

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-04-19

SBN 2024-05-21

Diarienummer SBF 2024-00382

Handläggare: Martin Knape

Telefon: 031- 368 19 07

E-post: martin.knape@stadsbyggnad.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

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

Sammanfattning

Regeringen beslutade 2021 att tillsätta en utredning med uppdrag 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 miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen.

Sammantaget ställer förvaltningen sig positiv till förslagen som utredningen för fram. Det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen. Förändringarna kommer leda till nya möjligheter och skyldigheter i planprocessen vilket kommer att kunna ge nya och ofta bättre förutsättningar i planeringsarbetet. Det är också bra att möjliggöra att planläggning och urban markanvändning i allmänhet ska kunna vara skäl för undantag från kvalitetskraven i miljökvalitetsnormerna.

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.

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

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

Bedömning ur ekonomisk dimension

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 kommer leda till ökade genomförandemöjligheter och minimera riskerna för långa överprövningsprocesser.

Samhällsekonomiskt kan konstateras att vattendrag levererar viktiga och nödvändiga ekosystemtjänster och ett stärkande av vattendragens kemiska och ekologiska status ger stora värden till staden.

Förslagen bedöms inte innebära ökade utredningskrav eller liknande i planarbetet då dessa frågor redan idag behöver hanteras, men är svåra att reglera i detaljplanerna vilket är målet med utredningen att åtgärda.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslagen i betänkandet bedöms möjliggöra en bättre och mer reglerad hantering av vattenfrågor i stadsplaneringen vilket har stor bäring på att nå såväl nationella som stadens egna miljömål. Sammantaget bedöms förslagen till stor del kunna ge möjligheter till en samlat mer hållbar stadsutveckling genom att mer rimliga krav än idag ställs i urbana miljöer och att därmed en fortsatt utveckling av stadens centrala delar underlättas. Vissa förslag som exempelvis återinträde av strandskydd når dock inte hela vägen och riskerar att även fortsättningsvis försvåra en sådan stadsplanering.

Bedömning ur social dimension

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

Bilagor

1. [SOU 2023:72 En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande](#)

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har fått betänkandet från den statliga utredningen om Vattenfrågor vid planläggning och byggande, SOU 2023:72, för svar till kommunstyrelsen senast 26 maj 2024. Ärendet behöver justeras omedelbart.

Beskrivning av ärendet

Regeringen beslutade 2021 att tillsätta en utredning med uppdrag 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 miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. Utifrån syftet har uppdraget preciserats till 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.

Uppdraget har därför delats in i tre delar, miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning där utredningens viktigaste förslag sammanfattas nedan (för heltäckande beskrivningar och författningsförslag hänvisas till utredningsmaterialet):

Förenklade och förtydligade bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten

- Utökade möjligheter till skyddsåtgärder som är möjliga att bestämma i en detaljplan eller områdesbestämmelser i syfte att motverka otillåten påverkan på vattenmiljön i form av försämrings- och äventyrandeförbudet.
- Tydliggörande av att den myndighet som planlägger kan klara vattendirektivets så kallade 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.
- Undantag från miljökvalitetskraven utökas i form av:
 - Utpekande av så kallade blandningszoner
 - Situationer när överträdande beror av föroreningskälla utanför Sveriges gränser
 - Sådana tillfälliga och kortvariga försämringar som sker i samband med direktutsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten eller liknande.
 - Tydliggörande av att befintlig undantagssituation till följd av allmänintresse av större vikt även omfattar planläggning
- Tydliggörs att planläggande myndighet i samband med planläggning kan inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet
- Region, kommun eller några kommuner tillsammans ges möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram med konkreta åtgärder per vattenförekomst.

- I plan- och bygglagen avgränsas tillämpningen av bestämmelserna om miljö kvalitet till planläggningssituationen och det tydliggörs på vilket sätt hänsyn till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap miljöbalken behöver tas i olika planeringssituationer,
- Regleringen i miljöbalken av regeringens roll i hanteringen av frågor om miljö kvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen slopas och ersätts av en möjlighet för regeringen att besluta om planföreläggande enligt PBL om det behövs för att tillgodose att intresset att bestämmelserna i 5 kap miljöbalken inte ska överträdas.
- Tydliggörande av att det är Länsstyrelsen som bevakar frågorna om miljö kvalitet i planprocessen och att de inhämtar yttrande från vattenmyndigheten om planläggning eller liknande innebär en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten

Förenklade och förtydligade bestämmelser om dagvattenhantering

- Förtydligande i PBL att hantering av dagvatten är ett sådant allmänt intresse som behöver beaktas vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk
- Kommunen ges en möjlighet att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka en otillåten påverkan på vattenmiljön.
- Förtydligas att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för dagvattenhantering.
- En legaldefinition av dagvatten föreslås införas i såväl PBL som lagen om allmänna vattentjänster. I den senare införas även legaldefinitioner av termerna avlopp och dagvattenhantering.
- I lagen om allmänna VA-tjänster förtydligas att dagvattenhantering är en tjänst skild från avloppshantering och det föreslås en möjlighet för kommunen att förelägga en fastighetsägare inom ett verksamhetsområde att vidta åtgärd eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

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

- I PBL förtydligas att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp. Samma om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd på en byggnad vidtas på en bebyggd tomt.
- Förtydligas att kommunen i samband med planläggning i detaljplan kan bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten.
- I lagen om allmänna vattentjänster föreslås införas ett krav på kommunerna att, om det behövs för tillräckligt skydd av allmän vattentäkt som ger mer än 10 kubikmeter per dygn och försörjer fler än 50 personer, ansöka om eller besluta om skydd av vattenområdet enligt miljöbalken.

Ytterligare 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 på vilket sätt samt skälen för avvikelsen.
- I miljöbalken föreslås strandskydd inte 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.

Avgränsning

Utredningen är mycket omfattande och förändringarna många, vilket i kombination med den korta granskningstiden gör det svårt att fullt ut analysera effekten av förslagen. Då hela utredningens syfte varit att förenkla hanteringen av vatten i planeringen berör i princip hela utredningen stadsbyggnadsnämndens verksamhet. Åtgärder som omfattar lagstiftning som ligger utanför nämndens ansvar har generellt enbart bedömts utifrån kopplingen till och effekterna för stadsbyggnadsförvaltningens verksamhet, då övriga förvaltningar antas bevaka effekter för sina ansvarsområden till stadens samlade yttrande.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Generella synpunkter

Det är positivt att detta arbete genomförts och generellt ställer sig förvaltningen positiv till förslagen som utredningen för fram. Det är bra att vattenfrågorna lyfts tydligare i lagstiftningen. Det är dock svårt att avgöra fullt ut vilka konsekvenser föreslagna ändringar har för stadsplaneringen. Bedömningen är att förslagen ger en positiv effekt avseende möjligheterna att hantera aktuella vattenfrågor i planeringen.

Det är bra att regleringen av vattenhantering möjliggörs så att planmyndigheten vid behov kan säkerställa att sådana åtgärder som krävs för markens lämplighet också genomförs. Det ger möjligheter att hantera vattenfrågorna på ett mer hållbart sätt och att det lyfter vattenfrågornas status och prioritering i markanvändningen vilket kommer att vara en nödvändighet om den stadsutveckling som staden önskar ska vara genomförbar. Vattenfrågorna är idag på många sätt helt avgörande för att möjliggöra önskad stadsutvecklingen i stadens detaljplaneområden. Detta eftersom både skyfalls- och dagvattenhanteringen är frågor som kan vara överprövningsskäl för Länsstyrelsen. Samtidigt finns det idag begränsade möjligheter att praktiskt reglera frågorna i en detaljplan. Vattenfrågorna behöver därför ges en högre status och prioritering i markanvändningen men också en tydligare och mer förutsägbar hantering i stadsplaneringen.

Många av förslagen handlar om att förtydliga sådan hantering som till viss del redan är möjlig men kanske inte uttalat tydligt i lagstiftningen, för att på så sätt ge ytterligare tyngd och tydlighet kring vattenfrågan, vilket kan vara bra. Det finns dock också direkta tillägg eller ändringar som kommer att leda till nya möjligheter och skyldigheter i planprocessens vilket samlat kommer att kunna ge nya och ofta bättre förutsättningar i planeringsarbetet.

En annan positiv sak med förslagen är att de på ett mer omfattande och tydligt sätt möjliggör att planläggning och urban markanvändning i allmänhet ska kunna vara skäl för undantag från kvalitetskraven i miljökvalitetsnormerna. Generellt är de strikta reglerna kring just miljökvalitetsnormer en utmaning i stadsutvecklingen som kan få negativa samlade effekter genom att exempelvis leda till att åtgärder som är kopplade till en ändrad markanvändning inte kommer till stånd.

Det är viktigt att i utredningen tydliggöra förslagets konsekvenser bredare. Det kan handla om hur ansvarsfördelning avseende tillsynsfrågor för nya krav kan se ut med de nya förslagen eller hur förslagen påverkar andra processer kopplat till stadsplaneringen. Markanvändningen och hanteringen enligt PBL från översiktsplan till detaljplan avgör i sig självt inte hur eller kan bestämma den slutliga påverkan på vattenkvaliteten kommer att se ut. Det är inte möjligt eller ens lämpligt att hantera alla frågor och beslut som påverkar vattenkvaliteten i PBL-planeringen. Den sammantagna effekten av hanteringen av vattenfrågorna, beror av flera faktorer som åtgärder enligt annan lagstiftning, kommunala prioriteringar och styrdokument. Det är därför viktigt att även effekter av nuvarande förslag för andra processer och annan hantering av vattenfrågorna i hela stadsutvecklingsprocessen bedöms. De förslag som föreslås avseende en enklare PBL-hantering kan tänkas få effekter i andra närliggande stadsutvecklingsprocesser, exempelvis prövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken som kommer sig av detaljplanen eller utvecklingen av den befintliga stadens vattenhantering.

En del av åtgärderna berör, direkt eller indirekt, gällande rättspraxis. Exempelvis kan förtydligande åtgärder komma att påverka synen på sedan tidigare gällande rättspraxis, vilket kan vara positivt men även negativt i vissa fall. Utredningen bör tydliggöra om och hur förslagen kan tänkas påverka gällande rättspraxis över tid. Ett exempel kan vara hur införandet av en definition av dagvatten kan påverka VA-huvudmannens ansvar avseende de delar av den nya kategoriseringen av dagvatten som idag betraktas som skyfall.

Förvaltningen anser att, även om det som föreslås i utredningen är bra och i mångt och mycket kommer att underlätta planeringen och göra den mer effektiv och förutsägbar, behöver de åtgärder som föreslås samordnas utredningen "Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna". Där kommer exempelvis högvattenfrågor kommer att hanteras. Därför bör dessa två ses gemensamt och leda fram till samlade beslut om eventuella lagstiftningsförändringar som möjliggör en rimlig och effektiv hantering av vattenfrågor samlat.

Detaljerade synpunkter

En ofta förekommande problematik kopplat till vattenhantering och miljökvalitet i en detaljplan är när planen innebär att tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken krävs. Denna fråga ser förvaltningen inte att utredningen alls hanterat vilket är olyckligt då samordningen mellan dessa två lagstiftningar och prövningar idag är svårhanterlig i stadsutvecklingen. Processerna skiljer sig tidsmässigt åt men miljöbalksprövningen behöver också en högre detaljnivå avseende exempelvis projektering, utredningar av utsläpp och hanterar dessutom byggskedet till stor del. Det föreligger ett växande problem med att detaljplaner behöver invänta vattendom för att säkerställa att planerade åtgärder kan genomföras, vilket försenar och försvårar stadsutvecklingsprojekt.

Staden vill normalt ha garantier för att detaljplanerna är genomförbara, för att inte "förgäves-planera". Att detaljplanen är fullt genomförbar, går först att veta efter tillstånd

för vattenverksamhet men att genomföra hela tillståndsprövningen inom planskedet är orimligt och förenat med stora kostnader. Det kan också vara ett problem med en sådan lösning om det görs detaljplaner som avses byggas ut i etapper där det kan behövas projektera åtgärder för tillståndsprövning långt innan åtgärden avses att genomföras. Hur hanteringen av dessa frågor kan hanteras och förenklas är en viktig fråga i stadsutvecklingen såväl som arbetet med att förbättra situationen för vattendragen. En detaljplan ger vidare en rättighet att bygga, men ingen skyldighet. Konjunkturer etcetera kan göra att exploitörer avvaktar med att nyttja sin rättighet.

Det vore önskvärt att från utredningens håll se över om det kan finnas förenklande åtgärder rörande denna fråga.

Nedan presenteras mer detaljerade synpunkter kring föreslagen i utredningen som bedömts mest beröra stadsbyggnadsnämndens verksamhet och ansvar på olika sätt. För en närmare beskrivning av författningsförslagen i sig hänvisas till remissunderlaget.

PBL-förändringar

Förenklade och förtydligade bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten

- **Förtydligande krav på översiktsplanens innehåll**

I 3 kap. 4 § plan- och bygglagen förtydligas att det ska framgå av en översiktsplan hur kommunen anser att hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken. Denna formulering är en rimlig ändring som tydliggör hur översiktsplanen ska hantera reglerna om miljökvalitetsnormer på ett bättre sätt än en nuvarande formuleringen som anger att översiktsplanen ska redovisa hur kommunen anser att miljökvalitetsnormerna ska följas.

I 3 kap. 5 § plan- och bygglagen 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. 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. 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.

- **Utökade möjligheter att bestämma om skyddsåtgärder med mera vid planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser**

I 4 kap. 12 § plan- och bygglagen 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 § plan- och bygglagen 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 § plan- och bygglagen införs en ny möjlighet för kommunen att i en detaljplan, i fråga om dagvattenläggningar, bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att kunna hantera dagvatten och vattenbrist, samt för att inte överträda bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap. miljöbalken.

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

Kommunen ges alltså enligt förslagen möjlighet att bestämma skyddsåtgärder, besluta om att lov eller startbesked får ges endast under förutsättning att en anläggning för dagvattenhantering har kommit tillstånd samt bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten eller vattenbrist. Det är bra att en sådan möjlighet införs, särskilt 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 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.

- **I plan- och bygglagen avgränsas tillämpningen av bestämmelserna om miljöbalken till planläggningssituationen och det tydliggörs på vilket sätt hänsyn till bestämmelserna om miljöbalken i 5 kap miljöbalken behöver tas i olika planeringssituationer (ändring av 2 kap 10§, PBL)**

Dagens formulering i 2 kap 10§ PBL, ”Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljöbalkens bestämmelser 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 miljöbalken 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)

Det är positivt att förtydliga hur plan- och bygglagen ska förhålla sig till reglerna om miljöbalkens bestämmelser i miljöbalken. Även denna 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.

- **Tydliggörande av att det är Länsstyrelsen som bevakar frågorna om miljökvalitet i planprocessen och att de inhämtar yttrande från vattenmyndigheten**

3 och 5 kap. plan- och bygglagen görs följdändringar avseende Länsstyrelsens uppgifter vid planläggning som en följd av ändrade bestämmelser om miljökvalitet i 2 kap. 10, 3 kap. 4 och 4 kap. 12, 14 och 16 §§ plan- och bygglagen. I 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen införs ett krav på Länsstyrelsen att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten i det vattendistrikt som planläggningen avser, om kommunens förslag till plan innefattar en tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljökvalitet för vatten i 5 kap. miljöbalken med stöd av 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

Det är bra att det förtydligas att det är Länsstyrelsen som är statens representant gentemot Staden avseende även vattenfrågorna, det underlättar arbetet i planprocessen och tydliggör rollfördelningen.

- **Regeringen ges möjlighet att besluta om planföreläggande enligt PBL om det behövs för att tillgodose att intresset att bestämmelserna i 5 kap miljöbalken inte ska överträdas**

Regleringen i miljöbalken av regeringens roll i hanteringen av frågor om miljökvalitet vid planläggning enligt plan- och bygglagen slopas. 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 är svår 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, vilket bör förtydligas.

Förenklade och förtydligade bestämmelser om dagvattenhantering

PBL

- **En legaldefinition av dagvatten föreslås införas i såväl PBL som lagen om allmänna vattentjänster.**

I 1 kap 4§ föreslås införa en definition av dagvatten som lyder: ”Regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”.

Det är bra av flera skäl att en definition av dagvatten införs i plan- och bygglagen såväl som lagen om allmänna vattentjänster. 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 är otydlig. 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.

Det är tydligt av såväl definitionen i sig som utredningens beskrivande texter, att allt vatten som inte infiltrerar naturligt i mark är att betrakta som dagvatten. Det innefattar även det vatten som traditionellt inom staden hanteras som skyfall. En situation kan alltså uppstå där PBL och Lagen om Allmänna VA-tjänster klassar allt vatten som dagvatten, samtidigt som delar av det vattnet rent ansvarsmässigt sett, till exempelvis VA-huvudmannens ansvar, är skyfallshantering och andra delar dagvatten. Det är svårt att bedöma om detta har någon verklig betydelse eller om det till och med kan vara en fördel ur ett PBL-perspektiv. Man kan dock konstatera att samma problematik kring reglering i detaljplanering finns för det vi idag klassar som skyfall vilket gör att det är positivt med ändringsförslagen även för detta vatten. Det är dock viktigt att i stadens samlade yttrande beakta denna fråga och fundera kring om konsekvensbeskrivning och motiveringar till förslagen tydligare behöver beskriva hur utredningen ser på de bredare konsekvenserna.

Såsom föreslagen definition är formulerad kan det möjligen komma att innebära att vatten som genomgått ett aktivt infiltrerande för tex rening inte är att betrakta som dagvatten, vilket i vissa fall kan vara problematiskt. Det kan därför behöva förtydligas hur dessa situationer ska hanteras.

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

- **Legaldefinitionen av underhåll föreslås ändras.**

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.

Det är bra 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.

- **Förtydligande i PBL att hantering av dagvatten är ett sådant allmänt intresse som behöver beaktas vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk**

2 kap 6 § p 6 PBL ändras så att hänsyn vid utformning och placering också ska tas till möjligheterna att hantera dagvatten.

Detta 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 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.

- **Förtydligas att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för dagvattenhantering (ändring av 6 kap 40§, PBL)**

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. Det är viktigt att tydliggöra hur förhåller 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. För att komma till rätta med ett områdes dagvattenproblematik kan det krävas ett större helhetsgrepp om frågan. 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 en funktionalitet i förslaget.

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

- **Förtydligas att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp. Samma om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd på en byggnad vidtas på en bebyggd tomt (komplettering av 8 kap 9§, PBL)**

8 kap. 9 § PBL föreslås kompletteras med en ny p. 6 där 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). Förvaltningen vill också påpeka att dagvattenhanteringen på en obebyggd tomt regleras redan idag genom bestämmelsens p. 2.

Förslaget innebär att man redan under bygglovsprövningen även måste pröva tomten lämplighet när det kommer till dagvattenhantering. I dag regleras dagvattenhanteringen i Boverkets byggregler och är därmed ett tekniskt egenskapskrav som främst provas inför startbesked. Då dagvattenlösningen ofta innehåller olika tekniska lösningar bör det 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.

Viktiga förändringar i andra lagstiftningar

Förenklade och förtydligade bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten

- **Tydliggörs att planläggande myndighet i samband med planläggning kan inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet**

I miljöbalkens 5 kapitel 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.

Det är positivt 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.

- **Undantag från miljökvalitetskraven utökas**

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 om 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. (3§)

Det tydliggörs vidare att åtgärder kan vidtas som innebär undantag från det så kallade försämrings- och äventyraryförbudet 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.

Det är ur ett urbant perspektiv positivt att möjligheten till olika typer av undantag utökas och att stadsutveckling och befintliga stadsmiljöer blir mer naturliga skäl för undantag.

Stadsbyggnadsförvaltningen 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. 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 nödvändiga för en framtida bättre situation för vattendraget.

- **Region, kommun eller några kommuner tillsammans ges möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram med konkreta åtgärder per vattenförekomst.**

Bra åtgärd som kan ge stöd för det arbetssätt som staden redan till stor del har genom antagen "Åtgärdsplan för god vattenstatus" inom ramen för vilken lokala åtgärdsprogram nu arbetas fram.

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.

Förenklade och förtydligade bestämmelser om dagvattenhantering

- **I lagen om allmänna VA-tjänster förtydligas att dagvattenhantering är en tjänst skild från avloppshantering och det föreslås en möjlighet för kommunen att förelägga en fastighetsägare inom ett verksamhetsområde att vidta åtgärd eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.**

Detta kan vara ett rimligt förslag men det är svårt för förvaltningen att bedöma fullt ut. Det framstår exempelvis som 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. Det hänvisas till att det är kommunstyrelsen som ska delegera ansvaret, men det vore önskvärt att utredningen, utifrån syftet med förslaget resonerade tydligare kring om det är plan- och bygglovsmyndigheten eller miljömyndigheten som normalt bör hantera denna fråga med tanke på att detta är att betrakta som en ny myndighetsfråga jämfört med idag.

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

- **I lagen om allmänna vattentjänster föreslås införas ett krav på kommunerna att, om det behövs för tillräckligt skydd av allmän vattentäkt som ger mer än 10 kubikmeter per dygn och försörjer fler än 50 personer, ansöka om eller besluta om skydd av vattenområdet enligt miljöbalken.**

Generellt är det positivt att värna allmänna vattentäkter, särskilt beaktat att ett förändrat klimat kan leda till både mer och mindre vatten i perioder. Detta innebär ett utökat ansvar och en kostnad för stadens verksamhet, troligen för VA-huvudmannen varför andra kommunala instanser än stadsbyggnadsnämnden berörs i första hand. Skyddsområden kan dock komma att påverka vilken typ av verksamhet som kan bedrivas inom det skyddade området, vilket kan påverka stadsutvecklingsmöjligheterna. Sett till vikten av dricksvatten kan förslaget betraktas som rimlig.

Annat

- **I miljöbalken föreslås ändringar så att strandskydd inte återinträder i vissa situationer**

I 17 kapitlet 18g§ 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 det är så att en dispens inte beviljas. Det är därför önskvärt att se över dessa regler, men förvaltningen 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 förvaltningen 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 att planen är genomförbar.

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Jenny Adler

Avdelningschef Strategi och taktik