

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-10

Diarienummer 2024-6534

Handläggare

Josefine Evertsson

Telefon: 031-3683717

E-post: josefine.evertsson@miljo.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72), SLK-2024-00298

Förslag till beslut

1. Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över remiss En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) till kommunstyrelsen.
2. Miljö- och klimatnämnden förklarar protokollet avseende denna paragraf omedelbart justerat.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72), bilaga 1. Utredningen innehåller en genomgång av gällande rätt för vattenfrågor och ett stort antal förslag på förändringar i lagstiftningen med syfte att förenkla och förtydliga hanteringen av vattenfrågor vid planläggning och byggande. Uppdraget är indelat i tre delar: miljö kvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning.

Miljöförvaltningen är positiv till många av de förslag som förs fram i utredningen. Förvaltningen ser positivt på att det införs en ny legaldefinition av termen dagvatten i plan- och bygglagen, men bedömer att följdändringar av definitionen avlopp i lagen om allmänna vattentjänster samt utebliven justering av definitionen av avlopp i miljöbalken kan vara problematisk. Förvaltningen är vidare positiv till de förtydligade bestämmelserna om hänsyn till allmänna intressen samt nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelse som föreslås.

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av förenklade och förtydligande bestämmelser om dagvattenhantering och ser positivt på att kommunen ges ytterligare möjligheter att få till stånd dagvattenåtgärder. Förvaltningen anser dock att det behövs en närmare analys av till vilken nämnd kommunen kan delegera beslutanderätten att förelägga om dagvattenåtgärd och att utredningens slutsatser i denna del tydligt bör framgå av författningskommentaren.

Miljöförvaltningen ser positivt på att utredningens förslag förtydligar att planläggning inte får orsaka en otillåten försämring eller äventyra möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormerna för vatten. Förvaltningen uppfattar dock att utredningen inte adresserar perspektivet att fysisk planering är ett viktigt verktyg för att möjliggöra åtgärder och en bebyggd miljö som leder till förbättrad vattenstatus. Förvaltningen ser inte heller att utredningen berör utmaningen med kumulativa effekter från små detaljplaner som var för sig inte aktualiserar försämrings- eller äventyrandeförbuden.

Miljöförvaltningen anser att det är bra att kopplingen mellan målet god vattenstatus och miljökvalitetsnormer tydliggörs. Förvaltningen är även positiv till tydliggörandet att urban markanvändning är en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst kan bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser om blandningszoner i vattenförvaltningsförordningen. Miljöförvaltningen anser att konsekvenserna av införandet om blandningszoner inte framgår tillräckligt tydligt i konsekvensanalysen. Samma sak gäller de övriga nya undantag som föreslås i utredningen.

Miljöförvaltningen anser att det är positivt att det ges ett författningsstöd till att ta fram lokala åtgärdsprogram, men att det saknas en närmare analys och tydliga slutsatser i fråga om föreslagen beslutsnivå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen bedömer att de förtydliganden som föreslås gällande hänsynstagande till miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken vid planläggning bör bidra till att göra kommunernas process mer effektiv och därmed mindre resurskrävande. I ett inledande skede kan dock förändringar av regelverk och arbetssätt kräva utökade resurser.

Ett förslag som skulle kunna innebära möjliga kostnadsökningar för kommunerna är förslaget om att vid behov ta fram lokala åtgärdsprogram. Göteborgs Stad har dock redan påbörjat ett sådant arbete.

Bedömning ur ekologisk dimension

De bedömningar som gjorts avseende den ekologiska dimensionen beskrivs under rubrikerna Beskrivning av ärendet och Förvaltningens bedömning.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilaga

1. Remiss - [En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, SOU 2023:72 \(regeringen.se\)](#)

Ärendet

Kommunstyrelsen har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över remiss från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet - En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72), bilaga 1. Kommunstyrelsen har även skickat remissen till kretslopp och vattennämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden för yttrande. Exploateringsnämnden har fått remissen för kännedom och eventuellt yttrande.

Remissvaret ska ha kommit in till kommunstyrelsen senast datum för respektive nämnds majmöte, vilket innebär omedelbar justering.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 att tillsätta en utredning för att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Syftet med utredningen har varit att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljö kvalitetsnormerna 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. Syftet har också 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 idag och vid ett förändrat klimat.

Uppdraget har delats in i tre delar: miljö kvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning. Utredningen har analyserat kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen. Utredningen har vidare sett över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplanläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen samt analyserat kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning. Utredningen har därefter lämnat nödvändiga författningsförslag.

Utredningens analyser visar att det finns flera utmaningar med dagens reglering om vatten i plan- och bygglagen:

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Bestämmelserna om att följa miljö kvalitetsnormer för vatten i plan- och bygglagen med hänvisning till 5 kap. miljöbalken uppfattas som otydliga och svåra att tillämpa. Det är även oklart om regleringen uppfyller kraven inom unionsrätten. Alla möjligheter till undantag som återfinns inom EU-rätten har dessutom inte genomförts i svensk rätt, vilket försvårar den svenska tillämpningen av kraven vid planläggning, men också vid prövning av verksamheter och åtgärder.

Dagvatten

I plan- och bygglagen saknas helt bestämmelser om hur dagvatten bör hanteras vid planläggning och byggande. Detta skapar osäkerhet och försämrar kommunernas förutsättningar att ta hand om dagvattenfrågor vid planläggning och byggande. Som en

följd av klimatförändringarna ökar dessutom behovet av att hantera skyfall och annat dagvatten. Problematiken kan i sin tur även försämra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten. Även i lagen om allmänna vattentjänster saknas bestämmelser och verktyg för att hantera specifika dagvattenfrågor.

Vattenförsörjning

Dagens reglering om hänsynstagande till möjligheterna att ordna vattenförsörjning, inklusive dricksvattenförsörjning, vid planläggning och byggande fungerar i stort sett bra. Utmaningen i denna del handlar framför allt om att säkerställa dricksvattenförsörjningen utifrån ett säkerhets- och vattenbristperspektiv.

Remitterande myndighets förslag

Utredningen föreslår ändringar i plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och vattenförvaltningsförordningen, samt följdändringar i annan lagstiftning.

Utgångspunkten är att förslagen ska lösa de utmaningar som beskrivits i utredningsdirektivet och identifierats under utredningsarbetet. Förslagen ska vara hållbara, effektiva och rättssäkra samt förhålla sig till det kommunala självbestämmandet och till den byggrätt som följer av en detaljplan. Regelverket ska vara lätt att tillämpa och förstå.

Förenklade och förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet för vatten

Utredningen 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. Det föreslås även ett tydliggörande avseende miljö kvalitetsnormer i 5 kap. 2§ miljöbalken, där begreppen gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, resultatnormer och övriga normer införs.

Det tydliggörs att planläggande myndighet kan besluta om skyddsbestämmelser för att klara vattendirektivets försämrings- och äventyrandeförbud både inom, och utanför berört planområde. Samtidigt utökas de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Undantagen från miljö kvalitetskraven för vattenmiljö utökas för att bättre återspegla de undantag som EU-rätten möjliggör:

- Blandningszoner föreslås utpekas. Gränsvärdesnormer får under vissa förutsättningar överträdas i en sådan zon
- Ett nytt undantag föreslås för situationen att en överträdelse av en gränsvärdesnorm beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser
- Ett nytt undantag föreslås för 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.
- Det tydliggörs att den befintliga undantagssituationen till följd av 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 nyttan/målet”.

Det tydliggörs att planläggande myndighet i samband med planläggning kan hämta in ett yttrande från berörd vattenmyndighet om en utredning i planärendet visar på bristande överensstämmelser med de förhållanden som lagts till grund för miljö kvalitetsnormgivningen och detta har betydelse för möjligheten att planlägga.

En region, en kommun eller flera kommuner tillsammans ges möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram om det behövs för att uppnå en miljö kvalitetsnorm. Ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram ska fastställas av regionfullmäktige eller kommunfullmäktige.

I plan- och bygglagen avgränsas tillämpningen av bestämmelserna om miljö kvalitet till planläggningssituationen. Det tydliggörs även på vilket sätt hänsyn behöver tas till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljö balken vid planläggning i regionplan, översiktsplan respektive detaljplan eller områdesbestämmelser. Regleringen i miljö balken om regeringens roll i hanteringen av frågor om miljö kvalitet 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 miljö kvalitet enligt 5 kap. miljö balken inte ska överträdas.

Både i miljö balken och plan- och bygglagen görs ändringar som berör vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas roll i planläggningsprocessen.

Förslagen till ändringar i 5 kap. miljö balken medför behov av följdändringar i flera författningar, bland annat i väglagen och lagen om byggande av järnväg.

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 skälighetsutsträckning vid bebyggande av en tomt. Bland annat 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 anmälningspliktig 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 det i regionplan enligt 7 kap. plan- och bygglagen ska redovisas hur hänsyn har tagits till kommunala vattentjänstplaner. Syftet 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.

I lagen om allmänna vattentjänster införs ett nytt bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist.

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.

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 avvikelserna. 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.

Förvaltningens bedömning

SOU 2023:72 En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande är en omfattande utredning som innefattar frågor av stor komplexitet. Miljöförvaltningens synpunkter har avgränsats till framför allt de delar som rör miljö kvalitetsnormer och miljöbalken. Förvaltningen har även tittat på de delar av förslag till dagvattenbestämmelser som berör nämndens verksamhet.

Kapitel 10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Miljöförvaltningen delar utredningens beskrivning av de utmaningar som finns kopplat till dagens reglering respektive avsaknad av reglering av dagvatten. Förvaltningen ser positivt på att det införs en legaldefinition av termen dagvatten i plan- och bygglagen och att det sker förändringar i lagen om allmänna vattentjänster. Förvaltningen anser dock att den förändring som föreslås i lagen om allmänna vattentjänster avseende begreppet avlopp är problematisk. Dagvatten lyfts ut ur begreppet, men dränvatten föreslås tillsammans med spillvatten fortsatt definieras som avlopp. Eftersom dränvatten är ett stort problem ur ett tillskottsvattenperspektiv bör det inte belasta spillvattennätet utan i första hand avledas till dagvattenledningsnätet eller hanteras på annat sätt. Förvaltningen ser därför en risk med att låta dränvatten fortsatt definieras som avlopp.

Miljöförvaltningen bedömer att förslaget riskerar att urholka kommunernas verktyg i arbetet med att minska tillskottsvatten orsakat av dränvatten.

Utredningen lyfter även de utmaningar och behov av förändringar som finns avseende definitionen av avloppsvatten i 9 kap 2§ miljöbalken. Utredningen föreslår dock att justeringar genomförs i ett senare skede i samband med implementeringen av det omarbetade avloppsdirektivet. Miljöförvaltningen bedömer dock att det kan vara problematiskt att förändringar av definitionerna i berörda lagstiftningar inte sker samordnat och anser att konsekvenserna av detta behöver belysas tydligare.

Kapitel 10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

Förvaltningen är positiv till de förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen samt de nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelse som föreslås.

Det är bra att det tydliggörs att planläggande myndighet kan besluta om skyddsbestämmelser för att klara vattendirektivets försämrings- och äventyrandeförbud både inom, och utanför berört planområde. Det är också positivt att de skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas i syfte att motverka sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som avses med försämrings- och äventyrandeförbuden, se även synpunkter under kapitel 10.7.

Kapitel 10.6 Förtydligad reglering av frågor om dagvatten, vattenbrist och skydd av vattenområden i lagen om allmänna vattentjänster

Utredningen föreslår att det i lagen om allmänna vattentjänster införs en ny föreläggandemöjlighet för kommunen. Enligt bestämmelsen får kommunen, 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 dagvattenåtgärder på tomten. Enligt utredningen bör kommunens rätt att förelägga om dagvattenåtgärd kunna delegeras till nämnd, dock inte till va-huvudmannen eller den som huvudmannen anlitar för driften av den allmänna va-anläggningen.

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av förenklade och förtydligande bestämmelser om dagvattenhantering och ser positivt på att kommunen ges ytterligare möjligheter att få till stånd dagvattenåtgärder. Förvaltningen anser dock att det behövs en närmare analys av till vilken nämnd kommunen kan delegera beslutanderätten att förelägga om dagvattenåtgärd och att utredningens slutsatser i denna del tydligt bör framgå av författningskommentaren.

Enligt miljöförvaltningens uppfattning är det inte lämpligt att kommunen delegerar uppgiften till miljönämnden. Detta då föreläggande om dagvattenåtgärd endast får meddelas när det behövs för att upprätthålla funktionen hos den allmänna va-anläggningen och miljönämnden är tillsynsmyndighet över va-huvudmannens verksamhet. Vidare framgår det av betänkandet att syftet med den föreslagna bestämmelsen i första hand är att komma till rätta med problematiken med ökade dagvattenflöden och hanteringen av skyfall, genom att möjliggöra för dagvattenåtgärder även på enskilda fastigheter. Problematiken är således endast indirekt en miljö- och hälsoskyddsfråga.

Enligt den föreslagna bestämmelsen får kommunen endast förelägga om dagvattenåtgärder på tomten som framgår antingen av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller har stöd i en vattentjänstplan. Om dagvattenåtgärderna framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser behövs, enligt utredningen, inte någon prövning utifrån regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd i samband med kommunens beslut om föreläggande. I stället får kommunens föreläggande ses som en påminnelse till fastighetsägaren att vidta eller upprätthålla de åtgärder som framgår av planen. Detta talar enligt miljöförvaltningen för att det är byggnadsnämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt plan- och bygglagen, som lämpligen ska förelägga om dagvattenåtgärd. Det framgår emellertid inte av betänkandet vilken bedömning som utredningen gör i denna del.

Kapitel 10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken

Miljöförvaltningen ser positivt på att utredningens förslag förtydligar att planläggning inte får orsaka en otillåten försämring eller äventyra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten. Att detta även knyts till nya möjligheter att i detaljplan och områdesbestämmelser besluta om skyddsbestämmelser samt att kunna förelägga fastighetsägare om åtgärder kopplat till bland annat dagvattenhantering är generellt bra. Vi uppfattar dock att dessa förslag i stort handlar om att motverka försämring av statusen i vattenförekomsterna. Utredningen adresserar därmed inte perspektivet att fysisk planering är ett viktigt verktyg för att möjliggöra åtgärder och en bebyggd miljö som leder till förbättrad vattenstatus. Att uppnå god status kräver för de flesta vattenförekomster omfattande förbättringsinsatser. Möjligheterna att åstadkomma förbättring är på flera sätt bättre när det byggs nytt eller byggs om jämfört med att göra åtgärder i befintlig stad, inte minst ur ett kostnadsperspektiv.

Miljöförvaltningen håller med om att betydelsen av formuleringen i plan- och bygglagen om att miljö kvalitetsnormerna ska ”följas” är otydlig och omdiskuterad. Utredningen beskriver att begreppet ”följas” ofta anses innebära att miljö kvalitetsnormerna ska ”uppnås”, men att det inte finns stöd i förarbetena för en sådan tolkning i en plan- och bygglagskontext (se sida 615 i utredningen). I utredningens förslag stryks denna formulering i 2 kap. 10§ plan- och bygglagen och paragrafen hänvisar i stället till nya bestämmelser om miljökrav i planläggning i 5 kap. 3a§ och 3b§ miljöbalken. Miljökraven handlar om otillåten försämring och förbudet att äventyra möjligheten att uppnå normen. Miljöförvaltningen gör ingen bedömning av utredningens juridiska analys om hur begreppet ”följa normen” kan eller bör tolkas i plan- och bygglagskontext, men genom att ersätta formuleringen med bestämmelser som i princip endast handlar om att motverka försämring, bedömer förvaltningen att utredningens förslag riskerar att göra det svårare för kommunen att jobba för förbättrad vattenstatus.

I sammanhanget vill miljöförvaltningen påpeka att begreppet ”att följa normen” idag används i vattenmyndighetens åtgärdsprogram, däribland åtgärd 4 om fysisk planering, riktad till kommunerna. I åtgärden framgår att ”kommunerna ska genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL), på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas”. Syftet med programmens administrativa åtgärder är att de ska ”...leda till fysiska åtgärder i miljön, som förebygger eller åtgärdar den påverkan som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs, eller riskera att inte följas i framtiden.” (se Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027, Västerhavets vattendistrikt sida 12). Mot denna bakgrund har miljöförvaltningen arbetat med utgångspunkten att den fysiska planeringen, kumulativt sett, behöver bidra till att god status ska kunna nås i yt- och grundvatten. Trots att det är problematiskt med en otydlighet om vad det innebär för en enskild detaljplan, anser miljöförvaltningen att kommunen har kunnat luta sig på nuvarande reglering för att ha högre målsättningar i detaljplaneringen, till exempel i dagvattenutredningar, med inriktningen att en förbättring ska uppnås för berörd vattenförekomst.

Miljöförvaltningen är positiv till att utredningens förslag förtydligar att förbudet om otillåten försämring och risk för äventyrande av normerna gäller vid planläggning. I Göteborgs Stad är den övergripande utbyggnadsinriktningen att staden ska växa genom förtätning och omvandling av redan bebyggda delar av staden. Påverkan på vatten är

redan stor på grund av befintlig stad och enligt förvaltningens erfarenhet är det relativt sällan en detaljplan aktualiserar ovan nämnda förbud. De nya verktyg som föreslås i utredningen kommer därmed sällan till användning. Om nybyggnation föreslås på naturmark eller jordbruksmark är det mer troligt att någon av förbuden aktualiseras. En annan faktor som påverkar om förbuden aktualiseras eller inte är storleken på detaljplaner. I utredningen beskrivs bakgrunden till behovet att möjliggöra skyddsåtgärder utanför planområdet vara kopplat till att planområden ofta är små (så kallade frimärksplaner) och att utrymmet för att vidta skyddsåtgärder då ofta är små (se sida 706 i utredningen). För Göteborgs del anser miljöförvaltningen att utredningen här brister i sitt resonemang. När det gäller små detaljplanerna bedömer förvaltningen att det ofta är låg risk för att de två förbuden överträds i en enskild detaljplan som gäller normal stadsbebyggelse. Detta eftersom små planer utgör en liten del av ett avrinningsområde och påverkan på de vattenförekomster som berörs ofta redan är stor. Eftersom det först är när något av ovan nämnda förbud riskerar att överträdas som bestämmelserna om skyddsåtgärder gäller (både för skyddsåtgärder inom och utanför planområdet) förväntas bestämmelserna sällan bli tillämpliga. Däremot kan många små detaljplaner, som var för sig inte aktualiserar förbuden, kumulativt sett innebära att en miljökvalitetsnormerna blir svårare att nå. Så kan till exempel bli fallet om de små detaljplanerna var för sig skulle innebära små (men inte otillåtna) försämringar, om påverkan på vattenmiljö förblir oförändrad efter utbyggd plan, eller om nödvändiga förbättringsåtgärder inte kommer till stånd. Miljöförvaltningen ser inte att utredningens förslag berör denna utmaning.

Kapitel 10.8 Förtydligade bestämmelser om miljökvalitet i vattenförvaltningsförordningen

Utredningen föreslår ett tydliggörande av kopplingen mellan mål och miljökvalitetsnormer i vattenförvaltningsförordningen. Det införs en ny bestämmelse som tydliggör att målet god vattenstatus uppfylls genom att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten uppnås. Miljöförvaltningen anser att det är bra att kopplingen mellan mål och miljökvalitetsnormer tydliggörs.

Vidare tydliggörs att urban markanvändning är en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst kan bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad. Miljöförvaltningen är positiv till tydliggörandet.

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser om blandningszoner i vattenförvaltningsförordningen. Miljöförvaltningen anser inte att konsekvenserna av denna förändring framgår tillräckligt i konsekvensanalysen. Samma sak gäller de övriga nya undantag som föreslås i utredningen. Vidare kommer det att finnas ett stort behov av tydlig vägledning i samband med ett eventuellt införande av dessa förändringar.

Utredningen föreslår att det i 6 kap. vattenförvaltningsordningen 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 vattenavrinningsperspektiv. Det föreslås vidare att lokala åtgärdsprogram ska fastställas av region- eller kommunfullmäktige.

Miljöförvaltningen anser att det är positivt att det ges ett författningsstöd till att ta fram lokala åtgärdsprogram. Förvaltningen saknar dock en närmare analys och tydliga slutsatser i fråga om föreslagen beslutsnivå i utredningen. Göteborgs Stad arbetar redan med att ta fram lokala åtgärdsprogram för våra huvudavrinningsområden. Programmen kommer inte att antas politiskt utan är tänkta att användas som planeringsunderlag i stadens pågående vattenarbete.

Kapitel 10.12 Frågor för framtida översyn

Miljöförvaltningen delar utredningens syn på brister inom övervakningen av vattenförekomster och instämmer i att det finns behov av förbättrad övervakning av vattenuttag och vattenkvalitet. Förvaltningen delar även utredningens bedömning att det behövs en ökad samordning och samverkan mellan myndigheter inom vattenområdet och att det är viktigt att riksdag och regering tydligt visar den politiska inriktningen för vattenförvaltningsarbetet och bidrar med en långsiktig finansiering av åtgärdsarbetet.

Kapitel 10.13 Behov av informations- och utbildningsinsatser

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning att föreslagna regeländringar bör kombineras med informations- och utbildningsinsatser. För en effektiv och enhetlig tillämpning av reglerna behöver berörda målgrupper få tillgång till information och utbildning i god tid innan regeländringar träder i kraft.

Kapitel 10.14 Behov av nytt vägledningsmaterial och annat stöd vid bedömningen av vattenfrågor vid planläggning och byggande

Miljöförvaltningen delar utredningens bedömning av behov av nytt eller mer samordnat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter. Förvaltningen är framför allt positiv till förslaget att 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.

Peter Berntsson

Marcus Jahnke

Tillförordnad direktör

Avdelningschef