visa på myndigheternas arbete med de övergripande åtgärdsprogrammen.

De regionala eller lokala åtgärdsprogrammen bör fokusera på konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv. De kan också ta hänsyn till miljöproblem i avrinningsområdet som påverkar möjligheterna att uppnå normerna för en eller flera vattenförekomster. Det är av vikt att det regionala eller lokala åtgärdsprogrammet är förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.

Vi gör vidare bedömningen att det bör regleras att ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram bör innehålla den information som krävs enligt 5 kap. 9 § andra stycket 1–3 miljöbalken. Det innebär att programmet ska innehålla uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska följas, uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda samt uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormerna.

Vid upprättande av programmet bör myndigheten följa processen i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Detta innebär att den myndighet som upprättar ett förslag till regionalt eller kommunalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Det medför också att förslaget ska kungöras i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget. Därefter ska en särskild sammanställning redovisa syn-

punkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

Den process och det innehåll i åtgärdsprogrammet som föreskrivs i 6 kap. 1–10 §§ vattenförvaltningsförordningen för vattenmyndighetens arbete med att ta fram det övergripande åtgärdsprogrammet bör inte gälla för regionens eller kommunens arbete med att ta fram ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram.

Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram bör fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Avslutningsvis gör vi bedömningen att en specifik reglerad koppling till åtgärdsprogram som beslutas enligt 5 kap. miljöbalken inte bör föras in i plan- och bygglagen. I stället bör det vara upp till kommunen att välja lämpliga verktyg för genomförande av åtgärder i ett beslutat åtgärdsprogram.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 10 a och 10 b §§ vattenförvaltningsförordningen.

10.9 Följdändringar i miljöbalken

Förslag: I 5 kap. 3–7, 9 och 12 §§, 6 kap. 35 § och 16 kap. 8 § miljöbalken samt 22 kap. 25 § lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken görs följdändringar samt språkliga eller redaktionella ändringar med anledning av de nya bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken.

10.9.1 Följdändringar i 5 kap. miljöbalken

Som en följd av förslagen i avsnitt 10.7.2 och 10.7.3 behöver följdändringar göras i 5 kap. 3–7, 9 och 12 §§ miljöbalken. Dessa följdändringar beskrivs närmare nedan.

Följdändring i 5 kap. 3 § miljöbalken

I avsnitt 4.12.3 har vi beskrivit 5 kap. 3 § miljöbalken och kravet på myndigheter och kommuner att ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. I avsnitt 7.2.3 har vi beskrivit de utmaningar som följer med användningen av termen följa i detta sammanhang. För att undanröja eventuella oklarheter har vi i flera avsnitt, bl.a. i avsnitten 10.4.1 och 10.7.1, konstaterat att det finns skäl för att tydliggöra när termen följa innebär att en bestämmelse ska tillämpas respektive när termen följa innebär att en norm ska uppnås. Vi gör bedömningen att det även i 5 kap. 3 § miljöbalken finns skäl för att tydliggöra vad som avses och att det i detta sammanhang handlar om att myndigheterna och kommunerna ska ansvara för att uppnå miljökvalitetsnormerna. Termen följa bör således ersättas av termen uppnå i denna paragraf. Om myndigheterna och kommunerna inte uppnår miljökvalitetsnormerna har det skett en överträdelse av normerna. En överträdelse kan, beroende på hur den specifika miljökvalitetsnormen är reglerad, ske både om en norm överskrids och om en norm underskrids.

Följdändring i 5 kap. 4 § miljöbalken

I avsnitt 4.12.3 har vi beskrivit 5 kap. 4 § miljöbalken och det förbud mot försämring och äventyrande av kvaliteten på vattenmiljön som paragrafen innehåller. I avsnitt 7.2.4 har vi beskrivit de utmaningar vi har identifierat avseende tillämpningen av bestämmelsen. Utmaningarna avser i första hand frågan huruvida bestämmelsen är tillämplig vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Som vi har beskrivit i avsnitt 10.7.2 finns dock flera anledningar till att bestämmelsen inte har tillämpats vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Vi har också i samma avsnitt föreslagit att planläggningssituationen, oavsett om fråga är om planläggning i vägplan, järnvägsplan eller plan enligt plan- och bygglagen, regleras separat i en egen paragraf.

Samtidigt har vi gjort bedömningen att det finns skäl att samordna användningen av olika termer och uttryck i 5 kap. miljöbalken, se mer om detta i avsnitt 10.7.2.

Vi gör därför bedömningen att 5 kap. 4 § miljöbalken bör ändras i tre avseenden.

För det första bör uttrycket ”status eller potential” ersättas av termen kvalitet i första stycket. Skälet för detta är det behov av sam-

ordning av termer och uttryck som behöver göras mellan 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. I 5 kap. miljöbalken bör den övergripande termen kvalitet användas, medan termen i bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen bör brytas ner i olika delar exempelvis i uttrycket "status eller potential" (se förslag i avsnitt 10.11.2).

För det andra bör andra stycket ändras genom att det inledningsvis tydliggörs att de i stycket föreskrivna bestämmelserna och villkoren ska anges i ett beslut om att tillåta en ny eller ändrad verksamhet. Slutligen bör det avslutande uttrycket "inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr" ersättas av uttrycket "inte ska medföra en sådan otillåten påverkan som avses i första stycket" för att stämma bättre med det språkbruk som föreslås i hänvisningarna till föreslagna 5 kap. 3 a § miljöbalken i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen och i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen.

Följdändring i 5 kap. 5 § miljöbalken

I linje med de författningsändringar vi föreslår i 5 kap. 2 § miljöbalken (se avsnitt 10.7.1) gör vi bedömningen att det i 5 kap. 5 § miljöbalken bör tydliggöras att de miljökvalitetsnormer som avses i denna paragraf alltid är s.k. gränsvärdesnormer. Redan i dag framgår det genom hänvisningen till 5 kap. 2 § första stycket 1, men vi gör bedömningen att detta blir ännu tydligare om termen gränsvärdesnorm används i bestämmelsen.

Vi gör också bedömningen att språkbruket i 5 kap. 5 § miljöbalken bör justeras i ett antal avseenden för överensstämmelse med de övriga förslag som vi har lämnat på ändringar i 5 kap. miljöbalken. De språkliga ändringarna innebär för det första att termen följa bör ersättas av uttrycket "inte överträda" respektive "uppnå". På detta sätt blir det tydligare att om en gränsvärdesnorm inte är uppnådd har en överträdelse av den skett (se motivering i avsnitt 10.7.1). För bättre överensstämmelse med språkbruket i 5 kap. 4 § miljöbalken bör också utformningen av inledningen av paragrafens andra stycke förenklas.

Slutligen bör uttrycket "kompenserande åtgärder" kompletteras med termen skyddsåtgärder (se motivering i avsnitt 10.7.2). Även om termen kompensationsåtgärd respektive uttrycket "kompanse-

rande åtgärder” inte används på annat ställe i 5 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att det bör behållas i denna bestämmelse för att inte begränsa möjligheterna att uppnå gränsvärdesnormer.

Följdändring i 5 kap. 6 § miljöbalken

I 5 kap. 6 § miljöbalken återfinns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljön. Med anledning av förslaget i avsnitt 10.7.2 att reglera kraven på miljökvalitet för vatten i samband med planläggning i en egen paragraf i 5 kap. miljöbalken gör vi bedömningen att tillämpningsområdet för 5 kap. 6 § miljöbalken bör utökas till att också avse denna paragraf.

De föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet finns i vattenförvaltningsförordningen. I avsnitt 10.8.4–10.8.6 har vi lämnat förslag både på nya undantag och på ändringar av befintliga undantag i vattenförvaltningsförordningen.

Följdändring i 5 kap. 7, 9 och 12 §§ miljöbalken

Även i 5 kap. 7, 9 och 12 §§ miljöbalken bör språkbruket justeras genom att termen följa bör ersättas av termen ”uppnå”. Motiveringen för detta finns i avsnitt 10.4.1.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3–7, 9 och 12 §§ miljöbalken.

10.9.2 Följdändring i andra kapitel i miljöbalken

Till följd av de ändringar i 5 kap. miljöbalken som vi har föreslagit i avsnitt 10.7 behöver vissa följdändringar göras även i andra kapitel i miljöbalken. Detta gäller för 6 kap. 35 §, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 och 10 §§ miljöbalken.

I 6 kap. 35 § miljöbalken återfinns uttrycket ”en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs”. I linje med ändringarna i 5 kap. miljöbalken (se avsnitten 10.7 och 10.9.2) bör detta ändras till ”bestäm-

melserna om miljö kvalitet i 5 kap. överträds”. Genom ändringen tydliggörs dels att försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön ingår, dels att det inte handlar om en skyldighet att uppnå miljö kvalitetsnormerna utan om att inte överträda dem. Motsvarande ändringar bör göras i 7 kap. 19 § och 24 kap. 5 och 10 §§ miljö balken. Även i dessa paragrafer bör uttrycken ”en miljö kvalitetsnorm inte följs” respektive ”följa en miljö kvalitetsnorm” ersättas av uttrycken ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. överträds” respektive ”inte överträda bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap.”.

I 16 kap. 8 § miljö balken återfinns uttrycket ”följa miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ”. I linje med ändringarna i 5 kap. miljö balken (se avsnitten 10.7 och 10.9.1) bör detta ändras till ”uppnå miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ”. Att de åtgärder som avses i paragrafen inte får medföra en överträdelse av försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a och 4 §§ miljö balken får anses underförstått.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 6 kap. 35 §, 7 kap. 19 §, 16 kap. 8 § och 24 kap. 5 och 10 §§ miljö balken.

10.9.3 Följdändring i 22 kap. 25 § lagen (2018:1408) om ändring i miljö balken

Vi har noterat att 22 kap. 25 § första stycket 9 miljö balken kommer att ändras med ikraftträdande från den 1 januari 2029. I punkten anges, enligt gällande lydelse, att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra någon sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket miljö balken.

Den beslutade ändringen innebär att hänvisningen till bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljö balken tas bort och ersätts av regleringen att ”En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att verksamheten inte ska äventyra möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämma vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm”.

Av förarbetena till ändringen framgår inte varför ändringen i punkten har gjorts eller om någon ändring i sak är avsedd.¹¹³

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.2.4 går det inte att likställa en miljökvalitetsnorm med de förbud som i dag finns i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken. När både miljökvalitetsnormer och de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden avses har vi i våra förslag därför konsekvent använt uttrycket ”bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap. miljöbalken” (se exempelvis förslaget till ändring av 2 kap. 10 § PBL i avsnitt 10.4.1). I 22 kap. 25 § första stycket 9 miljöbalken är avsikten att endast hänvisa till de aktuella förbuden i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken för verksamheter och åtgärder. Vi gör därför bedömningen att den aktuella punkten i 22 kap. 25 § miljöbalken inte bör ändras på sätt som nu gäller från den 1 januari 2029.

Däremot gör vi bedömningen att det språkbruk som används vid hänvisning till bestämmelsen om försämrings- och äventyrandeförbudet i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken bör ändras som en följd av övriga föreslagna hänvisningar till detta stycke, se exempelvis hänvisningen i 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken respektive i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen. Denna ändring i 22 kap. 25 § miljöbalken kan göras med ikraftträdande både direkt i samband med övriga ändringar i miljöbalken och senare från den 1 januari 2029 i aktuell ändringslag. I vårt författningsförslag har vi valt att nöja oss med att föreslå en sådan språklig ändring i ändringsförfattningen från den 1 januari 2029.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 22 kap. 25 § lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken.

¹¹³ Se prop. 2017/18:243 s. 215, 216 och 228.

10.10 Följdändringar i andra lagar

10.10.1 Inledning

Vi har identifierat 60 lagar som innehåller en eller flera hänvisningar till miljöbalken. I 16 av dessa lagar finns hänvisningar som behöver ändras antingen som en följd av våra föreslagna ändringar i 5 kap. miljöbalken eller som en följd av tidigare felaktiga hänvisningar till bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, se beskrivning i detta avsnitt.

I de 31 lagar som innehåller en eller flera hänvisningar till plan- och bygglagen ser vi inte behov av någon följdändring med anledning av våra förslag. Motsvarande gäller för de tre lagar som innehåller hänvisningar till lagen om allmänna vattentjänster.

I avsnitt 10.11 beskriver vi behovet av följdändringar på förordningsnivå.

10.10.2 Ändringar i väglagen

Förslag: I 3 a § väglagen tydliggörs att både 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken samt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och annan prövning. Vidare tydliggörs att fastställande av vägplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken, men inte vid tillämpningen av 5 kap. miljöbalken.

I och med de ändringar som vi föreslår i 5 kap. miljöbalken avseende fysisk planering (se avsnitt 10.7) gör vi bedömningen att följdändringar behöver göras i 3 a § väglagen. För det första bör tydliggöras att tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken avser både planläggningssituationen och annan prövning, dvs. prövning av verksamheter och åtgärder.

För det andra bör förtydligas att inte bara bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken utan också föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och annan prövning enligt väglagen. På så sätt tydliggörs kopplingen till olika bestämmelser om miljö kvalitetsnormer

och prövningsmyndighetens möjlighet att exempelvis tillämpa undantagen från försämrings- och äventyrandeförbuden i vattenförvaltningsförordningen.

För det tredje bör tydliggöras att bestämmelsen om att fastställande av vägplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken endast gäller vid tillämpningen av 2–4 kap. miljöbalken. Genom denna följdändring blir det tydligt att fastställande av vägplan inte ska jämföras med meddelande av tillstånd vid tillämpningen av 5 kap. miljöbalken. Detta då det i stället, med våra förslag, finns särskilda bestämmelser i 5 kap. miljöbalken som avser just planläggningssituationen även vid planläggning i vägplan.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 a § väglagen.

10.10.3 Ändringar i lagen om byggande av järnväg

Förslag: I 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg tydliggörs att både 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken samt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. Vidare tydliggörs att fastställande av järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken, men inte vid tillämpningen av 5 kap. miljöbalken.

I 1 kap. 4 a § lagen om byggande av järnväg justeras vidare en felaktig paragrafhänvisning till 5 kap. miljöbalken.

Förtydligande om vilka bestämmelser i 5 kap. miljöbalken som bör tillämpas

I och med de ändringar som vi föreslår i 5 kap. miljöbalken avseende fysisk planering (se avsnitten 10.7.2 och 10.7.3) gör vi bedömningen att hänvisningen i 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg till 5 kap. miljöbalken behöver uppdateras. I lagen bör tydliggöras att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljö-

balken ska tillämpas vid planläggning eller annan prövning enligt lagen. På så sätt ges myndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i föreslagna 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken som finns i vattenförvaltningsförordningen. På så sätt tydliggörs också att myndigheten behöver beakta de miljö-kvalitetsnormer som tas fram av exempelvis vattenmyndigheterna likväl som exempelvis gränsvärdenormer för annan miljö än vattenmiljö.

I 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg behöver också tydliggöras att bestämmelsen om att fastställande av järnvägsplan ska jämsställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken endast gäller vid tillämpningen av 2–4 kap. miljöbalken. Genom denna följdändring blir det tydligt att fastställande av järnvägsplan inte ska jämsställas med meddelande av tillstånd vid tillämpningen av 5 kap. miljöbalken. Detta då det i stället, med våra förslag, finns särskilda bestämmelser i 5 kap. miljöbalken som avser just planläggningssituationen.

Felaktig paragrafhänvisning

I 1 kap. 4 a § andra stycket lagen om byggande av järnväg finns en hänvisning till 5 kap. 15 § miljöbalken. Vi gör bedömningen att denna hänvisning har blivit fel på samma sätt som hänvisningen i 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen har blivit fel (se avsnitt 10.10.4). I 5 kap. 15 § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. karakterisering av vattenområden. Vi gör bedömningen att hänvisningen i stället bör vara till 5 kap. 18 § miljöbalken (jfr 13 a § väglagen). I 5 kap. 18 § miljöbalken regleras att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt miljöbalken ska se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. miljöbalken och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 3 och 4 a §§ lagen om byggande av järnväg.

10.10.4 Ändring i minerallagen

Förslag: En felaktig hänvisning till 5 kap. miljöbalken justeras i 4 kap. 2 § minerallagen.

I 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen finns en hänvisning till 5 kap. 15 § miljöbalken. Vi gör bedömningen att denna hänvisning har blivit fel på samma sätt som hänvisningen i 1 kap. 4 a § andra stycket lagen om byggande av järnväg har blivit fel (se avsnitt 10.10.3). Hänvisningen bör i stället vara till 5 kap. 18 § miljöbalken (jfr 13 a § andra stycket väglagen).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 2 § minerallagen.

10.10.5 Ändringar i ellagen

Förslag: I 1 kap. 17 och 2 kap. 35 §§ ellagen tydliggörs att både 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken samt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken ska tillämpas vid prövning av frågor om beviljande av nätkoncession respektive vid omprövning av en nätkoncession för linje.

Som en följd av de ändringar som vi föreslår i 5 kap. miljöbalken avseende regleringen av planläggningssituationen (se avsnitten 10.7.2 och 10.7.3) gör vi bedömningen att hänvisningen till 5 kap. miljöbalken behöver uppdateras i ellagen. Av lagen behöver framgå att de föreslagna bestämmelser som mer specifikt avser planläggning (jfr föreslagna 5 kap. 3 a och 3 b §§ MB) inte är tillämpliga vid prövning av nätkoncession. I ellagen bör också tydliggöras att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas vid prövningen. På så sätt ges prövningsmyndigheten möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken som framgår av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Myndigheten behöver också beakta de miljökvalitetsnormer som tas fram av exempelvis vattenmyndigheterna.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 17 § och 2 kap. 35 § ellagen.

10.10.6 Ändringar i övriga lagar

Förslag: I lagen om kontinentalsockeln, lagen om vissa rörledningar, skogsvårdslagen, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen om kärnteknisk verksamhet, lagen om Sveriges ekonomiska zon, naturgaslagen, luftfartslagen och strålskyddslagen görs följdändringar i form av uppdaterade paragrafhänvisningar och ändrat språkbruk som en följd av föreslagna ändringar i 5 kap. miljöbalken.

Ändrade paragrafhänvisningar

Bestämmelserna om miljökvalitet i lagen om kontinentalsockeln, lagen om vissa rörledningar, skogsvårdslagen, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen om kärnteknisk verksamhet, lagen om Sveriges ekonomiska zon, naturgaslagen, luftfartslagen och strålskyddslagen avser inte planläggning. Med anledning av de nya föreslagna bestämmelserna om bedömning av miljökvalitet vid planläggning i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken behöver hänvisningarna till 5 kap. miljöbalken i flera av dessa lagar justeras så att dessa två bestämmelser exkluderas i uppräknningen.

Vidare bör i samma lagar tydliggöras att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt dessa lagar, jfr förslag i avsnitt 10.9.1.

Ändrat språkbruk

På motsvarande sätt som i andra bestämmelser bör i dessa lagar uttrycket ”miljökvalitetsnormer uppnås” användas i stället för nuvarande uttryck ”miljökvalitetsnormer följs”. På detta sätt blir det tydligare att det handlar om mål och gränsvärden som ska nås. I stället för uttrycket ”inte följs” bör termen ”överträdas” användas.

I stället för att använda uttrycket ”miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken” respektive miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken används benämningarna gränsvärdesnormer respektive målsättningsnormer.

Se avsnitt 10.7.1 för ytterligare motivering.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 3 a och 4 a §§ lagen om kontinentalsockeln, 4 och 7 §§ lagen om vissa rörledningar, 17 § skogsvårdslagen, 1 a § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, 5 b § lagen om kärnteknisk verksamhet, 5 a och 6 §§ lagen om Sveriges ekonomiska zon, 2 kap. 7 § naturgaslagen, 6 kap. 6 § luftfartslagen och 6 kap. 10 § strålskyddslagen.

10.11 Följdändringar på förordningsnivå

10.11.1 Inledning

Vi har identifierat cirka 140 förordningar som innehåller hänvisningar till miljöbalken, 46 förordningar som hänvisar till plan- och bygglagen och fyra förordningar som hänvisar till lagen om allmänna vattentjänster.

Utöver ändringar i förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, vattenförvaltningsförordningen, förordningen om allmänna vattentjänster, luftkvalitetsförordningen, havsmiljöförordningen, plan- och byggförordningen och miljöbedömningsförordningen, omfattar inte våra förslag ändringar på förordningsnivå. I detta avsnitt beskriver vi föreslagna följdändringar i vattenförvaltningsförordningen, luftkvalitetsförordningen havsmiljöförordningen och miljöbedömningsförordningen. Vi gör också en bedömning av behovet av fortsatt tillämpning av förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

10.11.2 Följdändringar i vattenförvaltningsförordningen

Förslag: I 22 paragrafer samt i bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen justeras paragrafhänvisningar som en följd av de nya bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Även redaktionella och språkliga ändringar görs. Där det i nuvarande bestämmelser anges tidpunkter som har passerat slopas dessa, om tidpunkterna inte är av betydelse för framtida beslut. Några EU-direktivhänvisningar uppdateras. Även vissa rubriker justeras språkligt.

I avsnitten 7.2.2 och 7.2.12 beskriver vi att det finns brister i samordningen mellan terminologin i vattenförvaltningsförordningen och 5 kap. miljöbalken samt i förhållande till terminologin i vattendirektivet.

Exempelvis används inte termerna uppnå och uppfylla på ett konsekvent och enhetligt sätt. I miljöbalken används termen uppfylla avseende formella nationella och internationella krav och förpliktelser medan termen uppnå används i situationen att ett visst miljötillstånd i naturen ska nås. Exempelvis anges i 5 kap. 4 § miljöbalken att äventyrandeförbudet ska prövas mot möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. I vattenförvaltningsförordningen följs dock inte denna princip. Vi gör bedömningen att det finns skäl för att samordna användningen av dessa termer i vattenförvaltningsförordningen med hur de används i 5 kap. miljöbalken. På flera ställen i vattenförvaltningsförordningen bör därför termen uppfylla ersättas av termen uppnå.

När det gäller miljökvalitetsnormer för vatten i skyddade områden enligt 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen gör vi bedömningen att normerna och målen uppnås, inte genom att omvandla exempelvis bevarandemål för Natura 2000-områden till miljökvalitetsnormer utan snarare genom att åstadkomma överensstämmelse med sådana mål (eller normer) som omfattas av bestämmelsen enligt artikel 4.1 c vattendirektivet. Enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport *Att fastställa miljökvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper* innebär det att miljökvalitetsnormerna ska tillgodose de vattenrelaterade ekologiska behov som arter och naturtyper i Natura 2000-områden

har, för att kunna bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus.¹¹⁴

En annan brist i samordningen av terminologin mellan 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen är att termerna kvalitet eller tillstånd ofta används vid bedömningen av en vattenmiljö i vattenförvaltningsförordningen, medan den term som används i detta sammanhang både i 5 kap. miljöbalken och vattendirektivet som huvudregel är termen status. Den enda situation vid vilken termen tillstånd används om en vattenförekomsts status är när man avser dess naturliga tillstånd. Vi gör bedömningen att termen tillstånd i vattenförvaltningsförordningen därför bör ersättas av termen status när avsikten är att beskriva statusen på en vattenmiljö och fråga inte är om vattenförekomstens naturliga tillstånd.

När det gäller termen kvalitet gör vi bedömningen att denna innefattar både en vattenförekomsts status och potential (jfr 5 kap. 4 § MB). I 5 kap. miljöbalken och i de bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen som antingen hänvisar till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken eller som på en övergripande nivå beskriver vad som avses med kvaliteten på ytvatten respektive grundvatten i vattenförvaltningsförordningen, gör vi därför bedömningen att det är lämpligt att använda den övergripande termen kvalitet (jfr förslag i avsnitt 10.9.1). Vi gör också bedömningen att termen kvalitet bör bibehållas på de ställen i vattenförvaltningsförordningen där användningen direkt motsvarar vad som framgår av vattendirektivet (jfr definitionen av ekologisk status i 1 kap. 4 § VFF) eller badvattendirektivet (jfr 5 kap. 6 a § VFF). I övrigt gör vi bedömningen att termen kvalitet genomgående bör ersättas av termen status eller av uttrycket ”status eller potential” beroende på om avsikten är att beskriva ytvattenförekomstens övergripande status, ekologiska potential eller endast dess specifika kemiska status. I termen status inkluderas både ekologisk status eller potential och kemisk status för ytvatten och kvantitativ och kemisk status för grundvatten om inte annat specifikt anges. På flera ställen i vattenförvaltningsförordningen finns skäl för att precisera detta uttryck ytterligare och ange om det är fråga om exempelvis kemisk, kvantitativ eller ekologisk status eller ekologisk potential. För kraftigt modifierade vatten används exempelvis det specificerade uttrycket ekologisk potential.

¹¹⁴ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:23, s. 46–48.

På något ställe i vattenförvaltningsförordningen bör termen sammansättning ersättas av termen status för bättre överensstämmelse med vattendirektivet (jfr 1 kap. 5 § VFF).

En ytterligare brist är att uttrycken "orimliga kostnader" och "höga kostnader" (se 4 kap. 3 och 10 §§ VFF) inte är i överensstämmelse med vattendirektivets uttryck "oproportionerliga kostnader" (se artikel 4 i vattendirektivet och förslag i avsnitt 10.8.4). Valet av uttryck i svensk reglering kan i stället uppfattas som strängare och mer långtgående än det som används i direktivet. Vi ser inga skäl för strängare krav i Sverige än inom EU i övrigt i denna del och gör därför bedömningen att uttrycken "orimliga kostnader" och "höga kostnader" bör ersättas av uttrycket "utan att medföra kostnader som är högre än värdet av målet/nyttan" som är ett mer vanligt förekommande uttryck i svensk rätt och ligger mer i linje med vad som inom samhällsekonomisk analys vanligtvis används som gräns för att avgöra samhällsekonomisk lönsamhet än uttrycket "oproportionerliga kostnader". Uttrycken "oproportionerliga kostnader" och "utan att medföra kostnader som är högre än värdet av målet/nyttan" får dock anses ha samma innebörd.

Som en följd av förslagen i avsnitten 10.7.1 och 10.8.2 gör vi också bedömningen att termen kvalitetskrav bör ersättas av termen miljö-kvalitetsnorm. Om fråga i bestämmelsen endast är om ett slags miljö-kvalitetsnorm används i stället den specifika termen för denna miljö-kvalitetsnorm (jfr förslag i avsnitt 10.7.1).

Vi gör också bedömningen att de tidpunkter som anges i flera bestämmelser i vattenförvaltningsförordningen och som har passerat, bör tas bort om de inte fyller en särskild funktion för framtida beslut. Detta gäller exempelvis tidpunkterna för uppnående av kemisk ytvattenstatus i 4 kap. 4 § första stycket 2 och 3 vattenförvaltningsförordningen. Enligt nuvarande bestämmelser finns tidpunkter angivna i två olika punkter. Eftersom båda tidpunkterna har passerat finns inte skäl för en uppdelning i två punkter. Att nuvarande bestämmelser kommer att fortsätta att gälla för redan fattade beslut framgår av övergångsbestämmelserna, se avsnitt 11.2.3.

Slutligen gör vi bedömningen att det finns behov av justeringar i hänvisningarna till vattendirektivet, grundvattendirektivet och prio-ämnesdirektivet i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Detta gäller för 4 kap. 4 a och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen.

I 4 kap. 4 a § vattenförvaltningsförordningen tas hänvisningen till prioämnesdirektivet bort för att tydliggöra att förklarandet av en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord endast påverkar vattenförekomstens ekologiska status. Ytvattenförekomstens kemiska status regleras i 4 kap. 4 § första stycket 2 vattenförvaltningsförordningen.

I 4 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen behöver två hänvisningsändringar göras. För det första bör nuvarande hänvisning till bilaga IV till grundvattendirektivet i 4 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen slopas eftersom den har blivit fel. Bilaga IV till grundvattendirektivet avser frågan om att ”vända en negativ trend” och inte frågan om att fastställa en miljökvalitetsnorm för grundvatten enligt 5 kap. 2 § miljöbalken som bestämmelsen i 4 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen avser.

För det andra bör hänvisningen till grundvattendirektivet utökas till artikel 3 eftersom artikel 3 innehåller kriterierna för bedömning av kemisk grundvattenstatus och i sin tur hänvisar till bilaga II till grundvattendirektivet. Artikel 3 nämns också i rubriken i del A-B i bilaga II till grundvattendirektivet. Artikel 3 beskriver tillsammans med artikel 2.1 och 2.2 att både tröskelvärde och miljökvalitetsnormer utgör kriterier för en god kemisk ytvattenstatus och kvalitetsnormer för grundvatten. Enligt EU-domstolen ska överskridandet av en enda miljökvalitetsnorm eller ett enda tröskelvärde anses utgöra ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga försämring av en grundvattenförekomsts status.¹¹⁵ Till skillnad från 5 kap. 4 § miljöbalken - som utgår ifrån vattnets nuvarande status vid bedömningen av om en försämring riskerar att inträffa - sker bedömningen avseende kemisk grundvattenstatus utifrån fastställda miljökvalitetsnormer och tröskelvärden. Artikel 3 beskriver helt enkelt kriterierna för bedömning av kemisk grundvattenstatus och utgör på så sätt en viktig referens vid upprättandet av normen god kemisk grundvattenstatus. Den bör därför nämnas i 4 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen och inte som nu genom en indirekt hänvisning till en bilaga. Det medför att det enligt svensk rätt är mer rimligt att kategorisera tröskelvärden och miljökvalitetsnormer för grundvatten som gränsvärdesnormer för grundvatten. Avseende kvantitativ grundvattenstatus tydliggörs att denna norm är en resultatnorm.

¹¹⁵ EU-domstolens dom i mål C-535/18, p. 110 och 119.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 4 och 5 §§, 2 kap. 4 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 1, 3, 4, 4 a, 5, 6, 6 a, 7, 8, 8 a, 8 b, 9, 10 och 15 §§, 6 kap. 1 §, 7 kap. 1 §, 8 kap. 3 och 6 §§ samt bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen.

10.11.3 Följdändring i luftkvalitetsförordningen

Förslag: I luftkvalitetsförordningen görs följdändringar i form av ändrat språkbruk som en följd av föreslagna ändringar i 5 kap. miljöbalken.

På motsvarande sätt som gäller för följdändringarna i ett antal lagar enligt avsnitt 10.10.6 behöver följdändringar göras också av språkbruket i luftkvalitetsförordningen, jfr också följdändringarna i avsnitt 10.11.2.

10.11.4 Ändring i havsmiljöförordningen

Förslag: En felaktig hänvisning till 5 kap. miljöbalken justeras.

I 26 § havsmiljöförordningen, som reglerar samrådet vid framtagandet av åtgärdsprogram för havsmiljön, hänvisas till 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken. Nämda bestämmelse i 5 kap. miljöbalken reglerar försämrings- och äventyrandeförbuden vid prövning av verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön och paragrafen har inte något tredje stycke. Hänvisningen har således blivit fel. Den samrådsbestämmelse som hänvisningen i förordningen avser finns i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Vi gör därför bedömningen att paragrafhänvisningen i 26 § havsmiljöförordningen bör ändras till 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 26 § havsmiljöförordningen.

10.11.5 Upphävande av förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Förslag: förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten upphävs.

I avsnitt 7.2.2 har vi beskrivit att det finns särskilda bestämmelser om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten i förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten *Översyn av förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten*¹¹⁶ föreslagit bl.a. att förordningen upphävs. Även vid samtal med våra experter och med ansvarigt departementet har framkommit att bestämmelserna i denna förordning inte längre tillämpas utan har blivit obsoleta. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förordningen, liksom bestämmelser i andra förordningar som hänvisar till denna, bör upphävas.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

10.11.6 Följdändring i miljöbedömningsförordningen

Förslag: I miljöbedömningsförordningen ändras 5 § för att tydliggöra att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid den undersökning som avses i bestämmelsen.

Som vi har angett i avsnitt 4.12.6 är syftet med en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Vid planläggning ska en strategisk miljöbedömning tas fram om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vid planläggning enligt plan- och byggregelverket har i plan- och byggförordningen reglerats att vissa slag av detaljplaner ska eller inte

¹¹⁶ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:16.

ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (2 kap. 4 b–5 §§ plan- och byggförordningen). För andra detaljplaner gäller att myndigheten eller kommunen ska undersöka om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Identifieringen av omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan vid en sådan undersökning ska utgå ifrån kriterier som anges i 5 § miljöbedömningsförordningen. Av punkten 8 i den paragrafen framgår att identifieringen bl.a. ska utgå ifrån det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av överskridna miljökvalitetsnormer.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.9 kan vi konstatera att det i dag är oklart om uttrycket ”överskridna miljökvalitetsnormer” innefattar försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. miljöbalken. Vi gör bedömningen att detta behöver förtydligas i 5 § miljöbedömningsförordningen på sätt som vi föreslagit i avsnitt 10.4.1, dvs. att termen miljökvalitetsnorm ersätts av termen miljökvalitet.

Vi gör samtidigt bedömningen att utformningen av 5 § miljöbedömningsförordningen bör justeras så att tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken blir mer allmängiltiga vid undersökningen. Regleringen bör därför lyftas ut från punkten 8 och placeras i ett nytt andra stycke som innebär att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid undersökningen. Innebörden av regleringen bör vara att om det finns en risk för ett äventyrande eller en försämring då föreligger en betydande miljöpåverkan.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 5 § miljöbedömningsförordningen.

10.12 Frågor för framtida översyn

Bedömning: Ytterligare frågor med koppling till miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning kan behöva utredas.

10.12.1 Inledning

Under vårt utredningsarbete har vi identifierat ett stort antal frågor med mer eller mindre stark koppling till frågor om miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning som skulle behöva utredas, men där antingen vår utredningstid inte har räckt till eller frågan ligger utanför våra utredningsdirektiv. Frågorna beskrivs kortfattat i detta avsnitt.

10.12.2 Behov av klimatanpassning i redan planlagda områden

Bestämmelser om klimatanpassning i plan- och bygglagen avser i första hand planläggning. Det är svårare att få in klimatanpassningsperspektivet i efterhand när översiktsplaner eller detaljplaner redan har upprättats.

Kommunen har dock möjlighet att upphäva befintliga detaljplaner efter att planernas genomförandetid gått ut (5 kap. 38 och 38 b §§ PBL). Även under genomförandetiden kan kommunen ändra i gällande detaljplaner, dock endast med fastighetsägarens samtycke eller om nya förutsättningar av betydande vikt framkommer. Detta innebär, något förenklat, att kommunen har möjlighet att ändra olämpliga detaljplaner och därmed undvika att ny bebyggelse uppförs inom äldre detaljplaner som visat sig vara olämpliga med hänsyn till klimatrelaterade risker. Denna typ av planändringar görs dock sällan. Skälen för det är flera, men ett är de omfattande resurser en sådan process tar i anspråk.

Vi har lämnat flera förslag för att öka kommunernas möjligheter att vidta klimatrelaterade åtgärder i befintlig bebyggelse, se exempelvis förslagen i avsnitten 10.4.7 och 10.4.8. Samtidigt återstår ytterligare utmaningar för att åstadkomma den klimatanpassning som behövs i äldre bebyggelse - särskilt i kustkommuner.¹¹⁷

Denna fråga kan därför behöva utredas vidare i särskild ordning.

¹¹⁷ Jfr Nationella expertrådets första rapport 2022 s. 89 och 449 och begäran i protokoll från Göteborgs stad till regeringen den 17 maj 2023 § 410, 0119/22.

10.12.3 Behövs reglering av avsaltningsanläggningar?

I kustområden med problem med vattenbrist kan avsaltning vara ett alternativ för att tillgodose dricksvattenförsörjningen. Flera allmänna avsaltningsanläggningar har tagits i bruk i Sverige under de senaste åren och samtidigt bedöms det bli allt vanligare att mindre samfälliga avsaltningsanläggningar används både till befintlig bebyggelse och till kommande exploateringar.

Frågan är vilka utmaningar som finns med avsaltningsanläggningar och om det skulle behövas en särskild reglering av dessa.

En utmaning är att användandet av en avsaltningsanläggning som alternativ till ordinarie vattenförsörjningsmetoder i vissa kommuner tolkas som olämpligt mot bakgrund av nuvarande bestämmelser och förarbeten som innebär att det är markens förutsättningar som är avgörande i lokaliserings- och lämplighetsbedömningen enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen.

En annan utmaning är att det i dagsläget är oklart om vattenförsörjning för en byggnad genom en avsaltningsanläggning är en tillräckligt robust och hållbar vattenförsörjningslösning rent tekniskt. I denna del råder det olika uppfattningar. Vissa experter gör bedömningen att avsaltningsanläggningar för dricksvatten inte är en långsiktigt hållbar lösning. Avsaltningsanläggningar kräver kontinuerlig skötsel och tillsyn samt kräver mycket energi. Av detta skäl kan det också ifrågasättas om vattenförsörjning med stöd av avsaltningsanläggning är en robust lösning som är förenlig med hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken. Att avsalta grundvatten medför dessutom en risk för negativ påverkan på grundvattenförekomsten, vilket kan påverka omkringliggande fastigheters möjlighet att anordna vattenförsörjning.

Samtidigt framförs att vattenförsörjning med stöd av en avsaltningsanläggning är en teknik som har funnits under lång tid och som kan drivas med hållbar energi samt är en förutsättning för att människor ska kunna bo och verka exempelvis i skärgårdsområden.

Vi kan konstatera att det finns olika utmaningar kopplade till frågan om avsaltning av vatten för hushållsbruk. I förhållande till andra anläggningar för enskilt bruk är det dock oklart om dessa utmaningar är mer av teknisk än juridisk natur. Det är också oklart om tillåtande av vattenförsörjning genom en avsaltningsanläggning bör vara något som tillåts generellt eller som bör förbehållas kommuner

eller områden med särskilda utmaningar när det gäller vattenförsörjningen. Frågan behöver bli föremål för framtida översyn.

10.12.4 Behöver upplägget för va-taxorna justeras?

Under utredningsarbetet har framförts att kommunernas olika va-taxor ofta är komplicerade. Detta är problematiskt för dem som vill förstå och jämföra dem, men innebär också en stor kommunikativ utmaning för många va-huvudmän.

Det har också framförts att taxorna kan upplevas som orättvisa eftersom det normalt inte görs någon skillnad i avgift mellan fastighetsägare till ny bebyggelse som har fått kostnader till följd av nya krav på dagvattenhantering och fastighetsägare till befintlig bebyggelse som inte har haft motsvarande kostnader.

Vidare uppfattas kraven på vilka kostnader som får täckas av va-avgiften delvis som orimligt begränsande. Exempelvis är det tillåtet att under kortare tid göra fonderingar för nyinvesteringar, men inte för renovering eller för att ersätta utrustning och anläggningar som har nått sin tekniska livslängd med en mer hållbar lösning.

Slutligen har det framförts att det är problematiskt att va-taxorna inte alltid är incitamentsbaserad för hushållning med vatten. I dag kan det på vissa platser i stället vara så att det till och med blir billigare ju mer vatten man använder.

Vi har redogjort för kopplingen mellan regelverket för va-avgifterna och vattendirektivet i avsnitt 4.2.5 och i lagen om allmänna vattentjänster i avsnitt 4.13.6. Av beskrivningen framgår att utgångspunkten i svensk rätt är att avgiften ska motsvara självkostnaden för att ordna och driva va-anläggningen (jfr 30 § LAV), medan utgångspunkten i vattendirektivet också innehåller krav på hänsyn till miljö- och resurskostnader och ett krav på kostnadstäckning som en del i att nå en god vattenhushållning.

Även EU-kommissionen har i ett överträdelseärende avseende det svenska genomförandet av vattendirektivet bl.a. haft synpunkter på den svenska regleringen om avgifter för va-tjänster i lagen om allmänna vattentjänster.¹¹⁸

¹¹⁸ Se SG-Greffe(2016)D/14313, Överträdelse nummer 2007/2239 och Sveriges svar i ärende M 2016/02347/R.

Enligt Svenskt Vatten behöver taxorna också anpassas utifrån investeringsbehovet på kommunens va-anläggningar de närmaste 20 åren. Svenskt Vatten bedömer att förändringarna av taxorna under 2022 ligger under den nivå som är nödvändig för att på nationell nivå klara investeringsbehoven, dvs. 4 procent per år plus inflation. Anledningar till detta är den senaste tidens utveckling med oro i omvärlden, leveransproblem och dramatiska kostnadsökningar, vilka i sin tur aktualiserar ytterligare behov av att stärka va-organisationernas kapacitet och förmåga att klara av sina uppdrag. Svenskt Vatten konstaterar också att taxornas utformning är en rejäl framtidsutmaning.¹¹⁹

Vi kan konstatera att det finns flera utmaningar med dagens vattaxor och att en del i detta är att det i regleringen om avgifterna i lagen om allmänna vattentjänster saknas ett hållbarhetstänk på det sätt som krävs enligt artikel 9 i vattendirektivet.

Vi ser att det finns ett behov av att se över möjligheterna att ta ut avgift för vatten på ett sätt som klarar både investeringsbehov för att klara klimatanpassning och för att hushålla med vatten.

För att få vattenanvändningen mer hållbar skulle taxorna exempelvis kunna utformas med en fast del för va-anläggningarnas kostnader och med en rörlig del utifrån både användarens förbrukning av vatten och va-huvudmannens tillgång på vatten. Precis som för el skulle det exempelvis kunna innebära att det skulle kunna vara billigare att använda vattnet vid vissa tidpunkter på dygnet. Kostnaden skulle också kunna vara differentierad beroende på vilken vattenkvalitet som används. För denna typ av upplägg krävs dock att det i varje fastighet eller bostad finns en vattenmätare för att kunna ta betalt i förhållande till användningen.

Mot bakgrund av kraven i artikel 9 i vattendirektivet och EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi ser vi att det finns behov av att utreda de regler i lagen om allmänna vattentjänster som styr de kommunala taxornas utformning. Frågan bör bli föremål för en särskild översyn.

¹¹⁹ Se Svenskt Vattens rapport Kommentarer till 2022 års taxestatistik, 2022, s. 3.

10.12.5 Behov av förbättrad övervakning av vattenuttag och vattenkvalitet

Vi kan konstatera att det finns viss övervakning av vatten. Detta gäller i första hand egenkontroll av vattenproducenter, men också viss kontroll av recipienter.

Under utredningsarbetets gång har det framkommit att den övervakning av vattenförekomster som vattendirektivet föreskriver och som har kommit till uttryck i 7 kap. vattenförvaltningsförordningen fortfarande har stora brister. Detta har även konstaterats tidigare av både Miljöövervakningsutredningen och Vattenförvaltningsutredningen.

Enligt 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna se till att program för övervakning av vattnets tillstånd finns och genomförs. Vi kan konstatera att de senast framtagna övervakningsprogrammen, för perioden 2022–2027, ligger som bilaga 8 till respektive förvaltningsplan för vattendistriktet.

När det gäller kravet på att vattenmyndigheterna ska se till att programmen genomförs har det framförts till oss att det finns stora utmaningar för myndigheterna att följa detta krav. Myndigheterna uppfattar att de varken har mandat eller resurser att se till att övervakningen faktiskt genomförs (se närmare beskrivning av problematiken i Vattenförvaltningsutredningens betänkande¹²⁰).

I stället är vattenmyndigheterna beroende av andra aktörers miljöövervakning för att få underlag till statusklassificeringar och andra bedömningar.¹²¹ Den övervakning som genomförs är dock inte anpassad för vattenförvaltningens behov.

Vi kan konstatera att det med detta upplägg finns flera utmaningar. Andra aktörers övervakning av vatten har traditionellt utformats för att följa naturliga trender i opåverkade grundvattenförekomster, samtidigt som övervakning av vattenförekomster där uttag sker saknas. Vid perioder av torka är sådan övervakning dock nödvändig för att lämpliga åtgärder för att förhindra vattenbrist ska kunna vidtas. En annan utmaning är att den information om vattennivåer m.m. som vattenproducenter inhämtar inte alltid är tillgänglig eller ändamålsenlig för en bredare miljöövervakning. Slutligen är det

¹²⁰ Se SOU 2019:66 s.291–311.

¹²¹ Se <https://www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/tillstandet-i-vattnet/overvakning-av-vatten.html>.

en utmaning att det saknas vägledning och stöd för egenkontrollen vid vattenuttag för allmän vattenförsörjning.¹²²

Vi kan konstatera att utmaningarna med övervakning av vattenmiljön kopplat till vattendirektivets krav är flera och att detta även har påpekats av EU-kommissionen i deras granskning av Sveriges genomförande av direktivet.¹²³

Vi gör därför bedömningen att det behövs både en bättre reglering och ett tydligare säkerställande av genomförandet av övervakningen av landets yt- och grundvattenförekomster i syfte att uppfylla vattendirektivets krav och för att underlätta arbetet i processer med koppling till vattenkvalitet. Tidigare utredningsförslag i dessa delar behöver analyseras och jämföras med erfarenheterna av tillämpningen av nuvarande regelverk innan ett sådant förslag kan lämnas.

10.12.6 Översyn av anläggningslagen, ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen

I avsnitt 9.4.6 har vi beskrivit kommunens möjligheter att i en detaljplan bestämma markreservat för vissa anläggningar och anordningar som behövs för allmänna ändamål på kvartersmark (4 kap. 6 § PBL). Detta gäller för trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar. Av regleringen framgår inte närmare om möjligheten omfattar anläggningar för vattenförsörjning eller avlopp.

Boverket har i rapporten *Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter*¹²⁴ lämnat ett uppslag till ändring av 4 kap. 6 § plan- och bygglagen som innebär att anläggningar för vattenförsörjning eller avlopp bör omfattas av bestämmelsen.

Av våra utredningsdirektiv framgår att vi ska ta ställning till Boverkets uppslag till författningsändringar i rapporten.¹²⁵

Vid en genomgång av förarbetena framgår att det som är gemensamt för de i bestämmelsen uppräknade anläggningarna och anord-

¹²² Se vattenmyndigheternas rapport 2022:1.

¹²³ Se t.ex. EU Commission, Commission Staff Working Document, Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden (2019) p.12-24; EU Kommissionen, EUP(2021)9898; Miljödepartementet, Svar på EU pilot-skrivelse om genomförande av vattendirektivet 2000/60/EG – brister som identifierats i kommissionens bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (EUP(2021)9898).

¹²⁴ Se Boverkets rapport 2018:35 bilaga 4.

¹²⁵ Se dir. 2021:92 s. 14.

ningarna är att det normalt saknas möjligheter för enskilda fastighetsägare att uppföra sådana anläggningar.¹²⁶

Frågan är således om anläggningar för vattenförsörjning och avlopp är sådana anläggningar som enskilda fastighetsägare normalt saknar möjligheter att uppföra och därför borde läggas till i uppräkningslistan. I denna del gör vi bedömningen att så inte är fallet. Tvärtom är det inte ovanligt att sådana anläggningar är just enskilda.

Vi konstaterar att Boverket inte har kommenterat uppslaget till författningsändring eller presenterat någon bakomliggande problembild. Mot bakgrund av detta och då nuvarande förarbetsmotiv inte talar för en sådan utökning av bestämmelsen, gör vi bedömningen att det inte utan särskild översyn är lämpligt att i dagsläget utöka kommunens möjlighet att bestämma markreservat till anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Under utredningsarbetet har dock ett behov av översyn av bestämmelserna i anläggningslagen, ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen framförts. Skälet anges vara att bestämmelserna i lagarna dels behöver samordnas bättre med bestämmelserna i plan- och bygglagen, dels behöver ses över för att inte utgöra hinder för en god klimatanpassning. Även vissa termer och uttryck i lagarna kan behöva uppdateras för bättre överensstämmelse med definitioner i exempelvis lagen om allmänna vattentjänster.

I detta sammanhang har också framförts att nya huvudvattenledningar kräver stora utrymmen och långa projektider, samtidigt som det i dag inte är möjligt att reservera mark för ett sådant framtida behov. I takt med att nya områden exploateras gör detta att det blir allt svårare att hitta ytor för den infrastruktur som krävs för att kunna distribuera dricksvatten. Enligt uppgift är detta något som inte minst de stora dricksvattenproducenterna har flaggat för. För att långsiktigt trygga dricksvattenförsörjningen behöver nödvändiga anläggningar och ledningar för dricksvattendistribution prioriteras i konkurrensen om tillgängliga markytor.

När det gäller ledningar har också framförts att det är problematiskt att ledningsrättslagen ger ledningshavare möjlighet att förlägga och underhålla ledningar, men inte att vidta andra nödvändiga åtgärder ovan jord i syfte att motverka översvämning.

Vidare har framförts att anläggningslagen ger flera fastigheter möjlighet att dela på en anläggning med ett syfte, däremot inte tydlig

¹²⁶ Se prop. 2009/10:170 s. 209.

möjlighet för olika parter att dela på en anläggning för olika syften. Det senare skulle exempelvis kunna handla om ett parkeringsgarage som även skulle kunna användas som översvämningssmagasin.

Vår bedömning är att det vore lämpligt att samlat utreda behovet av ändringar i anläggningslagen, ledningsrättslagen, fastighetsbildningslagen och 4 kap. 6 § plan- och bygglagen, i syfte att både förbättra samordningen mellan regelverken, förenkla regelverket och anpassa det till behovet av både ny infrastruktur för dricksvattenförsörjning och en förbättrad dagvattenhantering.

10.12.7 Behov av ökad samordning mellan myndigheter inom vattenområdet

Vår beskrivning av myndighetsansvaret inom vattenområdet i kapitel 6.2 visar att ansvaret är fördelat på många olika myndigheter, inte alltid helt tydligt och även delvis överlappande. Detta kan öka risken både för att frågor hanteras av flera myndigheter eller ”faller mellan stolarna”, vilket i sig kan öka risken för minskad effektivitet i systemet för genomförande av frågor inom vattenområdet, inte minst åtgärder för att förbättra vattenmiljön i enlighet med vattendirektivet.

Miljöprövningsutredningen föreslog 2022 att antalet myndigheter som ska anses vara part enligt 22 kap. 6 § miljöbalken borde minskas och renodlas genom att Kammarkollegiet inte längre skulle ha den rollen och motsvarande resurser i stället skulle överföras till Havs- och vattenmyndigheten. Mellan de myndigheter som skulle ha kvar partsrollen (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna) skulle krav ställas på ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet på samverkan skulle tydliggöras i myndigheternas instruktioner.¹²⁷ Förslaget är inte genomfört.

Vattenförvaltningsutredningen hade som syfte att se över organisationen av den svenska vattenförvaltningen och föreslog bl.a. organisatoriska förändringar, men även tydliggöranden av ansvar och roller i författning för att försöka hantera några av de komplexa utmaningar inom vattenområdet som även vi delvis har identifierat. Betänkandet från Vattenförvaltningsutredningen har inte medfört

¹²⁷ Se SOU 2022:33 s. 275.

några organisatoriska förändringar eller tydliggöranden av ansvar och roller i enlighet med förslagen.

Vi gör bedömningen att viss typ av renodling och effektivisering av ansvar och processer kan vara bra, samtidigt som det är viktigt att vara medveten om att hanteringen av komplexa frågor kräver bredd snarare än spets. Vi delar därför Miljöprövningsutredningens bedömning i den del som beskriver att ökad samordning och samverkan mellan inblandade aktörer är det som i första hand krävs för att effektivisera hanteringen av komplexa frågor ur ett samhällsperspektiv. Olika expertmyndigheter har olika ansvars- och fokusområden och en ökad samverkan kan därför säkerställa att komplexa frågor blir tillräckligt belysta ur alla nödvändiga perspektiv. Vi delar även bedömningen att det är viktigt att peka ut vilken myndighet som ansvarar för att sådan nödvändig samordning sker, t.ex. i myndigheters instruktioner.

En allt ökande komplexitet, som hanteringen av vattenfrågorna innebär – inte minst med hänsyn till klimatförändringarnas effekter – kräver ökad samverkan och dialog mellan flera olika myndigheter och aktörer. Det är även viktigt att förvaltningen av vatten även fortsatt baseras på vattnets väg i landskapet genom vattendistrikt och huvudavrinningsområden, i enlighet med vattendirektivets krav, och inte återgår till en förvaltning utifrån traditionella administrativa eller geografiska gränser.

Vi delar däremot Vattenförvaltningsutredningens bedömning att det är viktigt att tydliggöra roller och ansvar för vattenförvaltningsarbetet i författning. Samtidigt är det av vikt att riksdag och regering tydligt visar den politiska inriktningen för vattenförvaltningsarbetet, samt bidrar med långsiktig finansiering av åtgärdsarbetet. För att Sverige ska nå målen i vattendirektivet till 2027 kommer det att vara centralt att det finns förutsättningar för att genomföra alla rimliga och möjliga vattenåtgärder.

Sammanfattningsvis ser vi ett behov av fortsatt arbete med att bereda förslag från tidigare utredningar inom vattenområdet, se beskrivning i avsnitt 2.5.2. Detta behövs dels för att skapa ökad samordning mellan myndigheter och andra aktörer, dels för att tydliggöra ansvar och roller för olika vattenfrågor i olika delar av både vattenförvaltningsprocessen, miljöprövningsprocessen och tillsynsprocessen. Ökad samordning kommer också att krävas för att säkerställa att vattenfrågor tas om hand på ett bra sätt i den offentliga

förvaltningen samtidigt som komplexiteten inom vattenområdet och inom förvaltningen av vatten hela tiden ökar.

10.12.8 Dubbelprövning av lokaliseringsfrågan

Under utredningsarbetets gång har utmaningar med koppling till samordningen av prövningsprocesserna i miljöbalken respektive plan- och bygglagen framkommit. Ett sådant exempel är huruvida det ska ses som en olämplig dubbelprövning att göra en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken i ett tillståndsärende, när ansökan om lokalisering av en viss verksamhet eller åtgärd redan har godtagits i en detaljplan eller i områdesbestämmelser som har fått laga kraft. En sådan dubbel lokaliseringsprövning medför att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken prövas vid två tillfällen med potentiellt olika utgång.

Vi kan konstatera att planprocessen och tillståndsprocessen i form av bygglov inom ramen för plan- och bygglagen är samordnad på så sätt att frågor som har prövats i en detaljplan eller områdesbestämmelser normalt inte ska prövas igen i bygglovet (se exempelvis 9 kap. 31 § 3 och 31 a § 3 PBL). På motsvarande sätt gäller utanför ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser att lokaliseringen av en bygglovspliktig åtgärd som har prövats i ett förhandsbesked är bindande i två år inför bygglovsprövningen (9 kap. 17 och 18 §§ PBL).

Någon motsvarande samordning mellan planprocessen enligt plan- och bygglagen och tillståndsprövningen enligt miljöbalken finns egentligen inte. Endast i frågan om buller finns specifika bestämmelser med begränsning av vilka villkor som får ställas i ett tillståndsärende enligt miljöbalken beroende på vad som sedan tidigare har beslutats i en detaljplan eller i ett bygglov (jfr 16 kap. 2 d § MB). Frågan är om det finns ett behov av ytterligare sådana specialbestämmelser i miljöbalken, för en bättre samordning av prövningarna och därigenom en mer effektiv process.

När det gäller just frågan om lokaliseringsprövning, eller val av plats som den kallas i 2 kap. 6 § miljöbalken, både i en plan och i ett tillståndsärende, har Mark- och miljööverdomstolen också i ett färskt avgörande kommit fram till att det inte är rimligt att ställa krav på alternativa placeringar för en verksamhet i ett tillståndsärende om

lokaliseringen av verksamheten redan har prövats och fastställts i en detaljplan.¹²⁸

Vi gör bedömningen att frågan om behovet av en förtydligad reglering för en förenklad process i denna del behöver utredas i särskild ordning, kanske lämpligen inom ramen för den av regeringen nyligen tillsatta utredningen för att förenkla och förkorta tillståndprocesserna enligt miljöbalken (KN 2023:02).

10.12.9 Ytterligare översyn av genomförandet av vattendirektivet och havsmiljödirektivet

Vattendirektivet

I avsnitten 10.4, 10.7 och 10.8 har vi föreslagit en lång rad författningsändringar i syfte att förenkla och tydliggöra hur bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid fysisk planering.

Samtidigt är vi medvetna om den återkommande debatten om att Sverige som medlemsstat skulle ha överimplementerat vattendirektivet. Diskussionen har bl.a. handlat om i vilken mån genomförandet av vattendirektivets miljömål som miljö kvalitetsnormer i svensk rätt kan anses utgöra en överimplementering av direktivets krav. I den svenska diskussionen om vattendirektivets genomförande läggs, inte minst sedan EU-domstolens avgörande i Weserdomen 2015 (se beskrivning i avsnitt 7.2.2), stor vikt vid de enskilda miljö kvalitetsnormerna och på vad som utgör en försämring eller ett äventyrande av vattenmiljön. Mindre fokus ligger på vilka åtgärder som måste genomföras för att uppnå den status i vattenmiljön som motsvarar normen. De svenska åtgärdsprogrammen för vatten är enligt regleringen i miljöbalken och som en följd av svensk förvaltningstradition, konstruerade på en övergripande nivå och administrativa till sin natur, vilket resulterar i att fokus i tillsyn och prövning oftare hamnar på de vattenförekomstspecifika föreskrifterna som miljö kvalitetsnormerna utgör.

Ur det perspektivet kan hävdas att det är svårt att se att det svenska genomförandet överensstämmer med vattendirektivets syfte att förbättra vattenstatusen i EU som helhet. Ett genomförande med mer fokus på de konkreta utmaningar som finns i varje avrinningsområde

¹²⁸ Se MÖD:s dom den 22 februari 2023 i mål nr M 503-22.

med användning av direktivets miljömål som indikatorer för i vilken mån målen uppnås eller inte hade förmodligen varit en modell som stämt bättre med direktivets syfte och utformning.

Vattenförvaltningsutredningen föreslog vissa ändringar i denna riktning, men drog ändå slutsatsen att miljökvalitetsnormerna bör vara kvar som det centrala elementet i den svenska regleringen.¹²⁹

Under vårt utredningsarbete har det hävdats att andra länder inte har samma problem med krav kopplade till vattendirektivet i samband med planläggning och tillståndsprövning som Sverige har. Utredningens egna undersökningar visar att den svenska förvaltningsmodellen med mycket självständiga kommuner, ett kommunalt planmonopol och fristående myndigheter skiljer sig från styrningen i flera andra medlemsstater. En annan utmärkande faktor är att åtgärdsprogrammen inte kan rikta sig direkt till enskilda, utan endast är bindande för myndigheter och kommuner (5 kap. 11 § MB). Vad vi kan se är Sverige också den enda medlemsstat som benämner alla vattendirektivets miljömål som miljökvalitetsnormer. Andra medlemsstater verkar i stället använda de termer som finns i vattendirektivet (se beskrivningar i kapitel 5 och i avsnitt 7.2.11). Detta kan möjligen ha bidragit till svårigheterna att jämföra det svenska genomförandet med andra medlemsstaters, men också till att regleringen i svensk rätt uppfattas som strängare utan att så nödvändigtvis är fallet.

Vår analys i avsnitten 7.2.3, 7.2.4, 7.2.7, 7.2.12 och 10.4.1 visar att den svenska regleringen och förvaltningsmodellen bidrar till intrycket av överimplementering. Otydligheterna i det svenska genomförandet kan, vad utredningen erfar, dessutom ha lett till att kravet på hänsynstagande till bestämmelserna i ärenden enligt plan- och bygglagen i dagsläget går något längre än vad som var avsikten enligt förarbetena och vad EU-rätten kräver.

Det nuvarande svenska regelverket om miljökvalitetsnormer för vatten är helt enkelt för komplicerat för att det ska fungera väl vid planläggning och byggande inom ramen för plan- och bygglagen, men sannolikt också inom delar av tillståndprocesserna enligt miljöbalken.

För att underlätta planläggning och byggande i och kring vattenmiljöer behöver regelverket därför förtydligas, och sannolikt utvecklas, samt harmoniseras för havs-, yt-, och grundvatten. Det är i dagsläget komplicerat och svårt, om ens möjligt, att förstå vilka skillnader

¹²⁹ Se SOU 2019:66 s. 509 och 510.

och vilket genomslag olika typer av miljökvalitetsnormer för vatten, som också faller inom olika kategorier av miljökvalitetsnormer enligt regleringen i 5 kap. 2 § miljöbalken, ska erhålla vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vårt uppdrag i denna del är inriktat på förhållandet mellan bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken och processerna i plan- och bygglagen. Samtidigt ser vi att det finns en grundläggande problematik i den svenska regleringen av vattendirektivets miljömål som miljökvalitetsnormer och alltför generella åtgärdsprogram enligt regleringen i miljöbalken och i enlighet med svensk förvaltningstradition. Vi gör därför bedömningen att det finns skäl att, i särskild ordning, se över den svenska regleringen med miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken i grunden (jfr Miljömålsberedningens slutsats 2014).¹³⁰ I detta sammanhang bör också en enklare reglering och hantering av s.k. kraftigt modifierade vatten enligt artikel 4.3 i vattendirektivet utredas och belysas i en svensk kontext (se avsnitten 7.2.7 och 10.8.3).

Havsmiljödirektivet

Vattendirektivet och havsmiljödirektivet har liknande syften och krav, se mer om dessa i avsnitten 4.2 respektive 4.8. Samtidigt är direktiven genomförda på helt olika sätt i miljöbalken och underliggande förordningar. Detta skapar förvirring och komplicerar tillämpningen – särskilt för kustlänsstyrelser och vid kustkommuners planering.

Miljömålsbredningen föreslog 2020 att ett gemensamt beslutsorgan borde besluta om miljökvalitetsnormer i enlighet med både vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen samt utifrån referensvärden i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet för akvatiska arter och livsmiljöer.¹³¹

Vi gör bedömningen att förutsättningarna för Miljömålsberedningens förslag för ökad samordning mellan direktiven bör bli föremål för en särskild översyn, där utredaren särskilt tittar på hur regleringen om kvalitetskraven på havs- och vattenmiljöer så långt det är möjligt och lämpligt skulle kunna harmoniseras. För detta krävs en

¹³⁰ SOU 2014:50 s. 302–303.

¹³¹ SOU 2020:83 s. 468.

särskild översyn, då frågan är komplex och genomförandet av ytterligare direktiv på vattenområdet behöver belysas i sammanhanget. Detta gäller bl.a. art- och habitatdirektivet, avloppsvattendirektivet och det nya dricksvattendirektivet.

I sammanhanget finns exempelvis även skäl att samtidigt undersöka hur Sverige kan samordna förvaltningen av vatten till havs med övrig vattenförvaltning på ett tydligare sätt än vad som görs i dag. Även behovet av samordning med den reglering som utgör det svenska genomförandet av översvämningdirektivet bör ingå i en sådan samlad översyn (se mer om kopplingen mellan vattendirektivet och översvämningdirektivet i avsnitt 4.6).

Se också vår bedömning av behovet av ny och mer samordnad vägledning i avsnitt 10.14.

10.13 Behov av informations- och utbildningsinsatser

Bedömning: Föreslagna regeländringar bör kombineras med en informations- och utbildningsinsats.

I föregående avsnitt har vi föreslagit ett antal nya och ändrade regler i syfte att förenkla och förtydliga hur hänsyn ska tas till olika vattenfrågor vid planläggning och byggande. Vi är medvetna om att varje förändring är en utmaning för alla som ska tillämpa reglerna. Med syftet att åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av de nya reglerna bör författningsändringarna kombineras med en informations- och utbildningsinsats. Målet med en sådan insats bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regeländringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan handla om exempelvis webbseminarier, webbutbildningar, informationsmaterial eller handledarmaterial.

Se avsnitt 12.5.6 för vår uppskattning av kostnaden för en sådan insats.

Under utredningsarbetet har det också i förhållande till tillämpningen av vissa bestämmelser uttalats ett särskilt behov av nytt vägledningsmaterial. Se mer om detta och vår bedömning av behovet i avsnitt 10.14.

10.14 Behov av nytt vägledningsmaterial och annat stöd vid bedömningen av vattenfrågor vid planläggning och byggande

Bedömning: Boverket bör ges i uppdrag att, tillsammans med andra berörda myndigheter, ta fram en vägledning om vilka typer av mark- och vattenanvändning som kan kombineras med olika slags mark- och vattenområdesskydd vid fysisk planering.

Lantmäteriet bör ges i uppdrag att, tillsammans med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter, ta fram en digital lösning för att hantera frågor om kvalitet på havs- och vattenmiljöer vid fysisk planering.

Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att, tillsammans med Boverket och andra berörda myndigheter, ta fram vägledningar för tillämpningen av bestämmelserna om gränsöverskridande föroreningar, blandningszoner och vattenmyndigheternas bedömning av vilka ytvattenförekomster som bör bedömas som konstgjorda eller kraftigt modifierade – särskilt med anledning av urban markanvändning.

Sveriges geologiska undersökning bör ges i uppdrag att, tillsammans med Boverket och andra berörda myndigheter, ta fram en vägledning för tillämpning av undantaget från bestämmelserna om miljö kvalitet med anledning av konstruktions- och byggnadsarbeten.

10.14.1 Inledning

I avsnitt 10.13 gör vi en bedömning av behovet av informations- och utbildningsinsatser med anledning av våra förslag. I detta avsnitt gör vi en bedömning av behovet av nytt eller mer samordnat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter.

För det första finns ett generellt behov av mer uppdaterad vägledning från i första hand Boverket för hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande utifrån de föreslagna regelförändringarna.

Därutöver har vi identifierat specifika behov av nya vägledningar. Ett sådant område är hur landets kommuner vid planläggning i över-

siktsplan och detaljplan kan arbeta med kombinerad användning av mark- och vattenområden när ett mark- eller vattenområde är skyddat.

Ett annat område med särskilt behov av vägledning är hur landets kommuner vid planläggning i översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser bör arbeta med bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dvs. närmare förståelse för hur vattenområden klassificeras, hur beskrivningar i databasen VISS ska förstås och tillämpas samt fortsätta utveckla vilket beslutsunderlag som ska anses vara tillräckligt för att visa att bestämmelserna inte överträds. Även för tillämpningen av bestämmelserna om undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken behövs fortsatt vägledning.

Vägledningsbehovet gäller också för regionernas arbete med vattenfrågor i regionplanen.

Behoven av nytt eller uppdaterat vägledningsmaterial beskrivs närmare nedan.

10.14.2 Generellt behov av uppdatering av befintliga vägledningsdokument

Vi kan konstatera att behovet av god vägledning för planläggning och byggande är stort inom hela vattenområdet. Detta gäller oavsett om fråga är om att säkerställa dricksvattenförsörjning, bedöma påverkan på vattenmiljön eller hantera skyfall eller annat dagvatten.

Behovet av uppdatering av befintliga vägledningar har framhållits ytterligare sedan kravet på en kommunal vattentjänstplan infördes i lagen om allmänna vattentjänster. Av kommande vägledningar från Boverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver det vara tydligt vilka frågor kommunen i första hand bör hantera i vattentjänstplanen och vilka frågor som bör hanteras i översiktsplanen. Det kan också vara bra om det av nya vägledningar om hantering av vattenfrågor vid planläggning framgår i vilken utsträckning det är möjligt för kommunen att få bidrag för detta arbete genom exempelvis de s.k. LOVA-bidragen för lokala åtgärder för bättre havs- och vattenmiljö.¹³²

Även våra förslag leder till ett behov av uppdaterade vägledningar, men också till behov av uppdaterade myndighetsföreskrifter. Detta gäller exempelvis frågan om att fortsätta specificera vilka krav på

¹³² Se <https://www.havochvatten.se/anslag-bidrag-och-utlysningar/havs--och-vattenmiljoanslaget/lova.html>.

skyddsåtgärder för att förhindra sådan otillåten påverkan som avses i föreslagna 5 kap. 3 a § miljöbalken som landets kommuner med stöd av 4 kap. 12 § plan- och bygglagen bör kunna besluta om i en detaljplan. Ett annat exempel är frågan om vilka krav - mer specifikt - som kommunen ska kunna ställa vid ordnandet av en obebyggd tomt för att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten enligt 8 kap. 9 § plan- och bygglagen, se förslag i avsnitten 10.4.4 och 10.4.7.

I figuren nedan har vi försökt att, på en övergripande nivå, illustrera vilka vattenfrågor som bör prövas när i plan- och byggprocesserna. Bilden är tänkt som stöd för dem som arbetar med vattenfrågor vid landets samhällsbyggnadsförvaltningar. Bilden behöver naturligtvis kompletteras och vidareutvecklas av Boverket som har vägledningsansvar inom plan- och byggområdet tillsammans med de myndigheter som har vägledningsansvar inom vattenområdet, bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Figur 10.2 Översiktlig bild av hur och när vattenfrågor ska tillämpas i plan- och byggprocesserna



Anm. I illustrationen har vi tagit hänsyn till de förslag som lämnas i detta kapitel.

10.14.3 Behov av vägledningsmaterial för planläggning i relation till skyddade områden

Utöver en generell uppdatering av befintliga vägledningar har vi identifierat ett specifikt behov av en ny vägledning för att bistå landets kommuner vid bedömningen av vilken typ av mark- och vattenområdesanvändning som går att kombinera med olika slags mark- och vattenområdesskydd enligt 3 och 7 kap. miljöbalken (se vår beskrivning av behovet av skydd av vissa vattenområden i avsnitt 9.4.2 och 10.6.3).

Eftersom frågan om en viss mark- eller vattenområdesanvändning avgörs i det enskilda fallet, dvs. i samband med den regionala eller kommunala planläggningen eller i ett beslut om lov eller förhandsbesked, om åtgärden är lovpliktig och ska vidtas utanför ett område med detaljplan, behöver myndigheterna få ett hållbart vägledningsstöd för sin bedömning. En sådan tydlig vägledning bör kunna leda till en effektivisering av planerings- respektive lovprocesserna, färre överklaganden och en mer likartad bedömning över landet.

Vi gör bedömningen att ett uppdrag att ta fram en sådan vägledning bör ges till Boverket, tillsammans med andra berörda myndigheter såsom exempelvis Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna.

10.14.4 Behov av vägledningsmaterial för vattenfrågornas hantering vid planläggning i relation till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken

I kapitel 7 har vi beskrivit ett stort antal utmaningar i relation till regleringen och tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken. I detta kapitel har vi föreslagit flera författningsändringar i syfte att förenkla och förtydliga denna reglering. Som vi beskriver i kapitel 7 är det dock inte bara regleringen som är en utmaning i denna del, utan också nuvarande osäkerhet om vilket underlag en kommun förväntas ta fram för att visa att bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken följs. Landets länsstyrelser vittnar dessutom om att det ofta krävs omtag i kommunernas planläggningsarbete för att säkerställa tillräckligt hänsynstagande till olika vattenfrågor. För regionerna uppges hanteringen av dessa frågor i regionplanen vara ännu mer otydliga än på den kommunala nivån. En ytterligare pro-

blematik i denna del är att det kan saknas tillräckligt underlag och kunskap om olika vattenförekomsters status.

Till stöd för prövningsmyndigheters arbete med bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken har vattenmyndigheterna och länsstyrelserna tagit fram databasen VISS. Databasen innehåller ett stort antal uppgifter om landets vattenförekomster.

Under utredningsarbetet har det framkommit att uppgifterna i databasen inte sällan ifrågasätts. Uppgifterna uppfattas inte alltid som uppdaterade avseende vattenförekomsternas aktuella status rent kvalitetsmässigt. Detta beror delvis på att miljöövervakningen inte är helt anpassad för vattenförvaltningens behov (se avsnitt 10.12.5). Vidare upplevs databasen inte som användarvänlig eller anpassad för planläggningssituationen. Utifrån uppgifterna i VISS är det exempelvis inte helt enkelt för en planhandläggare att förstå vad en viss statusklassning innebär för möjligheterna att planera för en viss typ av mark- eller vattenområdesanvändning i en plan. I databasen går det inte heller att simulera vilken effekt en viss skyddsåtgärd inom eller utanför planområdet skulle få på möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormer samt för inte överträda äventyrande- och försämringsbuden enligt 5 kap. miljöbalken.

För att på egen hand bedöma detta krävs stora och mycket specifika kunskaper hos den enskilde planhandläggaren om konsekvenserna av olika användningsområdens och skyddsåtgärders påverkan på de olika kvalitetsfaktorer och gränsvärden som utgör referensen för klassificeringen av en vattenförekomst. Sådan kunskap finns oftast inte inom kommunen – särskilt inte i mindre kommuner. I syfte att både underlätta denna hantering och göra bedömningen mer lika över landet ser vi behov av två åtgärder. För det första behöver databasen VISS utvecklas så att den blir mer användarvänlig samtidigt som informationen i den blir mer fullständig och säker.

Under utredningsarbetet har framkommit att ett sådant arbete pågår hos länsstyrelserna. Databasen VISS är under utveckling inför nästa förvaltningscykel 2027–2033 (projektet VISS 2.0).¹³³ I utvecklingsarbetet ingår databasens användarvänlighet, särskilt hos handläggare på länsstyrelser och kommuner som hanterar miljökvalitetsnormerna i sin hantering av ärenden. I nuläget faller det dock utanför projektet att genomföra automatiserade analyser av planläggningens påverkan på en eller flera vattenförekomster.

¹³³ Se <https://viss.lansstyrelsen.se/FirstPageTeaser.aspx?firstPageTeaserID=18>

Vi ser därför att det för det andra finns ett behov av att analysera hur detta utvecklingsarbete kan kompletteras eller utvecklas ytterligare. Frågan är vem som bör utföra detta.

Lantmäteriet har haft ett regeringsuppdrag att utveckla den nationella geodataplattformen. Plattformen syftar till att ge åtkomst till nationellt standardiserad grunddata i olika processer i samhället. Fokus för plattformens datamängder ligger i dag inom samhällsbyggnadsprocessen. Enligt Lantmäteriet kan den nationella geodataplattformen bidra till att ge planerarna en samlad åtkomst för olika data. Det kan handla om data som kan användas för att göra analyser, jämförelser, statistik etc. I nuläget faller det dock utanför plattformen att tillhandahålla rena analyser.

Vi gör bedömningen att det vore lämpligt att undersöka huruvida exempelvis denna plattform och VISS skulle kunna utvecklas i samspel för att kunna bidra med analyser om olika vattenförekomsternas status i förhållande till olika planerade användningsområden av mark- och vatten. Vi gör således bedömningen att det vore av värde att undersöka om det går att utveckla en ny analysfunktion för att hantera frågor om kvalitet på havs- och vattenmiljöer vid fysisk planering.

Vår bedömning är därför att Lantmäteriet, tillsammans med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter borde ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att ta fram en sådan digital analysfunktion som kan kopplas ihop med uppgifterna i databasen VISS.

10.14.5 Behov av vägledning för vattenmyndigheterna avseende konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster

I avsnitten 7.2.7 och 10.8.3 har vi konstaterat att vattenmyndigheterna har förklarat förhållandevis få ytvattenförekomster som kraftigt modifierade och att en av anledningarna till detta är avsaknaden av vägledning, exempelvis för hur en ytvattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad till följd av påverkan från urban markanvändning såsom befintlig bebyggelse, hamnar etc. En annan anledning har framförts vara att de föreskrifter och vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten som finns för vattenmyndighetens hantering av frågan om förklaring av en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad, uppfattas som alltför komplexa och följsamma i för-

hållande till det upplägg som rekommenderas i den s.k. CIS-vägledningen¹³⁴, trots att denna vägledning inte är bindande för medlemsstaterna. I de vägledningar som finns saknas även angivande av hur vattenmyndigheterna bör bedöma sådana ytvattenförekomster för vilka nödvändiga data saknas, i ljuset av de metoder som förespråkas. Denna problematik är särskilt relevant vid bedömning av konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster på grund av urban markanvändning.

Som vi har beskrivit i avsnitt 7.2.7 rekommenderade EU-kommissionen Sverige redan 2019 att accelerera arbetet med att ta fram metoder för hur vattenförekomster som påverkas av andra påverkansformer än vattenkraft ska klassificeras som kraftigt modifierade och kunna få vattenförekomstsspecifika normer anpassade utifrån dessa.¹³⁵

I avsnitt 7.2.8 har vi vidare beskrivit att Havs- och vattenmyndigheten har satt nivån för att tillämpa mindre stränga krav för urban markanvändning väldigt högt i det remitterade förslaget till ny vägledning. Här exemplifieras att gränsen för att uppfylla villkoret ”att de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön” (4 kap. 10 § 2 VFF) är när hela eller delar av en stad behöver flyttas.¹³⁶ Exemplet speglar enligt vår bedömning en syn på staden som om den vore en verksamhet enligt miljöbalken och inte en ibland flerhundraårig befintlig samhällsinfrastruktur.

Vi gör bedömningen att den osäkerhet som omgärdar bestämmelserna om hur en ytvattenförekomst ska förklaras som kraftigt modifierad påverkar svensk samhällsplanering negativt. I avsnitt 10.8.3 har vi föreslagit att 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen justeras, för att tydliggöra att påverkan från urban markanvändning är en sådan omständighet som kan medföra att en ytvattenförekomst ska bedömas som kraftigt modifierad. Att sådan påverkan borde anses ingå i dagens uttryck ”miljön i stort” eller ”annan

¹³⁴ Se CIS-Guidance 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019).

¹³⁵ Se EU Commission, Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC)(2019), s. 23, 114.

¹³⁶ Se Havs- och vattenmyndigheten, Vägledning för 4 kap.9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015 (2014:12), s. 29.

verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt” (jfr 4 kap. 3 § 1 VFF) är inte enkelt att utläsa – varken av författningsbestämmelsen eller av befintligt vägledningsmaterial.

Ett första steg för att förbättra situationen vore att Havs- och vattenmyndigheten ser till att det finns en vägledning för hur ytvattenförekomster kan förklaras som kraftigt modifierade till följd av påverkan från urban markanvändning, såsom hamnar eller befintlig bebyggelse, och att denna vägledning enkelt kan tillämpas av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekreteriat.

I avsnitt 7.2.7 har vi även beskrivit att Havs- och vattenmyndigheten har ett pågående regeringsuppdrag om översyn av förutsättningarna för normsättning av ytvatten. Uppdraget inkluderar att följa upp i vilken utsträckning vattenmyndigheterna har förklarat vattenförekomster som kraftigt modifierade och konstgjorda samt på vilken grund så har skett. Uppdraget inkluderar även att vid behov föreslå författningsändringar. Som vi har beskrivit i avsnittet har myndigheten även haft vägledningar ute på remiss, där frågan om kraftigt modifierat vatten är en central del. Även om påverkan från urban markanvändning ingår i uppdraget kan vi dock inte se att Havs- och vattenmyndighetens remitterade vägledningar, mer än marginellt, innefattar denna fråga.

Mot bakgrund av behovet av vägledning kring hur den byggda miljön ska bedömas i detta sammanhang gör vi bedömningen att det är viktigt att Havs- och vattenmyndigheten tar fram ett enkelt och tydligt vägledningsmaterial för samtliga relevanta påverkanskällor. Vi föreslår därför att, om kommande vägledningar och slutrapport från Havs- och vattenmyndigheten inte hanterar de genomförande-problem vi har identifierat, bör ett nytt uppdrag ges till Havs- och vattenmyndigheten som fokuserar särskilt på hur den urbana markanvändningen ska behandlas i sammanhanget. Det är också av stor vikt att Havs- och vattenmyndigheten vägleder kring hur olika kombinerade påverkantyper kan sammanvägas vid tillämpningen, i synnerhet i tätbebyggda miljöer. Även intressekonflikter kring vattenanvändningen bör synliggöras och hanteras i vägledningarna.

10.14.6 Behov av vägledning för tillämpningen av undantagen från bestämmelserna om miljökvalitet

I avsnitten 10.8.4–10.8.6 har vi föreslagit nya och justerade undantag från bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken gällande vattenmiljön. Undantagen avser överskridande av försämrings- eller äventyrandeförbuden för vattenmiljön i syfte att tillgodose ett allmänintresse av större vikt (avsnitt 10.8.4), tillåta tillfälliga och kortvariga försämringar av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten (avsnitt 10.8.5) eller tillåta en försämring av vattenmiljön om försämringen beror på gränsöverskridande föroreningar eller att utsläppet sker i en s.k. blandningszon (avsnitt 10.8.6).

För samtliga undantag behövs nya eller uppdaterade vägledningar från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning inom sina respektive ansvarsområden. Vägledningarna bör tas fram i samarbete med andra berörda myndigheter, exempelvis Boverket.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Ändringen i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken ska träda i kraft den 1 januari 2029. Övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2026.

11.1.1 Lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken

Bestämmelsen om miljökvalitetsnormer i 22 kap. 25 § miljöbalken ska, enligt lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken, ändras från den 1 januari 2029. I avsnitt 10.9.5 har vi föreslagit att denna ändring inte genomförs. Vårt förslag att behålla nuvarande reglering i denna del bör således gälla från den 1 januari 2029.

11.1.2 Övriga författningsändringar

Vi ser att behovet av nya enklare och tydligare bestämmelser om de i vårt uppdrag aktuella vattenfrågorna är stort. Samtidigt bör hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt regelverk. Omställningen kan handla om behov av både kompetensutveckling, framtagande av handläggningsstöd och ändrade arbetsrutiner. Med hänsyn tagen härtill och till den tid som behövs för regeringens arbete med utarbetande av en proposition med lagförslagen gör vi bedömningen att de nya bestämmelserna bör träda i kraft tidigast den 1 januari 2026. Detta gäller förslagen i samtliga författningar utom förslaget till ändring av lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken, se ovan.

När det gäller ändringarna i vattenförvaltningsförordningen har vi övervägt att anpassa ikraftträdandet av ändringarna till de förvaltningscykler som vattenförvaltningen är indelad i. En sådan anpassning skulle kunna underlätta vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens arbete. Samtidigt skulle en sådan anpassning innebära att ändringarna i vattenförvaltningsförordningen skulle träda i kraft först den 1 januari 2028. Eftersom ändringarna i vattenförvaltningsförordningen har en stor betydelse för att ändringarna i 5 kap. miljöbalken och följdändringarna i andra lagar med anledning av ändringarna i 5 kap. miljöbalken verkligen ska innebära någon förändring jämfört med i dag, har vi dock gjort bedömningen att även ändringarna i vattenförvaltningsförordningen bör träda i kraft den 1 januari 2026.

Se mer om vår bedömning av behovet av informations- och utbildningsinsatser inför ikraftträdandet i avsnitt 10.13. Se också vår bedömning av behovet av nytt vägledningsmaterial i avsnitt 10.14.

11.2 Övergångsbestämmelser

11.2.1 Plan- och bygglagen

Förslag: Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ändringar i plan- och bygglagen tillämpas vanligtvis inte i påbörjade ärenden. Huvudregeln är således att äldre bestämmelser fortsätter att gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. För ärenden om lov och förhandsbesked gäller att ärendet anses påbörjat när ansökan om bygglov respektive förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden.

Vi gör bedömningen att denna huvudregel även bör gälla för de ändringar i plan- och bygglagen som föreslås i detta betänkande. På samma sätt bör nuvarande klagorätsbestämmelser gälla även fortsatt för beslut som har meddelats före ändringarnas ikraftträdande. Även vid överklagande av beslut som är meddelade enligt nuvarande bestämmelser bör således de nuvarande bestämmelserna tillämpas vid prövningen.

11.2.2 Miljöbalken

Förslag: Äldre bestämmelser, förutom 7 kap. 18 g §, gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Samma huvudregel som vi i avsnitt 11.2.1 föreslår bör gälla för ändringarna i plan- och bygglagen bör också gälla för ändringarna i miljöbalken.

Utformningen av övergångsbestämmelsen i miljöbalken bör dock se annorlunda ut rent språkligt och redaktionellt eftersom den bör anpassas till hur en sådan övergångsbestämmelse normalt utformas i miljöbalken. Av den anledningen bör termen inletts användas i stället för termen påbörjats utan att någon skillnad i sak är avsedd. Inledningsvis bör vidare anges att det kan handla om både mål och ärenden och inte bara ärenden som i plan- och bygglagen.

Från huvudregeln att äldre bestämmelser fortfarande gäller för handläggning och prövning av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort, bör ett undantag göras.

Det gäller förslaget till ändring i 7 kap. 18 g § miljöbalken. Denna ändring bör gälla direkt. Anledningen till det är att det är en processuell regel och att ett omedelbart ikraftträdande skulle underlätta handläggningen i pågående planärenden.

11.2.3 Väglagen, lagen om byggande av järnväg, vattenförvaltningsförordningen och plan- och byggförordningen

Förslag: Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort om inte annat sägs.

Vi har också föreslagit ändringar i väglagen, lagen om byggande av järnväg, vattenförvaltningsförordningen och plan- och byggförordningen. Dessa ändringar bör kombineras med en motsvarande övergångsbestämmelse som den till plan- och bygglagen (se avsnitt 11.2.1), dvs att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Denna övergångsbestämmelse ska dock inte gälla i de fall ändringen av en paragraf bör träda i kraft direkt. Detta gäller för ändringen i 1 kap. 4 a § lagen om byggande av järnväg eftersom denna ändring endast innebär att en felaktig paragrafhänvisning justeras. För lagen om byggande av järnväg bör således äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet utom för ändringen i 1 kap. 4 a §.

Utformningen av övergångsbestämmelsen till lagarna ser lite olika ut rent språkligt eftersom vi har anpassat utformningen till hur en sådan övergångsbestämmelse normalt utformas i den aktuella författningen. Av den anledningen används exempelvis ibland termen bestämmelser och ibland termen föreskrifter. Av samma skäl används ibland termen påbörjats och ibland termen inletts utan att någon skillnad i sak är avsedd. Beroende på vilken typ av prövning som görs enligt författningen kan det inledningsvis i övergångsbestämmelsen anges att den handlar både om mål och ärenden eller bara avser ärenden.

11.2.4 Lagen om allmänna vattentjänster

Förslag: Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Bestämmelserna i 22 a § första stycket 1 gäller inte om planen har beslutats före den 1 januari 2027.

I avsnitt 10.6.1 har vi föreslagit en ny föreläggandemöjlighet för kommunerna i lagen om allmänna vattentjänster. Enligt bestämmelsen, som föreslås placeras i en ny paragraf (22 a § första stycket 1 LAV),

får kommunen, om det behövs för att upprätthålla funktionen hos en allmän va-anläggning, förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Mot bakgrund av att det i dag saknas författningsstöd för att meddela planbestämmelser om dagvattenhantering, men att detta ändå görs ibland utan stöd i lag, bör bestämmelsens tillämpningsområde begränsas på så sätt att den endast ska tillämpas i förhållande till planer som har beslutats från den 1 januari 2027.

I övrigt bör äldre bestämmelser gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

11.2.5 Lagen om införande av miljöbalken och förordningen om allmänna vattentjänster

Bedömning: Ändringarna i 10 a § lagen om införande av miljöbalken och 2 § förordningen om allmänna vattentjänster bör gälla direkt när ändringarna träder i kraft. Ändringarna bör således inte kombineras med någon övergångsbestämmelse.

På motsvarande sätt som vi har föreslagit avseende ändringen i 7 kap. 18 g § miljöbalken i avsnitt 11.2.2 bör ändringen i 10 a § lagen om införande av miljöbalken gälla direkt när ändringen träder i kraft. Anledningen till det är att det är en processuell regel och att ett omedelbart ikraftträdande skulle underlätta handläggningen i pågående planärenden. Ändringen bör således inte kombineras med någon övergångsbestämmelse.

Av motsvarande skäl ser vi inte behov av någon övergångsbestämmelse för ändringen i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster.

11.2.6 Övriga författningar

Förslag: Ändringarna i övriga författningar bör gälla direkt vid ikraftträdandet och ska därför inte kombineras med en övergångsbestämmelse.

I lagen om kontinentalsockeln, lagen om vissa rörledningar, skogsvårdslagen, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen om kärnteknisk verksamhet, minerallagen, lagen om Sveriges ekonomiska zon, ellagen, naturgaslagen, luftfartslagen, strålskyddslagen, lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken, luftkvalitetsförordningen, havsmiljöförordningen och miljöbedömningsförordningen föreslås endast följdändringar i form av ändrade paragrafhänvisningar eller andra redaktionella eller språkliga ändringar. Dessa bör gälla direkt vid ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser behövs således inte för ändringarna i dessa författningar.

12 Konsekvenser

12.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller utredningens analys av konsekvenserna av våra förslag. Konsekvenser av förslagen som inte redovisas i detta kapitel bedömer vi vara av ringa betydelse.

Konsekvenserna beskrivs utifrån kraven på konsekvensutredning enligt våra direktiv och enligt kommittéförordningen (1998:1474) respektive förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.2 Krav på konsekvensbeskrivning enligt direktiven

Av våra direktiv framgår att förslagens konsekvenser ska bedömas och redovisas i enlighet med förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Dessutom framgår att förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort ska beskrivas och, om möjligt, kvantifieras.

Vidare anges i direktiven följande krav på konsekvensbeskrivningen.¹

Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av denna självstyrelse inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av utredarens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas (se 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning). Konsekvenser för det s.k. kommunala planmonopolet, för kommunens tillsyn och för kommunens möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arki-

¹ Se dir. 2021:92 s. 14.

tektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet av nya bostäder och för va-huvudmännens verksamhet. Vidare ska konsekvenserna för enskilda och deras rättssäkerhet belysas. Om utredaren lämnar förslag som kan påverka befintliga markavvattningsföretag, ska förslagens konsekvenser för dessa företag beskrivas.

Beskrivningen av förslagens miljömässiga aspekter ska omfatta målen i Agenda 2030 och relevanta nationella miljömål (se prop. 2000/01:130) samt konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagens konsekvenser i förhållande till EU-rätten (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

De krav på innehåll i konsekvensbeskrivningen som följer av direktiven redovisas nedan.

12.3 Författningskrav på konsekvensbeskrivning

Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen och i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av kommittéförordningen framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads-mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på,

5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 §).

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 §).

Kan föreskrifter få effekter för kommuner eller regioner, ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 §, innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (8 §).

Kostnads- och intäktskalkylerna i konsekvensutredningen måste ge en rättvisande bild av utredningsförslagets samlade ekonomiska

konsekvenser. Kalkylerna ska därför göras med följande nyckelbegrepp som utgångspunkter: långsiktighet, dynamik och fullständighet.²

12.3.1 Beskrivning av problemen, författningsförslagen och vad vi vill uppnå

Syftet med utredningen framgår av våra direktiv (se avsnitt 2.2). Direktiven i sin helhet framgår av bilagan.

En övergripande beskrivning av problembilden finns i våra direktiv och i förslagen till förändringar av regelverket i kapitel 10. I kapitel 7–9 finns våra detaljerade beskrivningar av utmaningarna kopplade till nuvarande regelverk.

Sammanfattningsvis kan här nämnas att utmaningarna i huvudsak är en följd av tillämpningsproblem med hanteringen av frågor om miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning vid planläggning och byggande utifrån dagens regler i plan- och bygglagen, men också som en följd av bestämmelser i andra författningar, såsom exempelvis miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och vattenförvaltningsförordningen. Vi kan konstatera att dagens regler avseende dessa vattenfrågor i vissa delar uppfattas som både bristande och oklara, särskilt i förhållande till plan- och byggprocesser. Även samordningen av reglerna mellan de olika lagarna uppfattas som bristfällig. När det gäller bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten finns också brister i förhållande till EU-rätten. Vår uppfattning är att utredningens förslag bör leda till att hanteringen av miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning förenklas och att kraven kring dessa frågor blir tydligare och enklare, vilket bör leda till effektivare plan- och byggprocesser.

² Ds 2000:1 Kommittéhandboken s. 51 och 52.

12.3.2 Alternativa lösningar

I detta avsnitt beskriver vi vilka alternativa lösningar vi har övervägt, konsekvenserna av de olika alternativen, en jämförelse mellan dessa samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer tillstånd (det s.k. nollalternativet).

De närmare övervägandena kring alternativa lösningar återfinns i kapitel 10.

Nollalternativet

Ett alternativ till våra förslag vore att helt låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – det s.k. nollalternativet. Fördelen med att inte göra några ändringar i plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster samt underliggande förordningar vore att vi därigenom skulle undvika förändringar i regelverk som redan har ändrats ett stort antal gånger de senaste tio åren. Detta gäller särskilt reglerna i plan- och byggregelverket. De återkommande ändringarna i plan- och byggregelverket leder ofta till en viss uppgivenhet hos tillämparna och dessutom till ett ständigt behov av nya utbildnings- och informationsinsatser. Tillämparna av regelverket utgörs av exempelvis handläggare vid byggnadsnämnder och länsstyrelsernas planenheter, domare vid överprövande domstolar, byggherrar och annan allmänhet.

Nackdelen med ett sådant alternativ vore dock att vi därigenom inte skulle lösa varken de utmaningar som har redovisats i utredningsdirektiven eller de ytterligare utmaningar som vi har identifierat under utredningstiden. Dessutom har reglerna om miljökvalitetsnormer, dagvatten och dricksvatten inte legat i fokus eller knappt alls behandlats i tidigare revideringar av regelverken. Mot bakgrund härav gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Stegvisa förändringar

Vi har antagit ett systematiskt angreppssätt och har utifrån detta lämnat ett författningsförslag som vi bedömer utgör en väl avvägd helhet, där i princip alla delar behövs för att genomförandet av förslagen ska bli ändamålsenligt. Naturligtvis går det även att genom-

föra flera av förslagen separat genom ändringar i respektive regelverk. Exempelvis skulle det vara möjligt att endast ändra bestämmelserna i plan- och bygglagen. Samtidigt skulle då de utmaningar som vi har identifierat i miljöbalken kvarstå, vilket fortsatt skulle riskera att medföra tillämpningsproblem av de bestämmelser i plan- och bygglagen som kopplar till aktuella bestämmelser i miljöbalken. På liknande sätt hänger våra förslag till ändringar i lagen om allmänna vattentjänster ihop med de ändringar vi föreslår i plan- och bygglagen. Om förslagen inte genomförs samlat skulle detta därför kunna medföra att den helhet, förenkling och effektivisering som de samlade förslagen innebär går förlorad. Vi förordar alltså starkt att våra förslag genomförs som en helhet.

Även om vi förordar att förslagen genomförs som en helhet, är vår bedömning att det samtidigt bör gå att genomföra de delar av förslagen som hänger ihop med de olika delfrågorna i utredningsdirektiven någorlunda separat från varandra. På så sätt kan exempelvis förslagen om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken och plan- och bygglagen genomföras som en sammanhängande del, tillsammans med de materiella ändringarna i vattenförvaltningsförordningen och utökade krav på skyddsåtgärder när det gäller dagvatten. På liknande sätt bör förslagen i lagen om allmänna vattentjänster om dagvatten respektive dricksvatten kunna genomföras separat, även om dessa åtgärder hänger ihop med förändringarna som föreslås kring miljö kvalitetsnormer.

Nya definitioner

I avsnitt 10.3 föreslår vi några nya och några ändrade legaldefinitioner i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. När det gäller förslaget till ny legaldefinition av vattentermen dagvatten i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster, samtidigt som definitionen av termen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster föreslås ändras, är detta en följd av de nya bestämmelserna om dagvattenhantering som vi föreslår i respektive lag.

När det gäller förslaget till definition av termen dagvatten vore ett alternativ att låta termen dagvatten vara odefinierad, på det sätt som gäller i lagen om allmänna vattentjänster i dag.

En stor nackdel med ett sådant alternativ vore dock att det då fortfarande skulle råda osäkerhet om var gränsen går mellan innebörden av termerna avlopp och dagvatten (se mer om denna problematik i avsnitt 8.3.2). Denna osäkerhet skulle kunna leda till fortsatta tolkningssvårigheter med olika tillämpning av regelverket som följd. Vi förordar således att en definition av termen dagvatten förs in i både plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster samtidigt som definitionen av termen avlopp då behöver justeras i lagen om allmänna vattentjänster.

Förtydligande avseende behovet av hänsyn till dagvattenhantering som allmänt intresse

I avsnitt 10.4.1 föreslår vi förtydliganden i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen avseende hur hänsyn ska tas till möjligheterna att hantera skyfall och annat dagvatten vid beslut om hur bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. Förslaget är en följd av behovet att kunna hantera skyfall och andra dagvattenfrågor, inte bara utifrån ett avlopps- eller över- svämningsperspektiv vid lokaliseringsfrågor enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen, utan också vid s.k. placeringsfrågor enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen. Ett införande av krav på hänsyn till skyfalls- och dagvattenfrågor i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen gör också att hänsyn ska tas till dessa frågor inte bara vid planläggning och i ärenden om bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan, utan också i ärenden om bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan och vid bedömningen av åtgärder som inte kräver lov.

I avsnitt 10.4.7 föreslår vi dessutom en ändring av bestämmelserna i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen, innebärande att tomter 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 skäligen utsträckning hantera dagvatten. Denna bestämmelse kompletterar den nya regleringen om dagvatten i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen och ger ytterligare stöd för hanteringen av dagvattenfrågor i ärenden om bygglov.

Med de båda förslagen ger vi kommunerna tydligare möjligheter att kunna ta ett helhetsgrepp över dagvattenfrågorna i plan- och byggprocesserna och löser samtidigt flera av de utmaningar som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.8.

Ett alternativ till föreslagen reglering skulle vara att bara föreslå ett förtydligande i 2 kap. 6 § eller i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen. Vi har övervägt ett sådant alternativ. En fördel med ett sådant alternativ skulle vara att det skulle innebära färre ändringar i lagen. Om ändringen endast skulle genomföras i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen finns dock en risk att krav på dagvattenhantering ändå inte skulle kunna ställas vid beslut om bygglov på obebbyggda tomter. Om ändringen endast skulle genomföras i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen finns å andra sidan en risk att de krav som skulle kunna ställas på området – dvs. på tomten – skulle vara alltför begränsade utifrån ett skyfalls-perspektiv. För att på allvar kunna förebygga risker med skyfall krävs normalt planläggning och kommunerna efterfrågar lagstöd för att hantera frågor rörande dagvatten i dessa processer. Vi förespråkar därför en sammanhängande lösning på denna utmaning genom föreslagna ändringar i både 2 kap. 6 § och 8 kap. 9 § plan- och bygglagen.

Förtydliganden av vad som ska framgå av en regionplan

I avsnitt 10.4.2 föreslår vi ändringar i bestämmelserna i 7 kap. plan- och bygglagen om vad som ska framgå av en regionplan. Det handlar dels om vad som ska framgå av planen i relation till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dels om nya krav på redovisning av hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med kommunala vattentjänstplaner.

I stället för förslaget till redovisning av hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med kommunala vattentjänstplaner, har vi övervägt att ställa ett specifikt krav på regionen att i regionplanen redovisa på vilket sätt hänsyn har tagits till möjligheterna att ordna vattenförsörjning.

En fördel med ett sådant förslag vore att en sådan redovisning skulle säkerställa att vattenförsörjning, som ett grundläggande allmänt och enskilt intresse, verkligen alltid beaktas på den högsta planläggningsnivån i plan- och bygglagen. En nackdel med ett sådant förslag vore dock att en sådan reglering skulle kunna ge intryck av en

förflyttning av ansvaret för vattenförsörjningsfrågorna från kommunerna till de regioner som arbetar med regionplanering enligt plan- och bygglagen. En annan nackdel vore att ett sådant förslag skulle kunna tolkas som en prioritering av vattenförsörjning som allmänt intresse framför övriga allmänna intressen som ska beaktas i regionplaneringen. Mot bakgrund av framförda invändningar mot ett sådant alternativt förslag förordar vi i stället det förslag som lämnats med de motiv som framgår av avsnitt 10.4.2. Vi förordar inte heller nollalternativet i denna del.

Förtydliganden av vad som ska redovisas i en översiktsplan

I avsnitt 10.4.3 föreslår vi ändringar i bestämmelserna i 3 kap. plan- och bygglagen om vad som ska framgå av en översiktsplan. Det handlar dels om vad som ska framgå av planen i relation till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dels om att det av översiktsplanen även ska framgå om översiktsplanen avviker från en havsplan för havsområdet på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

När det gäller det nya kravet på redovisning av en eventuell avvikelse från havsplanen har vi övervägt alternativet att inte föreslå någon ytterligare redovisning i översiktsplanen. En fördel med ett sådant alternativ vore att landets kommuner inte skulle behöva redovisa ytterligare en fråga i översiktsplanen. En nackdel med ett sådant förslag vore att det skulle finnas en fortsatt risk för att ett antal kustkommuner skulle missa att ta hänsyn till havsplanen för kommunen vid utarbetandet av översiktsplanen. Detta skulle i sin tur kunna medföra att motstridiga användningsområden för samma vattenområde skulle kunna följa av havsplanen och översiktsplanen och därmed leda till osäkerhet vid framtida användning av vattenområdet. Då det som sker på land påverkar både kust- och havsmiljön är det viktigt med helhetssyn i dessa frågor från kustkommunerna. Vi förordar således inte nollalternativet i denna del.

Nya möjligheter att bestämma om skyddsåtgärder och villkor i en detaljplan

I avsnitt 10.4.4 föreslår vi en ny bestämmelse som innebär att kommunen i en detaljplan ska få bestämma skyddsåtgärder för att förhindra sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i föreslagna 5 kap. 3 a § första stycket miljöbalken. Vi föreslår också att kommunen, om det finns särskilda skäl för det, i en detaljplan får bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten. Vidare föreslår vi en ny bestämmelse som ger kommunen en möjlighet att i en detaljplan bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring, inte bara av markens utan också vattenområdets användning, endast får ges under förutsättning att en viss anläggning för dagvattenhantering har kommit till stånd. Vi föreslår också att kommunen ska ges möjlighet att i en detaljplan, i fråga om dagvattenläggningar, bestämma de preciserade krav på placering och utförande som behövs för att kunna hantera dagvatten och vattenbrist samt för att inte överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

Ett alternativ till en sådan reglering vore att inte ge kommunen dessa möjligheter, dvs. nollalternativet. För byggherrar och fastighetsägare skulle det alternativet kunna framstå som en fördel. Samtidigt innebär det alternativet att planläggning och byggande ofta inte är möjligt inom ett visst område eftersom kommunen är skyldig att se till att försämrings- och äventyrandeförbudet för vattenmiljön inte överträds.

För att få meddela planbestämmelser om skyddsåtgärder för att förhindra sådan försämring eller sådant äventyr av vattenmiljön som avses i föreslagna 5 kap. 3 a § första stycket miljöbalken eller för att ställa krav på viss anläggning eller åtgärd för att få lov eller startbesked, krävs att kommunen har stöd för detta i bestämmelser i 4 kap. plan- och bygglagen. Våra förslag ger således nya utökade förutsättningar för bebyggelse samtidigt som de ger kommunerna nya verktyg att hantera de krav som följer av vattendirektivet m.m. Det föreslagna alternativet bör således vara mest förmånligt för samtliga berörda.

Regleringsalternativ för bestämmelserna om miljökvalitet vid planläggning

I avsnitten 10.4.1 och 10.7.2 finns huvudförslagen för en ny reglering avseende miljökvalitetsfrågor vid planläggning. Förslagen innebär att nya bestämmelser införs i 5 kap. miljöbalken. De nya bestämmelserna gäller i första hand hur hänsyn ska tas till miljökvalitet för vatten vid planläggning och byggande i enlighet med våra direktiv, men vi ser även över övriga bestämmelser i 5 kap. miljöbalken i de delar de påverkar tillämpningen av plan- och bygglagen.

Vi har övervägt om de nya reglerna om miljökvalitet vid planläggning i stället borde placeras i plan- och bygglagen. En fördel med en sådan placering vore att det då skulle vara enklare att hitta bestämmelserna vid tillämpning av plan- och bygglagen. En nackdel med en placering av bestämmelserna i plan- och bygglagen vore dock att de grundläggande bestämmelserna om vad som bör gälla avseende miljökvalitet vid planläggning inte bara bör avse planläggning enligt plan- och bygglagen utan all planläggning, dvs. även planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Sedan miljöbalken infördes finns också en tradition av att placera bestämmelser med koppling till miljöfrågor i miljöbalken, även om bestämmelserna påverkar processer och krav som ställs i andra parallella lagar. Sådana bestämmelser finns också redan i 5 kap. miljöbalken avseende miljökvalitetskrav vid prövning av verksamheter och åtgärder, oavsett enligt vilken lag dessa verksamheter och åtgärder prövas. På motsvarande sätt som redan gäller i 6 kap. miljöbalken, där bestämmelser om miljöbedömningar finns både avseende planering och program samt för prövning av verksamheter och åtgärder, finner vi det således lämpligt att bestämmelser om miljökvalitetskrav vid planläggning placeras i 5 kap. miljöbalken. Genom en placering i 5 kap. miljöbalken blir det också tydligare att de grundläggande bestämmelserna om miljökvalitet i exempelvis luftkvalitetsförordningen och vattenförvaltningsförordningen, inte bara är tillämpliga vid tillåtande av verksamheter och åtgärder utan också vid planläggning, om inget annat föreskrivs.

Vi förordar således att den nya regleringen om miljökvalitetskrav vid planläggning placeras i 5 kap. miljöbalken. Samtidigt föreslår vi att den nya regleringen i 5 kap. miljöbalken kombineras med förtyd-

ligande hänvisningar till dessa bestämmelser i plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg.

I samband med genomgången av bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen, har vi också övervägt att flytta bestämmelserna om undantag vid prövning av verksamheter och åtgärder i 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen till 5 kap. miljöbalken. En fördel med ett sådant förslag vore att undantagsbestämmelserna skulle vara enklare att hitta om de placerades i anslutning till huvudreglerna i föreslagna 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken. En annan fördel vore att det med en sådan placering av bestämmelserna skulle bli tydligare att föreskrifterna i vattenförvaltningsförordningen i princip enbart adresserar vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat som bistår vattenmyndigheterna i genomförandet av förordningen. Ett sådant förslag har dock flera nackdelar. En nackdel är att undantagsbestämmelserna i 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen, tillsammans med de nya undantag från bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken som vi föreslår (se avsnitten 10.8.4–10.8.6), är på en detaljeringsnivå och med ett språkbruk som inte passar i miljöbalken. Flera termer och uttryck, som är hämtade direkt från vattendirektivet, skulle då behöva särskilda definitioner eller förklaringar för att kunna förstås vid en tillämpning av 5 kap. miljöbalken. En annan nackdel med ett sådant förslag vore att en placering av bestämmelserna i miljöbalken skulle göra bestämmelserna svårare att ändra när vattendirektivet eller något av de direktiv som är kopplade till vattendirektivet ändras. Vidare finns även i övrigt fler adressater än vattenmyndigheterna i vattenförvaltningsförordningen. Vi förordar således att undantagsbestämmelserna även fortsatt regleras i vattenförvaltningsförordningen.

Ny möjlighet att fastställa ett lokalt åtgärdsprogram

I avsnitt 10.8.8 föreslår vi att en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt, om det behövs, får fastställa ett lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna, med konkreta åtgärder per vattenförekomst i ett vattenavrinningsområdesperspektiv. Vidare föreslås att ett lokalt åtgärdsprogram inte får strida mot åtgärdsprogrammet för vattendistriktet

och att ett sådant program ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Ett alternativ vore att föreslå att åtgärdsprogrammet för vattendistriktet skulle vara mer detaljerat med konkreta åtgärder per vattenförekomst. Skäl för en sådan precisering av åtgärdsprogrammen för vattendistriktet vore att samtliga kommuner per automatik då skulle få ett underlag med uppgift om vilka åtgärder som behöver vidtas, var åtgärderna behöver vidtas och när åtgärderna behöver vidtas. Huvudskäl mot en sådan precisering av åtgärdsprogrammen för vattendistriktet är dels att vattenmyndigheterna inte har mandat att föregå andra myndigheters beslut i tillsyn och prövning, dels att ett sådant fastställande av åtgärder per vattenförekomst skulle riskera att inskränka det kommunala självstyret och påverka vilka resurser kommunerna behöver lägga på denna typ av åtgärder.

Vi förordar således att regioner och kommuner ges en möjlighet att fastställa ett lokalt åtgärdsprogram om ett sådant behövs för att tydligare konkretisera de åtgärdsbehov som övergripande framgår av åtgärdsprogrammen för vattendistriktet. Ledning kan hämtas av de förslag till åtgärder som legat till grund för analysen av åtgärdsbehov i normsättningen och som redovisas i databasen VISS. På detta sätt undviker vi en inskränkning i det kommunala självstyret samtidigt som behovet av konkreta åtgärder påtalas av de aktörer som även har mandat att genomföra dem.

12.3.3 Vilka berörs av regleringen?

Regleringen av miljökvalitetsnormer, dagvatten och dricksvatten berör byggherrar, enskilda, företag och organisationer. Regleringen berör också enskilda som t.ex. äger mark eller innehar en särskild rätt i anslutning till områden där reglerna kommer att tillämpas. Regleringen berör också staten och kommunerna och i viss utsträckning även regionerna. Konsekvenserna för de olika berörda redovisas i avsnitten 12.4–12.10.

12.3.4 Uppgifter om bemyndiganden

Det finns krav på att en konsekvensutredning ska innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på. Kravet verkar inte vara anpassat till situationen där ny lagstiftning föreslås i ett betänkande. Enligt vår uppfattning har riksdagen och regeringen möjlighet att besluta de regler som föreslås i detta betänkande.

När det gäller övriga myndigheter föreslår vi ett nytt bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om hur blandningszoner, som finns i närheten av utsläpp från punktkällor med högre föroreningskoncentration än i ytvattenförekomsten i övrigt, ska anges och förvaltas (se avsnitt 10.8.6). I övrigt gör vi bedömningen att berörda myndigheter redan har de bemyndiganden som krävs för att besluta respektive genomföra eller genomdriva de förändringar som vi föreslår.

12.3.5 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av författningsförslagen

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser för kommunerna redovisas i avsnitt 12.4, för staten i avsnitt 12.5, för regionerna i avsnitt 12.6, för företag och organisationer i avsnitt 12.7 och för enskilda i avsnitt 12.8. Konsekvenserna bedöms både i förhållande till alternativa lösningar (se avsnitt 12.3.2) och nollalternativet, dvs. alternativet att vår föreslagna reglering inte kommer till stånd.

12.3.6 Författningsförslagets överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

En bedömning av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till EU-rätten finns i avsnitt 12.11.7. Som framgår av bedömningen menar vi att våra författningsförslag är förenliga med EU-rätten. Våra förslag är inte heller mer långtgående än vad EU-rätten kräver utan det handlar i stora drag om att förtydliga de krav som EU-rätten ställer på Sverige som medlemsstat. Samtidigt innebär några av förslagen att

vi ändrar den svenska regleringen i syfte att denna inte ska ställa mer långtgående krav än vad EU-rätten kräver.

12.3.7 Behov av särskilda hänsyn vid val av tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Våra överväganden om bl.a. tidpunkten för ikraftträdandet av föreslagna bestämmelser finns i kapitel 11. Vi ser att behovet av nya, enklare och tydligare bestämmelser om de aktuella vattenfrågorna är stort. Samtidigt bör hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt regelverk vid bedömningen av lämplig tidpunkt för ikraftträdandet. Vidare bör hänsyn i vissa delar tas till de förvaltningscykler som EU:s vattendirektiv föreskriver, för att inte försvåra genomförandet av nya regler.

Med syftet att redan från start åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av det nya regelverket har vi i avsnitt 10.13 gjort en bedömning av behovet av informations- och utbildningsinsatser. I avsnitt 10.14 har vi också gjort en bedömning av behovet av nya eller uppdaterade vägledningsinsatser.

12.4 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenserna för kommunerna rör i första hand byggnads- och miljönämndernas verksamhet. Vi har analyserat förslagens konsekvenser primärt från ett handläggarperspektiv. Vi har också analyserat förslagens påverkan på kommunens planmonopol, på kommunen som fastighetsägare och som verksamhetsansvarig (se även avsnitt 12.7.1) samt övrigripande om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att våra förslag kommer att leda till en tydligare och enklare process för vattenfrågornas hantering i de kommunala plan- och byggprocesserna än vad som är fallet i dag. Vi kan inte se att förslagen kommer att påverka den kommunala självstyrelsen eller planmonopolet negativt. Tvärtom bör förslagen kunna stärka kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen. Nedan följer en beskrivning av våra bedömningar av konsekvenserna i förhållande till kommunens olika roller.

12.4.1 Handläggningen hos byggnadsnämnden

Vi gör bedömningen att handläggningen av vattenfrågor hos byggnadsnämnden påverkas av samtliga förslag till ändringar vi lämnar avseende plan- och bygglagen. Ändringarna påverkar i första hand byggnadsnämndernas planläggning för ny bebyggelse, men också handläggningen av ansökningar om bygglov och förhandsbesked.

Handläggningen hos byggnadsnämnden påverkas också av våra förslag om ny reglering av planläggningssituationen i 5 kap. miljöbalken och de i vattenförvaltningsförordningen föreslagna undantagen från denna reglering. Slutligen berörs handläggningen hos byggnadsnämnden av de ändrade strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken. Nedan följer vår bedömning av konsekvenserna för handläggningen hos byggnadsnämnden av dessa förslag inom respektive vattenfråga.

Hantering av dagvattenfrågor

Genom föreslagna ändringar i plan- och bygglagen gör vi bedömningen att förutsättningarna för byggnadsnämnden att hantera dagvattenfrågor, kommer att underlättas avsevärt både vid planläggning och i efterföljande byggprocess (jfr förslagen i 2 kap. 6 § första stycket 6, 5 kap. 14 § 1 och 16 § 6, 6 kap. 40 §, 8 kap. 9 § första stycket 6 och 9 kap. 31 b § 2 PBL). Vi grundar denna bedömning på kunskapen om vilken utmaning nuvarande oreglerade situation medför för byggnadsnämnderna. Att det med våra förslag blir tydligt vilka krav på hantering av dagvattenfrågor som kommunen får ställa i samband med planläggning, vid bygglov etc., bör effektivisera arbetet i denna del.

Eftersom dagvattenfrågan inte innebär en ny problematik för kommunerna har vi förstått att våra förslag, även om de ställer nya krav på ställningstaganden både vid planläggning och i beslut om bygglov, är välkomna och i flera delar legaliserar och tydliggör det arbete som många kommuner utför eller önskar utföra redan i dag. Även om det handlar om nya förslag ser vi således inte att dessa bör innebära att nya resurser behöver tillföras kommunerna för genomförandet. På motsvarande sätt som redan sker i dag, bör också frågor av mer miljöteknisk natur kunna stämmas av med de inom kom-

munen, ofta inom miljöförvaltningen, som har god kunskap om sådana frågor.

När det gäller förslagen avseende dagvattenhantering i lagen om allmänna vattentjänster påverkas kommunen också av förslagen i sin roll som va-huvudman, se avsnitten 12.4.4 och 12.7.1.

Hantering av frågor om miljö kvalitet

Vi bedömer att föreslagna ändringar i plan- och bygglagen bör medföra att det blir tydligare för byggnadsnämnderna både när bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas och på vilket sätt de ska tillämpas i olika ärenden enligt plan- och bygglagen. Hanteringen av frågorna bör också bli enklare genom att det tydliggörs att tillämpningsområdet för bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken – vid tillämpning av plan- och bygglagen – inskränks till planläggning, dvs. till arbetet med att ta fram regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser (se 2 kap. 10 § PBL). Tillämpningen bör också bli enklare genom att det i samtliga delar av planläggningsprocesserna enligt plan- och bygglagen tydliggörs på vilket sätt frågor om miljö kvalitet ska hanteras (jfr 2 kap. 10 §, 3 kap. 4, 10 och 16 §§, 4 kap. 12 § 2 och 16 § 6 och 5 kap. 14 § första stycket 2 och 22 § 2 PBL).

Mot bakgrund av nuvarande omfattande oklarheter avseende hanteringen av frågor om miljö kvalitet vid tillämpningen av sådana bestämmelser i plan- och bygglagen (se beskrivning av utmaningarna i avsnitt 7.2.3) gör vi bedömningen att de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen, tillsammans med föreslagna nya regler om planläggning i 5 kap. miljöbalken (se föreslagna 5 kap. 3 a och 3 b §§ MB), både bör förtydliga och förenkla byggnadsnämndernas hantering av frågor om miljö kvalitet vid planläggning.

Detta gäller bl.a. den nya möjligheten att besluta om skyddsåtgärder utanför planområdet, i syfte att inte överträda de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön i 5 kap. 3 a § miljöbalken vid planläggning för ny eller ändrad bebyggelse eller annan exploatering där mark tas i anspråk. Av beskrivningen i avsnitt 10.4.4 framgår att det handlar om en möjlighet att använda skyddsåtgärder för att möjliggöra planläggning som annars riskerar att förbjudas på grund av överträdelser av bestämmelserna om miljö-

kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Om planen kräver skyddsåtgärder utanför planområdet kommer det sannolikt att medföra vissa kostnadsökningar för planläggningen. Vi bedömer dock att konsekvenserna av vårt förslag inte är så långtgående i och med att förslaget inte är tvingande utan endast ger en möjlighet för kommunen att kunna tillåta en planläggning som annars skulle vara förbjuden.

Genom att kommunerna med våra förslag ges en ny möjlighet att, på motsvarande sätt som i dag gäller för domstolar och andra prövningsmyndigheter i mål om verksamheter och åtgärder, inhämta yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet om något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga (jfr förslag till ny 5 kap. 3 b § MB), bör kommunens arbete med att planlägga för ny bebyggelse som påverkar vattenmiljö underlättas. Konsekvenserna för kommunerna bör således bli att föreslagna ändringar skapar större möjligheter för kommunerna att planlägga för ny eller ändrad bebyggelse eller annan exploatering rent generellt, men särskilt för vattennära exploateringar. Konsekvensen av våra förslag i denna del blir också att länsstyrelsens överprövningsmöjlighet begränsas något jämfört med i dag i och med att termen ”följa” (dvs. uppnå) ersätts med termen ”överträda” (se förslag till ändring av 11 kap. 10 § PBL), vilket också bör underlätta kommunens planläggningsarbete.

Hantering av frågor om vattenförsörjning

Genom föreslagna ändringar i plan- och bygglagen gör vi bedömningen att det blir tydligare för byggnadsnämnderna på vilket sätt frågor om vattenbrist kan hanteras vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser (se föreslagna ändringar i 4 kap. 12 § första stycket 4 och 16 § 6 PBL). Vi bedömer också att våra förslag om att frågor om möjligheterna att tillgodose vattenförsörjning och avlopp alltid ska prövas i lov – om frågan inte är reglerad i en detaljplan för området (se förslag till ändring av 8 kap. 9 § första stycket 6 PBL) – bör underlätta och ge bättre förutsättningar för lika hantering av sådana frågor vid landets byggnadsnämnder. Samtidigt gör vi bedömningen att kraven i denna del delvis kommer att uppfattas som

nya för byggnadsnämnden. Detta gäller särskilt frågan om huruvida planbestämmelser bör meddelas för att motverka eller förebygga brist på vatten. Samtidigt har denna möjlighet funnits länge (jfr nuvarande 3 kap. 20 § PBF) utan att kommunerna, såvitt känt, använt möjligheten i någon större utsträckning. Tanken med regleringens nya placering i 4 kap. 12 § första stycket 4 plan- och bygglagen är att samla regleringen av vilka skyddsåtgärder kommunen kan bestämma i en plan och därigenom göra det lättare för byggnadsnämnden att se vilka möjligheter som finns i planläggningsarbetet. Eftersom det med vårt förslag samtidigt ställs krav på särskilda skäl för att skyddsåtgärder av denna anledning ska få meddelas i planen, gör vi bedömningen att bestämmelsen inte heller framöver kommer att användas i någon större utsträckning. Vi ser dock en fördel med att den kommer att finnas där som en möjlighet om kommunen inom ett visst område identifierar att det permanent finns stora utmaningar med vattentillgången.

När det gäller frågan om att pröva frågor om vattenförsörjning och avlopp i ansökningar om bygglov, gör vi bedömningen att detta förslag inte heller innebär någon större förändring för byggnadsnämndernas handläggning. Detta baseras bl.a. på att vi i samtal med olika kommuner har förstått att dessa frågor ofta redan tas om hand vid bygglovsprövningen, även om det inte finns tydligt lagstöd för detta i dag. Vi ser därför inte att vårt förslag i denna del bör medföra någon ökad kostnad eller förlängd handläggningstid för kommunernas byggnadsnämnder.

Övriga förslag som påverkar byggnadsnämndens handläggning

I 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken föreslår vi ändringar som medför att bestämmelsernas tillämpningsområde inskränks. Enligt aktuella bestämmelser ska strandskydd återinträda om en detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs eller om en detaljplan eller områdesbestämmelser upphävs och ersätts av en ny detaljplan. Med våra ändringar gäller det senare inte om området redan har tagits i anspråk i enlighet med den äldre planen och användningsområdet är detsamma i den nya planen. För äldre planer, som har beslutats innan plan- och bygglagens tillkomst, föreslår vi dessutom att bestämmelserna om återinträde av strandskydd inte ska

gälla om den tidigare frågan om upphävande av strandskyddet prövades av länsstyrelsen. Att strandskyddet i de situationer vi föreslår fortsatt kommer att vara upphävt bedömer vi bör underlätta förutsättningarna för kommunens arbete med upphävande och ändring av föråldrade detaljplaner.

12.4.2 Handläggningen hos miljönämnden

Vi gör bedömningen att handläggningen av vattenfrågor hos miljönämnden i första hand påverkas av våra förslag till ändringar i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Miljönämndernas arbete kommer också att påverkas indirekt av de förtydligade bestämmelserna i plan- och bygglagen genom deras roll som remissinstans i planläggningsarbete, bygglovsprövning m.m. Även miljöhandläggarnas arbete som projektdeltagare i planläggningsarbete kommer att påverkas av ändringarna i plan- och bygglagen. I denna del gör vi bedömningen att alla föreslagna förtydliganden, exempelvis avseende bestämmelserna om miljö kvalitet både i plan- och bygglagen, miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen, bör innebära en effektivisering av detta arbete hos miljönämnderna.

När det gäller förslagna ändringar i miljöbalken med koppling till miljöprövningsprocessen avseende verksamheter och åtgärder, kommer detta i första hand att påverka miljönämndernas arbete med anmälningspliktiga C-verksamheter (se 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen). Ändringarna kan också påverka kommunens deltagande i prövningen av ärenden och mål om tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder vid landets miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar. En sådan förändring följer av våra förslag om nya undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen, vilka avser både planläggning och tillståndsprövning. Vi gör bedömningen att dessa förslag i normalfallet bör underlätta miljönämndernas arbete genom att möjligheterna att ge positivt besked till verksamhetsutövaren ökar.

12.4.3 Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen

Bakgrunden till och beskrivningen av det kommunala ansvaret för planläggning och olika vattenfrågor återfinns i avsnitten 4.11 och 6.2.3. Vår utgångspunkt i förhållande till planmonopolet och det kommunala självstyret återfinns i avsnitt 10.2.4.

Vi bedömer inte att förslagen i betänkandet på det stora hela påverkar det kommunala självstyret. Möjligen kan det stärkas något genom de nya verktyg som kommunerna får, exempelvis för att möjliggöra ny bebyggelse som påverkar vattenmiljö, men också för att vidta åtgärder för att motverka vattenbrist och minska risken för översvämningar till följd av skyfall.

När det gäller förslaget om att kommunen i översiktsplanen ska ange om planen avviker från en havsplan och i så fall ange skälen för avvikelserna, gör vi bedömningen att detta inte påverkar det kommunala planmonopolet. Havsplanen beslutas av regeringen och är endast vägledande för kommunerna och vi bedömer därför att förslaget inte negativt inverkar på planmonopolet (se ytterligare skäl i avsnitt 10.4.3). Redan i dag är vanligt att kommunen behöver beakta olika nationella och regionala intressen vid planläggning.

När det gäller förslaget med ny möjlighet för regeringen att besluta ett planföreläggande mot en kommun för att tillgodose att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds (se skälen i avsnitt 10.4.1), gör vi bedömningen att detta förslag till viss del påverkar det kommunala självbestämmandet och planmonopolet. En avvägning bör därför göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som förslaget ska tillgodose (se 14 kap. 3 § RF). Vår bedömning är att inskränkningen i det kommunala självbestämmandet med detta förslag inte går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till vikten av att säkerställa Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten. Inskränkningen bör också kunna uppvägas av att vi samtidigt föreslår att regeringens nuvarande möjlighet att begära in redovisningar från kommunerna, om hur de i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, slopas. Mot bakgrund av detta och då regeringen ännu inte har använt sig av vare sig möjligheten att meddela planföreläggande eller begära in redo-

visningar enligt 5 kap. 16 § miljöbalken, får förslagets påverkan på det kommunala självstyret och planmonopolet i praktiken anses vara försumbar. Förslaget bör samtidigt ha en positiv inverkan på följsamheten i tillämpningen av bestämmelserna om miljökvalitet enligt 5 kap. miljöbalken vid kommunal planläggning. Vi bedömer således att inskränkningen är proportionerlig.

Även förslaget med krav på en kommun att om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt, som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer, besluta eller ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken kan uppfattas som inskränkande i förhållande till det kommunala självbestämmandet. Det föreslagna kravet följer av bestämmelser i vattendirektivet (se beskrivning i avsnitt 10.6.3). Vi gör därför bedömningen att inte heller detta förslag går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till vikten av att säkerställa Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.

12.4.4 Kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig

Konsekvenserna för kommunerna i rollen som fastighetsägare respektive verksamhetsansvarig motsvarar de konsekvenser som redovisas i avsnitt 12.7 för företag och organisationer, där va-huvudmannen ingår.

12.4.5 Ekonomiska konsekvenser

Vi gör bedömningen att de av våra förslag som påverkar landets kommuner inte i stort kommer att få några negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

När det gäller de nya bestämmelserna om hänsynstagande till miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken vid planläggning, gör vi exempelvis bedömningen att kommunerna redan i dag behöver uppfylla sådana krav och att de föreslagna förtydligandena i stället bör göra denna process mer effektiv genom ökad förutsebarhet kring kravnivån och därmed även billigare i jämförelse med dagens system.

Motsvarande slutsats går att dra även avseende övriga författningsförslag som påverkar kommunerna. Exempelvis arbetar kom-

munerna redan i dag i stor utsträckning med dagvattenfrågor och med vårt förslag får de bättre och tydligare verktyg i detta arbete i plan- och bygglagen.

Två förslag som dock skulle kunna innebära möjliga kostnadsökningar för kommunerna är dels förslaget om att vid behov ta fram ett lokalt åtgärdsprogram, dels förslaget att ansöka om vattenskyddsområde för dricksvattentäkter (se skälen för förslagen i avsnitten 10.6.3 och 10.8.8). Dessa två förslag och dess ekonomiska konsekvenser för landets kommuner beskrivs närmare i det följande.

Lokalt åtgärdsprogram

När det gäller förslaget om lokalt åtgärdsprogram innebär det att landets kommuner ges en möjlighet att, om det finns behov, bryta ner de övergripande vattenåtgärdsprogrammen i konkreta åtgärder på kommunal nivå. Förslaget innebär inte någon skyldighet att ta fram ett sådant program. Avsikten är att behovet av ett sådant program från ett vattenmiljöperspektiv bör vara styrande, men naturligtvis påverkar också kommunens tillgängliga resurser om det är möjligt och lämpligt att ta fram ett sådant program. Ett sådant arbete kan även kräva särskild kompetens som inte finns tillgänglig i alla Sveriges kommuner, även om ledning kan hämtas av de förslag till åtgärder som legat till grund för analysen av åtgärdsbehov i normsättningen och som redovisas i databasen VISS. För att få till ett så kostnadseffektivt arbete i denna del som möjligt, kan det därför vara klokt att i stället ta fram ett regionalt åtgärdsprogram eller ett gemensamt lokalt åtgärdsprogram för två eller flera kommuner. På så sätt kan större hänsyn även tas till avrinningsområdesperspektivet och mer kostnadseffektiva åtgärder föreslås.

För att få en kostnadsuppfattning om vad ett lokalt åtgärdsprogram kan tänkas kosta har vi frågat Stockholm Stad om kostnadsunderlag för de lokala åtgärdsprogram som kommunen tagit fram på eget initiativ. Staden har tillhandhållit underlag kring två lokala åtgärdsprogram, ett för en enskild vattenförekomst som ligger inom Stockholm stad (Riddarfjärden) och ett för två vattenförekomster som delas av flera kommuner (Strömmen och Lilla Värtan).

För vattenförekomsten Riddarfjärden som ligger inom Stockholm stad togs underlagsrapporter och förslag till åtgärder (slutligt pro-

gram) fram för både näringsämnen/miljögifter och hydromorfologi med hjälp av konsult med tillhörande kostnader avseende:

- näringsämnen/miljögifter 825 000 kronor.
- hydromorfologi 650 000 kronor.

Internt arbete för Stockholm stad genomfördes av miljöförvaltningen som hade huvudansvaret för framtagande av det lokala åtgärdsprogrammet. I arbetsgrupper och förankringsarbete ingick exploateringskontoret, Stockholm vatten och avfall, Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret och stadsdelsförvaltningar. Intern tid vid Stockholms stad uppgick till:

- miljöförvaltningen 300 timmar.
- arbetsgrupper och förankringsarbete 200 timmar (cirka 1 000 kronor/timme).

Därutöver tillkom kostnader för utökad miljöövervakning av vattenkvalitet, i form av fysikalisk-kemiska samt biologiska undersökningar om 300 000 kronor för staden.

För vattenförekomsterna Strömmen och Lilla Värtan som delas av fem kommuner (Stockholm, Lidingö, Nacka, Danderyd, Solna) har samma miljöproblem legat i fokus, dvs. näringsämnen/miljögifter och hydromorfologi. Arbetet har krävt ett nära samarbete kommunerna emellan och även Svealands kustvattenvårdsförbund har deltagit. Hittills har arbetet med dessa två vattenförekomster inkluderat underlagsrapporter med analys av nulägesstatus, påverkanskällor, förbättringsbehov och åtgärder. Arbetet har gjorts med hjälp av konsult med följande kostnader:

- utredning näringsämnen och miljögifter 2 800 000 kronor.
- hydromorfologisk utredning 1 400 000 kronor.
- utredning massbalans 100 000 kronor.
- utredning fraktionerad fosforanalys 357 000 kronor.

Stockholm stad har under arbetet med att ta fram underlagsrapporter lagt tid på:

- projektledning 800 timmar.

- övrig medverkan av miljöförvaltningen 150 timmar.
- medverkan från Stockholm vatten 250 timmar (cirka 1 000 kronor/timme).

Projektets budget uppgick initialt till totalt 5,5 miljoner kronor. Av dessa var 4 miljoner kronor avsatt för konsultarbete, som delvis finansierades via LOVA-bidrag om 2,75 miljoner kronor. Kommunerna bidrog med totalt 1,25 miljoner kronor tillsammans samt med sin egen tid (medfinansiering), vilket motsvarade 1,5 miljoner kronor.

Stockholm stad har utvärderat de två år som arbetet med åtgärdsprogrammet pågått. Utvärderingen har visat att den tid kommunerna behövde lägga i projektet i form av mötestid, som expertstöd kring olika sakfrågor och för granskning av konsultens leveranser, blev mycket mer omfattande än beräknat. Kommunerna planerade att tillsammans lägga cirka 1 250 timmar. Den totala tiden som kommunerna lade uppgick i stället till cirka 2 800 timmar. Totalt innebar detta att kommunerna tillsammans lade en tid motsvarande 1–2 heltidstjänster (cirka 2 800 timmar) under två år för att genomföra projektet. Därtill bidrog Svelands kustvattenvårdsförbund (genom Miljöanalysfunktionen på DEEP, Stockholms universitet) med cirka 250 timmar. Även konsultkostnaden ökade med cirka 300 000 kronor jämfört med den budgeterade kostnaden. Enligt utvärderingen berodde den ökade tidsåtgången på projektets komplexitet, tidsomfattningen och hanteringen av stora mängder data. Dessutom medförde byten av personal hos såväl konsult som kommunerna extra arbetstid under projektets genomförande. Att det fanns god förståelse för komplexiteten i påverkansbilden, vattenförvaltningens krav och utmaningarna att driva denna typ av projekt uppgav staden som viktiga faktorer för kostnadsbilden. Dessutom är deras uppfattning att arbetet med att ta fram lokala åtgärdsprogram för kustvatten är mer komplext än för sjöar och vattendrag. Det som kvarstår av arbetet är att varje kommun, utifrån framtaget underlag, ska ta fram kommunspecifika genomförandeplaner. För detta bedöms ytterligare cirka 400 timmar intern tid behöva läggas inom staden för framtagande av åtgärdsprogrammet samt för arbete i arbetsgrupper och med förankring av åtgärderna.

Ansökan om vattenskyddsområde

När det gäller förslaget att ställa krav på kommunerna eller va-huvudmannen att besluta eller ansöka om skydd för allmänna vattentäkter som ger mer än tio kubikmeter vatten per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer, är syftet att säkerställa att sådana dricksvattentäkter skyddas i enlighet med krav i vattendirektivet, men det finns också ett behov av skydd av sådana vattentäkter ur ett klimatförändrings- och beredskapsperspektiv, se också krav i nuvarande åtgärdsprogram för vatten.

Vi har varit i kontakt med kommuner och länsstyrelser för att få en bild av kostnaderna för att inrätta ett vattenskyddsområde. Normalt görs inrättandet i samspel mellan länsstyrelse, kommun och sökanden. Ju mer komplex frågan är desto större blir tidsåtgången och därmed kostnaden för alla parter. Det kan ta allt från enstaka år till många år i anspråk att inrätta ett vattenskyddsområde. De initiala kostnaderna för att inrätta ett vattenskyddsområde består av utredningskostnader för sökanden inför en ansökan. Därefter tillkommer ofta kostnader för ytterligare undersökningar under ansökningsprocessen. Flera faktorer styr hur stora utredningskostnaderna blir, bl.a. områdets storlek, om det finns komplexa miljö-, samhälleliga- eller enskilda förhållanden samt hur många personer som påverkas av inrättandet. Slutligen tillkommer kostnader för ersättning till fastighetsägare om inrättandet medför att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras på grund av beslutet. Storleken på ersättningen till fastighetsägaren beror på värdet av den markanvändning som hindras. Kostnaden för ersättningen till fastighetsägaren kan utgöra en av de kostnader i processen som är svårast att förutse.

För länsstyrelsens handlägningsprocess utgörs kostnaderna främst av personalkostnader. Dessa kan variera stort beroende på samma faktorer som för sökanden. Utöver personalkostnader har länsstyrelsen även kostnader för annonsering och utskick i samband med kungörelse av förslag samt kungörelse av beslut.

Sveriges Kommuner och Regioner har informerat om att de 2015 lät göra en utredning av tre kommuners kostnader för inrättande av vattenskyddsområde för grundvattentäkter. Då beräknades kostnaden för kommunernas eget arbete med vattenskyddsområde till cirka 307 000 kronor för Degerfors, 565 000 kronor för Falkenberg och

948 000 kronor för Skellefteå. I kostnaden ingick inte ersättning till verksamheter eller fastighetsägare.

Ett senare exempel från Sydvatten är vattenskyddsområdet för Bolmen som länsstyrelsen i Kronobergs län fastställde i oktober 2021. Storleksordningen på kostnaderna var ungefärliga för perioden mellan 2012–2021. Det aktuella vattenskyddsområdet ligger inte i jordbruksbygd, vilket medför relativt låg ersättning till fastighetsägare. Ännu har dock inga ersättningar utbetalats på grund av pågående markanvändning. Av tabellen framgår kostnaderna för det aktuella området och hur de fördelas mellan olika aktiviteter i processen.

Tabell 12.1 Kostnadsexempel för ansökan om vattenskyddsområde

Avser vattenskyddsområdet Bolmen i Ljungby kommun

Åtgärd	Kostnad
Konsult (utredning, samrådsmöten, framtagande av ansökningshandlingar m.m.)	1 400 000
Intern tid (utredning, framtagande ansökningshandlingar, granskning, kommunikation m.m.)	420 000
Kungörelser, tryck, media etc.	140 000
Kart- och adressunderlag	150 000
Advokattjänster	30 000
Kommunikation med myndigheter m.m.	34 000
Ansökningsavgift till länsstyrelsen	4 600
Övrigt (resor, samrådsmöten m.m.)	160 000
Konsult (framtagande av plan för skyltning)	100 000
Skyltning (materialkostnad)	250 000
Totalt	2 688 600

Källa: Uppgifterna om kostnaderna kommer från Sydvatten.

Det finns flera rättsfall avseende vattenskyddsområden och i ett avgörande som, till skillnad från Bolmen, ligger inom ett jordbruksområde har ersättning utgått på grund av förbud mot potatisodling med växtskyddsmedel, något som ansågs ha avsevärt försvårat pågående markanvändning. Att användningen av växtskyddsmedel förutsatte ett särskilt tillstånd påverkade inte bedömningen och ersättning utgick med 48 561 000 kronor.³

³ MÖD M 9276-17 (2018-10-09).

Även i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram finns det beräkningar kring vad åtgärd 5 – långsiktigt skydd av vattentäkter – kan beräknas medföra för kostnader. Den totala kostnaden för att inrätta, revidera och se över vattenskyddsområden uppskattas till cirka 139 miljoner kronor över vattenförvaltningscykeln 2022–2027. Vattenmyndigheterna har fördelat kostnaden så att cirka 24 procent avser länsstyrelsernas arbete och cirka 76 procent avser kommunernas arbete. Beräkningarna omfattar kostnaden för inrättande av vattenskyddsområden för cirka 225 områden, revidering av cirka 659 vattenskyddsområden och översyn av cirka 20 vattenskyddsområden på nationell nivå.⁴

Dricksvattenutredningen från 2016, föreslog att kommunerna ska vara skyldiga att ansöka om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för alla större allmänna vattentäkter som utnyttjas eller förberetts för att utnyttjas för uttag av dricksvatten. Förslaget omfattar alla täkter som genomsnittligt ger mer än 10 kubikmeter per dygn eller som försörjer fler än 50 personer. Dricksvattenutredningen från 2016 bedömde kostnaderna för obligatoriskt inrättande och omprövning av vattenskyddsområden med otillräckligt skydd (inklusive befintliga områden som saknar moderna skyddsbestämmelser) till mellan 15–80 miljoner kronor per år mellan 2018–2027.⁵ Uppskattningen inkluderade inte ersättning till fastighetsägare. Dricksvattenutredningens uppskattning indikerar det som våra undersökningar visar, nämligen att det är mycket svårt att uppskatta kostnaden för att inrätta ett vattenskyddsområde på förhand. Samtidigt gjorde den utredningen samma bedömning som vi, att inrättandet av skyddet får anses vara både nödvändigt och kostnadseffektivt.

Även om det följer en – i vissa fall hög – kostnad för sådana åtgärder som behöver vidtas med anledning av förslaget gör vi bedömningen att uppgiften att skydda dricksvattentäkter är en förebyggande insats som redan i dag åligger kommunerna utifrån kraven i vattendirektivet, vattenförvaltningsförordningen och befintliga åtgärdsprogram för vatten. Eventuella kostnadsökningar förväntas därför bli marginella. Åtgärden får också anses vara kostnadseffektiv i och med att det är väldigt komplext och kostsamt att

⁴ Vattenmyndigheterna, Underlag för länsstyrelsernas finansiering för vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2022–2027 (Rapport 2023:1), s. 6, 9, 11.

⁵ SOU 2016:32 s. 944–945.

rena exempelvis grundvattentäkter från föroreningar när de väl blivit förorenade.

12.5 Konsekvenser för staten

Utredningens förslag innebär konsekvenser för staten – främst för Boverket, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna.

Nedan följer en fördjupning av konsekvenserna för staten och våra överväganden i förhållande till dessa.

12.5.1 Regeringen

I avsnitt 10.4.10 har vi föreslagit att regeringen ska kunna använda sig av verktyget planföreläggande om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas. Att möjligheten införs är bra för att visa att Sverige lägger stor vikt vid att bestämmelserna med utgångspunkt i vattendirektivet följs. Samtidigt har regeringen, så här långt, inte använt sig av planföreläggandeinstrumentet för att tillgodose sådana intressen som i dag är möjliga. Förslaget bör därför inte i någon betydande utsträckning påverka regeringens arbete.

I avsnitt 10.4.9 föreslår vi att länsstyrelsens roll när det gäller överprövning av detaljplaner avseende bestämmelserna om miljökvalitet bör förtydligas. Förtydligandet innebär att länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut till detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Länsstyrelsernas beslut om överprövning av detaljplaner eller områdesbestämmelser kan överklagas till regeringen (jfr 13 kap. 5 § PBL).

I avsnitt 4.11.9 har vi redovisat antalet sådana överklaganden som inkommit till regeringen. Av redovisningen framgår att endast ett ärende avsåg frågan om upphävande till följd av att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer inte följts.⁶

Vi gör bedömningen att de förtydliganden avseende bestämmelserna om miljökvalitet som vi föreslår inte bör leda till en lång rad

⁶ Se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2021-12-13, kommentaren till 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

nya överträdelser. Våra förslag bör således inte heller i detta avseende medföra några större konsekvenser för regeringen.

12.5.2 Länsstyrelserna

I avsnitten 10.4.5 och 10.4.9 har vi lämnat förslag på hur länsstyrelsens roll i planprocessen bör utvecklas. Det handlar främst om tydliggöranden av när olika vattenfrågor ska hanteras och på vilket sätt. Det tydliggörs också när länsstyrelsen bör samråda med berörd vattenmyndighet under en planprocess. Vi gör bedömningen att lämnade förslag över tid bör underlätta och effektivisera länsstyrelsernas arbete i planprocessen. Ett skäl för detta är att länsstyrelserna i dag lägger mycket resurser på att bedöma och utreda vilka krav som bör ställas på hanteringen av olika vattenrelaterade frågor och på hur kraven ska ställas. I dessa bedömningar behövs i dag stöd från vattenmiljösakkunniga på länsstyrelserna med anledning av de osäkerheter som råder.

Våra förslag bör medföra att behovet av sådana bedömningar och krav på ytterligare utredningar på längre sikt minskar. Detta bör i sin tur leda till minskade kostnader för länsstyrelsernas arbete med vattenfrågor vid planläggning, liksom minskade kostnader för överprövning av beslutade detaljplaner eller områdesbestämmelser, när regelförändringarna genomförts och både länsstyrelser, kommuner och andra statliga myndigheter känner sig trygga med vilka krav som ska ställas och på hur reglerna ska tolkas och tillämpas.

Även om vi på längre sikt ser besparingsmöjligheter, finns det ett initialt behov av stöd till länsstyrelserna för att kunna bidra till ett effektivt genomförande av de förslag vi lämnar. Länsstyrelsernas planhandläggare har en viktig roll i planprocesserna för att stödja kommunerna i genomförandet av de nya reglerna. Vår bedömning är att de förslag vi lämnar i syfte att tydliggöra hur kommunerna ska ta hänsyn till vattenfrågor i olika processer, kommer leda till en ambitionshöjning från kommunerna och därmed innebära ett motsvarande ökat behov av underlag, rådgivning och annan kunskapsöverföring från länsstyrelserna. Vår bedömning är därför att länsstyrelsernas arbete med vattenfrågor rent generellt kommer att behöva intensifieras under de närmaste åren som en följd av de regelförändringar vi föreslår.

De förslag som rör tillämpningen av bestämmelserna om miljö-kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken (se avsnitten 10.7 och 10.8), bedömer vi därutöver kommer att innebära en ökad roll för länsstyrelsernas vattenmiljösakkunniga i interna processer. Dessa sakkunniga som i första hand arbetar på länsstyrelsernas beredningssekretariat stöttar redan i dag andra enheter på länsstyrelserna med kunskap om påverkan på vatten och annat underlag som tagits fram inom vattenförvaltningen, i olika tillståndprocesser, planärenden och prövningar. Denna kunskap bedömer vi initialt kommer att bli ännu mer efterfrågad i ärenden om planläggning som en följd av de nya reglerna, särskilt i de delar som rör krav på skyddsåtgärder i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller som rör tillämpningen av undantag från icke-försämringskravet i sådana processer. Vi bedömer även att kunskapen kommer att vara ökat efterfrågad i andra prövningar som en följd av de nya undantag vi föreslår i 10.8.4–10.8.6.

Vattensakkunniga på beredningssekretariaten bedöms även få en ökad arbetsbörda initialt genom behovet att stötta vattenmyndigheterna i översynen av miljö kvalitetsnormer i planärenden som en följd av förslagen i avsnitten 10.7.3 (ny möjlighet att begära omprövning av norm vid planläggning) och 10.8.6 (införande av blandningszoner och undantag från sådana och vid gränsöverskridande föroreningar). Se mer om konsekvenserna för vattenmyndigheterna i avsnitt 12.5.3 nedan.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att länsstyrelserna, som en följd av förslagen, tillfälligt bör tillskjutas medel motsvarande en årsarbetskraft per länsstyrelse under två år. En närmare beskrivning av vilka statsfinansiella satsningar som behövs för att genomföra våra förslag finns i avsnitt 12.5.13.

12.5.3 Vattenmyndigheterna

I avsnitten 10.4.5 och 10.8.7 lämnar vi förslag som tydliggör vattenmyndighetens roll i planprocessen. I avsnitt 10.8.6 lämnar vi även förslag om att vattenmyndigheten ska utpeka blandningszoner och yttra sig i ytterligare ärenden om undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden.

För det första tydliggörs att vattenmyndigheten inte ska ha någon självständig roll i planprocessen utan att den länsstyrelse som ingår i planprocessen i vissa situationer ska inhämta yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt planläggningen avser.

För det andra tydliggörs att planläggande myndigheter, på motsvarande sätt som redan gäller för domstolar (jfr 22 kap. 13 § MB), ska få begära in ett yttrande från berörd vattenmyndighet om något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen påverkar möjligheten att planlägga.

För det tredje får vattenmyndigheten ett tydligt ansvar att peka ut s.k. blandningszoner nära utsläppspunkter. Sådana zoner kan även behöva utpekas av vattenmyndigheten på begäran av en planläggande eller tillståndsprövande myndighet i ett ärende.

Vi gör bedömningen att vattenmyndigheterna, genom dessa tre förslag, får utökade uppgifter jämfört med i dag.

När det gäller vattenmyndigheternas hantering av domstolars begäran om yttrande enligt nuvarande 22 kap. 13 § miljöbalken har denna reglering, sedan införandet 2019, medfört ett sakta men tydligt ökande antal ärenden årligen för vattenmyndigheterna. Ärendena rör dels begäran om översyn av miljö kvalitetsnormer, dels tillämpningen av undantag från kraven i 5 kap. miljöbalken. Detta har medfört ökande krav på vattenmyndigheterna att yttra sig i framför allt domstolsmål.

Fram till den 22 juni 2023 har vattenmyndigheterna yttrat sig om miljö kvalitetsnormer enligt 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken i totalt åtta ärenden. Myndigheterna bedömer att antalet sådana ärenden framöver kommer att öka till följd av omprövningarna av vattenkraftstillstånd enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraftens miljö villkor. Vattenmyndigheterna har också hittills yttrat sig om undantag enligt 22 kap. 13 § första stycket 2 miljöbalken i fem mål som har fått laga kraft. Fler yttranden har också lämnats i mål som ännu inte har fått laga kraft. Endast ett av ärendena har hittills handlat om undantag från icke-försämringskravet i en detaljplan.

Vi gör bedömningen att förslagen sannolikt kommer att leda till att vattenmyndigheten kommer att behöva ompröva beslut om miljö kvalitetsnormer i betydligt större utsträckning än i dag, då möjligheten utökas till planläggningssituationen. Vi gör också bedömningen att förslagen sannolikt kommer att innebära att vattenmyndigheterna kommer att behöva lämna fler yttranden i plan- och prövnings-

ärenden än vad som är fallet i dag. Det är mycket svårt att uppskatta hur stor ökningen blir. Baserat på det antal ärenden som har inkommit till vattenmyndigheterna i dag bedömer vi att förslagen kommer att medföra ytterligare cirka fem ärenden per vattenmyndighet årligen.

Även om mängden ärenden med anledning av nuvarande reglering i 22 kap. 13 § miljöbalken inte är stor i dag, tar dessa ärenden hos vattenmyndigheten förhållandevis mycket resurser i anspråk. I dag är genomsnittstiden för denna typ av ärenden cirka 150 timmar. Med en ökning av ytterligare totalt 25 ärenden per år är vår bedömning att föreslagna förändringar kommer att innebära ökat arbete hos vattenmyndigheterna motsvarande cirka 3 750 timmar årligen.

I huvudsak kommer de tillkommande arbetsmomenten att avse yttranden och översyn och omprövning av miljökvalitetsnormer, men när det kommer till förslaget om blandningszoner kommer detta också innebära att myndigheten ska peka ut sådana områden. Arbetsbördan med utpekande av blandningszoner bedömer vi vara störst under de första åren efter förslagets ikraftträdande, då metoder behöver tas fram och utvecklas.

I avsnitt 10.8.8 föreslås vidare att regioner och kommuner ska få besluta om regionala och kommunala åtgärdsprogram. Vi bedömer att vattenmyndigheten kommer vara en viktig part i de samråd som kommer att föregå beslut om ett sådant åtgärdsprogram. Samtidigt bör en stor del av innehållet i åtgärdsprogrammet kunna hämtas direkt från det övergripande åtgärdsprogrammet för vattendistriktet och databasen VISS. Vi gör därför bedömningen att vattenmyndighetens insatser i regioners och kommuners arbete med att ta fram regionala eller lokala åtgärdsprogram bör vara begränsat.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att respektive länsstyrelse som är vattenmyndighet, som en följd av våra förslag, permanent bör tillskjutas medel för arbete med yttranden och omprövningar motsvarande en halv årsarbetskraft och under en treårsperiod ytterligare medel motsvarande en halv årsarbetskraft för utpekande av blandningszoner. Om sådana resurser inte tillförs vattenmyndigheterna finns en risk för att handläggningstiden i ärendena kommer att öka.

12.5.4 Mark- och miljödomstolarna

Inledning

De fem mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen handlägger mål och ärenden enligt i första hand miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen (se 1 kap. 3 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Vid en genomgång av statistiken från Mark- och miljööverdomstolen avseende avgöranden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen kan konstateras att domstolen under perioden januari 2018–juni 2023 avgjorde 880 mål enligt miljöbalken och 792 mål enligt plan- och bygglagen.

Nedan beskriver vi den närmare omfattningen av de vattenfrågor som omfattas av våra direktiv i dessa avgöranden och konsekvenserna av våra förslag för mark- och miljödomstolarna. Eftersom våra förslag berör både överklagade planer enligt plan- och bygglagen och prövningen av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken tar vi upp alla dessa perspektiv i beskrivningen och bedömningarna nedan.

Överklaganden med koppling till bestämmelserna om miljö kvalitet

Vid planläggning enligt plan- och bygglagen överprövas kommunernas beslut om detaljplan av länsstyrelsen utifrån ett antal överprövningsgrunder, bl.a. huruvida planen kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs (se avsnitt 12.5.2 för vår bedömning av konsekvenserna av våra förslag till ändringar av denna överprövningsgrund för länsstyrelsen). Om länsstyrelsen beslutar att upphäva planen helt eller delvis överklagas ett sådant beslut till regeringen (jfr 13 kap. 5 § PBL). Se avsnitt 12.5.1 för vår bedömning av konsekvenserna för regeringen av ändringen av överprövningsgrunden.

Överklaganden av detaljplaner, som inte överprövas av länsstyrelsen, överklagas som huvudregel direkt till mark- och miljödomstol (jfr 13 kap. 2 a § PBL).

Eftersom frågor om miljö kvalitet normalt hanteras av länsstyrelsen och regeringen återstår sällan sådana frågor i de överklaganden av detaljplaner som kommer till mark- och miljödomstol. Vid en genomgång av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål enligt plan- och bygglagen under perioden 2018–2022 kan vi konstatera att

termen miljö kvalitetsnorm förekom i 43 avgöranden och att fokus i dessa mål sällan var på frågan om miljö kvalitetsnormer följts, utan fokus låg i stället på andra frågor såsom dispenser från strandskydd eller artskyddsfrågor.

Mark- och miljödomstolarna hanterar frågor om prövning av verksamheter både som första instans (A-verksamheter) och som överprövande instans av beslut vid länsstyrelserna (miljöprövningsdelegationerna) om tillstånd (B-verksamheter) samt överprövning av kommunala beslut om anmälningspliktiga verksamheter (C-verksamheter) (21 kap. 1–2 §§ MB och 6 samt 10 §§ MBF).

För att få en uppfattning om våra förslag i avsnitt 10.7.3 och 10.8.4 om att ge planläggande myndigheter möjlighet att tillämpa de undantagsbestämmelser som finns avseende försämrings- och äventyrandeförbuden samt begära yttrande kring fastställda miljö kvalitetsnormer, har vi undersökt i vilken grad som 22 kap. 13 § första stycket 2 miljöbalken och 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen tillämpats av domstolarna (för vattenmyndigheternas statistik se avsnitt 12.5.3). I dagsläget har undantagsbestämmelserna tillämpats en gång av Mark- och miljödomstolen i Umeå.⁷ Avgörandet överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, men inte avseende denna fråga.⁸ Vad vi kan se påtalas däremot av olika parter i målet, exempelvis sökanden, länsstyrelsen, enskilda etc., att domstolen borde inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten enligt 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken, eftersom de anser att miljö kvalitetsnormen för berörd vattenförekomst är felaktig. I de flesta fall bedömer domstolen att något yttrande inte är nödvändigt, eftersom det trots detta går att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor. Bestämmelsen tillämpas på så sätt inte i den utsträckning som efterfrågas av parter och myndigheter i prövningarna.

Vi gör bedömningen att antalet ärenden där undantagsbestämmelserna från försämrings- och äventyrandeförbuden aktualiseras vid prövning och planläggning sannolikt kommer att öka något som en följd av våra förslag. Frågorna kommer normalt att utgöra endast en del av en större plan- eller prövningsprocess som ska prövas av domstolarna. Sammantaget gör vi därför bedömningen att förslagen med koppling till bestämmelserna om miljö kvalitet inte kommer att

⁷ Mål nr. 1430-20 (2022-05-07).

⁸ MÖD M 7543-22 (2023-06-12).

medföra några sådana ökade kostnader för domstolarna att utökade resurser behöver tillföras.

Överklaganden med koppling till dagvatten

I både plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster lämnar vi förslag om ny eller förändrad dagvattenreglering (se bl.a. avsnitt 10.4.4 och 10.6.1). Syftet med förslagen är bl.a. att möjliggöra skyddsåtgärder avseende dagvatten inom ramen för plan- och bygglagen och att lyfta fram dagvatten som en egen tjänst enligt lagen om allmänna vattentjänster. Mark- och miljööverdomstolen har under perioden januari 2018–juni 2023 hanterat 88 ärenden enligt plan- och bygglagen som inkluderar termen dagvatten. Utan en närmare analys av dessa ärenden kan vi konstatera att dagvattenfrågan kommer upp i flera olika typer av ärenden, såsom beslut om detaljplan, ändring av detaljplan, tillsyn av beslutat bygglov, byggsanktionsavgift, fastighetsreglering, vägservitut, förhandsbesked för bygglov, bygglov, anläggningsförrättning, ersättning vid vägrätt och ansökan om vattenverksamhet.

För de ärenden där dagvattenfrågan också avser översvämningsrisker har länsstyrelsen möjlighet att överpröva planen enligt 11 kap. 10 § andra stycket 5 plan- och bygglagen. Det medför att dessa ärenden sedermera överklagas till regeringen och inte till mark- och miljödomstolarna (se avsnitt 12.5.1).

Sammantaget är vår bedömning, utifrån att dagvattenfrågan redan i dag ofta ingår som en del i domstolarnas prövning, att förslagen inte kommer att medföra några sådana ökade kostnader för domstolarna att utökade resurser behöver tillföras.

Överklaganden med koppling till vattenförsörjning

Mark- och miljööverdomstolen har under perioden 2018–juni 2023 hanterat 51 ärenden enligt plan- och bygglagen som inkluderar termen vattenförsörjning. Ärendena för 2023 omfattar samma typer som ovan för dagvatten, med tillägget att ärenden kring servitut avser vattenförsörjning och inte vägservitut.

För de ärenden där vattenförsörjningsfrågan också avser hälsa och säkerhet har länsstyrelsen möjlighet att överpröva planen enligt 11 kap.

10 § andra stycket 5 plan- och bygglagen. Det medför att dessa ärenden sedermera överklagas till regeringen och inte mark- och miljödomstolarna (se avsnitt 12.5.1).

Vi gör därmed samma bedömning här som ovan avseende dagvatten, dvs. att antalet ärenden som rör vattenförsörjning som domstolarna kommer att behöva hantera inte kommer att medföra några sådana ökade kostnader för domstolarna att utökade resurser behöver tillföras.

12.5.5 Förvaltningsdomstolarna

Vissa av de beslut som fattas enligt plan- och bygglagen prövas av förvaltningsdomstolarna inom ramen för en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (13 kap. 1 § PBL). Grundprincipen för en laglighetsprövning är att varje medlem i en svensk kommun eller en region har rätt att överklaga kommunens eller regionens beslut. Exempelvis omfattar laglighetsprövningen:

- Kommunfullmäktiges beslut att uppdra åt byggnadsnämnden att besluta om en detaljplan eller områdesbestämmelser (5 kap. 27 § PBL).
- Kommunfullmäktiges beslut att anta en översiktsplan.
- Regionens beslut om regionplan, samt aktualitetsprövningen av en sådan.
- Beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att medverka till fler laglighetsprövningar och därmed inte heller påverka förvaltningsdomstolarnas ärendemängd eller hantering på något nämnvärt sätt.

12.5.6 Boverket

Boverket är statlig förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende, och bostadsfinansiering (1 § förordningen med instruktion för Boverket). Se beskrivning av Boverkets arbete med vattenfrågor i avsnitt 6.2.1. Många av de frågor

som betänkandet omfattar är av sådant slag att de faller under Boverkets ansvarsområden.

Med anledning av de förslag vi lämnar gör vi bedömningen att Boverket kommer att behöva uppdatera sitt informations- och utbildningsmaterial (se avsnitt 10.13). Vidare behöver Boverket både uppdatera befintligt vägledningsmaterial och ta fram nytt vägledningsmaterial i vissa delar tillsammans med andra berörda myndigheter (se avsnitt 10.14).

För informations- och utbildningsinsatsen samt arbetet med att ta fram nytt vägledningsmaterial (se förslag i avsnitt 10.14) bör Boverket tillföras medel. I utredningsarbetet har Boverket framfört att 4 miljoner kronor, fördelat på två år bör täcka kostnaderna för dessa insatser. Det skulle ge Boverket möjlighet att ha 2 vattensakkunniga som jobbar halvtid med frågorna i kombination med stöd från verkssjurister och sakkunniga inom detaljplaneläggning och översiktsplanering under denna tid.

Boverkets övriga arbete med framtagande av uppdaterat vägledningsmaterial bör kunna rymmas inom ramen för befintligt anslag. Detsamma bör gälla för kostnader för andra berörda myndigheter som deltar i Boverkets insatser.

12.5.7 Havs- och vattenmyndigheten

I avsnitt 10.8.3 har vi föreslagit ett förtydligande om att även befintlig bebyggelse ska kunna utgöra skäl för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad. Det förslaget tillsammans med våra överväganden pekar emot att ny vägledning behöver tas fram i samarbete med bl.a. Boverket (se avsnitt 10.14.5). Även de förslag vi lägger kring 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen kommer medföra att myndigheten behöver se över sina föreskrifter och vägledningar kring vattenförvaltning och miljökvalitetsnormer. Vår bedömning är att det redan åligger myndigheten att kontinuerligt uppdatera både vägledningar och föreskrifter och därför bör detta rymmas inom befintligt anslag. För vägledningsarbetet med de nya undantag som föreslås i avsnitt 10.8.6 finns vägledningar på EU-nivå kring exempelvis blandningszoner som Havs- och vattenmyndigheten kan utgå ifrån. Samtidigt bör nytt vägledningsmaterial tas

fram skyndsamt. Havs- och vattenmyndigheten bör därför tillföras medel motsvarande två miljoner kronor.

12.5.8 Lantmäteriet

I avsnitt 10.14.4 föreslår vi att Lantmäteriet bör ges i uppdrag att, tillsammans med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, vattenmyndigheterna och andra berörda myndigheter undersöka möjligheterna att ta fram en digital lösning för att hantera frågor om kvalitet på havs- och vattenmiljöer. Lantmäteriet samarbetar redan i dag med bl.a. Boverket inom ramen för projektet Smartare samhällsbyggnadsprocess och de två första datamängderna som ska tillgängliggöras nationellt är detaljplaner och byggnadsobjekt.⁹ I och med att flera myndigheter arbetar med olika digitala lösningar ser vi att ett uppdrag för att utröna förutsättningarna att antingen sammanföra dessa lösningar eller samordna deras uppbyggnad är ett första steg för att kunna etablera en digital lösning som kan hantera vattenfrågor vid bl.a. fysisk planering. Vår bedömning är att Lantmäteriet kan genomföra en sådan studie inom ramen för befintligt anslag.

12.5.9 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Flera av förslagen bör underlätta det förebyggande arbete som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utför. Effektivare och enklare processer samt tydlighet vad gäller ansvar och roller kan bidra till en bättre krisberedskap. Hantering av aspekter kring skyfall vid planläggning och bygglov kommer att underlättas och de nya verktyg som föreslås kommer att göra det möjligt att vidta åtgärder för att motverka vattenbrist vid torka och risken för översvämningar till följd av skyfall. Detta gäller exempelvis förslagen om hantering av dagvatten vid planläggning och bygglov samt vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. Vi bedömer inte att förslagen kommer att medföra något behov av utökade resurser till myndigheten.

⁹ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/digitalisering/digitalisering-av-planeringsprocessen/i-samverkan-med-lantmateriet/>.

12.5.10 Sveriges geologiska undersökning

Utifrån de förslag vi lägger kring 5 kap. miljöbalken i avsnitt 10.7 och 10.8.5 samt de följdändringar som därmed behövs i vattenförvaltningsförordningen enligt avsnitt 10.8 kommer Sveriges geologiska undersökning behöva se över sina föreskrifter och vägledningar kring grundvatten och miljökvalitetsnormer. Vår bedömning är att det redan åligger myndigheten att kontinuerligt uppdatera både vägledningar och föreskrifter och därför bör detta rymmas inom nuvarande uppdrag.

För uppdraget att ta fram en ny vägledning för förslaget i avsnitt 10.8.5, om undantag från försämringsförbudet genom tillåtande av en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten, bör Sveriges geologiska undersökning dock tillföras medel motsvarande en miljon kronor.

12.5.11 Trafikverket

I avsnitt 10.10.2 och 10.10.3 beskriver vi behovet av följdändringar i väglagen och lagen om byggande av järnväg med anledning av föreslagna ändringar i 5 kap. miljöbalken. Avsikten är inte att de föreslagna ändringarna ska innebära någon förändring i sak jämfört med i dag. Ändringarna bör således inte påverka de skyddsåtgärder som Trafikverkets vidtar inom eller utanför planområdet i dag och heller inte sådana frivilliga överenskommelser om olika åtgärder som inte sällan träffas med berörda fastighetsägare. Det som bör bli tydligare för Trafikverket med våra förslag är att det blir möjligt att tillgodoräkna sig olika skyddsåtgärder vid bedömningen av om en vägplan, en järnvägsplan eller ett beslut om byggande av järnväg inte strider mot försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön. Vår bedömning är att inga ytterligare resurser behövs på grund av våra förslag i denna del.

12.5.12 Övriga statliga myndigheter

Utöver ovan nämnda förvaltningsmyndigheter kan även ett antal andra myndigheter komma att beröras av förslagen i betänkandet. Det gäller bl.a. Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Livsmedelsverket, och Sveriges geotekniska institut. I denna del gör vi bedömningen att förslagen inte kommer att få några ekonomiska eller andra konsekvenser för dessa myndigheter.

12.5.13 Statsfinansiella konsekvenser

Mark- och miljödomstolarna och förvaltningsdomstolarna

Utifrån våra bedömningar i avsnitten 12.5.2, 12.5.4 och 12.5.5 bör förslagen inte medföra någon nämnvärd förändring av belastningen på dessa myndigheter. Förslagen bör således inte få några statsfinansiella konsekvenser avseende dessa myndigheter.

Länsstyrelserna

Utifrån vår bedömning i avsnitt 12.5.2 och 12.5.3 kommer förslagen sannolikt initialt att medföra ett utökat behov av stöd till landets kommuner i samband med planläggning, men också ett behov av utökat internt stöd från beredningssekretariaten till andra enheter som hanterar planer, prövning och tillsyn, där bedömningar av påverkan på vattenmiljön behöver hanteras. Beredningssekretariaten behöver även bistå vattenmyndigheterna exempelvis vid omprövning av miljökvalitetsnormer, utpekandet av blandningszoner och bedömningar kring undantaget om gränsöverskridande föroreningar. Vi gör bedömningen att det tillfälligt bör tillskjutas medel motsvarande en årsarbetskraft per länsstyrelse och att denna förstärkning framför allt behövs vid länsstyrelsernas beredningssekretariat. Med utgångspunkt i att en årsarbetskraft kostar cirka en miljon kronor per år¹⁰ behöver varje länsstyrelse således ett tillskott om en miljon kronor under två år.

¹⁰ Uträkningen baseras på uppgifter från SOU 2021:81 s. 479.

Vattenmyndigheterna

Utifrån vår bedömning i avsnitt 12.5.3 kommer förslagen leda till nya uppgifter och sannolikt ett utökat antal ärenden för vattenmyndigheterna att hantera. För att klara den ökade arbetsbördan och därmed de ökade krav på en mer adaptiv vattenförvaltning där miljökvalitetsnormer kan behöva ses över oftare med anledning av att nytt underlag görs tillgängligt, bedömer vi att vattenmyndigheterna behöver få utökade resurser. Vår bedömning är att vattenmyndigheterna dels permanent behöver förstärkas med motsvarande en halv årsarbetskraft per vattenmyndighet för arbete med yttranden och omprövningar, dels tillfälligt under en treårsperiod behöver förstärkas med medel motsvarande ytterligare en halv årsarbetskraft för arbetet med utpekande av blandningszoner. Med utgångspunkt i att tjänst/personell resurs kostar cirka en miljon kronor per år behöver de länsstyrelser som är utsedda att vara vattenmyndighet tillföras ett tillskott om en miljon kronor årligen under tre år och därefter med en halv miljon kronor per år.

Boverket

Som vi anger i avsnitt 12.5.6 kan Boverket behöva tillföras medel för de informations- och utbildningsinsatser inför och i samband med genomförandet av de nya bestämmelserna som beskrivs i avsnitt 10.13 samt för sådan ny vägledning som behöver tas fram (se avsnitt 10.14).

Enligt Boverket bör fyra miljoner kronor, fördelat på två år, täcka kostnaderna för dessa insatser. Det skulle ge Boverket möjlighet att ha två vattensakkunniga som jobbar halvtid med frågorna i kombination med stöd från verksjurister och sakkunniga inom detaljplaneläggning och översiktsplanering under denna tid. Vi bedömer att ett sådant tillskott är rimligt. Om övriga myndigheter involveras i denna insats bör kostnaden för deltagandet kunna rymmas inom ramen för befintliga ansvarsområden och tillhörande anslag.

Havs- och vattenmyndigheten

För arbetet med de nya undantag som föreslås i avsnitt 10.8.6 bedömer vi i avsnitt 12.5.7 att nya föreskrifter och nytt vägledningmaterial behöver tas fram skyndsamt. Havs- och vattenmyndigheten bör därför tillföras medel motsvarande två miljoner kronor.

Lantmäteriet

I avsnitt 10.14 föreslår vi att Lantmäteriet ska ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att fortsätta utveckla den nationella geodataplattformen i syfte att underlätta kommunernas hantering av frågor om kvalitet på havs- och vattenmiljöer vid fysisk planering. Vår bedömning är att myndigheten inte behöver tillföras resurser för en sådan inledande studie.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Baserat på vår bedömning i avsnitt 12.5.9 innebär ett genomförande av våra förslag att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte behöver tillföras nya resurser.

Sveriges geologiska undersökning

Baserat på vår bedömning i avsnitt 12.5.10 innebär ett genomförande av våra förslag att Sveriges Geologiska Undersökning, för uppdraget att ta fram en ny vägledning för förslaget i avsnitt 10.8.5, om undantag från försämringsförbudet genom tillåtande av en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten, bör tillföras medel motsvarande en miljon kronor.

Trafikverket

Baserat på vår bedömning i avsnitt 12.5.11 innebär ett genomförande av våra förslag att Trafikverket inte behöver tillföras nya resurser.

Övriga statliga myndigheter

Vissa statliga myndigheter berörs av den informationsinsats som vi i avsnitt 10.13 bedömer nödvändig för att våra förslag snabbt ska få en ändamålsenlig tillämpning. De ekonomiska konsekvenserna är emellertid inte större än att de enligt utredningens bedömning bör kunna hanteras inom myndigheternas nuvarande uppdrag och tillhörande anslag. Därmed behövs inte några utökade anslag till dessa myndigheter för att förslagen ska kunna genomföras.

12.6 Konsekvenser för regionerna

I avsnitten 10.4.2 och 10.8.8 beskriver vi förslag som påverkar regionerna.

Förslagen i avsnitt 10.4.2 innebär dels att det förtydligas på vilket sätt frågor om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken ska beskrivas i regionplanen, dels att det ställs krav på att i regionplanen beskriva hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med kommunala vattentjänstplaner. I miljö kvalitetsdelen gör vi bedömningen att ändringen innebär både en förenkling och ett förtydligande jämfört med i dag och att förslaget därmed bör underlätta processen med att ta omhand sådana frågor i regionplanen. Avseende det nya kravet på samordning med de kommunala vattentjänstplanerna kan detta förslag medföra visst merarbete för regionerna.

I avsnitt 10.8.8 föreslår vi att regioner ska kunna besluta om regionala åtgärdsprogram. Förslaget innebär inte att det blir obligatoriskt att besluta ett sådant program utan att det ges en rättslig möjlighet att göra det. Samtidigt åligger det sedan tidigare regionerna att, i enlighet med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, arbeta med relevanta utmaningar som finns för vattenmiljön. Hos regionerna bör det således redan finnas vissa resurser för att arbeta med regionala åtgärdsprogram.

Enligt Region Skåne finns det i dag motsvarande en heltidstjänst som fokuserar på vattenfrågor (generella vattenfrågor om 50 procent och vattenfrågor kopplat till planläggning om 50 procent). Sedan tillkommer en ledningstjänst om 20 procent för dessa frågor. Region Skåne ser att behovet av att beakta det regionala perspektivet i vattenfrågor kommer att öka framöver. Bedömningen är att det behövs ytterligare minst en heltidstjänst för det strategiska vattenarbetet inom ramen för regionplaneprocessen. Detta för att bl.a. samordna vattentjänstplanerna. I Skåne finns 33 kommuner som ska samordnas, ett stort antal avrinningsområden och komplexa förhållanden i övrigt. För att hantera arbetet med ett regionalt åtgärdsprogram bedömer Region Skåne att det krävs minst 50 procent av en heltidstjänst enbart för samordningen. Om tanken är att Region Skåne ska stötta med fler insatser krävs troligen minst en heltidstjänst.

Vilka personella resurser som behövs på regional nivå skiljer sig åt mellan regionerna. Faktorer som påverkar är bl.a. antalet kommuner som finns i regionen. Detta gör det svårt att beräkna vad förslaget skulle kunna få för ekonomiska konsekvenser för regionerna. Samtidigt bör påpekas att regionala åtgärdsprogram ger regionerna en möjlighet att samordna mellankommunala vattenfrågor inom ramen för programmet. Detta kan behövas för att samordna hanteringen av frågor om bl.a. översvämningar, torka och ekologi.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att förslagen inte bör leda till sådana ökade kostnader för landets regioner att dessa bör tillföras ytterligare medel.

12.7 Konsekvenser för företag och organisationer

Med utgångspunkt i de processuella förenklingar vi bidrar till med våra förslag bör det medföra tydligare förutsättningar för företag och organisationer som utgör parter i planprocessen. Detta bl.a. för att det tillkommer nya möjligheter att genomföra skyddsåtgärder och införs nya undantag som går att aktualisera vid risk för försämring eller äventyrande av vattenmiljön, såsom förslagen i avsnitt 10.8.6 om blandningszoner och gränsöverskridande föreningar. Detta är också två förslag som skapar ökad tydlighet och transparens kring när en plan eller tillståndsansökan riskerar att överträda försämrings- och äventyrandeförbuden och när det går att undanta ny påverkan i

eller vid en vattenförekomst. Att förutsättningarna blir tydligare och det därmed skapas större förutsägbarhet än under nuvarande reglering och tillämpning, bedömer vi som en generell positiv konsekvens av våra förslag för företag och organisationer.

12.7.1 Va-huvudmän

I avsnitt 10.6 finns våra förslag till ändringar i lagen om allmänna vattentjänster. Vår bedömning är att konsekvenserna för va-huvudmännen av dessa samlade förslag är att deras ansvar för dagvattenhantering förtydligas och att de ges bättre förutsättningar att säkerställa den allmänna va-anläggningens funktion. Vår bedömning är att förslagen i stort ligger i linje med det ansvar som åligger va-huvudmännen i dag, dvs. att upprätthålla va-anläggningens funktion. Vår bedömning är därför att de generella konsekvenserna av förslagen i denna del blir begränsade för va-huvudmännen.

Vårt förslag med ny föreläggandemöjlighet i avsnitt 10.6.1 inkluderar ersättning till fastighetsägaren. Även om processen kring ersättning kan upplevas som ny, föreslår vi i nämnda avsnitt att ersättningen ska kunna täckas av va-taxan.

12.7.2 Små företag

Utredningens förslag är konkurrensneutrala och kommer inte att påverka små företag på något utmärkande sätt. Små företag kan utgöra del i en exploatering som följer av en plan och kan på så sätt påverkas av om det finns otydligheter kring vilka krav som uppkommer om miljökvalitetsnormer ska följas eller dagvatten hanteras. Vad utredningen har förstått från kontakter med exempelvis byggherrar uppstår denna form av problem i dag vid exploateringar som påverkar vattenmiljön. Vi gör bedömningen att våra förslag kommer att leda till en mer effektiv och tydlig process, vilket bör vara positivt särskilt för små företag som kan vara extra känsliga för sådana oväntade kostnader och långa handläggningstider som nuvarande otydliga rättsläge kan medföra.

12.7.3 Byggentreprenörer

Den sammanhängande plan- och byggprocessen kan i dag upplevas som relativt lång. Som vi har utvecklat i avsnitt 7.2.3 kan nuvarande otydliga reglering och differentierade tillämpning i olika kommuner och länsstyrelser avseende miljökvalitetsnormer för vatten och andra miljökvalitetsfrågor vara en av flera bidragande orsaker till att processerna blir långa, behöver tas om eller inte blir av alls. För landets byggentreprenörer är långa och delvis oförutsägbara processer kostsamma. Vi gör bedömningen att våra förslag förtydligar hur frågor om exempelvis miljökvalitet och dagvatten ska hanteras vid planläggning. Förtydligandena bör leda till en effektivare och mer förutsägbar process, vilket bör underlätta tillämpningen och därmed korta den totala handläggningstiden. Detta bör i sin tur vara positivt för viljan att exploatera mer hos landets byggentreprenörer och därmed ge bättre förutsättningar för bostadsbyggande.

I avsnitt 10.4.6 lämnar vi ett förslag som förtydligar möjligheten att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Vår bedömning är att detta förslag endast förtydligar rådande rättsläge och därför inte bör medföra några negativa konsekvenser för landets byggentreprenörer.

I avsnitt 10.8.5 lämnar vi ett förslag som innebär att en myndighet eller en kommun får tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten, trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § 1 stycket miljöbalken. Även om förslaget riktar sig till kommunerna innebär det ett tydliggörande av vilka undantag från försämringsförbudet som kommunerna kan komma att tillåtas i samband med konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten. Införandet av detta undantag bedömer vi bör underlätta för landets byggentreprenörer.

Även övriga föreslagna undantag från bestämmelserna om miljökvalitet (se avsnitten 10.8.4 och 10.8.6) bör underlätta förutsättningar för ny exploatering.

12.7.4 Fastighetsägare

De konsekvenser som beskrivs ovan i avsnitt 12.7.3 gäller i stor utsträckning också för fastighetsägare i deras roll som byggherre.

För fastighetsägare innebär förslagen också andra specifika konsekvenser. En sådan följer av de förtydligade bestämmelserna avseende fastighetsägars ansvar för dagvattenhanteringen inom sin fastighet på ett sådant sätt att hanteringen inte medför olägenhet för grannar eller för en va-anläggnings funktion eller säkerhet.

I avsnitt 10.4.7 föreslår vi ett kompletterande krav i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen som innebär att en obebyggd tomt 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. Genom utformningen av nuvarande bestämmelser i 8 kap. 11 § plan- och bygglagen gäller bestämmelsen också i skälig utsträckning för en bebyggd tomt om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd ska vidtas på tomten. Vad som är skäligt är beroende av kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper. Förslaget får konsekvenser för dem som vill bebygga sin tomt – inte i någon större utsträckning för enskilda villaägare – men för den som avser att uppföra ny bebyggelse som inkluderar stora hårdgjorda ytor. Konsekvensen kan exempelvis bli att den som ansöker om lov för en sådan åtgärd kan behöva ta fram en dagvattenutredning eller annan vattenutredning för att visa hur frågor om vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering ska lösas på tomten, om detta inte redan framgår av en detaljplan eller områdesbestämmelser för området. Sådana utredningar kan kosta allt från några tusen kronor till 40 000 kronor beroende på åtgärdens och tomtens storlek enligt de underlag som vi har tagit del av. Vad vi erfar är den mest tidskrävande delen att göra en dagvattenutredning, då det bl.a. är svårt att få fram plats-specifika skyfallsunderlag. Eftersom många kommuner redan i dag ofta ställer krav på sådan utredning och sådant underlag, gör vi bedömningen att förslagets konsekvenser för fastighetsägare på en generell nivå blir ringa.

Därutöver föreslår vi i avsnitt 10.6.1 bl.a. att, om det behövs för att upprätthålla funktionen hos en allmän va-anläggning, får kommunen förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detalj-

plan eller områdesbestämmelser. Detsamma gäller om åtgärderna inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och åtgärden inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. För denna senare situation bör även vattentjänstplanen ge vägledning för om det finns förutsättningar att besluta ett föreläggande. Förslaget kan påverka i första hand bostadsrättsföreningar och andra ägare av flerbostadshus. I och med att det med förslaget också följer en rätt till ersättning till fastighetsägaren om åtgärden kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för dagvattenhantering på tomten gör vi bedömningen att förslaget inte bör leda till några märkbara ekonomiska konsekvenser för fastighetsägarna.

I avsnitt 10.6.4 föreslår vi att va-huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om fastighetsägaren har åsidosatt sina skyldigheter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten. Om huvudmannen ser sig tvungen att stänga av vattenförsörjningen får det naturligtvis konsekvenser för fastighetsägaren. Eftersom avstängningen dock inte får genomföras på ett sådant sätt att människors hälsa riskeras, kommer va-huvudmannen även fortsatt att behöva tillhandahålla det dricksvatten som behövs för dryck, mat och hygien. Konsekvensen av förslaget blir således att fastighetsägaren inte kommer att ha tillgång till så mycket vatten att det räcker för att exempelvis vattna i trädgården eller fylla en pool med vatten. Samtidigt är just detta avsikten och också något kommunerna försöker att uppnå redan i dag genom rekommendationer med förbud för bevattning av trädgårdar. Dessa rekommendationer medför dock inte någon möjlighet för va-huvudmannen att stänga av vattnet om rekommendationen inte uppfylls, vilket är problematiskt i områden med stor brist på dricksvatten. Konsekvenserna av förslaget för fastighetsägarna får därför anses rimliga och förslaget bör dessutom öka viljan att efterleva de förbud och begränsningar avseende vattenanvändning som har beslutats. Vår bedömning är även att möjligheten att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet kommer att användas endast som en sista lösning när inga andra påtryckningsmedel hjälper.

12.8 Konsekvenser för enskilda

För enskilda blir konsekvenserna generellt desamma som för fastighetsägare (se avsnitt 12.7.4).

12.9 Konsekvenser för barn

Utredningen bedömer att förslagen får positiva konsekvenser för barn genom att den miljö barn lever i kommer att bli bättre både avseende säkerställande av dricksvattenförsörjning, hantering av dagvatten, minskad risk för översvämningar och minskad risk för försämring av vattenförekomster som följd av exploatering och byggande. Samtidigt bör förslagen med möjlighet att tillämpa undantag från bestämmelserna om miljö kvalitets i 5 kap. miljöbalken ge nya förutsättningar för planläggning för ny bebyggelse. Detta bör gynna barn om den nya bebyggelsen leder till bättre bostäder och minskad trångboddhet.

12.10 Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att innebära några särskilda konsekvenser för jämställdhet eller för de integrationspolitiska målen.

12.11 Övriga konsekvenser

Nedan redogör vi för övriga konsekvenser. I mångt och mycket har vi redan redogjort för dessa konsekvenser i tidigare avsnitt.

12.11.1 Konsekvenser för plan- och byggprocessen samt bostadsbyggandet

Som vi har beskrivit i avsnitt 10.4.1 och ovan i detta kapitel (se avsnitten 12.4 och 12.5) bedömer vi att våra förslag bör göra det tydligare och enklare hur frågor om bl.a. miljö kvalitetsnormer för vatten, dagvatten och dricksvattenförsörjning ska hanteras i samband med

planläggning. När processen blir tydligare och enklare bör den också bli mer effektiv och därigenom kortare rent tidsmässigt. En kortare och mer effektiv plan- och byggprocess förbättrar i sin tur förutsättningarna för landets bostadsbyggande.

Endast förslaget med krav på ansökan om vattenskyddsområde i avsnitt 10.6.3 kan ha en motsatt effekt. Samtidigt är detta förslag av stor vikt både ur ett klimat- och beredskapsperspektiv och vi gör bedömningen att det borde finnas förutsättningar för att kombinera ett sådant skyddsområde med ett hållbart byggande.

12.11.2 Konsekvenser för hållbar utveckling

I avsnitt 10.2.1 beskriver vi att våra överväganden ska bidra till en hållbar hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande och därmed till en långsiktigt hållbar fysisk samhällsplanering. Utifrån att vi bl.a. tydliggör bestämmelserna om miljö kvalitet och förenklar hanteringen av vattenfrågor i processerna enligt plan- och bygglagen, bedömer vi att våra förslag är positiva ur ett ekologiskt, ett ekonomiskt och ett socialt hållbarhetsperspektiv. Det medför att även delar av Agenda 2030-målen kommer att påverkas på ett positivt sätt (se även avsnitt 6.3.2). Med det avses att exempelvis målet om rent vatten lättare kommer att uppfyllas när det exempelvis blir enklare att genomföra dagvattenlösningar som tar omhand dagvattnet. Vi ser också att miljö kvalitetsmål såsom levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet samt god bebyggd miljö kommer att påverkas på ett positivt sätt när exempelvis bestämmelserna om miljö kvalitet får ett bättre genomslag vid planläggning.

12.11.3 Konsekvenser för landsbygdsutveckling

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att innebära några specifika konsekvenser för landsbygdsutvecklingen. Den generella konsekvens som följer av att förutsättningarna för ny bebyggelse ökar bör dock även gynna landsbygden.

12.11.4 Konsekvenser för den byggda miljön

En beskrivning av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö finns i avsnitt 6.3.2. Miljömålet inbegriper bl.a. att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Genom de förslag vi lägger avseende bl.a. bestämmelserna om miljökvalitet tydliggörs relationen mellan dessa krav och de processer som styrs genom plan- och bygglagen. Vår bedömning är att ett tydligare och enklare regelverk bör medföra bättre förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.

12.11.5 Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet

Genom de tydliggöranden som kommer med våra förslag avseende hanteringen av dagvatten, som beskrivs i bl.a. avsnitten 10.4 och 10.6, är vår bedömning att ett större fokus i plan- och byggprocesserna kommer läggas på att säkra den byggda miljön från negativa konsekvenser till följd av översvämningar och skyfall.

I avsnitt 10.4.7 föreslår vi också en ny reglering i 8 kap. 9 § plan- och bygglagen som innebär att en obebyggd tomt 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. Vår bedömning är att detta kommer vara positivt ur ett hälsoperspektiv.

Vi gör bedömningen att förslagen inte innebär några konsekvenser på tillgängligheten.

12.11.6 Konsekvenser för digitalisering

Utredningen lägger inte några direkta förslag kring digitalisering. Däremot gör vi bedömningen att det finns stora möjligheter att förenkla hanteringen av vattenfrågor vid planläggning med hjälp av digitala verktyg och lösningar. I denna del skulle även s.k. artificiell intelligens vara ett stöd. Vi har därför i avsnitt 10.14 föreslagit att Lantmäteriet, tillsammans med andra berörda myndigheter, bör utföra en studie för att analysera förutsättningarna för att utveckla sådana planeringsstöd. Vi har även föreslagit ett antal nya defini-

tioner i plan- och bygglagen i syfte att tydliggöra vad som avses med framför allt dagvatten och miljö kvalitet och vi bedömer att detta kan underlätta för ytterligare digitalisering och automatisering av handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan.

Vår förhoppning är att förslagen på längre sikt ska bidra till ökad digitalisering av det arbete med vattenfrågor som utförs både vid landets kommuner och vid vattenmyndigheterna.

12.11.7 Konsekvenser för EU-rätten

Utredningen har noggrant studerat de EU-rättsliga krav som följer av vattendirektivet och nära sammanhängande direktiv och förordningar (se avsnitt 4.2–4.10, 7.2 och 10.2.3).

Unionsrätten på vattenområdet är omfattande och utredningen har noggrant analyserat förutsättningarna för och behovet av ändringar i svenskt rätt med anledning av denna. Våra förslag bör säkerställa att de strikta och bindande förpliktelser som i första hand vattendirektivet ställer på medlemsstaterna tydligt kommer till uttryck i miljöbalken och plan- och bygglagen, samtidigt som de undantag som behövs, men som ännu inte har genomförts i svensk rätt nu föreslås införas. Vi gör bedömningen att våra förslag är i linje med hur EU-domstolen har uttolkat vattendirektivet.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten samtidigt som de inte går längre än vad EU-rätten kräver.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

4 § I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

dagvatten: regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: 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, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Paragrafen innehåller lagens alla definitioner av olika termer och uttryck. Definitionerna är uppställda i alfabetisk ordning.

Ändringarna innebär dels att en ny definition av termen dagvatten införs, dels att termen underhåll ändras.

Definitionen av termen dagvatten är hämtad från Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6), men justerad för att tydliggöra dels att även stillastående regn- och smältvatten i pölar ingår, dels att även regn- och smältvatten som rinner på exempelvis tak och byggnader ingår. Avsikten med definitionen är att tydliggöra skillnaden mellan dagvatten och avlopp i plan- och byggsammanhang (jfr definitionen av termen avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB och termen avlopp i 2 § LAV).

Ändringen av termen underhåll görs för att anpassa definitionen till de situationer i vilken den används i plan- och bygglagen. Den nya definitionen får även betydelse för anläggningar för dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning genom att det blir tydligare att underhåll av sådana omfattas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

6 § Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,
2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,
5. möjligheterna att hantera avfall,
6. *möjligheterna att hantera dagvatten,*
7. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

8. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

9. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka grundläggande krav som ska beaktas vid utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk. Bestämmelserna är tillämpliga såväl vid utformningen av ny bebyggelse som vid ändring eller komplettering av befintliga bebyggelsemiljöer. Vidare är bestämmelserna tillämpliga både på bebyggelse i allmänhet och enskilda byggnadsverk. Av paragrafens ingress framgår att bestämmelserna är tillämpliga både vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. De gäller således också exempelvis vid prövning inför beslut om startbesked för komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter byggnadsarea.

Ändringen i paragrafen innebär att även möjligheterna att hantera dagvatten ska beaktas vid bedömningen av om en viss utformning och placering på den avsedda marken är lämplig för bebyggelsen och byggnadsverket. Ändringen placeras i *sjätte punkten* vilket medför att numreringen av tidigare sjätte till åttonde punkten flyttas till sjunde till nionde punkten.

Vid bedömningen av möjligheterna att hantera dagvatten bör hänsyn tas till beräknade skyfall och andra dagvattenflöden samt till möjligheterna att fördröja dagvattenflödena tillfälligt eller mer permanent. När det gäller möjligheterna att fördröja dagvatten mer permanent genom infiltration behöver ställning även tas till dagvattnets föroreningsgrad och till om denna gör infiltration olämplig. Rinner dagvattnet inom samlad bebyggelse där det finns risk att dagvattnets föroreningsgrad skulle kunna leda till en överträdelse av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, behöver utgångspunkten vara att sådant dagvatten ska tas omhand och renas.

Eftersom andelen och placeringen av hårdgjorda ytor inom ett bebyggelseområde påverkar både mängden dagvatten inom byg-

gelsen och möjligheterna att ta omhand dagvattnet bör även denna aspekt tas med i bedömningen.

Vid planläggningen kan kommunerna använda sig av terrängmodeller och digitala simuleringar för att jämföra vattenpåverkan i dag och i framtiden. Det finns en hel del nationella digitala data som kan användas vid planläggning, exempelvis markhöjdmodeller och info om byggnader, jordartsdata, ledningsnät samt kustlinjer och hydrologi. Vid planläggning är det rimligt att använda ett 100-årsperspektiv. I den mån det inte finns data som sträcker sig längre än till exempelvis 2100 bör dessa data användas som utgångspunkt för bedömningen. För den specifika planeringen för hantering av dagvatten och risken för översvämning bör kommunen utgå från en återkomsttid för regnet på minst 100 år med tillägg av en klimatafaktor på minst 1,25 vid regn som är kortare än en timme och minst 1,20 för längre regn. Vid bedömningen av hanteringen av skyfall och annat dagvatten vid planläggning är det också av vikt att särskild hänsyn tas till samhällsviktig infrastruktur, såsom exempelvis sjukhus.

Lämpliga planbestämmelser för att förebygga problem med skyfall och annat översvämnande dagvatten kan vara att ställa krav på viss höjdsättning av en allmän plats eller tomt för att på en lämplig lägre punkt fånga upp skyfallsvatten. Detta kan exempelvis göras genom s.k. skyfallsgator och uppsamling av regn i dammar eller "amfiteatrar" i bebyggelsen. Planbestämmelser om utformning av vägar och annan infrastruktur skyddar kringliggande bebyggelse samtidigt som de avleder och magasineras dagvatten. Det magasinerade vattnet kan därefter återanvändas för exempelvis bevattning av parker. Det kan också vara lämpligt med planbestämmelser med krav på särskild dagvattenhantering vid byggnation av källare.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.1.

10 § Vid planläggning enligt denna lag ska *bestämmelserna om miljö kvalitet* i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken *tillämpas*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur kommunen ska förhålla sig till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.

Ändringen i paragrafen innebär att hänvisningen till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken ändras. I stället för att ange att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har med-

delats med stöd av 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen anges att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas vid planläggning.

Den ändrade lydelsen medför att tillämpningsområdet för bestämmelsen avgränsas till planläggningssituationen. Vidare innebär ändringen att det blir tydligt vilka bestämmelser i 5 kap. miljöbalken som ska tillämpas vid planläggningen och att dessa inte bara avser miljö kvalitetsnormer utan också exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön. Sammantaget benämns att bestämmelserna som ska tillämpas handlar om miljö kvalitet, dvs. både miljö kvalitetsnormer och de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden.

I de aktuella bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken finns de närmare krav avseende miljö kvalitet som ska ställas vid planläggning. Genom hänvisningen till föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 1 § miljöbalken tydliggörs att bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för bl.a. buller enligt förordningen om omgivningsbuller ska tillämpas vid planläggning. Genom hänvisningen till föreskrifter som är meddelade med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 6 § miljöbalken tydliggörs också att de undantag från bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken som framgår av vattenförvaltningsförordningen är tillämpliga vid bedömningen i planläggningsärendet. Även om undantagen i 4 kap. 11–12 a § vattenförvaltningsförordningen i första hand blir tillämpliga vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser, kan det finnas skäl att regionen eller kommunen vid planläggning i regionplan respektive översiktsplan har kännedom om dessa möjligheter.

Se kommentar till respektive paragraf i 5 kap. miljöbalken respektive vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.1.

3 kap. Översiktsplan

4 § Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för sådana beslut som avses i 2 § andra stycket. Riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken ska alltid redovisas.

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att

1. riksintressen ska tillgodoses,
2. *hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken*, och
3. förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka förhållanden med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. plan- och bygglagen som kommunen ska redovisa i översiktsplanen.

I *andra stycket* 2 görs två redaktionella ändringar. För det första tydliggörs att hänvisningen till 5 kap. miljöbalken inte längre bara avser bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer utan också andra bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Med användningen av uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken, dvs. samma bestämmelser som framgår av hänvisningen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Vidare tydliggörs att det av planen ska framgå hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken.

Det ändrade språkbruket i bestämmelsen medför att kommunen inte behöver visa på vilket sätt översiktsplanen kommer att bidra till eller säkerställa att miljö kvalitetsnormer kommer att följas, dvs. uppnås genom den fysiska planeringen. Däremot behöver kommunen 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.

Rent praktiskt bör kommunen, vid redovisningen av hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, utgå från statusen på vattenmiljön, luftmiljön etc. i kommunen och

utifrån denna status redovisa vilka avvägningar som har gjorts för den strategiska inriktningen för den fysiska planeringen, i syfte att efterföljande planering i kommunernas detaljplaner och områdesbestämmelser inte ska medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds.

Har exempelvis målet om god yt- och grundvattenstatus inte uppnåtts för vissa vattenförekomster i kommunen, utgör sådan information ett särskilt viktigt underlag att beakta när riktningen tas ut för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen som helhet. Beror vattenmiljöns otillräckliga status på ett bristande avrinningsområdesperspektiv är det också en problematik som är relevant att beakta och redovisa i översiktsplanen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

5 § Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från *en havsplan eller från en regionplan*, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ett antal förhållanden som alltid ska framgå av en översiktsplan.

I *punkten 5* införs ett nytt krav på redovisning av om översiktsplanen avviker från en havsplan och i så fall på vilket sätt den gör det samt skälen för avvikelsen. På motsvarande sätt som gäller för kravet på redovisning av översiktsplanens avvikelse från en regionplan gäl-

ler att kravet på redovisning av en avvikelse från en havsplan säkerställer havsplanens vägledande funktion samtidigt som förhållandet mellan havsplanen och översiktsplanen tydliggörs i översiktsplanen.

Det nya kravet på redovisning är endast tillämpligt för de kustkommuner som omfattas av en havsplan.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

10 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *bestämmelserna om miljö kvalitet* i 5 kap. miljöbalken *tillämpas* och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens uppgifter vid ett samråd om ett förslag till översiktsplan.

I *tredje punkten* görs en följdändring med anledning av ändringen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. Se också följdändringen i 5 kap. 14 § plan- och bygglagen. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

16 § Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att *hänsyn inte tas till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken*.

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad länsstyrelsen ska ange i det granskningsyttrande som länsstyrelsen ska lämna till kommunen under översiktsplanens granskningstid, de s.k. granskningsgrunderna.

I *andra stycket 2* görs en följdändring med anledning av ändringarna i 3 kap. 4 § andra stycket 2 plan- och bygglagen. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Se också följdändringarna i 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § andra stycket 3 plan- och bygglagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

12 § I en detaljplan får kommunen bestämma

1. skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion,

2. skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken,
3. skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen,
4. om det finns särskilda skäl för det, skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten, och
5. om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens möjligheter att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder och högsta tillåtna värden för olika störningar. Se 4 kap. 42 § plan- och bygglagen avseende kommunens möjlighet att bestämma skyddsåtgärder i områdesbestämmelser.

Ändringen innebär att två nya punkter, 2 och 4, införs. Samtidigt flyttas bestämmelsen i den tidigare andra punkten till tredje punkten och den tidigare tredje punkten till en ny femte punkt. Syftet med de nya punkterna är att skydda omgivningen från otillåten eller olämplig påverkan från ny bebyggelse.

I *andra punkten* ges kommunen en ny möjlighet att bestämma skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken, dvs. försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön. Syftet med bestämmelsen är ge kommunen en möjlighet att uppfylla bestämmelserna om miljö kvalitet för vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken. Det kan handla om exempelvis skyddsåtgärder för att förhindra infiltration av dagvatten i syfte att skydda grundvattnet från föroreningar till följd av ny bebyggelse. Det kan också handla om skyddsåtgärder i syfte att öka infiltration av dagvatten för att minska den mängd dagvatten som når en recipient. Ett sådant skydd kan exempelvis uppnås genom att ange maximal andel hårdgjord yta på en tomt. Det skulle också kunna handla om skyddsåtgärder i form av exempelvis inrättande av en ny anläggning för rening av dagvatten nedströms i planområdet, för att skydda ytvattenförekomster från förorening av orenat dagvatten. Slutligen skulle en skyddsåtgärd kunna vara att i planen, vid behov, införa ett förbud för sådana tak- eller fasadmaterial som kan påverka vattenmiljön negativt.

Med stöd av nuvarande 4 kap. 14 § plan- och bygglagen bör kommunen vidare, vid behov, kunna ställa krav på att den aktuella

skyddsåtgärden ska ha vidtagits på tomten innan lov eller startbesked kan ges.

I *fyjärde punkten* ges kommunen en ny möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten. Bestämmelsen fanns delvis tidigare i 3 kap. 20 § plan- och byggförordningen.

Avsikten är att kommunen i en detaljplan ska kunna bestämma sådana planbestämmelser om hushållning med vatten som står sig över tid, eftersom detaljplanen inte är ett planeringsinstrument som uppdateras löpande eller som överhuvudtaget ändras särskilt ofta. Det bör också handla om planbestämmelser som är teknikneutrala. Vidare bör det finnas särskilda skäl för att skyddsbestämmelser om hushållning med vatten ska få meddelas i en detaljplan. Särskilda skäl kan föreligga exempelvis i områden med svag magasinering förmåga av grundvatten, såsom exempelvis på delar av Gotland och Öland, eller där vattenbrist ofta uppstår av andra geologiska eller klimatrelaterade skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att sådana planbestämmelser inte bör beslutas slentrianmässigt i alla detaljplaner.

I bestämmelsen specificeras inte närmare vilka planbestämmelser om hushållning med vatten som kommunen bör få bestämma. Detta för att ge möjlighet för ny teknik och ge kommunerna tillräckligt utrymme för en egen bedömning i denna del. Samtidigt bör kommunerna ges ett stöd i denna bedömning genom vägledning från Boverket och andra berörda myndigheter. Avsikten med ett sådant stöd är att undvika planbestämmelser vars genomförande kan leda till problem med hushållningen, exempelvis hälsoproblem till följd av bakterietillväxt vid förvaring av regnvatten.

Exempel på skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga vattenbrist skulle kunna vara att ställa 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. Det kan också handla om krav på rening av dagvatten för att detta ska kunna användas som dricksvatten. Det kan också finnas skäl för att ta omhand snö utifrån ett vattenbristperspektiv.

Planbestämmelser om skyddsåtgärder bör följas vid prövning av bygglov. I de tekniska delarna bör de även följas i startbeskedet.

Liksom gäller för övriga skyddsåtgärder i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen kan kommunen även i detta fall, med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen, om det bedöms lämpligt,

ställa krav på att den aktuella skyddsåtgärden ska ha vidtagits på tomten innan lov eller startbesked kan ges.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

14 § I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens *eller vattenområdets* användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,

5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger kommunen en möjlighet att i en detaljplan ställa krav på vissa åtgärder för att lov eller startbesked ska kunna ges för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning. Uppräkningen är uttömmande. De villkor som uppställs måste ha ett naturligt samband med planens övriga bestämmelser om exempelvis exploateringsrätt och ändamål. En detaljplan som huvudsakligen reglerar befintliga förhållanden kan alltså inte innehålla villkor av det slag som tas upp i paragrafen.

I paragrafen görs en ändring i ingressen och en ändring i första punkten. Ändringen i ingressen innebär att tillämpningsområdet för bestämmelsen utökas så att kommunen i detaljplanen får bestämma krav på vissa åtgärder för att lov eller startbesked ska kunna ges inte bara för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning, utan också för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av ett vattenområdes användning. Detta kan exempelvis vara aktuellt om användningen av ett vattenområde ändras från exempelvis hamn till bostadsområde.

Första punkten ändras genom att termen dagvattenhantering förs in. Ändringen innebär att kommunen i detaljplanen, vid sidan om

krav på att anläggningar för exempelvis vattenförsörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för har kommit till stånd, också kan ställa krav på att en anläggning specifikt för dagvattenhantering, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd. Syftet med bestämmelsen är att kunna ställa krav på att gemensamhetsanläggningar för dagvattenhantering kommer till stånd – oavsett om dagvattnet är att se som avloppsvatten enligt definitionen i 9 kap. 2 § miljöbalken eller inte. Möjligheten innebär inte någon förändring av kommunens ansvar att ta omhand dagvatten om det, med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, behöver ordnas i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse (6 § LAV). Skäl för att planlägga med enskilt huvudmannaskap kan exempelvis vara om en anslutning av en befintlig enskild gemensamhetsanläggning till en ny allmän va-anläggning i samband med planläggning av ett fritidshusområde inte skulle innebära ökad miljönytta. En annan situation skulle kunna vara att en anslutning av en befintlig enskild gemensamhetsanläggning till en ny allmän va-anläggning skulle medföra orimliga samhällsekonomiska kostnader.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

16 § I en detaljplan får kommunen

1. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

3. bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas,

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav, och

6. i fråga om dagvattenanläggningar, 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en kommun i en detaljplan får bestämma vissa krav på bl.a. placering, utformning, utförande, preciserade krav avseende varsamhet, rivningsförbud för byggnadsverk eller tomter.

Ändringen innebär ett tillägg av en ny punkt 6. I *punkten 6* ges kommunen en möjlighet att i en detaljplan, i fråga om dagvattenanläggningar, bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten och vattenbrist samt för att inte överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Bestämmelsen i punkten 6 utgör ett förtydligande i förhållande till den generella regleringen i punkten 1. Behovet av särskild reglering avseende vilka krav som går att bestämma för dagvattenanläggningar är en följd av att punkten 1 i praxis har inneburit ett stöd för planbestämmelser om bl.a. en byggnads läge på tomten, fasadmateriäl, takvinkel, taktäckningsmaterial och färg. Även planbestämmelser med krav på en viss grundläggningsmetod för att undvika rasrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas har förekommit.¹ Bestämmelser med särskilda tekniska krav på dagvattenanläggningar har dock inte ansetts kunna fattas med stöd av bestämmelsen i punkten 1.

Enligt punkten 6 kan kommunen ställa krav på en dagvattenanläggning som ska placeras på allmän platsmark – oavsett om det är kommunen eller annan som är huvudman för den allmänna platsen. Kommunen kan också ställa krav på placering av och funktionen hos en dagvattenanläggning på kvartersmark.

När det gäller placeringen på tomten kan det handla om krav på att dagvattenanläggningen ska placeras på ett sådant sätt att risken för översvämning av en allmän va-anläggning minimeras.

När det gäller funktionskrav hos dagvattenanläggningen kan kravet handla om anläggningens effekt när det gäller fördröjning av dagvattnet. Vid krav på fördröjning bör kommunen också ha möjlighet att precisera på vilket sätt fördröjningen lämpligen bör ske utifrån nedströms vattensystem och den mottagande recipientens känslighet.

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 578 och 579.

Kommunen kan också ställa krav på att en dagvattenanläggning ska kunna samla upp regnvatten som i sin tur ska kunna användas exempelvis för bevattning av en trädgård.

Det är dock inte lämpligt att kommunen i en detaljplan bestämmer exakt vilken typ av dagvattenanläggning som bör uppföras. Detta för att ge möjlighet för ny teknik, men också för att ge fastighetsägaren respektive den som ansvarar för en gemensamhetsanläggning möjlighet att välja en dagvattenanläggning som denne klarar av att sköta.

I förhållande till enskilda bör kraven i planen inte vara mer långtgående än att de kan uppfyllas med en enkel dagvattenlösning. Det är inte heller rimligt att ställa krav på att enskilda dagvattenlösningar ska kunna hantera skyfall eller andra onormala dagvattenflöden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

42 § Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grundragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka, sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1 *eller sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 12 § 2*, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad kommunen får reglera i områdesbestämmelser.

Paragrafen ändras genom att kommunen ges en ny möjlighet att, på motsvarande sätt som vid planläggning i detaljplan, i områdesbestämmelser få bestämma skyddsanordningar för att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken, dvs. försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön (jfr 4 kap. 12 § 2 PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

14 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas* och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens uppgifter vid ett samråd om ett förslag till detaljplan eller områdesbestämmelser.

I *första stycket 2* görs en följdändring med anledning av ändringen i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och 3 kap. 10 § plan- och bygglagen. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken ska länsstyrelsen inhämta ett yttrande från vattenmyn-

digheten i det vattendistrikt som planläggningen avser om kommunens förslag till plan innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. 3 a § miljöbalken med stöd av 4 kap. 11, 12 eller 12 a § vattenförvaltningsförordningen. Detta framgår av 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

22 § Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. *bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds,*
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad länsstyrelsen ska yttra sig om till kommunen under granskningstiden av ett förslag till detaljplan eller områdesbestämmelser.

I *punkten 2* görs en följdändring med anledning av ändringarna i 3 kap. 4 § andra stycket 2 plan- och bygglagen. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Se också följdändringarna i 3 kap. 16 § och 11 kap. 10 § andra stycket 3 plan- och bygglagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

6 kap. Genomförandet av detaljplaner

40 § Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad ett exploateringsavtal får avse.

Ändringen i paragrafen innebär att det tydliggörs att ett exploateringsavtal även får avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Liksom för övriga åtgärder ska en sådan åtgärd vara nödvändig för att detaljplanen ska kunna genomföras och byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska även stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.7.

7 kap. Regional fysisk planering

3 § Av regionplanen ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts,

2. *hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken,*

3. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram, *kommunala vattentjänstplaner* och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

4. hur planen är avsedd att genomföras.

Planen ska även ha det innehåll som följer av 3 kap. 6 b §. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionen.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad ska framgå av en regionplan. I paragrafen görs tre ändringar.

I *första stycket 1* slopas hänvisningen till bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser placeras i stället i första stycket 2. Samtidigt ändras numreringen på de tidigare punkterna 2 och 3 till 3 och 4.

Bestämmelsen i *första stycket 2* ändras vidare som en följd av ändringarna i 2 kap. 10 §, 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § plan- och bygglagen. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

I stället för att det av regionplanen ska framgå på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts, ska det av regionplanen framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. På så sätt ingår även hänsynstagande till de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § miljöbalken. Samtidigt medför det ändrade språkbruket i bestämmelsen att regionerna i regionplanen inte behöver visa på vilket sätt regionen kommer att bidra till eller säkerställa att miljö kvalitetsnormer kommer att följas, dvs. uppnås genom den fysiska planeringen. I stället är utgångspunkten att hänsynstagandet till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken är kopplat till syftet med regleringen i regionplanen.

Rent praktiskt bör regionen, vid redovisningen av hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, utgå från statusen på vattenmiljön, luftmiljön etc. i regionen och utifrån denna status redovisa vilka avvägningar som har gjorts för den strategiska inriktningen för den fysiska planeringen, i syfte att efterföljande planering i kommunernas detaljplaner och områdesbestäm-

melser inte ska medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Har exempelvis målet om god yt- och grundvattenstatus inte uppnåtts för vissa vattenförekomster i regionen, utgör sådan information ett särskilt viktigt underlag att beakta när riktningen tas ut för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i regionen. Beror vattenmiljöns otillräckliga status på ett brisande avrinningsområdesperspektiv vid kommunal planläggning i regionen, är det också en problematik som är relevant att beakta och redovisa i regionplanen.

Samtidigt är det upp till regionen att bedöma hur och på vilket sätt sådana mellankommunala frågor som negativt påverkar vattenmiljöns status ska hanteras och beaktas vid planläggningen.

Bestämmelsen i *första stycket 3* ändras på så sätt att det uttryckligen framgår att regionen i regionplanen ska redovisa hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med de kommunala vattentjänstplanerna i regionen. Syftet med tillägget är att tydliggöra vattenförsörjningsfrågans betydelse utifrån ett övergripande regionalt planeringsperspektiv. Genom ändringen tydliggörs också kopplingen mellan planeringen av vattenförsörjningstjänsterna enligt lagen om allmänna vattentjänster och planeringen av vattenförsörjningsfrågor vid den fysiska planeringen i plan- och bygglagen.

Det finns även andra regionala planer av betydelse för vattenförsörjningsfrågan i länet. En sådan kan vara länsstyrelsens regionala vattenförsörjningsplan. Om länsstyrelsen har tagit fram en sådan plan är det lämpligt att det av regionplanen också framgår hur hänsyn har tagits till denna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.2.

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

9 § En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,

3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,

4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,

5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt,

*6. det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvat-
ten, och*

7. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur obebyggda tomter som tas i anspråk för bebyggelse ska anordnas för att de ska fungera på ett lämpligt sätt med hänsyn till de ändamål för vilka de är avsedda, till förutsättningarna på platsen och till omgivningens krav.

Ändringen i paragrafen innebär att det i *första stycket 6* införs nya generella krav på tillgodoseende av vattenförsörjning och avlopp samt hantering av dagvatten på obebyggda tomter. Samtidigt ändras numreringen på den tidigare punkten 6 till 7.

Syftet med de nya kraven är 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. Frågan om dagvattenhantering bör även kunna prövas i ett marklov som föregår ett beslut om bygglov.

Närmare på vilket sätt kravet på vattenförsörjning respektive avlopp bör tillgodoses är upp till kommunen att bedöma i det enskilda fallet. Omständigheter som bör beaktas är dels om byggnaden ska

användas som en bostad, dels om eventuella alternativa lösningar uppfyller dagens miljökrav och inte innebär olägenhet för omgivningen.

Är problemen med vattenförsörjningen eller avloppshanteringen inom ett område med en äldre detaljplan stora, får det dock anses lämpligt att, om det behövs, kommunen i stället ändrar planen på ett sådant sätt att vattenförsörjningen och avloppshanteringen kan tillgodoses samt inrättar ett verksamhetsområde med en allmän va-anläggning i enlighet med 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Detta gäller exempelvis om miljöförvaltningen bedömer att det inom ett område inte går att meddela fler tillstånd till små avloppsanläggningar, med hänsyn till bestämmelserna om miljö kvalitet, risk för att dricksvattentäkter påverkas eller att det kan bli vattenbrist med nya vattentoaletter.

När det gäller kravet på att i skäligen utsträckning hantera dagvatten innebär den nya bestämmelsen ett förtydligande av vilka krav i relation till dagvattenhantering som går att ställa på en obebyggd tomt för att undvika betydande olägenheter för omgivningen.

Frågan om hur det lokala omhändertagandet av dagvatten närmare ska ske bör alltså som utgångspunkt alltid utredas och prövas i samband med lovprövningen, om frågan inte redan är utredd och bestämd i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller även för det fall att det finns en detaljplan eller områdesbestämmelser för området, men dagvattenhanteringen inte är reglerad i planen.

Dagvattenfrågor som endast rör tekniska egenskapskrav och hur åtgärderna slutligen ska utformas bör i stället hanteras i samband med det tekniska samrådet och startbeskedet.

I ett ärende om lov för en åtgärd utanför ett område med detaljplan eller inom ett område med detaljplan, men där planen saknar bestämmelser om dagvattenhantering, kan byggnadsnämnden ställa krav på vilket dagvattenflöde en dagvattenanläggning ska klara att fördröja. Vid krav på fördröjning kan kommunen också precisera på vilket sätt fördröjningen lämpligen bör ske utifrån nedströms vattensystem och den mottagande recipientens känslighet.

I syfte att kunna hantera situationer med vattenbrist bör kommunen också kunna ställa krav på att en dagvattenanläggning ska kunna samla upp regnvatten som i sin tur ska kunna användas exempelvis för bevattning av tomtens trädgård.

Det är dock inte lämpligt att kommunen i lovet ställer krav på att en viss typ av dagvattenanläggning bör uppföras. Detta för att ge

möjlighet för ny teknik, men också för att ge fastighetsägaren en möjlighet att välja en dagvattenanläggning som denne klarar att sköta. Kravet på skälighet medför också att byggnadsnämnden inte bör ställa mer långtgående krav på dagvattenhantering än vad som är rimligt beroende på om det rör en allmän eller enskild dagvattenanläggning. I förhållande till enskilda anläggningar bör kraven inte vara mer långtgående än att de kan uppfyllas med en enkel dagvattenlösning. För tomter som ska bebyggas med en- eller tvåbostadshus får det anses rimligt att ställa krav på särskild dagvattenhantering endast om det finns en särskild flödesproblematik på tomten. En sådan problematik kan bero på att tomten ligger i direkt anslutning till en vattenförekomst eller att tomten är ovanligt kuperad och därför annars riskerar att översvämma omgivningen. Det är inte heller rimligt att ställa krav på att enskilda dagvattenlösningar ska kunna hantera skyfall eller andra onormala dagvattenflöden.

Att kravet på tillgodoseende av vattenförsörjning och avlopp respektive hantering av dagvattnet ska gå att ordna på tomten eller närheten av den möjliggör lösningar som är gemensamma för flera fastigheter. Vad som avses med termen tomt framgår av definitionen i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Utformningen av 8 kap. 11 § plan- och bygglagen medför att de nya kraven också 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.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.7.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

10 § När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. *bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds*,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att, som bevakare av främst statliga och mellankommunala intressen, granska och i vissa fall upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

I *andra stycket 3* görs en följdändring med anledning av ändringarna i 2 kap. 10 §, 4 kap. 12, 14, 16 och 42 §§ samt 5 kap. 14 och 22 § plan- och bygglagen.

Ändringen innebär att uttrycket ”en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs” ersätts av uttrycket ”bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds”. Med uttrycket ”bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken” avses en hänvisning till samma bestämmelser som i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen, dvs. till bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsen ska således överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen behöver bedöma om planen kan medföra att försämrings- eller äventyrandeförbudet i 5 kap. 3 a § miljöbalken överträds. Vid denna bedömning behöver länsstyrelsen också bedöma effekterna av i planen föreslagna skyddsåtgärder och sådana eventuella skyddsåtgärder utanför planområdet som har beslutats parallellt med planbeslutet, i syftet att ett genomförande av planen inte ska leda till en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 3 a § 1 stycket miljöbalken, dvs. försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön. Länsstyrelsen behöver också bedöma sådana avsteg från bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken som kommunen kan ha gjort i

planen med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11, 12 eller 12 a § vattenförvaltningsförordningen.

Om planens förenlighet med bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken förutsätter att en skyddsåtgärd ska vidtas utanför planområdet behöver länsstyrelsen följa upp att åtgärden har vidtagits alternativt att beslutet eller avtalet om en sådan skyddsåtgärd har ingåtts senast i samband med beslutet om planen. Har beslutet eller avtalet om skyddsåtgärden utanför planområdet inte ingåtts innan länsstyrelsens överprövning av planen får planen antas innebära att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds och planen bör då upphävas av länsstyrelsen. I detta sammanhang behöver länsstyrelsen också bedöma skyddsåtgärderna som sådana, eftersom det bara är skyddsåtgärder som verkligen medför att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds som kan godtas.

En indikation på att det trots skyddsåtgärder kan finnas skäl att överpröva planen är också om det inte har genomförts en miljöbedömning där frågan om överskridande har belysts. Situationen att det finns en miljökonsekvensbeskrivning, men frågan om överträddande inte har beskrivits utgör också en indikation på att länsstyrelsen kan behöva överpröva planen (se också ändringen av 5 § miljöbedömningsförordningen). Detta eftersom bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken då sannolikt inte har tillämpats vid bedömningen av om planen leder till en betydande miljöpåverkan.

Vad länsstyrelsen har yttrat under planprocessen, exempelvis som en följd av ett inhämtat yttrande från vattenmyndigheten med stöd av 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen, och hur planmyndigheten följt länsstyrelsens råd är naturligtvis också av betydelse vid bedömningen av om bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken har överträtts eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.9.

15 § Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1, 2 eller 3.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger regeringen en möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att ett riksintresse

enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses eller att användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Ändringen i paragrafen innebär att regeringens möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas till situationen att det behövs för att tillgodose att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken inte överträds.

Parallellt med denna ändring upphävs bestämmelserna i 5 kap. 16 och 17 §§ miljöbalken, med möjlighet för regeringen att i ett enskilt fall besluta att en eller flera kommuner ska redovisa hur kommunen eller kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att genomföra ett åtgärdsprogram eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs respektive att statliga myndigheter ska anmäla till regeringen om det uppkommer behov av en sådan redovisning.

Mot bakgrund av byggrättens starka ställning och behovet av förutsebarhet inom redan planlagda områden, bör möjligheten att besluta ett planföreläggande för att tillgodose intresset att inte överträda bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken användas med stor försiktighet i förhållande till redan beslutade detaljplaner och områdesbestämmelser. En situation vid vilken det ändå skulle kunna vara aktuellt för regeringen att använda möjligheten att besluta ett planföreläggande är för att upphäva en befintlig detaljplan som inte har genomförts vid genomförandetidens utgång och där genomförandet av planen skulle medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken skulle överträdas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.10.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.1.

13.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

2 § Miljökvalitetsnormer *ska* ange

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får *överträdas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (*gränsvärdesnorm*),

2. föroreningsnivåer, störningsnivåer *eller kvalitetskrav* som *ska* eftersträvas eller som inte bör *överträdas* efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (*målsättningsnorm*),

3. *kvalitetskrav* som *ska uppnås vid en viss angiven tidpunkt (resultatnorm)*, eller

4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (*övriga normer*).

Miljökvalitetsnormer *ska* vid behov omprövas.

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om vad olika slags miljökvalitetsnormer ska ange. I andra stycket anges att miljökvalitetsnormer vid behov ska omprövas. Ändringar görs i första stycket.

I *första stycket 1* tydliggörs att punkten beskriver en miljökvalitetsnorm som betecknas gränsvärdesnorm. För en gränsvärdesnorm är utgångspunkten att normen ska vara uppnådd vid införandet av normen och åtgärdsprogram inrättas om normen inte är uppnådd. I punkten slopas termen natur då den inte i detta sammanhang kan anses ha någon självständig betydelse i förhållande till termen miljö.

I *första stycket 2* tydliggörs att punkten beskriver en miljökvalitetsnorm som betecknas målsättningsnorm. Samtidigt förtydligas att en målsättningsnorm inte bara avser föroreningsnivåer och stör-

ningsnivåer utan också kan avse kvalitetskrav (ett miljökvalitetskrav). För uppnåendet av en målsättningsnorm är åtgärdsprogram av stor betydelse. Ett överträdande av en målsättningsnorm får anses ha skett om det finns rimliga åtgärder i ett åtgärdsprogram som inte har genomförts. I enlighet med EU-domstolens praxis behöver medlemsstaterna för denna typ av mål uppvisa att specifika och effektiva åtgärder har vidtagits i syfte att uppnå målet. En målsättningsnorm utvärderas således utifrån om tillräckligt effektiva åtgärder för att uppnå målet har vidtagits.

Första stycket 3 ändras helt för att beskriva den nya kategorin resultatnorm och vad en sådan resultatnorm ska ange. För uppnåendet av en resultatnorm, liksom för en målsättningsnorm, är åtgärdsprogram av stor betydelse. Ett överträdande av en resultatnorm får anses ha skett om normen inte har uppnåtts vid rätt tidpunkt och inga undantag finns att tillgå. En central skillnad mellan en gränsvärdesnorm och en resultatnorm är att resultatnormen sätts utifrån antagandet att ett åtgärdsprogram är nödvändigt för att uppnå en viss miljö kvalitet. En annan skillnad mellan termen kvalitetskrav, som används för resultatnormer (och målsättningsnormer), och termen föroreningsnivå eller störningsnivå, som används för gränsvärdesnormer (och målsättningsnormer), är att kvalitetskrav omfattar tillståndet för ekologiska system medan nivån på störningen eller föroreningen avser utsläppen som skadar eller stör det ekologiska systemet. För att säkerställa att ett ekosystem är i ett gott tillstånd räcker det alltså inte att enbart bestämma gränsvärdesnormer för exempelvis olika kemikalier, utan det krävs också resultatnormer som utgår ifrån statusen på området som påverkas av ett utsläpp. På så sätt kan även andra relevanta påverkansfaktorer inkluderas i ett åtgärdsprogram än om normen enbart hade satt begränsningar på störningar eller föroreningar. Även om det finns likheter mellan en gränsvärdesnorm och en resultatnorm är deras rättsverkan således inte densamma. Den tidigare regleringen i tredje punkten slopas eftersom den inte bedöms ha fyllt någon egen funktion som miljö kvalitetsnorm.

I första stycket 4 tydliggörs att punkten beskriver s.k. övriga normer.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att uttrycket "överskrida eller underskrida" ersätts av termen överträda och den äldre termen "skall" ersätts av termen "ska".

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.1.

3 § Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer *uppnås*.

I paragrafen ersätts termen *följs* med termen *uppnås* som en följd av övriga ändringar i relation till termen miljökvalitetsnorm i bl.a. 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

Miljökvalitet vid planläggning

3 a § *Vid planläggning enligt väglagen (1971:948), enligt lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och plan- och bygglagen (2010:900) gäller att den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden för*

1. vattenmiljö inte får antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, och

2. annan miljö än vattenmiljö inte får antas medföra att en gränsvärdesnorm överträds.

Vid planläggning i vägplan, järnvägsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser ska skyddsåtgärder inom och utanför planområdet ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att förbuden i första stycket inte överträds. Sådana skyddsåtgärder ska beslutas, avtalas eller vidtas senast i samband med beslutet om planen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka krav på miljökvalitet för vattenmiljö och annan miljö som gäller vid planläggning enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen och att dessa inte får överträdas. Bestämmelser om vad som gäller vid prövning av en verksamhet eller åtgärd framgår av 5 kap. 4 respektive 5 § miljöbalken.

I första stycket 1 regleras de s.k. försämring- och äventyrandeförbuden för vattenmiljö. Med termen vattenmiljö avses miljön i både yt- och grundvattenförekomster. Däremot omfattas inte havsmiljön.

För havsmiljön finns bestämmelser om miljö kvalitet i stället i havsmiljöförordningen.

Bestämmelsen innebär att kommunen respektive Trafikverket vid arbetet med en ny eller ändrad plan behöver bedöma om ett genomförande av den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden kan antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm. Bestämmelsen är tillämplig vid all planläggning enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen. Vid planläggning enligt plan- och bygglagen är bestämmelsens rättsverkan dock beroende av i vilket planinstrument som planläggningen sker. Vid planläggning i regionplan eller översiktsplan är det tillräckligt att kommunen tar hänsyn till bestämmelsen på ett sådant sätt att efterföljande planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser ges sådan vägledning av region- eller översiktsplanen att förbuden inte riskerar att överträdas.

Vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser, liksom vid planläggning i vägplan eller järnvägsplan, är det dock av vikt att det av planen eller annat beslut som fattats senast i samband med beslutet om planen framgår att sådana skyddsåtgärder som behövs för att inte överträda förbuden har vidtagits eller kommer att vidtas.

Vid bedömningen av om försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljö överträds eller inte får kommunen och Trafikverket också ta hänsyn till sådana undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken som framgår av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen och som är möjliga att tillämpa i det aktuella ärendet.

I *första stycket* 2 regleras förbudet mot överträdelse av en gränsvärdesnorm avseende annan miljö än vattenmiljö vid planläggning. Detta kan exempelvis avse gränsvärdesnormerna för luft.

De hänsyn som en planläggande myndighet behöver ta till miljö kvalitetsnormer för annat än vattenmiljön, men som inte är gränsvärdesnormer, styrs genom hänvisningar till 5 kap. miljöbalken och till föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken som finns i de olika planeringslagstiftningarna, exempelvis i 2 kap. 10 § plan- och bygglagen. Denna reglering och dessa krav gäller även fortsatt.

Av *andra stycket* framgår att skyddsåtgärder inom och utanför planområdet ska ha den utformning och detaljeringsgrad som be-

hövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att förbuden i första stycket inte överträds. Vidare framgår att sådana skyddsåtgärder ska beslutas, avtalas eller vidtas senast i samband med beslutet om vägplanen, järnvägsplanen, detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Kravet på skyddsåtgärder för att inte överträda förbuden är således begränsat till sådan planläggning.

Vilka skyddsåtgärder den planläggande myndigheten kan bestämma i en plan framgår av respektive sektorslag (jfr 16 a § väglagen, 2 kap. 9 § lagen om byggande av järnväg och 4 kap. 12, 14, 16 eller 42 § PBL). Sådana skyddsåtgärder bör således bestämmas i planen på vanligt sätt, men bör också kunna avse skyddsbehov som finns utanför planområdet. Om det i en detaljplan exempelvis ställs krav på att en viss skyddsåtgärd för att förhindra en otillåten påverkan på vattenmiljön ska vidtas på tomten för att lov eller startbesked för en åtgärd ska få ges (jfr 4 kap. 14 § PBL) får en sådan åtgärd tillgodoräknas i bedömningen även om åtgärden genomförs först efter att planen beslutats.

Inget hindrar att den planläggande myndigheten beslutar om skyddsåtgärder både inom och utanför planområdet i syfte att inte överträda förbuden eller äventyra möjligheten att uppnå normerna.

Vilka skyddsåtgärder, utöver de som anges i planbestämmelserna, som är lämpliga och möjliga att besluta om är upp till den planläggande myndigheten att bestämma. Syftet är alltså att skyddsåtgärderna var för sig eller tillsammans långsiktigt ska medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet inte överträds.

Kommunen eller Trafikverket behöver således genom skyddsåtgärder visa exempelvis att den planerade exploateringen inte kommer att leda till att en kvalitetsfaktor såsom fisk försämrats till en lägre status eller att det särskilda förorenande ämnet zink inte kommer att överträda föreskrivna gränsvärden. Äventyrandebedömningen görs i förhållande till den status eller potential som ska uppnås. Termen "äventyra" avser allvarliga hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet för vattenmiljön – ett chanstagande som inte kan accepteras. För denna bedömning är det den sammantagna effekten som är viktig i relation till vilka åtgärder som åtgärdsprogrammen föreskriver ska genomföras. Finns det lokala åtgärdsprogram kan dessa utgöra stöd i bedömningen av om ett äventyrande riskerar att inträffa eller inte.

När det gäller frågan om möjliga skyddsåtgärder för vattenmiljön kan det för en kommun exempelvis handla om att samtidigt med planen besluta om ordnande av en reningsanläggning nedströms, ändra en annan plan eller avtala om genomförande av en åtgärd exempelvis inom ramen för ett exploateringsavtal, nyttjanderättsavtal eller servitut och på detta sätt bidra till att vattenmiljön skyddas från otillåten påverkan. Det kan också handla om att kommunen beslutar om eller vidtar åtgärder enligt ett lokalt åtgärdsprogram (se förslag i avsnitt 10.8.8) i syfte att förbättra en vattenförekomsts status och därigenom minska den påverkan ny bebyggelse enligt en detaljplan skulle innebära.

Åtgärder som kan förbättra en vattenförekomsts status kan exempelvis vara att ta bort vandringshinder för vattenflöden, att bygga bort en kulvertering av ett vattendrag, att restaurera en tidigare fallsträcka för ett vattendrag, att anlägga funktionella kantzoner i anslutning till ett dike eller vattendrag eller att anlägga eller restaurera fortplaningsområden för fisk eller groddjur.

Även om varje vattenförekomst omfattas av försämrings- och äventyrandeförbuden finns det inget som hindrar att skyddsåtgärder utanför planområdet genomförs på andra platser än i den vattenförekomst som riskerar att påverkas. Effektiva åtgärder kan genomföras i närliggande vattenförekomster eller i annat vatten som inte utgör en vattenförekomst, så länge åtgärderna medför att förbuden inte överträds i den påverkade vattenförekomsten eller i andra närliggande vattenförekomster.

Eftersom skyddsåtgärden utgör en del av förutsättningarna för genomförandet av planen bör den framgå av planbeskrivningen oavsett om den framgår av en planbestämmelse i planen eller av annat beslut eller avtal. Skälet för detta är att det så långt möjligt bör säkerställas att skyddsåtgärden verkligen blir av. För planer enligt plan- och bygglagen är beslutet, avtalet eller informationen om att skyddsåtgärden har vidtagits också något som behöver ingå i det underlag som ska finnas på plats inför länsstyrelsens prövning av om planen ska överprövas enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2.

3 b § *Vid sådan planläggning som avses i 3 a § andra stycket och som påverkar vattenmiljön får den planläggande myndigheten hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet om utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga.*

I begäran om yttrande ska den planläggande myndigheten redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljö kvalitetsnormen så att bristen avhjälps.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en planläggande myndighet, på motsvarande sätt som gäller för domstolar och andra prövningsmyndigheter enligt 22 kap. 13 § och 19 kap. 5 § 7 miljöbalken, ska kunna hämta in ett yttrande från berörd vattenmyndighet avseende miljö kvalitetsnormer för vatten.

Av första stycket framgår att möjligheten att inhämta ett yttrande enbart gäller vid planläggning i vägplan enligt väglagen, järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg och detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Med detta avses hela den period som planläggningsarbetet pågår – från de första inledande förberedelserna till dess att planen har fått laga kraft. Vidare framgår att det endast är den planläggande myndigheten som kan begära ett sådant yttrande. Med uttrycket planläggande myndighet avses både statliga planmyndigheter, såsom exempelvis Trafikverket, och landets kommuner, i rollen som planläggningsmyndighet.

Möjligheten att inhämta ett yttrande avser situationen att utredningen i planärendet ger anledning att anta att något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som har lagts till grund för en sådan norm och den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att planlägga området. Det kan handla om att den planläggande myndigheten exempelvis genom olika kontroller av en vattenförekomst har fått kännedom om att de uppgifter som finns om vattenförekomstens kvalitet eller status i databasen VISS inte längre är korrekta. Det kan också vara fråga om att utredningen vid planläggningen visar på andra omständigheter som har betydelse för hur vattenförekomsten bör vara klassad och vilka miljö kvalitetsnormer som bör fastställas.

Av *andra stycket* framgår att den planläggande myndigheten i begäran om yttrande ska redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen så att bristen avhjälpas. Myndigheten ska exempelvis redogöra för den skillnad som utredningen vid planläggningen visar i fråga om vattnets kvalitet jämfört med den kvalitet som kan antas ha lagts till grund för vattenmyndighetens karakterisering eller klassificering av vattnet samt den miljökvalitetsnorm som har beslutats. Den planläggande myndigheten behöver också tydligt redogöra för de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormen. Detta innebär att den planläggande myndigheten behöver redogöra för hur miljökvalitetsnormen bör ändras för att området ska vara möjligt att planlägga, med eller utan skyddsåtgärder. Den planläggande myndigheten behöver dock inte redovisa något eget ställningstagande i dessa frågor.

Bestämmelser om hur vattenmyndigheten bör hantera en begäran om yttrande framgår av 4 kap. 14 § första stycket vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3.

Miljö kvalitet vid prövning av verksamheter och åtgärder

4 § En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den *kvalitet* som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan *otillåten påverkan som avses i första stycket*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de s.k. försämring- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljön vid prövning av verksamheter och åtgärder. Paragrafen är inte tillämplig vid beslut om en plan. Då gäller i stället 5 kap. 3 a § miljöbalken.

Paragrafens *första stycke* ändras redaktionellt för bättre samordning mellan bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken och bestämmelserna om kvalitet i vattenförvaltningsförordningen.

Paragrafens *andra stycke* ändras genom att det tidigare uttrycket ”inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr” har ersatts av uttrycket ”inte ska medföra en sådan otillåten påverkan som avses i första stycket” för bättre överensstämmelse med det språkbruk som används i hänvisningarna till 5 kap. 3 a § miljöbalken i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen och i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen. Någon avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde är inte avsedd, utan som tidigare innefattas både försämrings- och äventyrandeförbuden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

5 § I fråga om *gränsvärdesnormer* för annat än vatten ska myndigheter och kommuner vid provning och tillsyn ställa de krav som behövs för att *inte överträda* en sådan norm. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *uppnå* normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid provning av en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en *gränsvärdesnorm* för annat än vatten *överträds*, får verksamheten eller åtgärden tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att *uppnå* normen,

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta *skyddsåtgärder* eller kompenserade åtgärder som ökar möjligheterna att *uppnå* normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att *uppnå* normen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att *uppnå* normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på miljökvalitet för annan miljö än vattenmiljö. Ändringarna i paragrafen är av språklig och redaktionell natur. Bestämmelserna gäller endast vid provning av verksamheter och åtgärder. Vid planläggning gäller bestämmelserna i 5 kap. 3 a § miljöbalken. I paragrafen görs tre språkliga eller redaktionella ändringar.

För det första ersätts uttrycket ”miljökvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 1” av termen gränsvärdesnormer som en följd av ändringen i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. De miljökvalitetsnormer som avses i denna paragraf är alltså alltid s.k. gränsvärdesnormer. Tydliga gränsvärdesnormer är miljökvalitetsnormer upprättade för utomhusluft (se 8 § luftkvalitetsförordningen) och miljökvalitetsnormer för kemisk ytvattenstatus (se 4 kap. 8 b § andra stycket VFF).

För det andra görs språkliga ändringar som en följd av ändringarna i exempelvis 3 kap. 4 § plan- och bygglagen och 5 kap. 2 § miljöbalken. Följdändringarna innebär att termen följa ersätts av uttrycket ”inte överträda” respektive ”uppnå”. På detta sätt blir det tydligare att om en gränsvärdesnorm inte är uppnådd har en överträdelse av den skett. Slutligen kompletteras uttrycket ”kompenserande åtgärder” med termen skyddsåtgärder för bättre samordning med bestämmelserna om skyddsåtgärder i 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

6 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbuden i 3 a § första stycket och 4 § första stycket. Sådana föreskrifter får endast avse undantag för att tillgodose allmänna intressen av större vikt eller som det annars finns särskilda skäl för.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från de försämrings- och äventyrandeförbud avseende kvaliteten på vatten som framgår av 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken. Utgångspunkten för undantagen finns i artikel 4.7 i vattendirektivet.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av att regleringen om kvaliteten på vatten vid planläggning har placerats i 5 kap. 3 a § miljöbalken. Genom följdändringen tydliggörs att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden även i relation till planläggning.

Föreskrifterna om undantagen finns i vattenförvaltningsförordningen, se avsnitt 13.20.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

7 § Om det behövs för att *uppnå* en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan *uppnås* på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att *uppnå* normen förekommer.

Den som upprättar förslaget ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och

2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när åtgärdsprogram ska upprättas.

I paragrafen görs en språklig följdändring på tre ställen genom att termen *följa* ersätts av termen *uppnå*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

9 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att *uppnå* miljökvalitetsnormer eller påverka kvaliteten på dricksvatten.

Programmet ska innehålla

1. uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska *uppnås* eller den eller de risker för dricksvatten som har identifierats,

2. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska *uppnås* eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,

3. uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att *uppnå* miljökvalitetsnormerna eller skydda kvaliteten på dricksvatten och mellan olika åtgärder som avses i 2,

4. i fråga om åtgärder för att *uppnå* en miljökvalitetsnorm som avses i 2 § första stycket 1, uppgifter om den förbättring som var och en av åtgärderna bedöms medföra och hur åtgärderna tillsammans bedöms bidra till att normen *uppnås*,

5. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

6. en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt och hur åtgärderna enligt 2 är avsedda att finansieras.

Ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov, dock minst vart sjätte år.

Paragrafen beskriver vilka uppgifter som ska finnas i ett åtgärdsprogram.

I paragrafen görs en språklig följdändring på sex ställen genom att termen *följa* ersätts av termen *uppnå*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

12 § Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm *uppnås*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm *uppnås* samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning.

Paragrafen reglerar vad regeringen ska göra avseende frågan om kontroll av att miljökvalitetsnormer *uppnås*.

I paragrafen görs en språklig följdändring på två ställen genom att termen *följa* ersätts av termen *uppnå*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

6 kap. Miljöbedömningar

35 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,
3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,
6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att *bestämmelserna om miljökvalitet* i 5 kap. *överträds*, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd ska innehålla. Genom paragrafen genomförs artikel 5.1 och 5.3 samt bilaga 4 i MKB-direktivet. I paragrafen görs två ändringar i punkten 6.

För det första ersätts uttrycket ”en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap” av uttrycket ”bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap.” Ändringen görs för att tydliggöra att det inte bara handlar om planerade åtgärder som innebär att miljökvalitetsnormerna inte överträds utan också åtgärder som innebär att inte heller försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken överträds. Den andra ändringen innebär att uttrycket ”inte följs” ersätts av termen överträds. Ändringen är en följd av översynen av hänvisningarna till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken. I stället för att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs dvs. inte uppnås, ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds. Genom ändringarna blir det tydligare att fokus för verksamheterna är på att inte överträda miljökvalitetsnor-

mer eller de försämrings- och äventyrandeförbud som finns för vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

7 kap. Skydd av områden

18 g § I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Första stycket 2 gäller inte om ändamålet med området är detsamma i den nya planen som i den äldre planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återinträde av ett tidigare upphävt strandskydd. Förutsättningen för återinträdet är att området inte längre omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser som tidigare har medfört att skyddet upphävs eller att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts av en ny detaljplan. Något särskilt beslut behövs inte för att strandskyddet ska återinträda. Det sker automatiskt med stöd av bestämmelsen och skyddet får då samma omfattning som tidigare.

Ändringen i paragrafen innebär att det förs in ett nytt *andra stycke*. Av bestämmelsen i andra stycket framgår att strandskydd inte gäller åter om ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen.

Med uttrycket ”samma ändamål” avses att området i stort får samma användning i den nya planen som i den äldre. Om användningsområdet i den äldre planen exempelvis var bostadsbebyggelse (B) bör det i den nya planen även vara möjligt att komplettera bostadsbebyggelsen med ett (K) dvs. lokal för kontor utan att ändamålet med planen ska anses ändrat. Däremot bör exempelvis en ändrad användning av planområdet från bostäder till industriändamål vara en sådan ändring som innebär att ändamålet har ändrats och

frågan om strandskydd därför bör prövas igen innan den nya planen beslutas.

Syftet med bestämmelsen är att förenkla kommunens planprocesser genom att bedömningen i frågan om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften kvarstår över tid så länge som ändamålet med planområdet är detsamma i den nya planen. I sådana situationer behöver således inte en ny prövning av möjligheterna att upphäva strandskyddet ske i planen utan det räcker med att kommunen i planen markerar att strandskyddet för det aktuella området fortsatt är upphävt enligt tidigare beslut.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

19 § Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att *bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. överträds*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när regeringen får förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde.

I paragrafen görs dels en följdändring med anledning av det ändrade språkbruket i förhållandet till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dels ett förtydligande för att visa att hänsyn även behöver tas till försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

16 kap. Allmänt om prövningen

8 § Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § första stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att *uppnå* miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

I paragrafen görs en följdändring genom att termen följa ersätts av termen uppnå. Att åtgärderna inte får medföra en överträdelse av försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a och 4 §§ miljöbalken får anses underförstått.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

3 d § Bestämmelserna i 3 a–3 c §§ gäller inte vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som förtydligar att bestämmelserna i 19 kap. 3 a–3 c §§ miljöbalken om statlig kontroll av vissa kommunala beslut inte är tillämpliga vid planläggning eller andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Bestämmelserna i 19 kap. 3 a–3 c §§ miljöbalken reglerar hur processen ska se ut för länsstyrelsens granskning av strandskyddsdispenser och för ärenden om tillåtande av en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag som avses i 5 kap. 6 § miljöbalken, dvs. undantag från försämrings- eller äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken. Enligt 19 kap. 3 a § andra stycket miljöbalken ska granskningen i dessa fall genomföras av den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet.

Vid planläggning enligt plan- och bygglagen finns i stället bestämmelser om en motsvarande process i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen.

Prövningen av andra ärenden enligt plan- och bygglagen än planläggning omfattas inte av bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5 kap. miljöbalken.

Däremot gäller bestämmelserna i 19 kap. 3 a–3 c §§ miljöbalken fortsatt för sådana kommunala beslut som fattas med stöd av miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.4.

24 kap. Tillståndets giltighet, omprövning m.m.

5 § I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att *bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. överträds*,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en tillståndsmyndighet får ompröva tillstånd för en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

I *första stycket* 2 görs dels en följdändring med anledning av det ändrade språkbruket i förhållandet till bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dels ett förtydligande för att visa att hänsyn även behöver tas till försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

10 § Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att *inte överträda bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap.* eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning en tillståndsmyndighet ska upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhets miljövillkor för att göra dem modernare enligt 11 kap. 27 § miljöbalken.

I *andra stycket* görs dels en följdändring med anledning av det ändrade språkbruket i förhållandet till bestämmelserna om miljö-kvalitet i 5 kap. miljöbalken, dels ett förtydligande för att visa att hänsyn även behöver tas till försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre bestämmelser, förutom 7 kap. 18 g §, gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.2.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

3 a § Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den ska

1. bestämmelserna om planer och annat underlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,
2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafens *första stycke* ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

4 a § Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Paragrafens *första stycke* ändras språkligt som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.4 Förslaget till lag om ändring i väglagen (1971:948)

3 a § Vid *planläggning och annan* prövning enligt denna lag tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken*. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska, *vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken*,

jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

I paragrafen beskrivs vilka paragrafer i miljöbalken som ska tillämpas vid planläggning enligt väglagen.

Ändringarna i paragrafen innebär för det första att det förtydligas att aktuella bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas, inte bara vid prövning av verksamheter och åtgärder, utan också vid planläggning. Vidare förtydligas att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas. På så sätt ges den planläggande myndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § miljöbalken och prövningsmyndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken, vilka framgår av bestämmelser i 4 kap. 11–12 a §§ vattenförvaltningsförordningen. Hänvisningen till föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken medför att den planläggande myndigheten respektive prövningsmyndigheten också behöver beakta beslutade miljökvalitetsnormer.

I andra meningen tydliggörs att fastställande av vägplan ska jämsställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken enbart vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken. Vid tillämpning av 5 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser för planläggningssituationen (jfr 5 kap. 3 a § MB). Någon ändring i sak i denna del är inte avsedd och vid planläggning i vägplan ska bestämmelserna i 2–4 kap. miljöbalken tillämpas även fortsättningsvis. Bestämmelsen om att prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken gäller fortsatt vid prövning av verksamheter och åtgärder. Vid planläggning gäller i stället bestämmelserna i 5 kap. 3 b § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser

överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.3.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledning

4 § Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen dras fram och används och sökanden är lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafens *tredje stycke* ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

7 § Uppkommer genom verksamhet för vilken koncession har meddelats enligt denna lag en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när koncessionen meddelades eller medverkar verksamheten med någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva ytterligare eller ändrade villkor för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden.

Villkor enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Paragrafens *första stycke* ändras språkligt som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.6 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

17 § Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en *gränsvärdesnorm överträds*. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att *uppnå* normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

Tillstånd till avverkning får inte heller ges för att bygga en skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den, eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

Paragrafens *första stycke* ändras redaktionellt och språkligt som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn

1 a § Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

5 b § Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhetssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Paragrafens *första stycke* ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.9 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

4 kap. Bearbetningskoncession

2 § Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodosöras ekonomiskt har påträffats, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när koncession ska meddelas. I *tredje stycket* justeras en felaktig hänvisning till 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.4.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

5 a § Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades eller om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte *uppnås*.

Med stöd av denna paragraf får inte meddelas så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Paragrafens *första stycke* ändras språkligt som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

6 § Vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska provas för ett tillstånd ska, på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige,

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Det som sägs om länsstyrelsen i 6 kap. miljöbalken ska gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast det område där verksamheten avses att bedrivas.

Paragrafen ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap. Allmänna bestämmelser

3 § Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska,

vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken, jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

I paragrafen beskrivs vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid planläggning och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg.

I *första stycket* görs två ändringar. För det första förtydligas att även föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken ska tillämpas. På så sätt ges den planläggande myndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § miljöbalken och prövningsmyndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken som framgår av bestämmelser i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Hänvisningen till föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken medför att den planläggande myndigheten respektive prövningsmyndigheten också behöver beakta de miljökvalitetsnormer som tas fram av exempelvis vattenmyndigheterna.

I andra meningen tydliggörs att fastställande av järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken enbart vid tillämpning av 2–4 kap. miljöbalken. Vid tillämpning av 5 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser för planläggningssituationen (jfr 5 kap. 3 a § MB). Någon ändring i sak i denna del är inte avsedd och vid planläggning i järnvägsplan ska bestämmelserna i 2–4 kap. miljöbalken tillämpas även fortsättningsvis.

Den sista meningen i första stycket gäller fortsatt vid prövning av ärenden om byggande av järnväg. Vid planläggning i järnvägsplan tillämpas i stället 5 kap. 3 b § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.3.

4 a § Planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske.

Bestämmelser om planer och annat underlag finns i 3 kap. 11–12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samordning av planläggning och annan prövning. I *andra stycket* justeras en felaktig hänvisning till 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter, förutom 1 kap. 4 a §, gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* gäller äldre föreskrifter fortfarande vid tillämpningen av 1 kap. 3 § väglagen i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och i mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Däremot träder ändringen i 1 kap. 4 a § direkt eftersom den ändringen endast utgör en rättning av en felaktig paragrafhänvisning till 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.3.

13.12 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

1 kap. Inledande bestämmelser

17 § Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken* tillämpas.

För en starkströmsledning som ska prövas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första och andra styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

I paragrafen beskrivs vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid beviljande av nätkoncession för linje.

Ändringarna i *första stycket* är för det första en följd av de nya bestämmelserna i 5 kap. 3 a och 3 b §§ miljöbalken och tydliggör att dessa inte är tillämpliga vid beviljande av nätkoncession. För det andra görs ett tillägg för att tydliggöra att bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i föreskrifter som har meddelats med stöd av myndigandet i 5 kap. 1 § miljöbalken och sådana undantag från de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken som har meddelats med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken också är tillämpliga vid prövningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.5.

2 kap. Nätkoncession och ledningar vid trafikleder

35 § Vid en omprövning enligt 31 § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4 och 5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 §§ miljöbalken*.

För den nätkoncession som ska omprövas ska

1. frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

I paragrafen beskrivs vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid en omprövning nätkoncession. De ändringar som görs i *första stycket* är desamma som i 1 kap. 17 § första stycket ellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

10 a § Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) *om inte annat har bestämts*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återinträde av strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen.

I första meningen förs uttrycket ”om inte annat har bestämts” in. Ändringen medför att bestämmelsens tillämpningsområde begrän-

sas. Avsikten är att strandskyddet inte ska återinträda i de situationer då länsstyrelsen sedan tidigare genom ett aktivt förordnande har upphävt strandskyddet. Framöver gäller bestämmelsen om återinträde av strandskyddet således endast vid upphävande av en sådan äldre plan i vilken frågan om strandskydd inte har prövats (jfr ändring i 7 kap. 18 g § miljöbalken i avsnitt 13.2).

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.5.

13.14 Förslaget till lag om ändring i naturgaslagen (2005:403)

2 kap. Koncession

7 § Vid prövning av frågor om meddelande av koncession ska 2–4 kap. och 5 kap. 3, 4, 5 och 18 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska

1. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Paragrafens *första stycke* ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka vattentjänster som lagen syftar till att säkerställa om de behöver ordnas i ett större sammanhang med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Ändringen i paragrafen innebär att det tydliggörs att dagvattenhantering är en vattentjänst vid sidan om vattenförsörjning och avlopp. Genom ändringen blir det tydligt att det finns dagvatten som inte räknas som avlopp i miljöbalkens mening (jfr definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB och definitionen av dagvatten i 2 § LAV), men som ändå kan behöva ordnas i ett större sammanhang. Ändringen medför också att kopplingen mellan vattentjänsterna och frågan om hantering av skyfall i vattentjänstplanen (jfr 6 b § LAV) blir mer logisk.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

2 § I denna lag avses med
vattenförsörjning: tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning,

dagvatten: regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion,

dagvattenhantering: bortledande eller annat omhändertagande av dagvatten från ett område med samlad bebyggelse,

avlopp: bortledande av *spillvatten* och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats eller bortledande av vatten som har använts för kylning,

vattentjänster: vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp (va),

va-anläggning: en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse,

allmän va-anläggning: en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt denna lag,

enskild anläggning: en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning,

verksamhetsområde: det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning,

huvudman: den som äger en allmän va-anläggning,

fastighetsägare: den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde eller innehar sådan fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande,

va-installation: ledningar och därmed förbundna anordningar som inte ingår i en allmän va-anläggning men som har ordnats för en eller flera fastigheters vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp och är kopplade eller avsedda att kopplas till en allmän va-anläggning,

förbindelsepunkt: gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation,

allmän platsmark: mark som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark,

anläggningsavgift: engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning, och

bruksavgift: periodisk avgift för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra

kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.

Paragrafen innehåller definitioner av olika termer som används i lagen. Ändringen innebär att två nya definitioner förs in och att fyra definitioner ändras.

För det första förs en definition av termen *dagvatten* in. Enligt definitionen är dagvatten regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion. Definitionen av termen dagvatten är densamma som den som finns i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (se kommentar i avsnitt 13.1). Definitionen omfattar inte dränvatten. Detta bör dock inte hindra va-huvudmannen från att ta omhand dagvatten och dränvatten gemensamt inom ramen för kommunens vattentjänst för dagvatten om det skulle bedömas lämpligt och hanteringen inte strider mot annan föreskrift om hantering av dagvatten eller dränvatten.

För det andra förs en definition av termen *dagvattenhantering* in. Av definitionen framgår att bortledande av dagvatten från ett område med samlad bebyggelse räknas som dagvattenhantering, men också annat omhändertagande av dagvatten inom ett sådant område. Med uttrycket ”samlad bebyggelse” avses här motsvarande område som avses med uttrycket ”samlad bebyggelse” i definitionen av termen avlopp. Annat omhändertagande kan vara att dagvattnet exempelvis filtreras genom en särskild infiltrationsanläggning. Dagvatten bör således kunna hanteras genom åtgärder för infiltrering, fördröjning, avledande eller behandling av dagvatten. Behovet av ordnande av vattentjänsten dagvattenhantering bedöms, på motsvarande sätt som gäller för andra vattentjänster, utifrån de kriterier som framgår av 6 § lagen om allmänna vattentjänster.

För det tredje ändras definitionen av termen *avlopp* på så sätt att dagvatten slopas. Ändringen är en följd av att hanteringen av bortledande av dagvatten i stället ingår i den nya vattentjänsten dagvattenhantering, se definitionen av termen dagvattenhantering.

Slutligen förs termen dagvattenhantering in i definitionerna av termerna *vattentjänster*, *enskild anläggning* och *va-installation*. Syftet är att samtliga vattentjänster ska framgå av dessa definitioner.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

6 § Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och

2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.

Vid bedömningen av behovet enligt första stycket ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens skyldighet att sörja för att en allmän va-anläggning kommer till stånd, om inte kommunen bedömer att behovet av vattentjänsterna lämpligen kan tillgodoses genom godtagbara enskilda anläggningar.

Ändringen i paragrafen innebär att det i *första stycket* förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

Skydd av vattentäkt

Rubriken är ny. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

6 e § Om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer ska

1. kommunen eller va-huvudmannen hos berörd länsstyrelse ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken, eller

2. kommunen besluta om vattenskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om skydd av vissa allmänna vattentäkter om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av vattentäkten. Med vattentäkt avses enligt 11 kap. 5 § miljöbalken bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Regleringen är en följd av bestämmelserna i artiklarna 6 och 7 i vattendirektivet. Om vattentäkterna behöver skyddas kan detta göras på två sätt. Antingen genom att kommunen själv beslutar om ett sådant vattenskyddsområde som avses i 7 kap. 21 § miljöbalken eller genom att kommunen ansöker om vattenskyddsområde hos berörd länsstyrelse. Med berörd länsstyrelse avses den länsstyrelse inom vars område vattentäkten ligger. För det fall kommunen inte är ansvarig va-huvudman för vattenförsörjningen från den aktuella vattentäkt ska i stället va-huvudmannen ansvara för att en ansökan om skydd lämnas till länsstyrelsen. Om flera kommuner eller flera va-huvudmän hämtar vatten från samma allmänna vattentäkt räcker det att en kommun eller en va-huvudman ser till att vattentäkten skyddas. Länsstyrelsen har i uppgift att se till att kommunen fullgör sin skyldighet (se 51 § LAV).

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.3.

9 § Om det inom verksamhetsområdet finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. En sådan inskränkning av verksamhetsområdet får göras endast om fastighetens eller bebyggelsens behov av vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp lämpligen kan ordnas genom enskilda anläggningar som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inskränkning av ett verksamhetsområde. Ändringen innebär att det förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

12 § Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning, *dagvattenhantering* eller avlopp, ska huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt.

Förbindelsepunkten ska finnas i fastighetens omedelbara närhet, om det inte finns särskilda skäl för en annan placering.

Huvudmannen ska samråda med och därefter informera fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge inom den tid som är skälig

med hänsyn till fastighetsägarens intresse av att kunna planera för sin användning av fastigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbindelsepunkt för fastighet. I första stycket görs en ändring som innebär att det förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

13 § Huvudmannen *ska* för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller *dagvattenhantering eller* avlopp från varje förbindelsepunkt,

2. anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen *ska* kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ledningar och andra anordningar som huvudmannen för den allmänna va-anläggningen ska ordna. I *första stycket 1* görs en ändring som innebär att det förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

21 § En fastighetsägare får inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär

1. att *dagvattenanläggningen eller* avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,

2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller

3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om på vilket sätt en fastighetsägare inte får använda en allmän va-anläggning. I *första punkten* görs en ändring som innebär att det förtydligas att inte bara avlopp utan också en dagvattenanläggning inte får tillföras vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet. Ändringen är en följd av att dagvattenhantering blir en egen vattentjänst.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

22 a § Om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning får kommunen förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområdet att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som

1. framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Vid bedömningen av förutsättningarna för ett föreläggande med stöd av första stycket 2 ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser med möjlighet för kommunen att förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder.

Av *första stycket* framgår att möjligheten att förelägga en fastighetsägare att vidta en dagvattenåtgärd för det första är begränsad till situationen att fastighetsägarens dagvattenåtgärd behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos den allmänna va-anläggningen. För det andra är möjligheten för kommunen att förelägga en fastighetsägare begränsad till sådana fastighetsägare som finns inom ett verksamhetsområde för dagvattenhantering. För det tredje är möjligheten att förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla dagvattenåtgärder begränsad till sådana dagvattenåtgärder som går att utföra på fastighetsägarens tomt. Slutligen behöver de dagvattenåtgärder som anges i föreläggandet framgå antingen av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ha stöd i en vattentjänstplan.

I de situationer enligt *första stycket 1* då frågan redan är prövad och hanterad genom skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, behövs inte någon prövning utifrån regeringsformens bestämmelser om egendoms- skydd i samband med kommunens beslut om föreläggande. I en sådan situation bör det inte heller bli aktuellt med någon ytterligare prövning av frågan om ersättning till fastighetsägaren än den som redan har skett med anledning av kommunens beslut om detaljplan. I stället får kommunens föreläggande mer ses som en påminnelse till fastighetsägaren att vidta eller upprätthålla de åtgärder som framgår av planen.

Av punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen framgår att denna bestämmelse endast är tillämplig i förhållande till planer som har beslutats från den 1 januari 2027. Syftet med denna begränsning av tillämpningsområdet är att äldre planer kan innehålla bestämmelser om dagvattenhantering som saknar stöd i lag och därför inte gäller.

När det gäller den andra situationen i *första stycket 2* att planen inte innehåller skyddsbestämmelser för att minska risken för översvämning eller att verksamhetsområdet inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser får ett föreläggande till en fastighetsägare att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder som behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning beslutas endast om åtgärden inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen.

Av *andra stycket* framgår också att för att bedöma förutsättningarna för att besluta ett föreläggande om dagvattenåtgärd med stöd av första stycket 2 ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning.

Att åtgärden bör ha stöd i en vattentjänstplan ger viss förutsägbarhet för fastighetsägaren. De dagvattenåtgärder som anges i en vattentjänstplan ska kommunen enligt 6 c § lagen om allmänna vattentjänster ha haft samråd med berörda fastighetsägare om och ett föreläggande om att vidta eller underhålla en sådan dagvattenåtgärd bör därför inte heller komma som någon överraskning för fastighetsägaren. En förutsättning för att det ska gå att förelägga med stöd av åtgärder angivna i en vattentjänstplan är dock att dagvattenåtgärderna är tydligt specificerade i planen.

En viktig aspekt i detta sammanhang är samtidigt den allmänna principen i lagen om allmänna vattentjänster att fastighetsägaren inte oskäligt får begränsas eller få svårt att använda va-anläggningen. Därför får ett föreläggande om att vidta dagvattenåtgärder inte vara oskäligt i förhållande till fastighetsägaren. Vad som kan medföra att en åtgärd är oskälig bör bedömas utifrån ett helhetsperspektiv, men kan exempelvis bestå i att fastighetsägaren i orimlig utsträckning skulle begränsas i nyttjandet av fastigheten eller att kostnaden för fastighetsägaren att ordna omhändertagandet av dagvattnet på fastigheten framstår som oskälig.

Mot bakgrund av att sådan infrastruktur som behövs för bebyggelse, exempelvis va-anläggningar, ska kunna användas över längre tid samtidigt som klimatförändringarna gör att skyfallen kommer allt tätare, är en återkomsttid för nederbörden på upp till 20 år rimligt att kräva att den allmänna va-anläggningen ska klara vid planläggning för ny bebyggelse och 10 år i befintlig bebyggelse, utan att förelägganden om hantering av dagvatten på enskild tomt ska behöva beslutas.

Vid ett föreläggande med stöd av första stycket 2 bör kommunen lämpligen informera den som föreläggs om sin rätt att göra anspråk på skadeersättning enligt 47 a § lagen om allmänna vattentjänster.

Av *tredje stycket* framgår att ett sådant föreläggande som avses i första stycket för förenas med vite. När det gäller vitesförelägganden ska utöver bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster även bestämmelserna i lagen om viten tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

23 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

Paragrafen innehåller två bemyndiganden för att meddela ytterligare föreskrifter.

Ändringen i paragrafen innebär att ett nytt *andra stycke* läggs till. Det andra stycket innehåller ett nytt bemyndigande för regeringen

eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen eller kommunen att meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist. Bristen kan avse både en vattenbrist i naturen och vattenbrist av tekniska eller kapacitetsmässiga orsaker hos den allmänna va-anläggningen. Föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten bör inte vara mer omfattande än vad nöden kräver. Förutom förbud mot bevattning, fyllning av pool i villaträdgårdar och tvättning av bilar kan förbudet eller begränsningen omfatta verksamheter som använder dricksvatten till annat än dryck, mat och hygien. Exempel på sådana verksamheter är bil-tvättar, bevattning av parker och idrottsanläggningar samt användning av dricksvatten som kylvatten. Om det behövs kan det också bli aktuellt med avstängning av vatten som används för industriellt bruk.

Se vidarebemyndigande i 2 § förordningen om allmänna vattentjänster i avsnitt 13.21.

Av 43 § lagen om allmänna vattentjänster framgår att va-huvudmannen under vissa förutsättningar också har möjlighet att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.4.

28 § Avgifter enligt 24–27 §§ som avser bortledande av vatten *ska* även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön *samt sådana kostnader som uppkommer som en följd av ersättningskrav enligt 47 a §*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka kostnader va-avgifter ska täcka. Ändringen i paragrafen innebär att ett tillägg görs avseende vilka kostnader som va-avgifter får täcka. Tillägget innefattar sådana kostnader som uppkommer som en följd av ersättningskrav från en fastighetsägare på grund av kostnader för genomförande av sådant föreläggande att vidta dagvattenåtgärder som kommunen kan besluta om enligt 22 a § första stycket 2 lagen om allmänna vattentjänster.

I paragrafen görs även en språklig justering genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

33 § Brukningsavgifterna *ska* bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, *behovet av dagvattenhantering*, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock brukningsavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur brukningsavgifter ska bestämmas. Ändringen i paragrafen innebär att uttrycket "behovet av dagvattenhantering" läggs till. Genom ändringen förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

I paragrafen görs även en språklig justering genom att den äldre termen "skall" ersätts av termen "ska".

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

43 § Huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, om

1. fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag *eller enligt föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten som har meddelats med stöd av 23 § andra stycket*,

2. försummelsen är väsentlig,

3. avstängningen inte medför olägenhet för människors hälsa,

4. huvudmannen skriftligen har uppmanat fastighetsägaren att vidta rättelse och gett fastighetsägaren skälig tid att vidta rättelsen, och

5. fastighetsägaren trots den uppmaning som avses i 4 inte har vidtagit rättelse inom den skäliga tiden.

Kostnaden för en avstängningsåtgärd får påföras fastighetsägaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när va-huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet. I paragrafen görs en ändring.

Ändringen görs i *första stycket 1* och innebär att huvudmannen får stänga av vattenförsörjningen till en fastighet, inte bara om fastighetsägaren har åsidosatt sin skyldighet att betala en avgift eller

i övrigt försummat sina skyldigheter enligt denna lag utan också, om fastighetsägaren har försummat sina skyldigheter enligt föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten som har meddelats med stöd av 23 § andra stycket lagen om allmänna vattentjänster. För att huvudmannen ska få stänga av vattenförsörjningen krävs att kriterierna i första stycket 2–5 är uppfyllda. En överträdelse av en kommuns föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten bör dock alltid vara att anse som en väsentlig försummelse. Avstängningen får dock inte genomföras så att människors hälsa riskeras. VA-huvudmannen måste således fortfarande tillhandahålla det dricksvatten som behövs för dryck, mat och hygien.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.4.

44 § Om en allmän va-anläggnings verksamhetsområde inskränks med stöd av 9 §, *ska* huvudmannen ersätta fastighetsägaren eller ägaren av bebyggelsen för den skada som inskränkningen medför. När ersättningen bestäms *ska* hänsyn tas till åtgärder som huvudmannen vidtagit för att tillgodose fastighetens eller bebyggelsens fortsatta behov av vattenförsörjning, *dagvattenhantering* och avlopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när huvudmannen ska ersätta en fastighetsägare för en skada som inskränkningen av en allmän va-anläggnings verksamhetsområde kan medföra för fastighetsägaren. Ändringen i paragrafen innebär att termen dagvattenhantering läggs till. Genom ändringen förtydligas att dagvattenhantering är en egen vattentjänst.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

47 a § Om kommunen med stöd av 22 a § första stycket 2 har meddelat ett föreläggande som innebär att en dagvattenåtgärd ska vidtas på en fastighet har den som äger fastigheten rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför om åtgärderna kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten.

Vid bestämmande av ersättningen ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas.

Den som inte anmäler sina ersättningsanspråk inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft förlorar sin rätt till ersättning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om fastighetsägares rätt till ersättning efter ett föreläggande om att vidta en dagvattenåtgärd enligt 22 a § första stycket 2 lagen om allmänna vattentjänster.

Av *första stycket* framgår att rätten till ersättning endast gäller om föreläggandet medför en skada för fastighetsägaren och endast om den förelagda åtgärden kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten. En dagvattenåtgärd får anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomten om den förutsätter att en särskild anläggning för infiltration eller dylikt behöver inrättas och kravet på en sådan anläggning på tomten inte framgår av en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett bygg- eller marklov eller ett tillstånd enligt miljöbalken.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen, på motsvarande sätt som gäller vid bedömning av ersättning enligt 14 kap. plan- och bygglagen, ska tillämpas vid bestämmande av ersättningen. Vilken ersättning som bör betalas ut till fastighetsägaren får prövas i det enskilda fallet eftersom ersättningsfrågan är beroende av vilket ingrepp och vilken skada i egendomsskyddet som åtgärderna i föreläggandet innebär.

För att inte förlora rätten till ersättning framgår av *tredje stycket* att en anmälan om ersättning ska göras till kommunen inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1.

51 § Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör *skyldigheterna* enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster *och enligt 6 e § att besluta eller ansöka om skydd av vattentäkt*. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra *skyldigheterna*. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn över att kommunen fullgör vissa av sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ändringen i paragrafen innebär att det tydliggörs att tillsynen inte bara avser kommunens skyldighet att tillgodose behovet av vattentjänster enligt 6 § lagen om allmänna

vattentjänster utan också kommunens skyldighet att i vissa situationer besluta eller ansöka om vattenskyddsområde för en vattentäkt enligt 6 e § lagen om allmänna vattentjänster. Länsstyrelsen ska således se till att kommunen fullgör denna skyldighet och har en möjlighet att vid vite förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. För att länsstyrelsen ska anses ha fog för ett sådant föreläggande räcker att kommunen inte har fullgjort skyldigheten att ansöka eller besluta om skydd för vattentäkten viss tid efter en första erinran från länsstyrelsen. Om en va-huvudman har ansökt om vattenskyddsområde för en vattentäkt hos berörd länsstyrelse finns dock inte förutsättningar för länsstyrelsen att besluta om ett föreläggande mot kommunen för samma vattentäkt.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Bestämmelserna i 22 a § första stycket 1 gäller inte om planen beslutats före den 1 januari 2027.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 3* ska bestämmelserna i 22 a § första stycket 1 inte tillämpas om planen har beslutats före den 1 januari 2027. Skälet för detta är att äldre planbestämmelser om dagvattenhantering ofta inte har stöd i lag.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.4.

13.16 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

6 kap. Flygplatser och den övriga markorganisationen

6 § Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3, 4 och 5 §§ miljöbalken *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken* tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en *gränsvärdesnorm* för annat än vatten *överträds* får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafens *andra stycke* ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.17 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (2018:396)

6 kap. Tillstånd och anmälan i fråga om joniserande strålning

10 § Om det finns risk för att verksamheten medför att en *gränsvärdesnorm överträds*, får tillstånd ges endast om det förenas med de villkor som behövs för att *uppnå* normen eller om det finns en förutsättning för tillstånd enligt 5 kap. 4 eller 5 § miljöbalken.

Paragrafen ändras som en följd av ändringarna i 5 kap. miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.10.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken

22 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader

25 § En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska *medföra en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses i 5 kap. 4 § första stycket*,

10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, och

15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en domstols dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla för uppgifter. Uppräkningen är inte uttömmande.

Ändringen i paragrafen innebär att lydelsen av *första stycket 9* inte ändras från den 1 januari 2029, på sätt som föreslagits i lagen om ändring i lagen (2018:1408) om ändring av miljöbalken, utan att nuvarande lydelse, med en redaktionell ändring, fortsatt gäller. Den redaktionella ändringen görs för bättre samordning av de uttryck som används vid hänvisning till 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Någon avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde är inte avsedd, utan som tidigare innefattas både försämrings- och äventyrandeförbuden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.9.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2029.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.1 och 11.2.6.

13.19 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Förslaget innebär att förordningen upphävs vid utgången av 2025. Förslaget innehåller inte någon separat ikraftträdandebestämmelse eftersom fråga är om upphävande av hela förordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.5.

13.20 Förslaget till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660)

1 kap. Bestämmelser om förordningens tillämpning

1 § Denna förordning *innehåller bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och om undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön* enligt 5 kap. miljöbalken.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 5 kap. 1 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 1–10 §§,
- 5 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 11–13 §§,
- 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 4 §,
- 5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken i fråga om 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§,
- 5 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 1–4 §§, 4 kap. 14 §, 5 kap. 1–5 och 7 §§, 6 kap. 1–3, 5–8 och 10 §§ samt 7 kap. 1 och 2 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Paragrafen innehåller en övergripande beskrivning av vilka bestämmelser förordningen innehåller samt en redogörelse för vilka myndiganden bestämmelserna är meddelade med stöd av. I paragrafen görs ändringar i första stycket.

I *första stycket* tydliggörs att förordningen inte bara innehåller bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön utan också bestämmelser om undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken, som i första hand riktar sig till andra myndigheter än vattenmyndigheterna.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1.

4 § Vid tillämpning av denna förordning för kvaliteten på ytvatten avses med

ytvattenstatus: *den status* en ytvattenförekomst har och som bestäms av vattenförekomstens ekologiska status eller kemiska status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

ekologisk status: kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom ”hög”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”,

kemisk ytvattenstatus: den kemiska *status* hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I i direktiv 2008/105/EG och uttryckt såsom ”god” eller ”uppnår ej god”,

ekologisk potential: *statusen* hos en kraftigt modifierad eller konstgjord ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom ”maximal”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”.

Paragrafen innehåller definitioner av fyra termer eller uttryck. Språkliga ändringar görs i definitionen av termen ytvattenstatus och uttrycken kemisk ytvattenstatus och ekologisk potential för ökad överensstämmelse med vattendirektivet och ökad enhetlighet i det språkbruk som används i förordningen i övrigt. Ändringarna innebär att termerna kvalitet och tillstånd ersätts med termen status. I termen status inkluderas både ekologisk status eller potential och kemisk status för ytvatten och kvantitativ och kemisk status för grundvatten om inte annat specifikt anges.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

5 § Vid tillämpning av denna förordning för kvaliteten på grundvatten avses med

grundvattenstatus: *den status* en grundvattenförekomst har och som bestäms av vattnets kvantitativa status eller kemiska status, beroende på vilken av dessa som är sämst,

kvantitativ status: *en status relaterad* till direkta och indirekta vattenuttags påverkan på en grundvattenförekomst, klassificerat i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”, och

kemisk grundvattenstatus: den kemiska *statusen* hos en grundvattenförekomst, klassificerad i enlighet med bilaga V i direktiv 2000/60/EG och bilagorna I-IV i direktiv 2006/118/EG samt uttryckt såsom ”god” eller ”otillfredsställande”.

Paragrafen innehåller definitioner av tre termer eller uttryck. Liksom i 4 § görs språkliga ändringar för ökad överensstämmelse med vattendirektivet och ökad enhetlighet i det språkbruk som används i förordningen i övrigt. Ändringarna innebär att termerna tillstånd och sammansättning ersätts med termen status.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

2 kap. Vattendistrikt och vattenmyndigheter

4 § Vattenmyndigheterna *ska* planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om *miljökvalitetsnormer*, förvaltnings-

planer och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse *ska* myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur vattenmyndigheterna ska planera sitt arbete. Ändringen i paragrafen är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

3 kap. Kartläggning och analys

1 § Varje vattenmyndighet ska se till att det för vattendistriktet görs

1. en beskrivning och analys av distriktet i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG,

2. en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets *status* som ska utföras i enlighet med artikel 5 och bilaga II i direktiv 2000/60/EG och särskilt beakta sådana ämnen som anges i bilaga I i direktiv 2008/105/EG, och

3. en ekonomisk analys av vattenanvändningen i enlighet med artikel 5 och bilaga III i direktiv 2000/60/EG.

Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram vid de tidpunkter som följer av artikel 5 i direktiv 2000/60/EG.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka beskrivningar och kartläggningar som ska finnas över vattendistriktet.

I *första stycket* görs en språklig ändring genom att termen tillstånd ersätts med termen status.

Andra stycket ändras genom att en tidpunkt som redan har passerats slopas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

2 a § Vattenmyndigheten ska på sätt som framgår av artikel 4 i direktiv 2008/105/EG ange sådana blandningszoner som finns i närheten av utsläpp från punktkällor med högre föroreningskoncentration än i ytvattenförekomsten i övrigt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om utpekande av s.k. blandningszoner. En blandningszon är en sådan zon som framgår av artikel 4 i prioämnesdirektivet. Det som utmärker en blandningszon är att den innehåller en högre föroreningskoncentration än vad ytvattenförekomsten i övrigt gör. Skälet för den högre föroreningskoncentrationen är utsläpp från olika specifika eller mindre specifika punktkällor, såsom exempelvis utsläpp från en industri eller dagvattnet från ett industriområde.

Blandningszonen omfattar ämnen som är förtecknade i del A i bilaga I till prioämnesdirektivet och bilaga 6 tabell I till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) såsom exempelvis kvicksilver, men också s.k. särskilda förorenade ämnen enligt bilaga 2 punkten 7 tabell 1 i samma föreskrift.

Blandningszonen ska uppfylla kraven i prioämnesdirektivet, vilket bl.a. innebär att den ska begränsas till området i närheten av utsläppspunkten och vara proportionerlig (jfr artikel 4.3 i prioämnesdirektivet). Vid bedömningen av om utsträckningen av zonen är proportionerlig ska hänsyn tas till koncentrationen av förorenande ämnen vid utsläppspunkten och till de villkor för utsläpp av förorenande ämnen som har fastställts i exempelvis tillstånd, men även till om utpekandet stämmer överens med principen om användning av bästa tillgängliga teknik. Vattenmyndighetens beslut om blandningszoner är inte överklagbara. Vattenmyndigheten ska redovisa blandningszoner i förvaltningsplanen för vattendistriktet, jfr punkten 7 i bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten ges i 3 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur blandningszonerna ska anges och förvaltas.

Om vattenmyndigheten inte har angett en blandningszon vid en utsläppspunkt får den myndighet som ska besluta om planen eller tillåtelsen av verksamheten eller åtgärden ansöka om utpekande av blandningszonen hos berörd vattenmyndighet, se 4 kap. 12 a § tredje stycket vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

4 § Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses i 1 och 2 §§ ska utföras och redovisas.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om hur sådana blandningszoner som avses i 2 a § ska anges och förvaltas.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning att inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om bestämmelser i 3 kap. vattenförvaltningsförordningen.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* i vilket Havs- och vattenmyndigheten ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur sådana blandningszoner som avses i 3 kap. 2 a § ska anges och förvaltas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

4 kap. Miljökvalitetsnormer

Fastställande av *miljökvalitetsnormer* för vattendistrikt

Rubriken justeras språkligt genom att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

1 § Varje vattenmyndighet ska fastställa *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken* för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fastställande av miljökvalitetsnormer. Ändringen i paragrafen är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer. För att tydliggöra vilka miljökvalitetsnormer som avses införs också en hänvisning till 5 kap. 2 § miljöbalken.

I paragrafen görs även språkliga justeringar genom att den äldre termen "skall" ersätts av termen "ska".

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

2 § För att uppfylla målet god vattenstatus ska miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvattenförekomster uppnås.

Miljö kvalitetsnormerna för en ytvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god ekologisk status eller potential, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 10 §.

Miljö kvalitetsnormerna för en grundvattenförekomst uppnås när vattenförekomsten har både god kemisk status och god kvantitativ status, om inte annat har bestämts vid tillämpning av 10 §.

Paragrafen innehåller en beskrivning av kopplingen mellan målet god vattenstatus i vattendirektivet och miljö kvalitetsnormer för vatten. I andra och tredje styckena beskrivs också hur miljö kvalitetsnormerna för en ytvatten- respektive grundvattenförekomst uppnås om det inte är så att mindre stränga miljö kvalitetsnormer har bestämts med stöd av 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

Bestämmelsen, som är ny, placeras i 4 kap. 2 § vattenförvaltningsförordningen samtidigt som den tidigare bestämmelsen i paragrafen upphävs till följd av den nya regleringen i 5 kap. miljöbalken. Syftet med den nya bestämmelsen är att öka förståelsen för efterföljande bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.2.

3 § Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

- a) *urban markanvändning eller miljö* i stort,
- b) sjöfart eller hamnanläggning,
- c) rekreationsintressen,
- d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,
- e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller
- f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och

2. det av tekniska skäl eller på grund av kostnader *som är högre än värdet av nyttan* inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad. I paragrafen görs två ändringar.

För det första tydliggörs i *första stycket punkten 1 a* att urban markanvändning är en sådan omständighet som kan medföra att en vattenförekomst ska bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad. Med uttrycket urban markanvändning avses exempelvis befintlig bebyggelse och hamnar.

För det andra ersätts uttrycket ”höga kostnader” i *första stycket punkten 2* av uttrycket ”kostnader som är högre än värdet av nyttan” för bättre överensstämmelse med regleringen i artikel 4 i vattendirektivet. Det nya uttrycket är också mer i linje med vad som inom samhällsekonomisk analys vanligtvis används som gräns för att avgöra samhällsekonomisk lönsamhet. Vid bedömningen av kostnader, såväl som nyttor, är det av vikt att alla de konsekvenser som uppstår inom landets gränser ingår i analysen och att analysen har ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att beakta alla kostnader såväl som nyttor som uppstår även långt in i framtiden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.3 och 10.11.2.

Miljökvalitetsnormer för ytvatten

Rubriken justeras språkligt genom att termen krav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

4 § För ytvatten ska

1. *resultatnormer* fastställas så att ytvattenförekomsterna uppnår en god *ekologisk* ytvattenstatus i *enlighet med* bilaga V till direktiv 2000/60/EG,

2. *gränsvärdesnormer* fastställas så att ytvattenförekomsterna uppnår en god *kemisk* ytvattenstatus i *enlighet med* bilaga V till direk-

tiv 2000/60/EG och artikel 3, 4 och 6 samt bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

Första stycket 1 gäller inte ytvattenförekomster som har förklarats som konstgjorda eller kraftigt modifierade.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur miljökvalitetsnormer ska fastställas för ytvatten. I *första stycket* görs fyra ändringar. För det första slopas termen kvalitetskraven i inledningen och ersätts av termerna resultatnormer och gränsvärdesnormer i första och andra punkterna. För det andra slopas de tidpunkter som redan har passerat. För det tredje justeras hänvisningarna till vattendirektivet respektive prioämnesdirektivet samtidigt som bestämmelserna om kemisk ytvattenstatus i de tidigare andra och tredje punkterna samlas i andra punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Resultatnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvatten

Rubriken justeras språkligt genom att termen krav ersätts av termen resultatnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

4 a § *Resultatnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas så att de uppnår en god ekologisk potential i enlighet med bilaga II och bilaga V till direktiv 2000/60/EG.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur resultatnormer för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas.

I *första stycket* görs tre ändringar. För det första slopas termen kvalitetskraven och ersätts av termen resultatnormer. För det andra slopas den tidpunkt som redan har passerat. För det tredje slopas den tidigare hänvisningen till prioämnesdirektivet. Avseende hänvisningen till bilaga V till vattendirektivet är det i första hand punkten 1.2.5 som avses. I stycket rättas också ett stavfel.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Miljökvalitetsnormer för grundvatten

Rubriken justeras språkligt genom att termen krav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

5 § *För grundvatten ska*

- 1. resultatnormer fastställas så att det säkerställs att en god kvantitativ status uppnås i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG, och*
- 2. gränsvärdesnormer fastställas så att en god kemisk status uppnås i enlighet med bilaga V till direktiv 2000/60/EG och artikel 3 samt bilagorna I–III till direktiv 2006/118/EG.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur resultatnormer och gränsvärdesnormer ska fastställas för grundvatten. I paragrafen görs tre ändringar. För det första slopas termen kvalitetskraven i inledningen och ersätts av termerna resultatnormer och gränsvärdesnormer i de nya punkterna. För det andra slopas den tidpunkt som redan har passerat. Slutligen tydliggörs i första och andra punkterna hur resultatnormer respektive gränsvärdesnormer ska fastställas enligt respektive EU-direktiv. Den ändrade hänvisningen till grundvattendirektivet är en följd av att bestämmelserna om hur gränsvärdesnormer ska fastställas i första hand framgår av artikel 3 och som en följd av denna av bilagorna I–III. Tidigare hänvisades också till bilaga IV som avser frågan om att vända en negativ trend. Den innehåller inte bestämmelser om fastställande av gränsvärdesnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Miljökvalitetsnormer för vatten i skyddade områden

Rubriken justeras språkligt genom att termen krav ersätts av termen miljökvalitetsnormer. Dessutom tydliggörs att miljökvalitetsnormerna avser vattnet och inte det skyddade området som sådant.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

6 § *Miljökvalitetsnormer för vatten i skyddade områden ska fastställas så att alla normer och mål uppnås, om inte annat följer av den lagstiftning enligt vilken de skyddade områdena har fastställts.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur miljökvalitetsnormer ska fastställas för skyddade områden. I paragrafen görs två följdändringar. För det första slopas termen kvalitetskraven och ersätts av termen miljökvalitetsnormer. Samtidigt tydliggörs att det handlar om miljökvalitetsnormer för vatten i de skyddade områdena och inte miljökvalitetsnormer för de skyddade områdena som sådana. För det andra ersätts termen uppfylls av termen uppnås.

Vidare slopas den tidpunkt som redan har passerat. Slutligen görs även en språklig justering genom att den äldre termen ”skall” ersätts av termen ”ska”.

Vid bedömningen av hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska fastställas i det skyddade området bör vattenmyndigheten utgå ifrån de vattenrelaterade kvalitetselement som vattendirektivet omfattar och därefter säkerställa att den norm som beslutas stärker arter och naturtyper i det skyddade området. På så sätt ökar förutsättningarna att uppnå en gynnsam bevarandestatus för de livsmiljöer och arter som omfattas av områdesskyddet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

6 a § *Resultatnormer* för skyddade områden ska i fråga om badvattnen fastställas så att

1. badvattnet har en sådan tillfredsställande kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen (2008:218), och

2. andelen badvatten i vattendistriktet som har en sådan bra eller utmärkt kvalitet som avses i 7 § badvattenförordningen ökar, om ökningen kan åstadkommas med åtgärder som är rimliga, proportionella och lämpliga.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur miljökvalitetsnormer för skyddade områden i fråga om badvatten ska fastställas. I paragrafen görs två ändringar. För det första ersätts termen kvalitetskraven av termen resultatnormer. För det andra slopas den tidpunkt i första punkten som redan har passerat.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

7 § Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga *krav* enligt 2–6 a §§ eller andra bestämmelser, ska det strängaste kravet gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om olika stränga krav på en vattenförekomst. Ändringen innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen krav. Syftet är att förtydliga att det i denna bestämmelse handlar om just krav och inte miljökvalitetsnormer (jfr exempelvis ändringen i 4 kap. 8 § VFF).

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

8 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur *miljökvalitetsnormer* för ytvatten ska bestämmas enligt detta kapitel och bilaga V och X till direktiv 2000/60/EG samt artiklarna 3 och 4 i och bilaga I till direktiv 2008/105/EG.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om hur miljökvalitetsnormer för ytvatten ska bestämmas. Ändringen i paragrafen är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

8 a § Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om hur *miljökvalitetsnormer* för grundvatten ska bestämmas enligt detta kapitel, bilaga V till direktiv 2000/60/EG och bilagorna I-IV till direktiv 2006/118/EG.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för Sveriges geologiska undersökning att meddela föreskrifter avseende hur miljökvalitetsnormer för grundvatten ska bestämmas. Ändringen i paragrafen är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

8 b § Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de *miljökvalitetsnormer* som ska gälla i vattendistriktet.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för vattenmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om de miljökvalitetsnormer som ska gälla i vattendistriktet. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer. Samtidigt slopas paragrafens andra stycke med hänvisning

till 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken som en följd av den nya mer preciserade regleringen av olika slags miljökvalitetsnormer i vattenförvaltningsförordningen. Att det finns gränsvärdesnormer för kemisk ytvattenstatus framgår av 4 kap. 4 och 5 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Förlängd tidsfrist och mindre stränga miljökvalitetsnormer

Rubriken justeras som en följd av att den efter införandet av en ny rubrik närmast före 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen endast avser 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1.

9 § *Miljökvalitetsnormer enligt 2–6 §§ ska uppnås senast den 22 december 2027.*

Miljökvalitetsnormerna får uppnås senare än den 22 december 2027, endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma nödvändiga förbättringar dessförinnan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när miljökvalitetsnormer ska uppnås. Ändringarna i paragrafen innebär för det första att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

I första stycket tydliggörs vidare att miljökvalitetsnormer enligt 4 kap. 2–6 §§ vattenförvaltningsförordningen ska uppnås senast den 22 december 2027 i stället för vid de tidpunkter som tidigare angavs i dessa paragrafer eftersom dessa tider redan har passerat. De i första stycket tidigare angivna tidpunkterna och förutsättningarna gäller dock fortfarande för beslut som har meddelats med stöd av de äldre bestämmelserna. Detta framgår av övergångsbestämmelserna till ändringarna i vattenförvaltningsförordningen, se avsnitt 11.2.3. Såvitt känt har dock samtliga vattenförekomster som inte når miljökvalitetsnormerna redan fått förlängd tidsfrist till åtminstone den 22 december 2027.

I paragrafen görs också språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

10 § Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga *miljökvalitetsnormer* än vad som följer av 2–6 §§, om

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra kostnader *som är högre än värdet av målet* att uppnå de strängare kraven,

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte kan tillgodoses på ett annat sätt som är väsentligt bättre för miljön *utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan*,

3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå

a) bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och

b) bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och

4. vattnets *status eller potential* inte riskerar att försämrats ytterligare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när vattenmyndigheten kan besluta om mindre stränga miljökvalitetsnormer. De tre ändringarna i paragrafen är i första hand redaktionella eller språkliga. Inledningsvis ersätts termen kvalitetskrav med termen miljökvalitetsnormer.

I *första punkten* ersätts uttrycket ”orimliga kostnader” med uttrycket ”kostnader som är högre än värdet av målet” för bättre överensstämmelse med lydelsen i artikel 4 i vattendirektivet. Uttrycket är också i linje med vad som inom samhällsekonomisk analys vanligtvis används som gräns för att avgöra samhällsekonomisk lönsamhet.

Det tidigare uttrycket ställde krav på orimliga kostnader som en förutsättning för mindre stränga krav. Samtidigt räcker det enligt lydelsen i artikel 4 i vattendirektivet att kostnaderna är oproportionerliga. Eftersom uttrycket ”oproportionerliga kostnader” inte är vanligt förekommande i svensk rätt eller i samhällsekonomiska avvägningar ersätts uttrycket ”orimliga kostnader” i stället med uttrycket ”kostnader som är högre än värdet av målet”. Uttrycken ”oproportionerliga kostnader” och ”kostnader som är högre än värdet av målet” får dock anses ha samma innebörd. Vid bedömningen av om undantaget ska tillåtas handlar det alltså om en avvägning av de konsekvenser som uppstår till följd av att miljökvalitetsnormen

uppnås. Vid bedömningen av kostnader, såväl som nyttor, är det av vikt att alla de konsekvenser som uppstår till följd av normen inom landets gränser ingår i analysen, och att analysen har ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att beakta alla kostnader såväl som nyttor som uppstår långt in i framtiden.

I *andra punkten* ersätts, av motsvarande skäl som i första punkten, uttrycket ”inte utan orimliga kostnader” med uttrycket ”utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan”.

I *fjärde punkten* ersätts termen kvalitet av uttrycket status eller potential.

Övervägandena finns i avsnitten 10.8.4 och 10.11.2.

Undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön i 5 kap. miljöbalken

Rubriken är ny och beskriver innehållet i paragraferna i 4 kap. 11–16 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1.

11 § Trots försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun *besluta om en plan eller tillåta* en verksamhet eller åtgärd som

1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller

2. medför en risk att en ytvattenförekomsts *status* försämras från hög status till god status och *planen*, verksamheten eller åtgärden *avser* en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.

Beslut enligt första stycket får fattas endast om

1. *planläggningen, verksamheten eller åtgärden*

a) *behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller*

b) *innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för en hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i första stycket,*

2. *det av tekniska skäl eller på grund av att kostnaden är högre än värdet av nyttan inte är möjligt att uppfylla syftet med planläggningen, verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och*

3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. miljöbalken om planläggningen, verksamheten eller åtgärden behövs för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt eller innebär sådana fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för en hållbar utveckling att de uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring.

Bestämmelserna medför att uppnåendet av en miljökvalitetsnorm helt kan äventyras oavsett vilka åtgärder som eventuellt kan genomföras i linje med åtgärdsprogrammen, förutsatt att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda.

Paragrafen ändras för att förtydliga att bestämmelsens tillämpningsområde också avser planläggningssituationen. Detta görs i *första stycket* genom att hänvisningen till bestämmelserna i 5 kap. utökas till den nya bestämmelsen om planläggning i 5 kap. 3 a § första stycket 1 miljöbalken. Samtidigt tydliggörs att hänvisningen för prövningen av verksamheter och åtgärder i 5 kap. 4 § miljöbalken avser paragrafens första stycke.

Genom ändringarna riktar sig bestämmelsen både till planläggande myndigheter och prövningsmyndigheter. De planer som avses är sådana som är beslutade med stöd av plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg. För att bestämmelsen ska bli tillämplig ska det handla om en ny eller ändrad påverkan på vattenförekomsten med anledning av planen, verksamheten eller åtgärden. Vid planläggning enligt plan- och bygglagen prövas sådana frågor i första hand vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser.

I första stycket görs också två språkliga ändringar i andra punkten. För det första genom att termen kvalitet ersätts av termen status för bättre överensstämmelse med vattendirektivet och språkbruket i förordningen i övrigt. För det andra genom att termen ”är” ersätts av termen ”avser” eftersom en plan normalt inte kan vara en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. Däremot kan planen avse en sådan.

Andra stycket motsvarar i huvudsak tidigare 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen. Flytten av bestämmelsen till 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen görs för att tydliggöra att bestämmelserna behöver läsas tillsammans. Jämfört med tidigare lydelse görs

en ändring i punkten 2 genom att uttrycket ”orimliga kostnader” ersätts av uttrycket ”att kostnaden är högre än värdet av nyttan”. Denna ändring görs för bättre överensstämmelse med artikel 4 i vattendirektivet. Ändringen bör medföra en ökad tydlighet och ett utökat utrymme för bedömning av om en alternativ åtgärd bör vidtas eller inte. Vid bedömningen av kostnader, såväl som nyttor, är det av vikt att alla de konsekvenser som uppstår inom landets gränser ingår i analysen, och att analysen har ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att beakta alla kostnader såväl som nyttor som uppstår långt in i framtiden (jfr kommentaren till 4 kap. 10 § VVF).

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.4 och 10.11.2.

12 § Trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp vid konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.

Paragrafen innehåller nya bestämmelser med möjlighet för en myndighet eller kommun att tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.

Undantaget gäller således först efter ett beslut från en kommun eller annan myndighet. Innan frågan avgörs ska vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas ges tillfälle att yttra sig. Vattenmyndigheten ska också informeras om verksamheten eller åtgärden tillåts (se 4 kap. 13 § VVF).

Undantaget gäller för konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken. Med uttrycket ”liknande verksamheter” (engelska ”activities”) ges medlemsstaterna ett tolkningsutrymme att inkludera även andra aktiviteter men även närvaron av exempelvis ett godkänt byggnadsmaterial som kommer befinna sig i kontakt med grundvattnet när arbetet slutförts och kan medföra direkta utsläpp.

Precis som anges i vattendirektivet gäller undantaget endast i förhållande till direkta utsläpp av förorenande ämnen som kan ge upp-

hov till en sådan påverkan att överträdelser av artikel 4.1 b i–ii och artikel 11.3 j i vattendirektivet riskerar att äga rum.

Kravet på att försämringen ska vara tillfällig och kortvarig följer EU-domstolens praxis inom området.

Undantaget gäller endast i förhållande till försämringsförbudet. Äventyrandeförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken gäller således fortfarande även i dessa situationer. Med andra ord får tillämpningen av bestämmelsen inte permanent hindra eller äventyra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna som fastställts för påverkade grundvattenförekomster. En försämring med stöd av undantaget får inte heller äventyra uppnåendet av en miljökvalitetsnorm i en annan vattenförekomst, (se 4 kap. 16 § VFF).

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.5.

12 a § *Trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken avseende gränsvärdesnormer för ytvattenförekomster får en myndighet eller en kommun besluta om en plan eller tillåta en verksamhet eller åtgärd om överträdelserna av normerna*

1. beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status som vattnet ska ha enligt normerna, eller

2. sker i en enligt 3 kap. 2 a § utpekad blandningszon och överträdelserna inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

Vid bedömningen av överträdelserna enligt första stycket 1 ska beaktas vad som föreskrivs om samarbete inom gränsöverskridande vattenförvaltningsområden i 8 kap. 6 §.

Om en sådan blandningszon som avses i 3 kap. 2 a § inte har angetts av vattenmyndigheten får den myndighet som ska besluta om planen eller tillåtelsen av verksamheten eller åtgärden enligt första stycket 2, ansöka om utpekande av blandningszonen hos berörd vattenmyndighet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överträdande av gränsvärdesnormer för ytvattenförekomster till följd av gränsöverskridande föroreningar eller förekomst i s.k. blandningszoner.

I första stycket 1 finns ett undantag från försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken avseende överträdelser av normerna som beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att

uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt normerna. Undantaget härrör från bestämmelser i artikel 6 i prioämnesdirektivet och är därför avgränsad till gränsvärdesnormer för ytvattenförekomster. Ett exempel på en förorening som i huvudsak beror på föroreningskällor utanför Sveriges gränser och där effektiva åtgärder saknas är kvicksilver. En myndighet eller en kommun bör således kunna besluta om en plan eller tillåta en verksamhet eller åtgärd om överträdelsen av försämringsförbudet beror på kvicksilver härrörande från atmosfärisk deposition. Detta bör gälla även om vattenmyndigheten har beslutat om mindre stränga krav avseende kvicksilver för vattenförekomsten.

I *första stycket 2* finns ett undantag från försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken avseende s.k. blandningszoner. Undantaget härrör från bestämmelser i artikel 4 i vattendirektivet. Vad en blandningszon är och hur den ska utpekas framgår av kommentaren till tredje stycket samt i kommentaren till 3 kap. 2 a § vattenförvaltningsförordningen. Av vikt vid planläggningen eller i prövningen av en verksamhet eller åtgärd är att överträdelsen av försämringsförbudet som en följd av föroreningsgraden i blandningszonen inte får hindra att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.

I *andra stycket* finns bestämmelser om att myndigheten eller kommunen, vid bedömningen av en överträdelse av en miljökvalitetsnorm på grund av en gränsöverskridande förorening, behöver beakta vad som föreskrivs om samarbete inom gränsöverskridande vattenförvaltningsområden i 8 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen. Detta innebär att vattenmyndigheten ska underrätta regeringen om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ vattenförvaltningsförordningen inte kan uppnås trots effektiva åtgärder och orsaken är att ett ämne som anges i bilaga I till prioämnesdirektivet kommer från en föroreningskälla utanför Sverige. Av 8 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen följer också att vattenmyndigheten, innan den underrättar regeringen, ska genomföra ett sådant internationellt samråd som avses i 8 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, besluta om uppfyllande vid senare tidpunkt (4 kap. 9 § VFF), mindre stränga miljökvalitetsnormer (4 kap. 10 § VFF) eller besluta om undantag (4 kap. 12 § VFF).

I *tredje stycket* finns bestämmelser om vad som gäller om vattenmyndigheten inte har pekat ut en blandningszon för ett område som

är aktuellt för planläggning eller prövning av en verksamhet eller åtgärd och ett sådant utpekande är en förutsättning för planläggningen eller tillståndet. I sådana fall får den myndighet som ska besluta om planen eller tillåtelsen ansöka hos berörd vattenmyndighet om ett sådant utpekande. Berörd vattenmyndighet är vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas. Vid planläggning är berörd vattenmyndighet den vattenmyndighet inom vars vattendistrikt planområdet ligger.

Inför ett planbeslut eller beslut om tillåtelse med stöd av undantag enligt första stycket 2 ska vattenmyndigheten ges tillfälle att yttra sig. Detta följer av 4 kap. 13 § 1 vattenförvaltningsförordningen för prövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken och vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg samt av 2 kap. 1 § första stycket plan- och byggförordningen vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Vattenmyndigheten ska också underrättas om beslutet.

Ett beslut om tillämpning av undantaget om blandningszon får överprövas respektive överklagas i den ordning som gäller för beslutet om planen eller tillståndet.

Vattenmyndighetens beslut om blandningszon är inte överklagbart, se 17 § förordningen om vattendelegationer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

13 § Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 §, 12 § eller 12 a § första stycket eller beslutar en plan enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg med stöd av ett sådant undantag ska

1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas, åtgärden vidtas eller planområdet ligger tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och

2. om verksamheten eller åtgärden tillåts eller planen beslutas, snarast informera vattenmyndigheten om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när vattenmyndigheten ska ges möjlighet att yttra sig innan en fråga avgörs, respektive ges information om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits eller en plan beslutats med stöd av väglagen eller lagen om byggande av järnväg.

Paragrafen ändras i två avseenden. För det första utökas bestämmelsens tillämpningsområde till att också avse undantag från för-

sämringsförbudet i 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 4 § första stycket miljöbalken som har tillåtits med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 12 § och 12 a § första stycket vattenförvaltningsförordningen.

För det andra utökas bestämmelsens tillämpningsområde till att också avse undantag som tillåts vid planläggning enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. För planläggning enligt plan- och bygglagen finns i stället särskilda bestämmelser om när länsstyrelsen ska inhämta yttrande från vattenmyndigheten i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.5 och 10.8.6.

14 § När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 5 kap. 3 b § eller 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att *en plan har beslutats* eller en verksamhet eller åtgärd har tillåtits *efter undantag enligt 11 eller 12 a §*, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.

Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,

2. informera den som begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vattenmyndighetens beslut om förvaltningen av vattenmiljön efter att ha tagit del av antingen en begäran om yttrande enligt 5 kap. 3 b § eller 22 kap. 13 § miljöbalken eller ha tagit del av ett beslut om tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vatten.

I paragrafen görs två ändringar i *första stycket*. För det första utökas bestämmelsens tillämpningsområde för att också avse planläggningssituationen. Detta gäller planläggning enligt både plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnvägar. För det andra utökas bestämmelsens tillämpningsområde för att inte bara

avse den undantagssituation som framgår av 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen, utan också den nya undantagssituationen i 4 kap. 12 a § vattenförvaltningsförordningen. Den nya undantagssituationen i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen omfattas inte.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.7.

15 § Om en vattenförekomsts *status eller potential* försämras tillfälligt av exceptionella naturliga orsaker eller av naturliga orsaker som inte rimligen hade kunnat förutses eller till följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, ska vattenmyndigheten

1. besluta de åtgärder som, utan att äventyra återställandet av vattenförekomstens *status eller potential* när orsaken till försämringen inte längre föreligger, behöver vidtas för att förebygga ytterligare försämringar av *statusen eller potentialen* eller för att inte äventyra uppnåendet av *miljökvalitetsnormerna* för andra vattenförekomster, och

2. årligen se över effekterna och, om förhållandena inte är sådana som avses i 9 §, se till att alla genomförbara åtgärder vidtas för att återställa vattenförekomstens *status eller potential* som den var innan försämringen inträffade.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad vattenmyndigheten ska göra om en vattenförekomsts status försämras tillfälligt av naturliga orsaker eller till följd av en olycka. Ändringarna i paragrafen är redaktionella och innebär dels att termen kvalitet ersätts av uttrycket ”status eller potential”, dels att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer. I termen status inkluderas både ekologisk och kemisk status för ytvatten och kvantitativ och kemisk status för grundvatten. Genom att inkludera termen potential ingår även kraftigt modifierade vatten i uttrycket.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

16 § Tillämpningen av 3, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13 eller 15 § får inte permanent hindra eller äventyra *uppnåendet av miljökvalitetsnormer* för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att tillämpningen av vissa bestämmelser i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen inte perma-

nent får hindra eller äventyra uppnåendet av kvalitetskraven för andra vattenförekomster inom vattendistriktet.

Paragrafen följdändras för att också omfatta de nya undantags-situationerna i 4 kap. 12 och 12 a §§ vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelsen ändras också språkligt genom att termen kvalitetskraven ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitten 10.8.5 och 10.8.6.

6 kap. Åtgärdsprogram

1 § Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. samt artikel 11.3 och 11.4 i direktiv 2000/60/EG. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna som avses i 4 kap. ska kunna *uppnås*.

I 5 kap. 7–11 §§ miljöbalken finns bestämmelser om åtgärdsprogram.

Paragrafen innehåller bestämmelser med krav på vattenmyndigheten att upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. Ändringen i paragrafen är språklig och innebär att termen uppfyllas ersätts av termen uppnås.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Regionalt eller lokalt åtgärdsprogram

10 a § *Om det behövs för att uppnå en miljökvalitetsnorm får en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommunerna med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv.*

Ett sådant åtgärdsprogram ska innehålla den information som krävs enligt 5 kap. 9 § miljöbalken andra stycket 1–3 miljöbalken. Bestämmelserna i 5 och 6 §§ gäller inte för åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammet ska vara förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om möjlighet för en region, en kommun eller några kommuner tillsammans att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram.

Av *första stycket* framgår att det regionala eller lokala åtgärdsprogrammet ska innehålla konkreta åtgärder per vattenförekomst. Det framgår också att åtgärderna ska utgå från ett vattenavrinningsområdesperspektiv. De konkreta åtgärderna kan handla om exempelvis borttagande av vandringshinder för att möjliggöra att fisk kan vandra i vattenförekomsterna och därigenom förbättra den ekologiska statusen för en eller flera vattenförekomster eller att anlägga funktionella gröna kantzoner för att fördröja dagvattenflöden och därigenom förbättra den ekologiska och kemiska statusen i vattenförekomster.

Av *andra stycket* framgår att ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska innehålla den information som krävs enligt 5 kap. 9 § andra stycket 1–3 miljöbalken. Det innebär att programmet ska innehålla uppgifter om den eller de miljökvalitetsnormer som ska följas, uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda samt uppgifter om hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormerna.

Det innehåll i åtgärdsprogrammet som föreskrivs i 6 kap. 5 och 6 §§ vattenförvaltningsförordningen gäller inte för regionens, kommunens eller kommunernas regionala eller lokala åtgärdsprogram.

Av *tredje stycket* framgår att åtgärdsprogrammet ska vara förenligt med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.8.

10 b § Den som upprättar ett förslag till regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Bestämmelserna i 1–4 och 7–10 §§ gäller inte för åtgärdsprogrammet.

Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur processen för att ta fram ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska gå till.

Av *första stycket* framgår att den som upprättar ett förslag till regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Detta innebär att den myndighet som upprättar ett förslag till regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska ge berörda möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Det medför också att förslaget ska kungöras i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget. Därefter ska en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt foga sammanställningen till de övriga handlingarna i ärendet.

Den process för vattenmyndighetens arbete med att ta fram det övergripande åtgärdsprogrammet som föreskrivs i 6 kap. 1–4 och 7–10 §§ vattenförvaltningsförordningen gäller inte för regionens eller kommunens arbete med att ta fram ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram.

Av *andra stycket* framgår att ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige beroende på om det handlar om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram.

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.8.

7 kap. Övervakning

1 § Varje vattenmyndighet ska se till att program för övervakning av vattnets *status* i vattendistriktet finns och genomförs enligt artikel 8 i direktiv 2000/60/EG och artikel 3 i direktiv 2008/105/EG. Ett övervakningsprogram ska revideras minst vart sjätte år.

När vattenmyndigheten genomför programmen ska det ske i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga som vattenmyndigheten finner lämpligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om program för övervakning av vatten och genomförande av sådana program. I paragrafen görs två redaktionella och språkliga ändringar.

För det första görs en språklig ändring i *första stycket genom att* termen tillstånd ersätts av termen status. För det andra slopas paragrafens tidigare andra stycke eftersom den tid som angavs i stycket redan har passerat. Vattenmyndigheten har också redan sett till att övervakningsprogrammen omfattar de ämnen som angavs i det stycket. Det tidigare tredje stycket blir således det nya *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

8 kap. Internationell vattenförvaltning

3 § Innan vattenmyndigheten beslutar de *miljökvalitetsnormer*, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt som avses i denna förordning för ett internationellt vattendistrikt, ska myndigheten samråda med den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet. Samrådet ska syfta till att i hela avrinningsområdet åstadkomma en enhetlig tillämpning av de norska och svenska regler som har införts för genomförandet av direktiv 2000/60/EG.

Vattenmyndigheten ska lämna de upplysningar som sådana myndigheter i Norge som avses i första stycket behöver för att fullgöra uppgifter i enlighet med direktiv 2000/60/EG samt bistå dessa myndigheter vid samråd i Sverige som följer av samma direktiv.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samråd med Norge innan vattenmyndigheten beslutar förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Ändringen i *första stycket* är redaktionell och innebär att termen kvalitetskrav ersätts av termen miljökvalitetsnormer.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

6 § Om god kemisk ytvattenstatus enligt 4 kap. 4 och 4 a §§ inte kan uppnås trots effektiva åtgärder enligt 6 kap. 1 § och det beror på att ett ämne som anges i bilaga I till direktiv 2008/105/EG kommer från en föroreningskälla utanför Sverige, ska vattenmyndigheten underrätta regeringen om detta.

Innan vattenmyndigheten underrättar regeringen ska den genomföra ett sådant samråd som avses i 3 § med den eller de berörda myndigheterna i de internationella vattendistrikten och, i tillämpliga fall, besluta om *förlängd tidsfrist enligt 4 kap. 9 § och mindre stränga*

miljömiljökvalitetsnormer enligt 4 kap. 10 § eller fastställa och vidta sådana åtgärder som avses i 4 kap. 15 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vattenmyndighetens arbete för fastställande av miljökvalitetsnormer och angivande av lämpliga åtgärder vid gränsöverskridande föroreningskällor.

Ändringarna i paragrafen är redaktionella och innebär för det första att termen kvalitetskrav ersätts av en specificering av innehållet i 4 kap. 9 § respektive 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. För det andra justeras en felaktig hänvisning från 4 kap. 12 § till 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.3.

Bilaga 1 till vattenförvaltningsförordningen (se avsnitt 1.20)

Bilagan innehåller en beskrivning av vilka uppgifter som ska finnas i vattenmyndighetens förvaltningsplan för vattendistriktet.

I bilagan görs språkliga ändringar i syfte att öka enhetligheten i språkbruket i förordningen. Ändringarna innebär för det första att termen tillstånd ersätts av termen status när fråga är om en beskrivning av vattnets status. För det andra ersätts termen kvalitetskrav av termen miljökvalitetsnormer. För det tredje ersätts termen riktvär-

den av termen gränsvärdesnormer. För det fjärde ersätts termen uppfyllas av termen uppnås.

I bilagan görs också följdändringar för att tydliggöra att de nya undantagsmöjligheterna i 4 kap. också ska redovisas i förvaltningsplanen (se punkten 5).

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

13.21 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster

2 § Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

Föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket gäller när de har kungjorts eller vid den senare tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall får föreskrifterna kungöras genom att publiceras i en ortstidning, på länsstyrelsens eller kommunens webbsida, läsas upp i radio eller på annat lämpligt sätt. Detsamma gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådana föreskrifter.

Paragrafen innehåller två bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Ändringen i paragrafen innebär att ett andra och ett tredje stycke läggs till. *Andra stycket* innehåller ett nytt bemyndigande för länsstyrelsen eller kommunen att meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist. Bemyndigandet har sin grund i bemyndigandet i 23 § andra stycket lagen om allmänna vattentjänster för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Se närmare kommentar till bemyndigandet i 23 § lagen om allmänna vattentjänster i avsnitt 13.15. Kommunala beslut om sådana föreskrifter bör, åtminstone avseende tillfälliga bestämmelser, kunna meddelas av nämnd.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om från vilken tidpunkt sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska anses gälla. Bestämmelserna motsvarar de som finns för länsstyrelsens föreskrifter om eldningsförbud enligt 2 kap. 7 § förordningen om skydd mot olyckor.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.4.

3 § Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av 6 och 6 e §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av två paragrafer i lagen om allmänna vattentjänster.

Ändringen i paragrafen innebär att Havs- och vattenmyndighetens ansvar för tillsynsvägledning till länsstyrelsen i frågor om tillämpningen av lagen om allmänna vattentjänster utökas från att bara avse tillämpningen av 6 § till att också avse den nya bestämmelsen i 6 e § med skyldighet för en kommun eller va-huvudman att, om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer hos länsstyrelse ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken eller för kommunen besluta om ett sådant vattenskyddsområde. Se mer om den nya bestämmelsen i kommentaren till 6 e § lagen om allmänna vattentjänster i avsnitt 13.15.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.5.

13.22 Förslaget till förordning om ändring i luftkvalitetsförordningen (2010:477)

8 § *Gränsvärdesnormerna i 10–14, 17 och 18 §§, 19 § 2, 20 § första stycket 1 samt 25 § anger föroreningsnivåer som inte får överträdas. Om annat inte anges i normen, ska varje överträdande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte uppnås.*

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser i förordningen som innehåller gränsvärdesnormer. I paragrafen görs tre redaktionella och språkliga ändringar.

För det första ersätts termen miljökvalitetsnormerna med termen gränsvärdesnormer för att visa på att det i detta fall endast handlar om sådana miljökvalitetsnormer som är gränsvärdesnormer, jfr förklaringen till 5 kap. 2 § miljöbalken.

För det andra ersätts termen överskrida med termen överträda på två ställen och termen följs ersatts med termen uppnås. Ändringarna görs för samordning med språkbruket i 5 kap. miljöbalken. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.3.

9 § *Målsättningsnormerna i 15 och 16 §§, 19 § 1, 20 § första stycket 2 samt 21–24 §§ anger föroreningsnivåer som inte bör överträdas eller som bör eftersträvas att inte överträda. När det i normen anges att en föroreningsnivå inte bör överträdas eller att det ska eftersträvas att en föroreningsnivå inte överträds, ska ett överträdande av föroreningsnivån anses innebära att normen inte uppnås endast om överträdelserna beror på*

1. verksamheter eller åtgärder som varaktigt och i betydande omfattning motverkar möjligheterna att inte överträda föroreningsnivån, och

2. att rimliga åtgärder inte vidtagits för att undvika att föroreningsnivån överträds.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser i förordningen som innehåller målsättningsnormer. I paragrafen görs tre redaktionella och språkliga ändringar.

För det första ersätts termen miljökvalitetsnormerna med termen målsättningsnormerna för att visa på att det i detta fall endast handlar om sådana miljökvalitetsnormer som är målsättningsnormer, jfr förklaringen till 5 kap. 2 § miljöbalken.

För det andra ersätts termen överskrida med termen överträda och termen följs ersatts med termen uppnås. Ändringarna görs för samordning med språkbruket i 5 kap. miljöbalken. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder förordningen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.23 Förslaget till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341)

26 § Vid samrådet enligt 5 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken om förslaget till åtgärdsprogram ska Havs- och vattenmyndigheten se till att

1. kungörelsen av förslaget innehåller en upplysning om var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas,

2. förslaget görs tillgängligt för allmänheten hos myndigheten och hos länsstyrelserna och kommunerna inom det område som programmet omfattar, och

3. samrådet genomförs i så god tid att det efter samrådstidens utgång finns skäligen tid för en sådan prövning som avses i 27 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samråd om förslag till åtgärdsprogram för havsmiljön. Ändringen i paragrafen innebär att en felaktig paragrafhänvisning justeras.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.4.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Enligt punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.6.

13.24 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap. Planer och områdesbestämmelser

1 § Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande. *Om förslaget innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. 3 a § miljöbalken med stöd av 4 kap. 11, 12 eller 12 a § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska länsstyrelsen inhämta yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser.*

Om förslaget avser en detaljplan eller områdesbestämmelser, behöver länsstyrelsen dock inte underrätta

1. lantmäterimyndigheten och myndigheter som är sakägare och som kommunen ska samråda med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. andra myndigheter än de som har invänt mot översiktsplanen, utom när förslaget saknar stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbete. Ändringen i paragrafen innebär att ett tillägg görs i *första stycket*. Tillägget innefattar ett krav på länsstyrelsen att inhämta yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser om förslaget innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten i 5 kap. 3 a § miljöbalken.

Detta gäller vid tillämpning av bestämmelserna om undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten med stöd av 4 kap. 11, 12 eller 12 a § vattenförvaltningsförordningen. Undantagen kan exempelvis avse en kommuns beslut att, trots försämringsförbudet i 5 kap. 3 a § miljöbalken, besluta om en plan som innebär en överträdelse av en gränsvärdesnorm för en ytvattenförekomst om överträdelsen beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser och effektiva åtgärder inte kan vidtas för att uppnå den status eller

potential som vattnet ska ha enligt normen, eller som sker i en av vattenmyndigheten utpekad blandningszon och överträdelsen inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten (4 kap. 12 a § VFF).

Genom bestämmelsen förtydligas också att vattenmyndigheten inte har någon självständig roll i planprocesser enligt plan- och bygglagen utan endast en indirekt skyldighet att yttra sig till den länsstyrelse som är ansvarig samrådspart i planprocessen efter en förfrågan. Om en förutsättning för ett beslut om en plan är att undantaget om blandningszon kan användas och vattenmyndigheten inte har utpekad någon blandningszon för det aktuella vattenområdet, behöver kommunen dock först ansöka hos berörd vattenmyndighet om utpekande av en sådan zon innan beslutet om planen kan fattas (se 4 kap. 12 a § tredje stycket VFF). På motsvarande sätt kan kommunen också, innan ett beslut om en plan kan fattas, behöva inhämta ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet för att få till stånd en ändrad miljökvalitetsnorm för en vattenförekomst i samband med att ett område ska planläggas (se 5 kap. 3 b § MB).

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

10 kap. Bemyndiganden

9 § Boverket får i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader meddela de föreskrifter som behövs för *tillämpningen* av 8 kap. 9 § första stycket 2, 3 och 5–7 samt 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för Boverket att meddela vissa föreskrifter om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Ändringen innebär att bemyndigandet utökas till att också avse sådana föreskrifter som behövs för tillämpningen av det nya kravet i 8 kap. 9 § första stycket 6 plan- och bygglagen om att ordna en tomt så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skäligen utsträckning hantera dagvatten.

När det gäller föreskrifter om hantering av dagvatten kan dessa handla om exempelvis viss lutning eller avrinning av dagvatten invid en byggnad.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2026.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitten 11.1.2 och 11.2.3.

13.25 Förslaget till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

5 § Vid en undersökning enligt 6 kap. 6 § miljöbalken ska identifieringen av omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan utgå ifrån

1. i vilken utsträckning planen, programmet eller ändringen
 - a) anger förutsättningar för verksamheter eller åtgärder när det gäller lokalisering, typ av verksamhet, storlek eller driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,
 - b) har betydelse för de miljöeffekter som genomförandet av andra planer eller program medför,
 - c) har betydelse för att främja en hållbar utveckling eller för integreringen av miljöaspekter i övrigt, eller
 - d) har betydelse för möjligheterna att följa miljölagstiftningen,
2. miljöproblem som är relevanta för planen, programmet eller ändringen,
3. de sannolika miljöeffekternas och det påverkade områdets utmärkande egenskaper,
4. i vilken utsträckning det går att avhjälpa de sannolika miljöeffekterna,

5. miljöeffekternas gränsöverskridande egenskaper,
6. miljöeffekternas omfattning,
7. riskerna för människors hälsa eller för miljön till följd av allvarliga olyckor eller andra omständigheter,
8. det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av intensiv markanvändning, dess kulturvärden eller andra utmärkande egenskaper i naturen, och
9. påverkan på områden eller natur som har erkänd skyddsstatus nationellt, inom Europeiska unionen eller internationellt.

Vid undersökningen ska bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka kriterier en myndighet bör utgå ifrån vid en undersökning om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 6 § miljöbalken. I paragrafen görs två ändringar. För det första slopas bestämmelsen om att utgå ifrån det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av överskridna miljökvalitetsnormer i första stycket 8. I stället införs en regel om att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid undersökningen enligt första stycket i ett nytt *andra stycke*. Ändringen är en följd av det ändrade språkbruket vid hänvisning till bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken. Genom ändringen tydliggörs att även de s.k. försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § miljöbalken ska tillämpas vid undersökningen. Detta innebär bl.a. att om det finns en risk för ett äventyrande eller en försämring av vattenmiljön så föreligger även en betydande miljöpåverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 10.11.6.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

Av ikraftträdandebestämmelsen framgår att lagen i kraft den 1 januari 2026.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.6.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Ramona Liveland

Jag vill inledningsvis lyfta att de frågor utredningen har haft att utreda är av stor komplexitet vilket inneburit ett betydande utredningsarbete. Särskilt frågan om kopplingen mellan plan- och bygglagens och miljöbalkens bestämmelser i fråga om miljö kvalitetsnormer har länge varit föremål för många diskussioner och osäkerheter. Behovet av att tydliggöra denna koppling har lyfts i flera utredningar och av experter inom området. Jag ser därför väldigt positivt på att denna fråga har blivit föremål för utredning. Jag uppskattar även det omfattande arbete utredningen har lagt på att hantera de olika delarna som anges i kommittédirektivet.

Mina synpunkter på detta omfattande arbete begränsas till de delar som kopplar till miljö kvalitetsnormer och vattenförvaltningen.

Övergripande anser jag att utredningen genom att föreslå långtgående och ingripande ändringar i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen som rör själva vattenförvaltningen avviker från kommittédirektivets utgångspunkt om att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Exempel på detta är förslag på nya benämningar på miljö kvalitetsnormer, införande av blandningszoner och nya undantag. Vad gäller den del av uppdraget som avser att föreslå följdändringar i anslutande regler anges i kommittédirektivet att det är frågorna om dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning som berör inte bara plan- och byggreglerna utan flera andra regelverk, exempelvis miljöbalken och vattentjänstlagen. Vad avser särskilt dessa frågor ska utredaren därför föreslå följdändringar i anslutande regler om det under utredningsarbetet visar sig lämpligt att göra det. Det saknas däremot motsvarande stöd för att föreslå ändringar i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen som avser miljö kvalitetsnormer och vattenförvaltning i övrigt.

En annan övergripande synpunkt är att det saknas en närmare konsekvensanalys angående de föreslagna förändringarna i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Vad gäller de specifika förslagen vill jag särskilt lyfta följande.

Utredningen har bedömt att begreppet miljökvalitetsnorm är oklart. Särskilt anses det vara oklart vad miljökvalitetsnormer för vatten omfattar. Utredningen har därför föreslagit att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken i olika sammanhang ska få olika benämningar. Jag ser inte att det har framkommit varken generellt eller i den nuvarande tillämpningen av 5 kap. 4 § miljöbalken där miljökvalitetsnormer för vatten ska beaktas, att det i sammanhanget är oklart vad som avses med miljökvalitetsnormer respektive miljökvalitetsnormer för vatten. Eftersom nuvarande konstruktion med begreppet miljökvalitetsnorm i dagsläget är inarbetad bedömer jag att användningen av de nya benämningarna enligt förslaget i stället riskerar att orsaka en otydlighet. Därutöver hänvisar i utredningens förslag den centrala bestämmelsen i plan- och bygglagen, avseende vatten, generellt till miljökvalitetsnormer och inte till någon av de föreslagna benämningarna. På samma sätt bibehålls även i ändringsförslagen till 5 kap. 4 § miljöbalken den hittillsvarande benämningen miljökvalitetsnorm utan ändring. Därmed uppfattar jag inte att den nya kategoriseringen bidragit till ett förtydligande i föreslagna centrala bestämmelser.

En ytterligare problematik är att den föreslagna beskrivningen av resultatnorm synes vara överlappande med beskrivningen av gränsvärdesnorm. I utredningens förslag för vattenförvaltningsförordningen benämns för ytvatten miljökvalitetsnormen för ekologisk status som en resultatnorm medan miljökvalitetsnormen för kemisk status benämns som en gränsvärdesnorm. Detta ger intrycket av att dessa respektive miljökvalitetsnormer har olika rättsverkan när så inte är fallet. Enligt nu gällande författning och uttalanden i förarbeten delas miljökvalitetsnormen för kemisk status och miljökvalitetsnormen för ekologisk status in under olika punkter i 5 kap. 2 § miljöbalken. Den övergripande effekten av dessa miljökvalitetsnormer är dock densamma, vilket innebär att föreslagna benämningar i författningen kan komma att motverka sitt syfte och riskera att orsaka oklarheter om rättsverkan.

Begreppet miljö kvalitetsnorm ersätter vidare i vattenförvaltningsförordningen de nuvarande begreppen kvalitetskrav och krav. Detta är fördelaktigt för förståelsen i vissa fall. Dock blir det problematiskt i relation till att det enligt förslaget därmed ska fastställas miljö kvalitetsnormer för skyddade områden. Det framgår inte hur utredningen har beaktat i dag gällande ordning där krav från skyddade områden omhändertas inom ramen för de miljö kvalitetsnormer som fastställs för ekologisk status alternativt ekologisk potential respektive kemisk status. För närmare beskrivning se Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten och Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:23 *Att fastställa miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster i överensstämmelse med bevarandemål för arter och naturtyper*.

I vattenförvaltningsförordningen föreslås även införandet av bestämmelser om blandningszoner och undantag kopplade till dessa. Enligt direktiv får en medlemsstat införa blandningszoner, det finns dock inget krav på detta. I Sverige valdes tidigt att inte tillämpa blandningszoner. Systemet med utpekandet av representativa övervakningsstationer som används i dag fyller motsvarande syfte. Varken i den beskrivande texten eller i konsekvensanalysen framgår vilka konsekvenserna skulle bli av att ersätta nuvarande system med blandningszoner. Det framgår vidare inte vad det innebär i resurser och insatser att introducera ett system med blandningszoner. Inte heller förklaras hur en minskad omfattning av blandningszonen ska åstadkommas, vilket är ett uttalat krav om blandningszoner inrättas, eller vem som ska övervaka att blandningszonerna minskar i omfattning.

Utredningen föreslår också införandet av nya undantag som inte tidigare förekommit i svensk vattenförvaltning. För dessa framgår det inte tydligt hur dessa är motiverade utifrån gällande direktiv i relation till svensk rätt. Konsekvenserna av att införa dessa undantag beskrivs inte heller i konsekvensanalysen. I vissa fall framstår det som att de situationer de föreslagna undantagen förväntas omhänderta redan hanteras inom ramen för befintligt regelverk. Det blir därmed inte tydligt vilket faktiskt behov som ska omhändertas. Avseende exempelvis långväga förorening av kvicksilver tillämpas undantag i form av mindre strängt kvalitetskrav redan i dag i mycket stor utsträckning. Här behöver förstås i vilken ytterligare utsträckning undantag skulle kunna tillämpas. I anslutning till dessa nya undantag ges

därtill ingen förklaring till hur dessa avvikelser från miljökvalitetsnormen ska rapporteras till kommissionen.

Slutligen vill jag lyfta något om textavsnitt 7. Miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Avsnittet är såväl mycket omfattande som väldigt detaljerat och skulle tjäna på att kortas ned och renodlas. Avsnittet innehåller vidare vissa missuppfattningar, exempelvis om miljökvalitetsnormernas tillämpning och ansvaret för att förklara en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad respektive att besluta om undantag, där texten skulle behöva bearbetas.

Särskilt yttrande av experten Peter Sörngård

Jag anser att utredningen har gjort ett bra arbete. Förslagen förbättrar förutsättningarna för kommunernas dagvattenhantering vid främst planläggning av ny bebyggelse. Kommuner kommer då kunna ställa funktionskrav så att dagvattnet fördröjs, infiltreras och på andra sätt hanteras på kvartersmark.

Men mer behöver förändras om det ska gå att tillräckligt väl motverka översvämningar i tätorterna. Kvartersmark – oftast privatägd – dominerar i redan detaljplanerade bebyggda områden och det är i dem som riskerna är störst och där som den mesta nederbörden faller som faller över tätorter.

Det hade behövts ett bredare direktiv om dagvatten än det utredningen haft. Direktivet har lagt tyngdpunkten på att dagvattnet ska få bättre kvalitet så att miljön i sjöar och vattendrag skyddas. Visserligen förutsätter det åtgärder mot höga dagvattenflöden, men då följer långt från alla åtgärder med som behövs för att, förutom vattenmiljön, skydda bebyggelser vid skyfall och ihållande nederbörd. Jag är därför enig med utredningen om de fortsatta utredningsbehoven (avsnitt 10.12) och vill här komplettera bilden.

Mer behöver göras

Översvämmad bebyggelse beror mycket på markanvändningen uppströms i och utanför tätorterna. Lagstiftningen behöver ge myndigheter och kommuner möjlighet att påverka både vatten- och dagvattenflödena avrinningsområdesvis och lösa åtgärdernas finansiering, vilken är en fråga som kommer växa i betydelse. Sådana förslag hade förutsatt ett annat utredningsdirektiv.

Befintlig bebyggelse – kvarstående knäckfråga

Jag är enig med utredningen om att dagvattenhantering i befintlig bebyggelse är en knäckfråga och om att kommunerna behöver en rätt att förelägga fastighetsägare att vidta åtgärder. Genom placeringen i vattentjänstlagen (LAV) blir syftet att skydda VA-anläggningarnas funktion logisk och placeringen öppnar för finansiering med VA-avgifter de gånger som särskilt stora krav behöver ställas på

fastighetsägare för att skydda VA-anläggningarna. Men placeringen 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. Ekonomiska värden såsom byggnader, verksamheter och anläggningar samt samhällsfunktioner och kulturvärden skyddas inte per automatik genom åtgärder som framgår av en vattentjänstplan enligt LAV, som har ett annat skyddssyfte.

Andra försvarande exempel

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. Vattentjänstplanen bidrar inte till att hejda vattnets framfart om åtgärden som ska skydda VA-anläggningen innebär att exempelvis flytta eller skydda en pumpstation.

Är en plan okonkret för områden som den behöver vara konkret för blir den svår att ha som grund för förelägganden med konkreta åtgärdskrav. Konkretion förutsätter tillgång till uppgifter om vad som är och vad som inte är möjligt att göra på varje berörd fastighet, men bevisbördan ligger på den föreläggande myndigheten. Till exempel skulle myndigheten kunna förelägga en fastighetsägare att underhålla sina servisledningar vars inläckande vatten överbelastar den allmänna anläggningen, men då måste den som upprättar vattentjänstplanen ha utfört undersökningar på varje enskild fastighet som visar på ett sådant behov. Den rätten i LAV tillkommer VA-huvudmannen, som blir sakägare i kommande förvaltningsärende, men tillkommer inte den föreläggande myndigheten. Bevisbördan behöver omfördelas så att fastighetsägaren med vissa intervall och alltid inför ägarbyte ska visa att de egna servisledningarna fungerar som de ska, vilket vore i likhet med skyldigheten i 6 § förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem och med förslaget i regeringens lagrådsremiss den 14 september 2023 till ändring av 9 kap. 17 § miljöbalken om genomförandet av EU:s nya dricksvattendirektiv.

VA-huvudmannen kan inte bli gatuhållare och ta över underhåll och plogning av gator som byggts om för att leda bort vatten vid skyfall. Dagvatten som inte får plats i en ledning under jord kan VA-huvudmannen inte alltid leda bort genom en VA-anläggning ovan jord eftersom ledningsrättslagen hindrar såväl kommunala VA-huvudmän som kommuner att leda bort dagvatten i diken ovan jord på annans mark. Detaljplaner som saknar krav på fastighetsägare att åtgärda dagvatten kan göras om, men det är en dyr och långsam process med osäker utgång och varje ändrad detaljplan måste passa in i en helhet för dagvattenhanteringen.

Tillstånd till anläggningar för markavvattning som en gång i tiden meddelades för ett visst behov eller syfte innan marken bebyggdes kan inverka negativt på möjligheterna att hantera dagvatten i den nutida bebyggda miljön.

Till detta kommer att vattenflöden rinner in i tätorter från uppströms liggande kommuner eller län där kommuner, VA-huvudmän eller fastighetsägare i tätorter nedströms har små möjligheter att påverka. VA-huvudmannen kan inte förväntas förhindra att åar svämmar över så att å-vattnet dränker bebyggelsen och VA-anläggningen som ska leda och rena vattnet, det kan varken diken eller större rör under jorden förhindra.

Slutligen är det föga troligt att VA-avgifter och kommunala skatter kommer kunna finansiera dagvattenhanteringen i tätorter under förändrat klimat. Och kommunallagens likställighetsprincip gör det osäkert om kommunala medel kan användas för att finansiera åtgärder på privat mark som gynnar bara vissa fastighetsägare.

I stället behövs tydliga rättsliga förväntningar på kommunerna att bedöma risk- och ambitionsnivåer, som beslutsfattare om åtgärder på olika skalnivåer kan koppla till andra möjligheter än VA-avgifter och kommunala skatter för att finansiera åtgärder mot sådant översvämmande vatten som inte kan hanteras som en vattentjänst enligt LAV.

Överväg annan lagstiftning och ny finansiering

Sammantaget bedömer jag att behövliga åtgärder i befintliga bebyggelser för att skydda vattenmiljön och andra samhällsvärden riskerar att inte bli av. Det behövs ett större rättsligt, organisatoriskt och

finansiellt helhetsgrepp i utredningar som får vidare direktiv och tid på sig, trots att det börjar brådska.

Vattenresurslag

Regeringen bör utreda en vattenresurslag som mer sammanhållet kunnat hantera vattenresursen och dess färd från inlandets källor till havet i ett avrinningsområde under en mer sammanhållen organisation och med en annan finansieringsmodell för åtgärder. Organisationen måste förmå stärka ett verklighetsnära löpande samarbete mellan stat, kommuner, VA-huvudmän, markägare och andra som berörs. Kommunala instanser behöver samordnat och inom realistiska risk- eller ambitionsnivåer kunna förebygga, samordna och finansiera åtgärder mot översvämningar, vattenbrist, torka och säkerställa vattenkvalitet i såväl tätorter som på landsbygden. Samma offentliga organisation bör ansvara för frågor som rör vattenkvalitet eftersom kvaliteten i ett vattenflöde inte kan skiljas från volymen på flödet. Lagstiftningar om vatten kräver framtagning av mängder av planer och program från en rad offentliga instanser, men regler och ekonomiska incitament som leder till att alla planer och program resulterar i konkreta fysiska åtgärder är otillräckliga eller saknas. Av alla planer som krävs är det enbart detaljplanerna som har rättsverkan mot enskilda, övriga konkreta krav måste ställas i enskilda fall och blir då mer att likna vid nålstick som inte ger samlad kraft.

Eftersom dagvatten från nederbörd ingår i ett avrinningsområdes flöde skulle regler om kommunal dagvattenhantering passa bättre in i en sådan rättslig kontext än som en vattentjänst enligt LAV, där den egentligen aldrig har passerat in. Dricksvattenförsörjning och bortledning av avloppsvatten från t.ex. toaletter är naturliga och självklara tjänster som gynnar miljön och människors hälsa. Sådana tjänster bygger på ett rakt förhållande mellan mottagaren och betalaren för en tydligt definierad tjänst och den kommunala tjänsteleverantören. Det förhållandet råder inte för dagvatten, som regnet skapar när det faller på många fastighetsägares och kommunala markytor och blir ett kollektivt miljö- och skaderiskproblem när vattenströmmarna på marken blir många eller flyter ihop. En sådan tjänsteleverans är diffus och miljösyftet som grund för åtgärder blir snävt jämfört med samhällets behov av en fungerande hantering och klimatanpassning.

Men som dagens otillräckliga lagstiftning ser ut anser jag att det för närvarande inte finns något alternativ till LAV.

Förändrad finansieringsmodell

Så länge det saknas en alternativ finansieringsmodell eller större avgiftskollektiv än VA-kollektiven anser jag att staten över lång tid måste bidra med mycket stora belopp. Åtgärder som behöver vidtas hos mark- eller fastighetsägare uppströms i ett avrinningsområde eller i tätorter innebär att åtgärdernas kostnader flyter uppströms för nyttor som strömmar nedströms. Det fenomenet mellan mark- och fastighetsägare skulle behöva jämnas ut inom en lokalt och regionalt beslutad risk- eller ambitionsnivå kopplad till en alternativ avgiftsmodell. En vattenresurslag med ett vattenkollektiv skulle kunna reglera hur det ska gå till och skapa incitament för alla berörda att bidra till kostnadseffektiva och samordnade lösningar.

Genom att bryta ut dagvatten ur LAV till en vattenresurslag med ett annat vattenkollektiv kan det kommunala VA-kollektivets avgifter koncentreras till de redan mycket höga kostnaderna för spill- och dricksvatten och ge dagvattnet en bredare och mer relevant finansieringsbas. Omfördelningen skulle dämpa kostnadstrycket på kommunerna och staten.

Föråldrade rättigheter för vattenuttag bör ses över

Jag anser som utredningen att övervakningen av vattenförvaltning och uttagsrätter behöver förbättras. Jag anser också att regeringen bör utreda hur gamla uttagsrätter av vatten ska omprövas om vattenförsörjningen ska kunna tryggas. Rättigheterna kan en gång i tiden ha meddelats utan att de idag behöver motsvara ett behov hos rättighetshavarna som är i proportion till vattentillgångens storlek och förändring eller avvägt mot nutida behov. Gamla uttagsrätter kan begränsa möjligheterna att få tillstånd för uttag av vatten för allmän dricksvattenförsörjning, även när det finns vatten att ta ut. Exempel på det finns redan.

Bra och dåligt för vattenförvaltningen

Förslagen är mycket positiva som anpassar svenska villkor för beslut om mindre stränga miljökvalitetsnormer till EU:s ramdirektiv för vatten och inför möjligheten med blandningszoner enligt EU:s prio-ämnesdirektiv samt rätt till undantag för enskilda verksamheter att följa sådana MKN som är gränsvärdesnormer (t.ex. kvicksilver) när normerna inte kan nås på grund av utsläpp i andra länder.

Kommittédirektiv 2021:92

Vattenfrågor vid planläggning och byggande

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som avser vatten. Syftet med utredningen är för det första att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra är syftet att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Utredaren ska bl.a.

- analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen,
- se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplanläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen,
- analysera kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2023.

Uppdraget att säkerställa att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten får genomslag vid planläggning och byggande

Av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet) följer att allt vatten som utgör vattenförekomster (vattendrag, sjöar, grundvatten, kustvatten och skyddade vattenområden) ska uppnå god status och inte försämrats. För att uppfylla dessa mål har regeringen överlåtit till vattenmyndigheterna att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster i Sveriges fem vattendistrikt (5 kap. 1 § miljöbalken och 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen [2004:660]). Miljökvalitetsnormerna ställer krav på yt- och grundvattnets status, dvs. kvalitet och kvantitet vid en viss tidpunkt (5 kap. 2 § miljöbalken). Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska vattenmyndigheterna fastställa ett åtgärdsprogram (jfr 5 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket miljöbalken samt 6 kap. 2 a § vattenförvaltningsförordningen).

Vattenförekomstens status bestäms av vattenmyndigheterna utifrån deras klassificering av de relevanta kvalitetsfaktorernas status. Det kan för ytvattenförekomster handla om t.ex. förekomst av förorenande ämnen och vandrande fisk. För grundvattenförekomster kan det handla om t.ex. vattenbalansen. Miljökvalitetsnormerna anger ett minsta värde för kvalitetsfaktorerna som, om de är uppfyllda, kan läggas till grund för antagandet att vattnet har uppnått rätt status. En kommun får inte tillåta att en ny verksamhet eller en åtgärd påbörjas om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt, det s.k. försämringsförbudet (5 kap. 4 § miljöbalken). Förbudet innebär att status för en kvalitetsfaktor inte får försämrats till en lägre klass. EU-domstolen har i två avgöranden klarlagt att om vattenkvaliteten avseende en kvalitetsfaktor redan är i den sämsta kvalitetsklassen, ska varje försämring inom den kvalitetsfaktorn anses som en otillåten försämring (jfr prop. 2017/18:243 s. 193 och EU-domstolens avgöranden i mål C-461/13 och C-535/18). En kommun får inte heller tillåta att en ny verksamhet eller en åtgärd påbörjas

som har en sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm (5 kap. 4 § miljöbalken).

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår att det är myndigheter och kommuner som i sin verksamhet ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs. Bestämmelsen omfattar såväl miljö kvalitetsnormer för vatten som miljö kvalitetsnormer för annat än vatten, t.ex. luft, och syftar till att normerna ska få verkan för verksamheter och åtgärder som är föremål för myndigheters och kommuners prövning, tillsyn och kommunala planering.

Kommunen ansvarar enligt plan- och bygglagen för att planera hur mark- och vattenområden får användas och bebyggas. Av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen framgår att kommunen ansvarar för att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Det innebär bl.a. att en detaljplan inte får antas om beslutet kan antas innebära att en sådan norm inte följs.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens planläggning. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i dess helhet, om beslutet kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 11 § PBL). Kommunen måste alltså kunna visa att planen kan antas innebära att normerna följs, vilket kan kräva ett omfattande underlag.

Dagvatten från bl.a. urbana miljöer, industrifastigheter och trafikerade vägar kan påverka möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormernas krav på god status i vattenförekomster. Dagvatten innehåller ofta miljö- och hälsoskadliga föroreningar, som följer med dagvattnet till recipienten. Partikulärt material, näringsämnen, tungmetaller, vägsalt, olja och polycykliska aromatiska kolväten är exempel på föroreningar som har en negativ påverkan på vattenmiljön. Hur dagvatten hanteras i bebyggda områden kan också påverka de hydrologiska förutsättningarna i intilliggande områden. Det kan exempelvis röra sig om risk för översvämningar, möjligheter att avvattna mark och dräneringssystem, vilket bl.a. kan påverka förutsättningarna för brukandet av jordbruksmark.

Det finns i dag ingen författningsreglerad definition av termen dagvatten. I förarbetena till lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) anges att dagvatten vanligtvis avser till-

fälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten (prop. 2005/06:78 s. 44). Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att med dagvatten menas vanligtvis regn och smältvatten från snö och is som rinner av från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser och dylikt (dom den 10 januari 2014 i mål nr M 2257-13).

I betänkandet I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) konstateras att frågan om hur vatten som avleds ska regleras är oklar och komplex och att den anknyter till olika regelverk, bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och vattentjänstlagen liksom allmänna grannelags- och civilrättsliga regleringar. Utredningens slutsats är att oklarheterna medför ett behov av en generell översyn av den befintliga lagstiftning som berör avledning av vatten, inklusive dagvatten.

Varken av plan- och bygglagen eller dess förarbeten framgår när en planläggning inte ska anses följa en miljökvalitetsnorm. Det framgår inte heller vilken utredning som krävs för att kommunen ska anses ha visat att en detaljplan kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm följs. Kommunen har i dag begränsade möjligheter att ställa krav på byggherrar och fastighetsägare avseende hur dagvatten från ett byggprojekt ska tas om hand för att normerna ska kunna följas. Otydligheten i kraven påverkar de kommunala processerna, men kan också påverka byggherrars intresse av att påbörja byggprojekt. Det är därför angeläget att säkerställa att kommunerna har de verktyg som behövs för att miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag i planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på det sätt som krävs enligt ramvattendirektivet. För att skapa förutsättningar för effektiva plan- och byggprocesser är det även angeläget att det blir tydligt vad som krävs av kommunen för att uppfylla utredningskravet.

En bättre redovisning av miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplanen

Dagvatten kan ha en negativ påverkan på såväl vattenförekomster som på mark och markanvändning som ligger långt från den bebyggelse där dagvattnet uppstår. Vid detaljplaneläggning uppstår ofta frågor om vilka åtgärder som behövs för att förhindra påverkan på vattenförekomster utanför det detaljplanelagda området. Kommu-

nen behöver vid sådan planläggning ta ställning till hur dagvattnet inom det planlagda området ska hanteras för att den vattenförekomst som påverkas av plangenomförandet ska kunna nå eller bibehålla god status. Det kan handla om att se till att dagvattnet omhändertas lokalt med t.ex. naturbaserade lösningar, anlägga dagvattendammar, åtgärda befintliga avloppsanläggningar eller att rena sådant dagvatten som kommer från befintlig bebyggelse. Även om kommunen följer en va- och dagvattenplan enligt ett åtgärdsprogram, som har upprättats för att följa en miljö kvalitetsnorm för vatten, kan sådana frågor vara för omfattande för att på ett ändamålsenligt och juridiskt bindande sätt gå att lösa i ett enskilt detaljplaneärende.

Av översiktsplanen ska det framgå hur kommunen anser att gällande miljö kvalitetsnormer ska följas (3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL). Av äldre förarbeten, från tiden innan ramvattendirektivets genomförande i svensk rätt, framgår att detta krav innebär att kommunen ska redovisa sin ambition att tillgodose normerna och att åtgärdsprogrammen tydligare ska ange på vilket sätt normerna ska uppfyllas (prop. 1997/98:90 s. 302).

Åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner. Av 5 kap. 11 § miljöbalken följer en allmänt hållen skyldighet för kommuner att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram. Programmen beskriver ofta åtgärder av övergripande karaktär med tyngdpunkt på tillsyn, prövning, planering, vägledning och kunskapsuppbyggnad. Åtgärderna i programmen har karaktären av styrmedel och det framgår därför inte hur en viss åtgärd kan tänkas påverka en specifik vattenförekomst. Avsikten är i stället att dessa styrmedel ska leda till att kommunerna genom sin myndighetsutövning, i form av prövning eller tillsyn, ska se till att fysiska eller tekniska åtgärder vidtas. Eftersom det av åtgärdsprogrammen inte alltid tydligt framgår hur en viss åtgärd kommer att påverka möjligheten att tillgodose en miljö kvalitetsnorm är en sådan bedömning också svår för en kommun att göra i samband med planläggning och prövning som påverkar en vattenförekomst.

Det innebär att det i vissa avseenden är oklart vad kommunen förväntas göra i översiktsplanen till följd av kravet att det ska framgå av planen hur kommunen anser att gällande miljö kvalitetsnormer ska följas. Samtidigt är den översiktliga och strategiska nivån i översiktsplaneringen av stor betydelse för den efterföljande detaljplaneläggningen och för att hantera miljö kvalitetsnormer för vatten. Ytter-

ligare vägledning i översiktsplanen kan också vara ett sätt att göra det lättare att hantera miljökvalitetsnormer för vatten i efterföljande planering, t.ex. vid detaljpanelläggning.

Utredaren ska därför

- bedöma om det nuvarande kravet i 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen om vad som ska framgå av översiktsplanen i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten är ändamålsenligt utformat,
- lämna förslag på hur redovisningen i översiktsplanen lämpligen kan utformas för att underlätta kommunens arbete med efterföljande planering i förhållande till miljökvalitetsnormer för vatten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och 5 kap. miljöbalken

Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken följas vid bl.a. planläggning. Att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas framgår även av en rad andra bestämmelser i plan- och bygglagen (bl.a. 3 kap. 4 § andra stycket 2, 10 § första stycket 3 och 16 § andra stycket 2 PBL). Det framgår dock inte, varken av plan- och bygglagen eller dess förarbeten, när en planläggning eller annat beslut inte ska anses följa en miljökvalitetsnorm. Som jämförelse kan nämnas 5 kap. 4 § miljöbalken som förtydligar kommuners skyldigheter när de prövar eller bedömer verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön. Regeringen har tidigare konstaterat att de olika uttryck som används i plan- och bygglagen respektive miljöbalken lett till vissa problem vid tillämpningen. Det är inte tydligt hur de bedömningar som ska göras enligt plan- och bygglagen förhåller sig till miljöbalkens krav. En grundläggande förutsättning för en bättre samordning mellan regelverken är att bedömningarna görs på likartade grunder (jfr prop. 2013/14:128, s. 35–36).

Det har vidare ifrågasatts vad det innebär att miljökvalitetsnormerna ska följas i förhållande till åtgärderna i de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram enligt 5 kap. miljöbalken och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen, se t.ex. remissvar från Boverket och

Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) på promemorian Vattenmiljö och vattenkraft (M2017/01639). Det har också ansetts oklart på vilket sätt hänsyn vid planläggning ska tas till sådana undantag från miljömålet om god vattenstatus som vattenmyndigheterna beslutar om enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (jfr 5 kap. 6 § miljöbalken). Frågan är om det i plan- och bygglagen bl.a. bör förtydligas på vilket sätt miljöbalkens möjligheter till undantag kan tas tillvara vid planläggning och tillståndsprovning enligt plan- och bygglagen.

Utredaren ska därför

- bedöma om den nuvarande utformningen av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och andra bestämmelser i lagen som hänvisar till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken är ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ökad tydlighet om vilket underlag som behövs i fråga om miljö kvalitetsnormer för vatten vid detaljplanläggning

För att kommunen vid detaljplanläggningen ska kunna avgöra om genomförandet av planen kan antas innebära att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs behöver kommunen ett underlag. Vilket underlag som behövs beror dels på innehållet i detaljplanen, dels på vattenmiljön i den vattenförekomst som kommer att påverkas av plan genomförandet. Vidare behöver kommunen i vissa situationer särskilt beakta om den nya bebyggelsen kan påverka den ekologiska funktionen i strandzonen genom t.ex. kajkanter, hårdgjorda ytor eller att den skuggar vattenmiljön eller medför ökad dagvattenavrinning. Frågor kopplade till miljö kvalitetsnormer för vatten ska beaktas i undersökningen av om genomförandet av en detaljplan kan antas innebära betydande miljö påverkan (jfr 5 kap. 11 a § PBL och 5 § miljöbedömningsförordningen [2017:966]). När en strategisk miljöbedömning ska göras under detaljplanarbetet kan underlag som behövs i fråga om miljö kvalitetsnormer för vatten i många fall tas fram och presenteras under planprocessen genom miljöbedömningen (jfr 4 kap. 34 § första stycket PBL och 6 kap. 11 § miljöbalken). I dag är det dock i praktiken oklart vilken analys som kommunen

behöver göra för att den ska anses ha visat att en miljökvalitetsnorm för vatten kommer att följas.

Syftet med uppdraget i denna del är att både kommuner och länsstyrelser ska få klarhet i vilken detaljeringsgrad i fråga om underlag som kommunen behöver ha för att den ska anses ha visat att gällande miljökvalitetsnormer för vatten kan följas. Utredarens redovisning bör i ett senare skede kunna bearbetas till en målgruppsanpassad vägledning.

Utredaren ska därför

- redovisa vilken påverkan som genomförandet av olika typer av detaljplaner kan ha på vattenmiljön (vattenförekomstens status),
- redovisa vilka undersökningar och analyser som bör göras vid en påverkan på vattenmiljön vid genomförande av olika typer av detaljplaneärenden,
- ge exempel på hur kommunens redovisning av påverkan på vattenmiljön kan utformas i olika typfall,
- klargöra vilken betydelse ett åtgärdsprogram kan ha för detaljeringsgraden på det underlag som kommunen behöver ta fram,
- bedöma om det finns anledning att förtydliga eller ändra de regler som anger hur kommunen ska hantera miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljplanläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att säkerställa en hållbar dagvattenhantering vid detaljplanläggning och byggande

Ökade nederbörds mängder, orsakade av klimatförändringarna, och ny bebyggelse leder till att dagvattenmängderna ökar. Detta kan i sin tur påverka yt- och grundvattenförekomsternas kvalitet och kvantitet negativt och även leda till skador på den byggda miljön på grund av översvämningar.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, möjligheterna att förebygga vattenföroreningar samt risken för översvämning och erosion (2 kap. 5 § PBL).

Länsstyrelsen har tillsyn över att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10 § andra stycket 5 och 11 § PBL).

Förutsättningar för att ställa krav på dagvattenhantering

Vid förtätning av en stadsbebyggelse kan det vara svårt att hantera ökade mängder dagvatten inom allmän platsmark, om kapaciteten i det gemensamma dagvattensystemet är otillräcklig. Ett sätt att minska den negativa påverkan på vattenmiljön och risken för översvämningar kan vara att inom kvartersmark utföra en s.k. dagvattenanläggning som fördröjer, infiltrerar eller renar vattnet. Ett annat alternativ kan vara att bygga om ledningsnätet. Kostnaden för en sådan ombyggnad ska emellertid bäras av det s.k. va-kollektivet, dvs. de som gemensamt äger de allmänna va-anläggningarna. Det kan ifrågasättas om det är rimligt. Det gäller inte minst om kostnaden hade kunnat minskas eller helt undvikas genom att i stället anordna en dagvattenanläggning inom kvartersmarken.

En typ av dagvattenanläggning är s.k. fördröjningsmagasin. En annan typ av dagvattenanläggning är att utforma byggnader med s.k. gröna tak och andra naturbaserade lösningar. Gröna tak är ett samlingsnamn för att använda växtlighet som takbeläggning. Med ett sådant tak kan växtligheten ta upp en del av nederbörden, som då i stället avges genom avdunstning. Detta minskar i sin tur behovet av att avleda det dagvatten som annars skulle uppstå.

Vad kommunen får reglera i en detaljplan är uttömmande reglerat i 4 kap. plan- och bygglagen. Av 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen framgår att kommunen i en detaljplan får bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Av praxis framgår dock att kommunens möjligheter att med stöd av denna bestämmelse reglera dagvattenflöde och garantera en viss dagvattenlösning är begränsade (se bl.a. MÖD 2013:14 och 2013:20). Detta gäller både i dag och för ett förändrat klimat.

Att kommunen saknar de rättsliga verktyg som behövs för att säkerställa att bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till både kommunens ansvar att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten och till risken för översvämning på grund av dagvatten, har påtalats i betänkandet

Vem har ansvaret? (SOU 2017:42), i Naturvårdsverkets skrivelse Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken (M2017/02327) och i betänkandet Havet och människan (SOU 2020:83).

Av 6 § vattentjänstlagen framgår att det är kommunen som ansvarar för att ordna vattentjänster i ett större sammanhang när det behövs med hänsyn till människors hälsa eller miljön. Däremot framgår det inte tydligt av lagen vem som ansvarar för att leda bort dagvatten vid onormala flöden som t.ex. orsakats av klimatförändringar. Ansvaret är inte heller tydligt i de situationer då behovet av att leda bort dagvatten inte är motiverat av hänsyn till hälso- eller miljöskydd. En aspekt i sammanhanget är att kommunen eller va-huvudmannen i dag inte har någon möjlighet att begränsa hur mycket dagvatten från en viss fastighet som ska kunna tas emot i förbindelsepunkten, dvs. den punkt där fastighetens ledningar kopplas till den allmänna anläggningen.

Det övergripande syftet med uppdraget i denna del är att möjliggöra en ändamålsenlig och hållbar dagvattenhantering i dag och i ett förändrat klimat.

Utredaren ska därför

- bedöma om kommunens möjlighet att ställa krav på utförande och underhåll av en dagvattenanläggning, t.ex. ett fördröjningsmagasin, ett grönt tak eller annan naturbaserad lösning, behöver utvidgas i syfte att ta hand om vattenflöden och för att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten,
- bedöma i vilka skeden som krav på att anordna och underhålla en dagvattenanläggning ska kunna ställas, eftersom frågan behöver kunna hanteras såväl vid detaljplaneläggning och plangenomförande som i drifts- och underhållsskedet,
- klarlägga kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten,
- bedöma om det är lämpligt att ge kommunen eller va-huvudmannen rätt att i både ny och befintlig bebyggelse förelägga fastighetsägaren att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning, t.ex. när det finns en detaljplanebestämmelse som medger detta,

- säkerställa att de förslag som lämnas utformas med hänsyn till dels behovet av att regleringen ska vara rättssäker för enskilda fastighetsägare, dels risken att medlemmarna i ett va-kollektiv i vissa avseenden skulle kunna omfattas av olika villkor för att nyttja den allmänna va-anläggningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Utökade möjligheter att hantera dagvattenfrågor
i lov- respektive byggskedet*

Kraven på att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till olika dagvattenfrågor finns i dag i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. Det innebär att dessa frågor inte ingår i bygglovsprövningen inom områden med detaljplan (jfr 9 kap. 30 § PBL). Frågor om dagvatten är emellertid av den karaktären att de skulle behöva beaktas även i sådana ärenden. Det gäller inte minst när det är fråga om äldre detaljplaner där dagvattenfrågorna inte alltid har utretts i planen i den omfattning som borde ha gjorts.

Det finns behov av att utreda om dagvattenfrågorna behöver beaktas även vid bygglovsprövningen inom områden med detaljplan och när bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras, dvs. som ett krav enligt 2 kap. 6 eller 9 § eller enligt 8 kap. plan- och bygglagen. En alternativ lösning är att säkerställa att dessa krav i stället följs upp i byggnadsnämndens startbesked genom bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338) eller i Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

Det övergripande syftet med uppdraget är även i denna del att möjliggöra en ändamålsenlig dagvattenhantering.

Utredaren ska därför

- bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den bygrätt som följer av detaljplanen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att reglera byggnadsmaterial och liknande

Vissa vattenförekomster har dålig status utifrån förekomsten av specifika ämnen som exempelvis koppar eller zink. I sådana situationer får, om miljökvalitetsnormerna ska kunna följas, en ny bebyggelse inte uppföras eller utformas på ett sätt som medför att förekomsten av skadliga ämnen ökar. Kommunen får bestämma utformning och utförande av byggnadsverk och tomter i en detaljplan (se 4 kap. 16 § PBL). Däremot är det inte tydligt om det innebär att kommunen med stöd av plan- och bygglagen kan bestämma att ett visst material inte får användas, t.ex. om en sådan reglering är nödvändig för att en miljökvalitetsnorm ska kunna följas. Hänsyn behöver också tas till bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

I en detaljplan får kommunen, om det finns särskilda skäl för det, bestämma högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken (4 kap. 12 § 3 PBL). Det är emellertid inte heller i detta avseende tydligt att kommunen i planen kan ställa sådana krav på bebyggelsen som innebär att ett genomförande av planen inte äventyrar vattenkvaliteten i närbelägna sjöar eller vattendrag. I detta sammanhang kan kommunen även ha behov av att kunna ställa krav på rening av dagvatten, om planområdet ligger utanför ett verksamhetsområde för vattenförsörjning och avlopp.

Utredaren ska därför

- bedöma om kommunen i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljökvalitetsnorm överträds, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning

Krav på vattenhushållning i områden med dålig tillgång på vatten

All bebyggelse förutsätter att dricksvatten finns att tillgå i tillräckliga mängder, antingen i form av yt- eller grundvatten. Emellertid är de geografiska förutsättningarna i vissa delar av landet sådana att det inte är ekonomiskt försvarbart för kommunen att tillhandahålla ett obegränsat uttag av dricksvatten och annat vatten. Detta gäller exempelvis på Gotland och i vissa skärgårdsområden. Vidare förväntas klimatförändringarna leda till att fler områden i landet kommer att påverkas av vattenbrist.

Samtidigt kan förutsättningarna vara sådana att platsen är lämplig för bebyggelse, om åtgärder vidtas för att hushålla med vattnet. För att i de situationerna säkerställa en ändamålsenlig vattenhushållning behöver kommunen kunna ställa krav på exploatören att ordna med en viss va-lösning. I dag har kommunen emellertid bara begränsade möjligheter att ställa sådana krav enligt plan- och byggreglerna.

Enligt vattentjänstlagen har kommunen under vissa förutsättningar ansvar för att inrätta ett verksamhetsområde och tillgodose behovet av dricksvatten. Det medför dock att områden där det är svårt eller dyrt att ha en kommunal anläggning för vattenförsörjning riskerar att inte bebyggas eller utvecklas, trots att det kan finnas tekniska lösningar som säkerställer en hållbar försörjning. Ett sätt att lösa detta är om genomförandet av sådana lösningar skulle kunna säkerställas i detaljplanen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjningstrygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningar att skydda grundvattnet mot föroreningar vid planläggning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EG av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet) ställer bl.a. krav på vattenkvalitet vid dricksvattentäkter och krav på material i kontakt med dricksvatten.

Många tätorter är belägna på eller i anslutning till grundvattenmagasin av betydelse för dricksvattenförsörjningen, t.ex. Uppsala, Gävle och Hova. Dessa magasin är sårbara eftersom föroreningar snabbt kan ta sig igenom sand och grus och nå dricksvattnet. I många fall saknas dock ett formellt skydd för vattentäkter.

Ny bebyggelse i ett sådant område kan medföra risker för dricksvattenförsörjningen och påverka grundvattnet på ett sätt som innebär fara för människors hälsa eller att en miljökvalitetsnorm inte följs. För att göra det möjligt att utveckla bebyggelsen i dessa områden kan det finnas skäl att vidta skyddsåtgärder, exempelvis genom att förhindra infiltration av dagvatten. Kommunen har emellertid begränsade möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning enligt plan- och bygglagen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunens möjligheter att skydda grundvattnet mot negativ påverkan är tillräckliga vid planläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare krav på hänsyn till dricksvattenfrågor vid planläggning och byggande

Utöver behovet av vattenhushållning och skydd av grundvattnet, kan det även i andra avseenden finnas skäl att tydliggöra behovet av hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning och byggande enligt plan- och bygglagen. I Boverkets rapport Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter (2018:35) finns det uppslag på hur kraven på sådana hänsyn skulle kunna förtydligas i lagen. Uppslagen behöver dock utvecklas och konsekvensbeskrivas för att göra det möjligt att bedöma om det är ändamålsenligt att genomföra de ändringar som har skisserats.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av att förtydliga reglerna om hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning respektive vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå följdändringar i anslutande regler

Frågorna om dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning berör inte bara plan- och byggreglerna utan flera andra regelverk, exempelvis miljöbalken och vattentjänstlagen.

Utredaren ska därför

- föreslå följdändringar i anslutande regler om det under utredningsarbetet visar sig lämpligt att göra det.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningen ska bl.a. beskriva och om möjligt kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort.

Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av denna självstyrelse inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av utredarens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas (se 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning). Konsekvenser för det s.k. kommunala planmonopolet, för kommunens tillsyn och för kommunens möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet av nya bostäder och för va-huvudmännens verksamhet. Vidare ska konsekvenserna för enskilda och deras rättssäkerhet belysas. Om utredaren lämnar förslag som kan påverka befintliga markavvattningsföretag, ska förslagets konsekvenser för dessa företag beskrivas.

Beskrivningen av förslagets miljömässiga aspekter ska omfatta målen i Agenda 2030 och relevanta nationella miljömål (se prop. 2000/01:130) samt konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagets konsekvenser i förhållande till EU-rätten (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenskt Vatten.

Utredaren ska beakta de förslag som har lämnats i betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:6

Tilläggsdirektiv till utredningen Vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiven Vattenfrågor vid planläggning och byggande (dir. 2021:92). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 20 juni 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 augusti 2023.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:103

Tilläggsdirektiv till Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om vattenfrågor vid planläggning och byggande (dir. 2021:92). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 20 juni 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 19 januari 2023 förlängdes utredningstiden till den 15 augusti 2023 (dir. 2023:6).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 november 2023.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerbaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tillägsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenstrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barn-konventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

- 70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
- 71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
- 72. Enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
 - Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till
brottsbekämpningen. En ny
huvudregel. [69]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits
– exkludering och assimilering av
tornedalingar, kväner och lantalaiset.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan
– eksklyteerinki ja assimileerinki
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja
lantalaisista. *Slutbetänkande*.
Som om vi aldrig funnits.
Vår sanning och verklighet.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Meän tottuus ja toelisuus.
Intervjuberättelser.
Som om vi aldrig funnits.
Tolv tematiska forskarrapporter.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Kakstoista temattista tutkintoraporttia.
Forskarrapporter. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-
lig byggkontroll. [70]
En enklare hantering av vattenfrågor vid
planläggning och byggande. [72]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]
Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]
För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen
hälso- och sjukvård. [71]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.

Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola

– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av

forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]