

Yrkande angående remissvar "En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande" (SOU 2023:72)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att stryka följande stycke under rubriken Kapitel 10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar (sid 7) i tjänsteutlåtandets förslag till remissvar:
"Utredningsförslaget bedöms innebära att exempelvis en omställning från verksamhetsområde till bostäder fortfarande kommer innebära att strandskyddet återinträder och att dispens kommer att krävas. Det ser staden som en orimlig hantering. Det kan vara sannolikt att särskild hänsyn behöver tas till skyddsavstånd till vattnet och att återskapa eller förbättra vattendragets stränder eller allmänhetens tillträde till strandzonen i prövningen av en ändrad markanvändning. I den form det nu sker kan det snarare innebära att anspråket för strandskyddet är så stort att bästa möjliga markanvändning ur ett helhetsperspektiv inte kan genomföras. Strandskyddsfrågan kopplat till PBL bör därför ses över ur ett urbant perspektiv så att rimliga krav ställs på skyddsavstånd och allmänhetens tillträde till vatten i planer som berör redan ianspråktagen mark. Det bör i det arbetet övervägas om bestämmelsen om att strandskydd ska återinträda då en detaljplan ersätts med en annan detaljplan i stället ska upphävas - eller att undantaget ges en mer generös utformning."
2. I övrigt bifalla stadsledningskontorets förslag.

Yrkandet

Strandskyddet är till för att säkra allmänhetens tillgång till ständer och vatten och att bevara livsmiljöerna för växter och djur som lever på land och i vatten, i anslutning till strandlinjen. Även i städer är bevarande av biologisk mångfald och att säkra människors tillgång till vattnet en viktig fråga. Vi anser därmed att stadsledningskontorets förslag till remissvar behöver justeras enligt ovan, innan det skickas in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Det är dock viktigt att påpeka att vi i likhet med tjänsteutlåtandet är angelägna om bästa möjliga markanvändning ur ett helhetsperspektiv samt att strandskyddsfrågan även behöver ses över ur ett urbant perspektiv.

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-27

Ärendenummer SLK-2024-00298

Handläggare

Anna Säveskog

Telefon: 031-368 03 90

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72), i enlighet med bilaga 7 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har fått remissen En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet för yttrande. Remissen inkom den 7 mars 2024 och ska besvaras senast den 10 juni 2024. Staden har fått förlängd remisstid till den 12 juni.

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.

Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagna ändringar totalt kommer att innebära en ökad miljönytta och ligger i linje med stadens arbete med att främja en god vattenmiljö. Utifrån nämndernas remissvar föreslår kontoret trots det många synpunkter varav flertalet synpunkter avser förtydliganden som berörda nämnder ser behov av. Vidare avser synpunkterna till exempel definition av dagvatten och underhåll, översiktsplanens innehåll, exploateringsavtal, föreläggande om dagvattenåtgärd, tillämpning av miljö kvalitetsnormer vid planläggning samt lokala och regionala åtgärdsprogram.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen bedömer att lagförslaget bör leda till att hanteringen av miljö kvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning förenklas och att kraven kring dessa frågor blir tydligare och enklare, vilket bör leda till effektivare plan- och byggprocess.

Kontoret bedömer att föreslagna förändringar ökar möjligheten till en förutsägbar planering och minskar risken för överprövade planer. Såväl skyfalls- som dagvattenhantering är frågor som innebär ingripandegrund för Länsstyrelsen om det inte uppfyller kraven i PBL. Att öka möjligheterna att via åtgärder i detaljplaner reglera denna hantering kan bidra till ökade genomförandemöjligheter och minimera riskerna för långa överprövningsprocesser. Förslagen bedöms inte innebära ökade utredningskrav eller liknande i planarbetet då dessa frågor redan idag behöver hanteras.

De förtydliganden som föreslås gällande hänsynstagande till miljö kvalitet 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.

En enklare hantering av planläggning och byggande medför i vissa fall ett utökat ansvar för kommunen som kan komma att påverka kommande kostnadsbild för VA-verksamheten. Att kommunen kan föreläggas att utöka verksamhetsområde för dagvatten i större omfattning än idag kan påverka VA-huvudmannens kostnader vilket i sin tur kan komma att påverka VA-taxan. Det skulle även kunna innebära en märkbar påverkan på VA-taxan med utökat ansvar för skyfall.

Kostnaderna kan till viss del uppstå för att staden kan behöva lösa in privat mark som är strategiskt viktig för dagvatten och skyfallshantering. Förslaget kan även minska andelen säljbar kommunal mark då större ytor behöver avsättas för att ge utrymme för dagvatten- och skyfallsåtgärder inom allmän platsmark samtidigt som det ska finnas tillräckligt utrymme för andra funktioner som ska rymmas inom allmän plats. Till viss del kan ytor över mark och volymer under mark samnyttjas men det kommer inte vara möjligt för alla dagvatten- eller skyfallsåtgärder.

De långsiktiga konsekvenserna av förslaget bedöms som positiva eftersom det bidrar till att minska framtida kostnader kopplat till extremväder. Även de långsiktiga vinsterna förväntas öka då förslaget bidrar till att stärka miljöer som är viktiga för ekosystemtjänster som samhället är beroende av. Samhällsekoniskt kan konstateras att vattendrag levererar viktiga och nödvändiga ekosystemtjänster och ett stärkande av vattendragens kemiska och ekologiska status ger stora värden.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen i betänkandet möjliggör en bättre och mer reglerad hantering av vattenfrågor i stadsplaneringen vilket har stor bäring på att nå såväl nationella som stadens egna miljömål. Utredningens förslag kan bidra i positiv riktning för miljön till en totalt sett bättre hantering av vatten och att miljö kvalitetsnormer nås. Generationsmålet och det klimatstrategiska arbetet bedöms påverkas i positiv riktning. En enklare hantering av planläggning och byggande bedöms kunna bidra till en tydligare samt enklare hantering och planering av dricksvatten, dagvatten och skyfall som gynnar det sociala perspektivet. Den ekologiska dimensionen förväntas stärkas både i ett kort och ett långt perspektiv. Ekosystemtjänster har ofta en positiv inverkan på den sociala dimensionen men i vissa fall kan de konkurrera om samma utrymme.

I de fall den ekologiska och sociala funktionen konkurrerar med varandra kan en starkare reglering som stärker den ekologiska dimensionen av dagvattenåtgärder bidra till att påverka gestaltning av sociala funktioner.

Bilagor

1. Sammanfattning En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)
2. Protokollsutdrag exploateringsnämnden 2024-05-20 § 137
3. Protokollsutdrag kretslopp och vattennämnden 2024-05-22 § § 108
4. Protokollsutdrag miljö- och klimatnämnden 2024-05-21 § 87
5. Protokollsutdrag stadsbyggnadsnämnden 2024-05-21 § 362
6. Protokollsutdrag stadsmiljönämnden 2024-05-17 § 99
7. Yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Ärendet

Ärendet avser remissen En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som Göteborgs Stad har fått för yttrande. Remissen inkom den 7 mars 2024 och ska besvaras senast den 10 juni 2024. Staden har fått förlängd remisstid till den 12 juni.

Beskrivning av ärendet

SOU 2023:72 - En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

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 miljökvalitetsnormerna 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: miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning. Utredningen har analyserat kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljökvalitetsnormerna 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.

I bilaga 6, förslag till yttrande, finns för staden relevanta förslag på författningsändringar kommenterade.

Synpunkter från nämnder

Stadsledningskontoret har skickat remissen till kretslopp och vattennämnden, miljö- och klimatinämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden för yttrande. Remissen skickades även till exploateringsnämnden för kännedom och eventuellt yttrande. Samtliga har svarat på remissen.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden avstår från att ta ställning och översänder exploateringsförvaltningens yttrande i tjänsteutlåtandet som sitt eget till kommunstyrelsen.

Exploateringsnämnden har i sitt uppdrag som stadens markägare, lantmäterimyndighet och i planering och utbyggnad av allmän plats rollen att bygga en robust stad som är anpassad till ett förändrat klimat. I exploateringsavtal och markupplåtelseavtal är det möjligt att ställa krav på exploatörer att genomföra åtgärder för dagvatten samt att de är med och medfinansierar åtgärder som kommunen bygger. Idag saknar kommunen möjligheter att ställa krav och begära finansiering från både exploatörer och befintliga fastighetsägare för skyfallsåtgärder som kommunen genomför. Exploateringsförvaltningen bedömer att förslagen kan bidra till att förenkla och förtydliga

kommunens möjlighet att ställa krav och täcka kostnader för dagvattenåtgärder, samtidigt som nämnden ser att det fortfarande finns en hel del oklarheter kring kravställning, ansvar och finansiering för skyfallsåtgärder. För att ge kommunen tydliga verktyg även för hantering av skyfallslösningar och verktyg för att anlägga och bekosta dessa lyfter förvaltningen att det är önskvärt med ett förtydligande av hur de nya författningsförslagen är tillämpliga på skyfall och som överskrider de krav som ställs på en allmän VA-anläggning.

Kretslopp och vattennämnden

Kretslopp och vattennämnden är i stort positiva till flera av förslagen i remissen. Nämnden anser att den innehåller flera bra förtydliganden, som kan innebära en bättre dagvattenhanteringen för staden, speciellt för ny bebyggelse och planläggning. Även förslagen som rör reglerna om miljö kvalitetsnormer är bra och bidrar till ett mer realistiskt och EU-anpassat regelverk.

Kretslopp och vattennämnden önskar dock tydliggörande i några avseenden. Bland annat gällande extremhändelser i form av skyfall samt var ansvaret för dagvatten generellt går. Nämnden bedömer att föreslagen definition av dagvatten inklusive skyfall medför konsekvenser gällande fördelningen av ansvar och skyldigheter för olika parter, vilket behöver tydliggöras. Förslag på möjligheten att förelägga fastighetsägare att utföra dagvattenåtgärder anser nämnden är bra. Nämnden är positiv till att dagvatten definieras, men definitionen innebär också, enligt nämndens tolkning, att dagvatten inte längre blir en del av avloppsbegreppet, medan dränvatten fortfarande är det. Definitionen innebär i sin tur även att skyfall tolkas som dagvatten, vilket kan få stora konsekvenser för VA-kollektivet, exempelvis kan det innebära en märkbar påverkan på VA-taxan.

Miljö- och klimatnämnden

Miljö- och klimatnämndens synpunkter har avgränsats till framför allt de delar som rör miljö kvalitetsnormer och miljöbalken. Nämnden har även tittat på de delar av förslag till dagvattenbestämmelser som berör nämndens verksamhet.

Miljö- och klimatnämnden är positiv till många av de förslag som förs fram i utredningen. Nämnden 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. Miljö- och klimatnämnden 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.

Miljö- och klimatnämnden 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. Nämnden 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.

Miljö- och klimatnämnden ser positivt på att utredningens förslag förtydligar att planläggning inte får orsaka en otillåten försämring eller äventyra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Nämnden 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. Nämnden ser inte heller att utredningen berör utmaningen med kumulativa effekter från små detaljplaner som var för sig inte aktualiserar försämrings- eller äventyrandeförbuden.

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

Miljö- och klimatanämnden 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.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden är sammantaget positiv till förslagen som utredningen för fram. Nämnden lyfter att det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen och bedömer att förändringarna kommer leda till nya möjligheter och skyldigheter i planprocessen vilket kommer att kunna ge nya och ofta bättre förutsättningar i planeringsarbetet. Nämnden ser även positivt på utredningens förslag att möjliggöra att planläggning och urban markanvändning i allmänhet ska kunna vara skäl för undantag från kvalitetskraven i miljökvalitetsnormerna.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det är viktigt att i utredningen tydliggöra förslagets konsekvenser bredare gällande ansvarsfördelning avseende tillsynsfrågor, påverkan på andra processer kopplat till stadsplaneringen samt påverkan på gällande rättspraxis.

Nämnden anser att de åtgärder som föreslås behöver samordnas med utredningen ”Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna”, där exempelvis högvattenfrågor kommer att hanteras. Samordnade beslut om eventuella lagstiftningsförändringar möjliggör en rimlig och effektiv hantering av vattenfrågor samlat.

Stadsbyggnadsnämndens kommentarer kring förslagen i övrigt rör exempelvis förtydligande kring översiktsplanens innehåll, möjlighet till skyddsåtgärder, förslagen legaldefinition av dagvatten, undantag från miljökvalitetskrav och återinträdande av strandskydd.

Stadsmiljönämnden

Stadsmiljöförvaltningen har granskat utredningen utifrån de ändringar som föreslås i miljöbalken. Stadsmiljönämndens bedömning är att föreslagna ändringar kommer att innebära ökad miljönytta och ligger i linje med stadens arbete med att främja en god vattenmiljö och ser därför positivt på föreslagna ändringar.

Ny nationell klimatanpassningsstrategi och statlig utredning

En uppdaterad nationell klimatanpassningsstrategi, Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning, presenterades den 20 mars 2024. I samband med detta tillsättes också en statlig utredning, *Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna*, som ska analysera och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning för att effektivisera klimatanpassningsarbetet. Här ingår också att identifiera möjliga finansieringsmodeller för att långsiktigt fördela kostnaderna mellan de aktörer som drar nytta av

klimatanpassningsåtgärden. Som ett led i kommunstyrelsens samordningsuppdrag har stadsledningskontoret med stöd av berörda förvaltningar tagit fram utredningsunderlaget Utmaningar med att genomföra översvänningsåtgärder som beslutades i kommunstyrelsen 2023-05-17 § 410. Stadsledningskontoret skickade in en skrivelse (dnr 0119/22) till Regeringskansliet och Klimat- och näringslivsdepartementet avseende en statlig offentlig utredning för klimatanpassning, med fokus på översvänningsrisker, vilket hörsammats och lagts till grund för den statliga utredningen som nu tillsätts.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret är positivt till att den omfattande utredningen har genomförts och bedömer att förslagen i utredningen generellt är positiva. Det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen. Utifrån nämndernas remissvar föreslår kontoret trots det många synpunkter. Flertalet synpunkter avser förtydliganden som berörda nämnder ser behov av. Vidare avser synpunkterna till exempel definition av dagvatten och underhåll, översiktsplanens innehåll, exploateringsavtal, föreläggande om dagvattenåtgärd, tillämpning av miljökvalitetsnormer vid planläggning samt lokala och regionala åtgärdsprogram.

Göteborgs Stad noterar att utredningen inte fullt ut hanterat de otydligheter som finns gällande ansvar, rådighet och finansieringsmodeller för att hantera skyfall. Det kan finnas behov av att avvakta med lag- och författningsförändringarna för detta så att de i utredningens föreslagna förändringar kan sammanvägas och konsekvensbeskrivas tillsammans med de förslag som kommer att tillkomma i SOU Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna som ska redovisas senast den 30 april 2025.

Kontorets bedömning är att föreslagna ändringar totalt kommer att innebära en ökad miljönytta och ligger i linje med stadens arbete med att främja en god vattenmiljö.

Stadsledningskontorets synpunkter framgår i sin helhet i bilaga 6.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

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 detaljplaneläggning 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 äventyrandeförbud 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 miljö kvalitetskraven för vattenmiljö utökas för att bättre återspegla de undantag från miljö kvalitetskraven 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 nyttan/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 miljö kvalitetsnormgiv-

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 vanläggning, 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 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.

§ 137 Ärendenummer EXF-2024-00613

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Beslut

Enligt exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande:

1. Exploateringsnämnden avstår från att ta ställning i förslaget om enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande och översänder exploateringsförvaltningens yttrande i tjänsteutlåtande som sitt eget till kommunstyrelsen.
2. Exploateringsnämnden justerar ärendet omedelbart.

Justering

Omedelbar justering

Handling

Exploateringsförvaltningens tjänsteutlåtande 2024-04-23

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2024-05-22

Vid protokollet

Sekreterare

Hanna Jansson

Ordförande

Robert Hammarstrand (S)

Justerande

Patrik Höstmad (D)



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: 2024-05-22

§ 108 0226/24

Remissvar – En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande

Beslut

Enligt förvaltningens förslag:

Kretslopp och vattennämnden antar yttrandet som sitt eget och översänder det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Handling

Förvaltningen har 2024-05-13 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2024-05-22

Vid protokollet

Sekreterare

Emma Stadenfeldt

Ordförande

Justerande

Jöran Fagerlund

Arne Brorsson



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: 2024-05-21

§ 87 Dnr MKN-2024-6534

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

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.

Handlingar

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2024-05-10 med bilaga.

Handlingar skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2024-05-21

Vid protokollet

Sekreterare

Sara Alander

Ordförande

Karin Pleijel (MP)

Justerande

Tomas Holst (D)

Justering av protokollet har tillkännagivits genom anslag på kommunens anslagstavla 2024-05-22.



§ 362 Ärendenummer SBF-2024-00382

Svar på remiss rörande betänkande av utredningen om Vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72 En enklare vattenhantering vid planläggning och byggande)

Beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till kommunstyrelsen som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Jörgen Fogelklou (SD) deltar inte i beslutet.

Skäl till beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2024-04-19.

Beslutsgång

Ordföranden föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

§ 99 Ärendenummer SMF-2024-00906

Svar på remiss gällande en enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande SOU 2023:72

Beslut

1. Stadsmiljönämnden tillstyrker förslaget utifrån stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande
2. Stadsmiljönämnden översänder stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som stadsmiljönämndens eget yttrande
3. Stadsmiljönämnden justerar ärendet omedelbart

Justering

Omedelbar justering

Handlingar

Stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande med tillhörande bilagor:

1. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)
2. Stadsledningskontoret remissmissiv

Protokollsanteckning

Ordföranden finner att det endast finns ett förslag till beslut, nämligen stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande och finner bifall.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Datum: 2024-05-27

Ärendenummer: SLK-2024-00298

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: li.spn@regeringskansliet.se

Diarienummer: LI2023/03629

Göteborgs Stads yttrande över Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Göteborgs Stad är positiv till att den omfattande utredningen har genomförts och bedömer generellt att förslagen i utredningen är positiva. Det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen.

Utifrån stadens nämnders synpunkter vill staden ändå lämna ett antal kommentarer. Flertalet synpunkter avser förtydliganden som berörda nämnder ser behov av. Vidare avser synpunkterna till exempel definition av dagvatten och underhåll, översiktsplanens innehåll, exploateringsavtal, föreläggande om dagvattenåtgärd, tillämpning av miljö kvalitetsnormer vid planläggning samt lokala och regionala åtgärdsprogram.

Göteborgs Stad noterar att utredningen inte fullt ut hanterat de otydligheter som finns gällande ansvar, rådighet och finansieringsmodeller för att hantera skyfall. Det kan finnas behov av att avvakta med lag- och författningsförändringarna för detta så att de i utredningens föreslagna förändringar kan sammanvägas och konsekvensbeskrivas tillsammans med de förslag som kommer att tillkomma i SOU Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna som ska redovisas senast den 30 april 2025.

Göteborgs Stad bedömer att föreslagna ändringar totalt kommer att innebära en ökad miljönytta och ligger i linje med stadens arbete med att främja en god vattenmiljö.

Kapitel 10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

I plan- och bygglagen (PBL) och lagen om allmänna vattentjänster föreslås 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.

Definition av termen dagvatten

Göteborgs Stad delar utredningens beskrivning av de utmaningar som finns kopplat till dagens reglering respektive avsaknad av reglering av dagvatten. Det är en brist att det idag till viss del är otydligt vad som faktiskt avses med dagvatten och till viss del är även gränsdragningen mot traditionellt avloppsvatten otydlig. Definitionen av dagvatten som föreslås (1 kap 4§ PBL) lyder: ”Regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”. Staden 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. Det är dock oklart vad det egentligen kan komma att

innebära att samma definition inte föreslås införas i miljöbalken, som är den lagstiftning som hanterar denna typ av anläggningar tillsynsmässigt. En situation där dagvatten är en egen juridisk vattenkategori i vissa lagstiftningar men inte i andra kan uppstå och det behöver tydliggöras vad det kan leda till.

Göteborgs Stad ser en del problematik med den förändring som föreslås i lagen om allmänna vattentjänster avseende begreppet avlopp. 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. Staden ser därför en risk med att låta dränvatten fortsatt definieras som avlopp och bedömer att förslaget riskerar att urholka kommunernas verktyg i arbetet med att minska tillskottsvatten orsakat av dränvatten.

Utredningen lyfter 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. Staden 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.

Göteborgs Stad tolkar alltså förslaget som att dagvatten inte längre blir en del av avloppsbegreppet medan dränvatten fortfarande är det. Definitionen innebär i sin tur även att skyfall tolkas som dagvatten. Både dagvatten och dränvatten avleds till de allmänna dagvattenledningarna och det finns en risk för utmaningar i tolkningen gällande avledning om vilket vatten som ska avledas till dagvattennätet samt vilket som ska avledas till spillvatten-/avloppsnätet. Definitionen av dagvatten inkl. skyfall medför konsekvenser gällande fördelningen av ansvar och skyldigheter för olika parter, vilket inte är tydliggjort i utredningen. Till exempel kan VA-huvudmannen anses få ett avvattningsansvar genom definitionen av dagvattenhantering något som utgör en skillnad enligt nuvarande reglering där VA-huvudmannen enbart ansvarar för bortledning av det avvattnade vattnet. Staden önskar utförligare beskrivning av konsekvenser av att lyfta ut dagvatten ur avlopp, likaså varför dränvatten fortsatt ska definieras som avloppsvatten.

Det bör även tydliggöras hur föreslagen definition påverkar exempelvis regler i Boverkets byggregler (BBR). Det är till exempel oklart om definitionen kan komma att innebära ett minskat tillämpningsområde för föreskrifterna om dagvatten i Boverkets byggregler (se till exempel 6:642 BBR ff).

Definition av termen underhåll

I 1 kap 4 § PBL föreslås legaldefinitionen "underhåll" ändras från att avse åtgärder på en byggnad till att avse en allmän plats eller ett byggnadsverk. Termen byggnadsverk definieras i samma bestämmelse som en byggnad eller annan anläggning.

Staden är positiv till justeringen utifrån rådighet att ställa krav på fortsatt funktion av till exempel dagvattenhantering på allmän platsmark. Det är positivt att även allmän plats inbegrips i underhållsbegreppet. Av gällande praxis framgår samtidigt att begreppet anläggning omfattar de flesta konstruktioner i samhället, dock inte skyltar och ljusanordningar som regleras särskilt i PBL (MÖD 2015:42).

Det behöver tydliggöras hur ändringen kan påverka skyldigheten att utöva tillsyn över underhåll av byggnadsverk, enligt 8 kap. 13-16 §§ PBL.

Kapitel 10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

I 2 kap. 6 § PBL föreslås tillägget att ”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 *möjligheterna att hantera dagvatten.*”

Göteborgs Stad är positiv till tillägget, men önskar även att förslaget mynnar ut i tydligare planbestämmelser för just utformning, placering och hantering av ytor och anläggningar för dagvatten och skyfall. Det är generellt ett bra förslag som kan lyfta vattenfrågans vikt i stadsplaneringen. Inga ändringar planeras i 9 kap. 30 § PBL vilket kan komma att innebära att ansökan om bygglov bara ska prövas mot p 6 utanför detaljplanerat område. Vad detta innebär är oklart och behöver belysas.

Det har avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen att om en prövning av om en åtgärd innebär en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL idag - ska den prövningen innefatta om dagvattenhanteringen kan komma att innebära en betydande olägenhet för omgivningen. Genom att frågan om dagvatten regleras särskilt i 2 kap. 6 § PBL kan det finnas en risk för att dagvattenhanteringen inte längre ska anses vara en del av prövningen i 2 kap. 9 § PBL.

Eftersom placering och utformning av byggnaden kan påverka dagvattenhanteringen inom fastigheten bör det övervägas om 2 kap. 6 § p 6 också bör vara en del av prövningen inom detaljplanerat område. Det bör oavsett detta också utredas hur krav på redovisning av dagvattenlösningar ska fördelas mellan bygglov och startbesked.

10.4.3 Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll

I 3 kap. 4 § PBL förtydligas att det ska framgå av en översiktsplan hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken. Göteborgs Stad är positiv till förtydligandet. Formuleringen tydliggör hur översiktsplanen ska hantera reglerna om miljö kvalitetsnormer på ett bättre sätt än nuvarande formulering som anger att översiktsplanen ska redovisa hur kommunen anser att miljö kvalitetsnormerna ska följas.

I 3 kap. 5 § PBL införs ett krav på att det av översiktsplanen ska framgå om den avviker från en havsplan för havsområdet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen. Detta är att betrakta som en viss skärpning av dagens situation men det är tveksamt vilken praktisk betydelse förslaget har. Göteborgs Stad ser att ett alternativ skulle kunna vara att se över om detta tydligare kan vara en del av länsstyrelsens synpunkter om ingripandegrunder. Länsstyrelsen ska redan i dagsläget samordna statliga synpunkter och ska i sitt granskningsyttrande till översiktsplanen ange vad de anser avviker. Göteborgs Stad anser att det behöver förtydligas vad det skulle innebära om en översiktsplan avviker från havsplanen när det gäller val av planförfarande, vem och vilka som har klagorätt med mera.

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

I 4 kap. 12 § PBL införs dels möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet för miljökvalitetsnormer vatten, dels möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten. Här anges också i underlaget att sådana skyddsåtgärder som avses ska kunna vidtas utanför planområdet.

I 4 kap. 14 § PBL görs två ändringar som utökar 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 och att första punkten avser även anläggningar för dagvattenhantering. Det innebär att kommunen vid behov kan ställa krav på att den aktuella skyddsåtgärden för vatten ska ha vidtagits innan lov eller startbesked ges.

I 4 kap. 16 § PBL 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 miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken.

I 4 kap. 42 § PBL införs en möjlighet att med områdesbestämmelser reglera skyddsanordningar för att motverka en sådan otillåten påverkan på vattenmiljön som strider mot försämrings- och äventyrandeförbudet.

Göteborgs Stad anser att 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.

Staden är positiv till förslagen som bland annat innebär att lov och startbesked kan behöva invänta en väl genomförd beskrivning av hur dagvatten är tänkt att hanteras i berört område. Staden är även positiv till att förslagen ger kommunen möjlighet att bestämma skyddsåtgärder, besluta om att lov eller startbesked får ges endast under förutsättning att en anläggning för dagvattenhantering har kommit till stånd samt bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten eller vattenbrist. Förslagen är positiva speciellt sett till vikten av att kunna visa på att tillräcklig rening av dagvatten och motverkande av översvämning kan åstadkommas - för att planen ska kunna anses leda till en lämplig markanvändningen i plan- och bygglagens mening och därmed inte riskera att överprövas. Det kan vara väl motiverat med sådana skyddsåtgärder i områden där exempelvis reningsgraden eller platsen för vattenhantering är avgörande för om markanvändningen är lämplig. Det kan också vara motiverat att inte reglera, för att på så sätt lämna till senare skeden att bedöma vad som är mest lämpligt eller den då bästa tekniken.

Staden är även positiv till möjligheten att kunna införa skyddsåtgärder vid planläggning för att motverka eller förebygga brist på vatten.

10.4.5 Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll avseende frågor om miljö kvalitet vid planläggning

I 3 och 5 kap. PBL görs följdändringar avseende länsstyrelsens uppgifter vid planläggning som en följd av ändrade bestämmelser om miljö kvalitet i 2 kap. 10, 3 kap. 4 och 4 kap. 12, 14 och 16 §§ PBL.

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 miljö kvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken med stöd av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. Göteborgs Stad ser positivt på att det förtydligas att det är länsstyrelsen som är statens representant gentemot staden avseende även vattenfrågorna, det underlättar arbetet i planprocessen och tydliggör rollfördelningen.

10.4.6 Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse

Bestämmelsen om exploateringsavtal i 6 kap. 40 § PBL föreslås ändras så att en byggherre eller fastighetsägare även kan vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Det krävs dock att åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras och att byggherrens eller fastighetsägarens åtagande står i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Dagvattenproblematik är komplext och omfattar ofta ett större område än ett enskilt planområde. Staden anser att det behöver tydliggöras hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till 6 kap. 42 § PBL som anger att ett exploateringsavtal inte får avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning. Den begränsar alltså möjligheterna att avtala om ersättning för åtgärder som omfattar områden utanför det för ärendet aktuella planområdet, om inte planområdet ingår i en etappvis utbyggnad.

Staden vill lyfta att det kan krävas ett större helhetsgrepp om frågan för att komma till rätta med ett områdes dagvattenproblematik. Eftersom det inte är lämpligt att låta dagvattenfrågan styra storleken på ett planområde är detta en bra åtgärd - men det är viktigt att helheten enligt ovan bedöms för att uppnå en funktionalitet i förslaget.

I exploateringsavtal och markupplåtelseavtal är det idag möjligt att ställa krav på exploatörer att genomföra åtgärder för dagvatten och att medfinansiera åtgärder som kommunen bygger. Idag saknar dock kommunen möjligheter att ställa krav och begära finansiering från både exploatörer och befintliga fastighetsägare för skyfallsåtgärder som kommunen genomför men som ger nytta både för nya exploateringar och befintlig bebyggelse. Detta försvårar möjligheten att klimatsäkra staden samtidigt som skattekollektivet får stå för hela kostnaden. Staden bedömer att förslagen som utredarna presenterar kan bidra till att förenkla och förtydliga kommunens möjligheter att ställa krav och täcka kostnader för dagvattenåtgärder, samtidigt som det fortfarande finns en hel del oklarheter kring kravställning, ansvar och finansiering för skyfallsåtgärder.

I utredningen kan det i vissa delar tolkas som att lämnade författningsförslag även ska vara tillämpliga på regnintensitet som överskrider VA-huvudmannens ansvar, men användningen av begreppen dagvatten och skyfall gör det svårt att tolka vad som menas och det är önskvärt att detta förtydligas.

Ett exempel på oklar användning av begreppen dagvatten respektive skyfall presenteras i texten nedan och kommer från sidan 672 i utredningen: ”.....*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.....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...*”

Här används begreppen dagvatten och skyfall på ett sätt som gör det svårt att tyda om det är möjligt att ställa krav på skyfall. Dels lyfts möjligheten att ställa krav på åtgärder för skyfall samtidigt som de åtgärder som exemplifieras endast är behjälpliga vid mindre regnintensitet, vilket vanligtvis benämns som dagvatten.

10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt

I 8 kap. 9 § PBL föreslås tillägget ”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 *det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skälig utsträckning hantera dagvatten.*”

8 kap. 9 § PBL tillämpas vid lovprövningen såväl inom som utanför detaljplanerat område (9 kap. 30 och 31 §§ PBL). Staden vill påpeka att dagvattenhanteringen på en obebyggd tomt redan idag regleras genom bestämmelsens p 2.

Göteborgs Stad är generellt positivt inställd till tillägget då det kan ge möjligheter att ställa krav på den som avser exploatera en tomt att ta fram mer utredningsmaterial gällande förutsättningar för vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering i tidigt skede. Vad ”skälig utsträckning hantera dagvatten” innebär kan dock bli svårt att avgöra.

Förslaget innebär att man redan under bygglovsprövningen även måste pröva tomtens lämplighet när det kommer till dagvattenhantering. Idag regleras dagvattenhanteringen i Boverkets byggregler och är därmed ett tekniskt egenskapskrav som främst provas inför startbesked. Då dagvattenlösningen ofta innehåller olika tekniska lösningar anser staden att det bör förtydligas hur kommunerna skiljer på det som ska redovisas inför lov/förhandsbesked respektive startbeskedet samt om man skiljer på prövningen inom och utom detaljplanerade områden.

10.4.10 Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande

Regleringen i miljöbalken av regeringens roll i hanteringen av frågor om miljökvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen tas bort. Utredningen föreslår i stället att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 15 §§ PBL ändras så att regeringen får planförelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken överträds. Detta är en ny ingripandemöjlighet för regeringen som staden anser är svårt att bedöma effekten av. Det kan dock konstateras att det är oklart hur sådana planer som föreläggs ska genomföras, exempelvis avseende fördelningen av kostnadsansvaret för framtagandet av en sådan plan. Detta behöver förtydligas.

Kapitel 10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

I 17 kap. 18 g § 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. I lagen om införande av miljöbalken föreslås även 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 prövats särskilt.

Återinträdandet av strandskydd är en försvårande faktor i stadsplaneringen i den urbana miljön. I Göteborg är det framför allt i arbetet med att ställa om områden längs vattendragen från verksamhetsinriktad markanvändning till blandstad med mer grönska och ökad tillgänglighet till vattnet som denna problematik uppkommer. Staden har flera exempel där det i centrala staden har inträtt strandskydd på ett sätt som motverkar en rimlig markanvändning. Det inte bara försvårar ett genomförande utan det kan också hindra en stadsutveckling i området om en dispens inte beviljas. Det är därför önskvärt att se över dessa regler, men staden anser att det som föreslås i utredningen inte kommer åt det problem som finns kring frågan.

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska återinträda vid nya planer om de ersätter en plan där ändamålet med det nya planområdet är detsamma som i den äldre planen. I betänkandet kan vidare utläsas att samma ändamål avser att området i stort får samma användning i den nya planen som den äldre. Poängen med en sådan ändring är tveksam då en ny plan med samma typ av användning som en gammal är ovanlig och om sådana ändringar i markanvändningen som planeras kan det göras i en så kallad ändringsplan inom vilket strandskyddet inte återinträder.

Utredningsförslaget bedöms innebära att exempelvis en omställning från verksamhetsområde till bostäder fortfarande kommer innebära att strandskyddet återinträder och att dispens kommer att krävas. Det ser staden som en orimlig hantering. Det kan vara sannolikt att särskild hänsyn behöver tas till skyddsavstånd till vattnet och att återskapa eller förbättra vattendragets stränder eller allmänhetens tillträde till strandzonen i prövningen av en ändrad markanvändning. I den form det nu sker kan det snarare innebära att anspråket för strandskyddet är så stort att bästa möjliga markanvändning ur ett helhetsperspektiv inte kan genomföras. Strandskyddsfrågan kopplat till PBL bör därför ses över ur ett urbant perspektiv så att rimliga krav ställs på skyddsavstånd och allmänhetens tillträde till vatten i planer som berör redan ianspråktagen mark. Det bör i det arbetet övervägas om bestämmelsen om att strandskydd ska återinträda då en detaljplan ersätts med en annan detaljplan i stället ska upphävas - eller att undantaget ges en mer generös utformning.

En annan oklarhet i dagens situation kopplat till strandskydd är att det inte går att söka strandskyddsdispens i förväg, innan planen vunnit laga kraft, vilket gör att det är svårt att fullt ut bedöma om planen är genomförbar.

Kapitel 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

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. Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning att den uppgiften inte ska läggas på VA-huvudmannen.

Göteborgs Stad 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. Det är dock oklart vem det är som ska göra denna typ av förelägganden i kommunens organisation och det kan här föreligga en gränsdragningsproblematik mellan exempelvis miljöbalken och plan- och bygglagen. Utredningen hänvisar till att det är kommunstyrelsen som ska delegera ansvaret, men staden anser att utredningen, utifrån syftet med förslaget, behöver resonera tydligare kring om det är plan- och bygglovsmyndigheten eller miljömyndigheten som normalt bör hantera denna fråga. Detta med tanke på att detta är att betrakta som en ny myndighetsfråga jämfört med idag.

Kommunens vattentjänstplan ska vara vägledande vid ett föreläggande. Det ser staden i grunden positivt på men med de nyligen framtagna vattentjänstplanerna som finns i Sverige idag och vad de ska innefatta – blir den vägledningen i nuläget utmanande.

Tillägget att dagvattenhantering ska ordnas i ett större sammanhang (6 § i LAV) kan, tillsammans med en ny skyldighet att upprätta förbindelsepunkt för dagvatten innebära att en ytterligare skyldighet att inrätta verksamhetsområde för dagvatten kommer att vila på VA-huvudmannen. Staden anser att detta är intressant att utreda ytterligare och konsekvenserna bör tydliggöras.

Det är bra att kunna förelägga en fastighetsägare att utföra dagvattenåtgärder inom fastigheten. Ersättningsregeln som ger fastighetsägaren rätt till ersättning för skadan föreläggandet medfört, i det fall det går utöver dennes ordinarie ansvar, kan medföra en osäkerhet för hur stora åtgärder som det går att förelägga om. Staden ser ett behov av förtydligande.

10.6.3 Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter

I lagen om allmänna vattentjänster föreslås (6 e §) ett införande av ett krav på kommunen eller VA-huvudmannen att ansöka om skydd av vattenområdet enligt 7 kap. miljöbalken hos länsstyrelsen eller att kommunen beslutar om skydd av vattenområdet. Det gäller i de fall det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt över en viss storlek. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa ett tillräckligt skydd av sådana vattentäkter som enligt vattendirektivet ska ha ett erforderligt skydd.

Göteborgs Stads bedömning är att detta kommer att vara ett bra stöd till VA-huvudmän som vill inrätta vattenskyddsområden men stöter på motstånd hos andra intressenter. Havs- och vattenmyndighetens *Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområde* (2021:4) behöver anpassas till lagförslaget angående vad som menas med "tillräckligt skydd".

Generellt är det positivt att värna allmänna vattentäkter, särskilt beaktat att ett förändrat klimat kan leda till både mer och mindre vatten i perioder.

10.6.4 Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist

I lagen om allmänna vattentjänster föreslås tillägget ”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.”

Att kunna kombinera ett föreläggande om begränsning i användningen av dricksvatten vid vattenbrist med ett hot om vattenavstängning anser staden är bra eftersom förbudet då kan göra nytta.

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

Göteborgs Stad 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. Staden 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.

10.7.2 Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljö kvalitet vid planläggning

Dagens formulering i 2 kap. 10 § PBL, ”Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas”, föreslås ersättas med:

”Vid planläggning enligt denna lag ska bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. 3 a och b §§ miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § miljöbalken tillämpas.” (2 kap. 10 § PBL).

Göteborgs Stad 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 § PBL 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.

Staden 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 staden att utredningens förslag riskerar att göra det svårare för kommunen att jobba för förbättrad vattenstatus. Det är positivt att förtydliga hur plan- och bygglagen ska förhålla sig till reglerna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken. Föreslagen formulering är dock till viss del otydlig och svårtolkad ur ett vattenperspektiv, även om den är bättre. Andra ändringar införs visserligen som sammantaget ger en större tydlighet,

men det kan fortfarande anses föreligga en oklarhet kring vad paragrafen egentligen avser och det kan antas att detta får klargöras i den framtida tillämpningen.

Ett skäl till att en annan tydligare formulering kan vara svår - är att paragrafen hänvisar till samtliga gällande miljökvalitetsnormer. Det vill säga inte bara de för vatten utan även de för luft och buller, varför formuleringen behöver vara allmän. En fråga som inte utretts eller konsekvensbeskrivits är om och hur föreslagen ändring riskerar att påverka hanteringen av dessa frågor i planeringen och den rättsliga hantering av detsamma som för dessa frågor kommit att bli praxis via rättsfall.

I sammanhanget vill staden 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 miljökvalitetsnormerna 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 miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs, eller riskera att inte följas i framtiden.” (se Åtgärdsprogram för vatten 2022-2027, Västerhavets vattendistrikt sida 12). Mot bakgrund av det ser staden att utgångspunkten är 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, har kommunen 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.

Staden är positiv till att utredningens förslag, i jämförelse med nuvarande, 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 den redan bebyggda delen av staden. Påverkan på vatten är redan stor på grund av befintlig stad och enligt stadens 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). Göteborgs Stad anser att utredningen brister i sitt resonemang. När det gäller små detaljplaner bedömer staden 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 tillämpbara. 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. Göteborgs Stad ser inte att utredningens förslag berör denna utmaning.

I vattenförvaltningsförordningen införs ändringar och förtydliganden kring undantag från miljökvalitetsnormerna. Exempelvis införs förslag om så kallade blandningszoner, undantagsmöjligheter för utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten.

Viktiga förändringar är dock också att en vattenförekomst ska klassas som kraftigt modifierad om den på grund av mänsklig verksamhet ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och de hydromorfologiska förändringar som behövs för att nå god status kan antas påverka urban markanvändning negativt på ett betydande sätt.

Det tydliggörs vidare att åtgärder kan vidtas som innebär undantag från det så kallade försämrings- och äventyraförbudet om planläggningen behövs för att tillgodose ett allmänt intresse av större vikt eller innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för en hållbar utveckling uppväger nackdelarna med planen.

Ur ett urbant perspektiv anser staden att det är positivt att möjligheten till olika typer av undantag utökas och att stadsutveckling och befintliga stadsmiljöer blir mer naturliga skäl för undantag.

Staden har tidigare, i såväl andra utredningar och remisser som i dialoger med staten, påpekat att miljökvalitetsnormerna, som de idag är utformade och tillämpas, är svårhanterliga i en urban miljö. Särskilt vid nyplanering. Reglerna som är mycket komplexa, strävar generellt mot att skapa en större naturlighet i vattendragen, vilket är positivt. Samma förväntningar, eller regler och krav på åtgärder kan inte gälla i en urban miljö som i en mer naturlig eller markanvändningsmässigt ianspråktagen miljö. Även i urbana miljöer ska naturligtvis en så hög ekologisk status som möjligt åstadkommas, men möjligheterna till vissa typer av åtgärder är mer begränsade utrymmesmässigt och hänsyn behöver också i hög grad tas till andra värden och funktioner som redan ianspråktagen mark, kulturmiljövärden eller vattendragens funktion för exempelvis klimatanpassning eller som markavvattningsföretag.

Omställning av markområdena runt vattendragen kan i urbana områden vara en viktig del i att driva på arbetet med att investera i att förbättra situationen för vattendragen. Planarbete och stadsutveckling i allmänhet kan i många fall vara ett sätt att säkerställa en förbättring genom att exempelvis skapa ekologiska kantzoner, möjliggöra bättre dagvattenrening, samt säkerställa mindre hårdgjord mark. Staden anser att åtgärdskraven behöver vara rimliga så att den stadsutveckling som behövs sett ur andra perspektiv ändå kan genomföras och en, totalt sett rimlig markanvändning säkerställas.

Det är ur samma perspektiv bra att byggskedet kan undantas från kvalitetskrav då sådan, ofta kortvarig, påverkan kan vara nödvändig för en framtida bättre situation för vattendraget.

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

I 5 kap. miljöbalkens föreslås en ny bestämmelse, §3b, som innebär att planläggande myndighet i samband med planläggning ska kunna inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet. Detta 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. Det kan handla om situationer där utredningen vid planläggningen visar på andra omständigheter som har betydelse för hur vattenförekomsten bör vara klassad och vilka miljökvalitetsnormer som bör fastställas.

Staden ser positivt på att denna möjlighet förtydligas då stadsutvecklingen inte sällan driver på utredningar och ger ny och bättre kunskap om situationen i ett område liksom vilka förutsättningar som finns.

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. Göteborgs Stad anser att det är bra att kopplingen mellan mål och miljökvalitetsnormer tydliggörs. Staden är positiv till att utredningen tydliggör 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. Göteborgs Stad 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.

10.8.8 Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram

I det fall det behövs för att uppnå en miljökvalitetsnorm föreslår utredningen att det i 6 kap. vattenförvaltningsordningen införs en ny möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram för regionen, kommunen eller kommuner tillsammans. Program med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsperspektiv. Det föreslås vidare att lokala åtgärdsprogram ska fastställas av region- eller kommunfullmäktige. Staden är positiv till förslaget och det kan ge stöd för det arbetssätt som staden redan till stor del har genom "Åtgärdsplan för god vattenstatus" som har antagits av kommunfullmäktige.

Göteborgs Stad anser att det är positivt att det ges ett författningsstöd till att ta fram lokala åtgärdsprogram. Staden saknar dock en närmare analys och tydliga slutsatser i fråga om föreslagen beslutsnivå i utredningen. Utifrån Åtgärdsplan för god vattenstatus arbetas nu lokala åtgärdsprogram fram för våra huvudavrinningsområden. Programmen kommer inte att antas politiskt utan är tänkta att användas som planeringsunderlag i stadens pågående vattenarbete.

Denna typ av åtgärdsprogram är viktiga för åtgärdsarbetet i den befintliga staden men också ur ett planeringsperspektiv, dels för att det kan visa på vattnets markanspråk i stadsmiljön, dels just för att det visar på det arbete som behöver ske i den befintliga staden. På så sätt visas på helheten i åtgärdsarbetet och enskilda detaljplaners del i det kan bli tydligare och enklare att förhålla sig till. Så är exempelvis fallet rörande miljökvalitetsnormer för luftkvalitet, där befintliga åtgärdsprogram genom att ange mer geografiskt övergripande åtgärder gör det lättare att sätta enskilda detaljplaner i relation till hela åtgärdsarbetet vilket i sin tur underlättar framdriften i planarbetet.

Kapitel 10.12 Frågor för framtida översyn

Göteborgs Stad delar utredningens syn på brister inom övervakningen av vattenförekoster och instämmer i att det finns behov av förbättrad övervakning av vattenuttag och vattenkvalitet. Staden 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

Göteborgs Stad 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

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning av behov av nytt eller mer samordnat vägledningsmaterial från berörda statliga myndigheter. Staden 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.

Göteborgs kommunstyrelse