

2024-05-27

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2024-00348

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

Yttrande till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar juridik- och kanslistabens förslag till yttrande enligt bilaga 4 till tjänsteskrivelsen daterad den 27 maj 2024.

Sammanfattning av ärendet

Nacka kommun har fått betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande på remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

I utredningen har en översyn gjorts av de bestämmelser som avser vatten i bland annat plan- och bygglagen. Även miljöbalken och andra förordningar berörs. Förslagen i utredningen innehåller förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet för vatten, dagvattenhantering, dricksvattenförsörjning, krav på hushållning med vatten och skydd av vattenområden. Det föreslås även förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar.

Remissen har beretts av planenheten för miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Planenheten har inhämtat synpunkter från bygglovenheten, enheten för strategiskt klimat- och miljöarbete och enheten för strategisk stadsutveckling. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har beslutat att överlämna synpunkter över remissen till kommunstyrelsen. Juridik- och kanslistaben har inhämtat synpunkter från Nacka vatten och avfall AB. Juridik- och kanslistaben har därefter, utifrån kommunstyrelsens perspektiv, berett ärendet vidare inför beslut i kommunstyrelsen.

Ärendet

Ärendets beredning

Nacka kommun har fått betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) på remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast den 10 juni 2024.

Remissen har beretts av planenheten för miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Planenheten har inhämtat synpunkter från bygglovenheten, enheten för strategiskt klimat- och miljöarbete och enheten för strategisk stadsutveckling. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har beslutat att överlämna synpunkter över remissen till kommunstyrelsen. Juridik- och kanslistaben har inhämtat synpunkter från Nacka vatten och avfall AB. Juridik- och kanslistaben har därefter, utifrån kommunstyrelsens perspektiv, berett ärendet vidare inför beslut i kommunstyrelsen. På grund av kort svarstid har ärendet endast behandlats som ett informationsärende i kommunstyrelsens arbetsutskott.

Utredningens förslag i korthet

Det huvudsakliga uppdraget i utredningen har varit att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten, där det konstaterats att det i dag helt saknas bestämmelser om hur dagvatten bör hanteras vid planläggning och byggande. Bestämmelserna om att följa miljö kvalitetsnormer för vatten i plan- och bygglagen med hänvisning till 5 kap. miljöbalken har även bedömts vara både otydliga och svåra att tillämpa.

Syftet med utredningen har för det första varit att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljö kvalitetsnormer 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.

I utredningen lämnas 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. Förslagen till ändringar i 5 kap. miljöbalken medför behov av följdändringar i flera författningar, bland annat i väglagen och lagen om byggande av järnväg.

I utredningen lämnas även förslag på förtydligade bestämmelser om dagvattenhantering i både plan- och bygglagen samt lagen om allmänna vattentjänster. I 2 kap. 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. Bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen är tillämpliga både vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. Det finns idag inget uttalat stöd i 4 kap. plan- och bygglagen att genom bestämmelser i detaljplan ålägga enskilda att genomförande dagvattenåtgärder på

kvartersmark. I betänkandet föreslås bestämmelser införas i plan- och bygglagen 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. Det förtydligas också att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för dagvattenhantering.

Vidare föreslås förtydligade bestämmelser i plan- och bygglagen samt lagen om allmänna vattentjänster om dricksvattenförsörjning, krav på hushållning med vatten och skydd av vattenområden.

Utredningen innehåller även andra förslag som syftar till att förenkla processerna och öka samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Bland annat föreslås i miljöbalken 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.

Ändringarna i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 och ändringarna i miljöbalken den 1 januari 2029. Övriga författningsförslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Synpunkter från miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har tagit del av betänkandet och främst fokuserat på dess innehåll som berör miljö- och stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde inom plan- och bygglovsprocesserna.

Utredningen visar på den problematik kring miljö kvalitetsnormer, planläggning och dagvatten som kommunen upplever finns. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ställer sig därför positiv till de föreslagna lagförändringarna i betänkandet, exempelvis avseende möjligheten att reglera dagvattenåtgärder i detaljplan och exploateringsavtal, samt förenklingen vid planläggning med samma användning i strandnära lägen. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedömer att de föreslagna lagförändringarna innebär en förbättring i jämförelse med dagens lagstiftning, och ger stöd och verktyg till kommunen att hantera dagvatten- och skyfallsfrågor vid planläggning, lovprövning och tillsyn. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ser dock behov av några förtydliganden, samt vill lyfta att det är av vikt att berörda myndigheter, så som Boverket, tar fram vägledningar i god tid för en rättssäker och god tillämpning av regelverket.

Lagförslagen bedöms inte innebära några stora förändringar mot befintliga processer och arbetsrutiner.

Synpunkter från Nacka vatten och avfall AB

Särskilt yttrande av experten Peter Sörngård, Svenskt Vatten (s. 965-970)

Nacka vatten och avfall AB (NVOA) instämmer i sin helhet med Peter Sörngårds synpunkter på utredningen.

Utmaningar avseende uppfyllnad av miljö kvalitetsnormerna (MKN) på kvartersmark (kap 7.2)

NVOA tycker att uppfyllnad av MKN för en detaljplan borde utvärderas separat för kvartersmark respektive allmän platsmark så att vid plangenomförande behöver dagvattenhantering på kvartersmark uppfylla MKN oberoende av dagvattenhantering på allmän platsmark. I dagsläget utvärderas detaljplan som helhet utifrån uppfyllnad av MKN; med andra ord, det är den kombinerade reningseffekten av dagvatten från allmän platsmark och kvartersmark som utvärderas. I de flesta fall minskar föroreningsbelastningar från allmän platsmark mycket efter plangenomförande, då dagvattnet från de befintliga gatorna som inte renas idag kommer att renas vid plangenomförande. På grund av detta kan en detaljplan uppfylla MKN som helhet även om i vissa fall kan föroreningsbelastningar från kvartersmark även öka efter plangenomförande. Detta innebär det är möjligt att det sker en försämring på dagvattenkvalitet från kvartersmark vid plangenomförande. De befintliga VA-anläggningarna kan därmed bli påverkade negativt då den ökade belastningen från kvartersmark inte hade räknats med när anläggningarna byggdes.

Utmaningar avseende kompensationsåtgärder för uppfyllnad av MKN (kap 7.2)

NVOA tycker att det behövs förtydligande kring kompensationsåtgärder avseende dagvattenhantering vid planläggning och byggande. Hur det säkerställs och följs upp att kompensationsåtgärder för detaljplan är genomförbara och byggda enligt redovisning är inte tydligt, då det inte alltid finns detaljerade och kompletta utredningar för kompensationsåtgärder. Det finns ytterligare frågor kring hur kompensationsåtgärderna kan integreras i befintlig bebyggelse, så att dessa åtgärder möjligtvis kan både hantera dagvatten från befintliga områden och fungera som kompensationsåtgärder för detaljplanområdet.

Utmaningar avseende dagvattenhantering (kap 8.3)

NVOA instämmer med utredningens identifierade utmaningar avseende dagvattenhantering men vill lämna följande kompletteringar:

1. Det är otydligt vilka förändringar som bygger på befintlig detaljplan som bör vara anmälningspliktiga utifrån dagvattenhanteringsperspektiv och hur plan. Och bygglagen (PBL) ställer krav på detta. Att hårdgöra vissa ytor såsom infart är exempelvis inte anmälningspliktigt i dagsläget. Liknande förändringar från flera fastigheter innebär en stor förändring i karaktär avseende dagvattenhantering. Därför är det önskat att anmälningskrav ses över utifrån dagvattenhanteringsperspektiv.

2. Idag finns det inte någon reglering från PBL kring flödesfördröjning avseende dagvatten vid planläggning och byggande. Det är inte samhällsekonomiskt motiverat och rimligt för VA-huvudmannen att bygga stora VA-anläggningar och ta emot allt ökat dagvattenflöde från detaljplanområdet upp till 30 års regn utan att ställa något krav på fördröjning av dagvattenflöde inom detaljplanområdet. Det är därmed önskat att kraven på flödesfördröjning inom detaljplanområdet avseende dagvatten kan ställas och regleras av PBL.
3. I dagsläget beskrivs det inte i planbestämmelse hur dagvatten hanteras. Därför är förändring i planbestämmelse avseende dagvattenhantering önskvärt. Förändring i planbestämmelse ska också hänga ihop med eventuella förändringar i PBL avseende dagvattenhantering.

Legaldefinition för dagvatten (kap 10.3, s. 605)

Den legaldefinition för dagvatten som föreslås i utredningen, att ”dagvatten är regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”, behöver ses över och bli tydligare för att undvika misstolkningar. Med nuvarande skrivning går det att tolka att dagvatten är regn- eller smältvatten som inte avrinner på markyta eller konstruktion.

Förslag på nya krav avseende dagvattenhantering (kap 10)

NVOA kan se fördelar med förslagna ändringar i lagen om allmänna vattentjänster (LAV) avseende dagvattenhanteringen (kap 10.6.1). Det är positivt att kommunen ges möjlighet att förelägga fastighetsägare inom verksamhetsområde att vidta åtgärder som bidrar till förbättrad funktion av den allmänna VA-anläggningen. Detta kommer även att möjliggöra dagvattenhantering i befintlig bebyggelse där det finns platsbrist på allmän platsmark. Vi instämmer med utredningen att rätten att förelägga en dagvattenåtgärd bör delegeras till en nämnd och att det är olämpligt att delegera uppgiften att förelägga till VA-huvudmannen eftersom denne har ett kundförhållande som tjänsteleverantör till fastighetsägaren (s. 676). Det vore dock önskvärt med ett förtydligande kring vilken nämnd som bör ansvara för föreläggandet. Samtidigt instämmer vi i Sörngårds synpunkter att placeringen av dagvattenhanteringen i LAV begränsar nyttan till LAV:s syfte och till att VA-huvudmannens funktionsansvar för dagvattenhantering i bebyggd miljö är begränsat till normalregn, s.k. 10-årsregn. Större flöden som blir allt vanligare vid skyfall och efter ihållande regn faller utanför ansvaret. Det är en anledning till att överväga annan lagstiftning för reglering av dagvattenhanteringen än i LAV. Vidare håller vi med Sörngård att vattentjänstplanerna enligt LAV riskerar att i stora delar bli allmänt hållna eftersom de ska ha ett allmänt innehåll och kunna läsas och förstås av allmänheten när de ställs ut för samråd. Därför är det tveksamt att använda vattentjänstplanerna som styrdokument för detaljerade åtgärder. Är en plan okonkret för områden som den

behöver vara konkret för blir den svår att ha som grund för förelägganden med konkreta åtgärdskrav. Det föreslås i utredningen som en ny reglering i PBL att dagvattenhantering regleras som ett nytt allmänt intresse som behöver beaktas vid bedömningen av lämplig utformning och placering av bebyggelse vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelse (kap 10.4.1). Eftersom det bör vara samhällsekonomiskt rimligt att bygga dagvattenåtgärder och VA-anläggningar, önskas det stöd och vägledning kring rimlighetsbedömning och kostnadsnyttjande gällande uppbyggnad av dagvattenåtgärder och VA-anläggningar.

Förslag på förtydliganden i PBL avseende dricksvattenförsörjning (kap 10.4)

NVOA instämmer med utredningens förslag på förtydliganden i PBL avseende dricksvattenförsörjning och skulle vilja lämna några synpunkter.

1. Det nämns i utredningen att vid planering i regionplan ska redovisas hur hänsyn har tagits till kommunala vattentjänstplaner (kap 10.4.2). Det kräver att den kommunala vattentjänstplanen inte är för otydligt eller generellt skriven.
2. Det nämns i utredningen att vid vattenbrist ges kommunen en möjlighet att, om det finns särskilda skäl, bestämma skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga brist på vatten (kap 10.4.4). Det är önskat att förtydliga om det är kommunen eller VA-huvudmannen som beslutar om skyddsåtgärderna.

Förslag på nya regler i LAV avseende dricksvattenförsörjning (kap 10.6)

NVOA instämmer med utredningens förslag på nya regler i LAV avseende dricksvattenförsörjning och skulle vilja lämna några synpunkter.

1. Det nämns i utredningen att nytt krav på landets kommuner att, om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt, som ger mer än tio kubik/dygn eller som försörjer fler än 50 personer (nu eller i framtiden) ska kommunen eller VA-huvudmannen söka om skydd av vattenområdet hos länsstyrelse eller beslut inom kommunen (kap 10.6.3). Det är viktigt att förtydliga vad som anses som tillräckligt för att förhindra att kommuner underlåter att söka om vattenskyddsområde för att det föreligger andra intressen, till exempel, exploatering.
2. Det nämns i utredningen att nytt bemyndigande för länsstyrelse eller kommun att meddela ytterligare föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten eller risk för vattenbrist (kap 10.6.4). Det är önskat att förtydliga vilken part som fattar beslutet, kommunen eller VA-huvudmannen.
3. Det nämns i utredningen att om en fastighetsägare bryter mot sådana föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten eller ett beslut som har meddelats med stöd av den sådan föreskrift, ges huvudmannen en möjlighet att stänga av vattenförsörjningen till en fastighet (kap 10.6.4). Ett alternativ är att meddela en annan typ av sanktion. Det kan uppstå situationer där tredje part skadas vid en vattenavstängning, vilket inte är något VA-huvudmannen kan

ansvara för, till exempel, tillverkningsindustri eller om barn alternativt vårdtagare berörs av vattenavstängningen. Det bör finnas fler alternativ till sanktion.

Juridik- och kanslistabens samlade bedömning och förslag till yttrande

Juridik- och kanslistaben har utformat ett samlat förslag till yttrande utifrån NVOA:s och miljö- och stadsbyggnadsnämndens synpunkter.

Utredningen visar på den problematik kring miljö kvalitetsnormer, planläggning och dagvatten som Nacka kommun upplever finns. Det är önskvärt med förtydligande kring detta så att det finns en samlad och enhetlig bedömning kring hur frågorna ska lösas framåt. Nacka kommun upplever dock att det finns ännu fler utmaningar avseende uppfyllnad av miljö kvalitetsnormer och dagvattenhantering.

Juridik- och kanslistaben föreslår i förslaget till yttrande att Nacka kommun i huvudsak ställer sig positiv till de föreslagna lagförändringarna i betänkandet exempelvis avseende möjligheten att reglera dagvattenåtgärder i detaljplan och exploateringsavtal, samt förenklingen vid planläggning med samma användning i strandnära lägen.

Bedömningen är att de föreslagna lagförändringarna innebär en förbättring i jämförelse med dagens lagstiftning, och ger stöd och verktyg till kommunen att hantera dagvatten- och skyfallsfrågor på ett erforderligt sätt. Kommunen ser dock några behov av förtydliganden, samt vill lyfta att det är av vikt att berörda myndigheter, så som Boverket, tar fram vägledningar i god tid för en rättssäker och god tillämpning av regelverket.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i betänkandet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser inom miljö- och stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden.

Generellt är det svårt att bedöma vad de föreslagna lagförändringarna kan ge för ekonomiska konsekvenser för VA-huvudmannen, då frågeställningen är komplex och inte helt enkel att överblicka. Till exempel, det nämns några föreslagna lagförändringar i kap. 10.6.1 (s.669) att "För sådant föreläggande har den som äger fastigheten rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför om åtgärderna kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av dagvatten på tomt. Vid bestämmande av ersättningen ska bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen tillämpas. Den som inte anmäler sina anspråk inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft förlorar sin rätt till ersättning eller inlösen. I lagen om allmänna vattentjänster införs också en möjlighet att täcka kostnader som uppkommer som en följd av sådana ersättningskrav med den ordinarie va-avgiften." Dessa ändringar kan innebära en höjning av VA-taxan/avgifterna vilket VA-kollektivet får betala.

Konsekvenser för barn

Förslagen i betänkandet bedöms medföra positiva konsekvenser för barn genom säkerställande av dricksvattenförsörjning, hantering av dagvatten, minskad risk för översvämningar och minskad risk för försämring av vattenförekomster som följd av exploatering och byggande.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse den 27 maj 2024

1. Utdrag ur betänkandet - Sammanfattning och författningsförslag
2. Protokollsutdrag från den miljö- och stadsbyggnadsnämndens sammanträde den 22 maj 2024.
3. Synpunkter från miljö- och stadsbyggnadsnämnden.
4. Juridik- och kanslistabens förslag till yttrande

Christopher Arontaus
Kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Julia Tham
Utredare
Juridik- och kanslistaben