

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Datum
2024-05-31

li.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer
LI 2023/03629

Halmstads kommuns yttrande över betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten (dir. 2021:92). Kommittédirektiven utmynnade i remissen En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, (SOU 2023:72). Halmstads kommun är en av flera kommuner och myndigheter som fått en specifik inbjudan att yttra sig över remissen.

Utredningen föreslår en översyn av de bestämmelser som avser vatten i främst plan- och bygglagen (PBL) men även miljöbalken (MB) och lagen om allmänna vattentjänster (LAV). Syftet med utredningen är att förenkla och förtydliga hanteringen av vattenfrågor vid planering och byggande. Utredningen är uppdelad i tre delar: miljö kvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning.

Halmstads kommun har skickat utredningen på internremiss till Laholmsbuktens VA AB (LBVA), byggnadsnämnden och miljönämnden. Yttrandet från LBVA fokuserar på ändringarna i lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och läggs in som en bilaga till Halmstads kommuns samlade yttrande, se bilaga 1 - Yttrande Laholmsbuktens VA AB (LBVA), 2024-05-08. Övriga synpunkter har arbetats in i yttrandet.

Synpunkter

Halmstads kommun har utgått ifrån ett kommunalt planperspektiv och främst fokuserat på de delar som berör hantering av dagvatten utifrån plan- och bygglagen (PBL). Halmstads kommun delar den problembild som beskrivs i utredningen med

otydlighet i gällande lagstiftning. Kommunen är överlag positiv till de ändringar som föreslås som förhoppningsvis kommer att innebära förenkling och förtydligande kring hur vattenfrågor kan hanteras i planläggningen.

Dagvattenhantering vid planläggning

I takt med klimatförändringarna blir hanteringen av dagvatten och översvämningsrisk allt viktigare frågor i samhällsplaneringen. Möjligheterna att hantera frågorna i planläggning utifrån nuvarande lagstiftning är begränsade och ansvaret är ofta otydligt. Halmstads kommun välkomnar därför utredningens intention om att skapa ett enklare och tydligare regelverk för hanteringen av vattenfrågor vid planläggning och byggande. Detta ger en större möjlighet för kommunen att hantera dagvattenfrågor vid planering och byggande med efterfrågade verktyg som behövs för att säkerställa en hållbar dagvattenhantering.

Det är viktigt att regelverket är lätt att tillämpa och förstå, inte alltför omfattande eller komplext och inte heller för tekniskt komplicerat, vilket beskrivs i utredningen. Förslagen ökar kommunens möjlighet att ställa krav på dagvattenhanteringen vilket även ökar möjligheten till efterföljande tillsyn av dagvattenhanteringen både för ny och befintlig bebyggelse. Genom att införa specifika bestämmelser för dagvattenhantering i plan- och bygglagen tydliggörs krav och ansvar.

För att processerna ska bli enklare och mer effektiva efterfrågar kommunen tydliga vägledningar för att underlätta implementeringen av det nya regelverket. Kommunen efterfrågar exempelvis en vägledning med konkreta exempel på lämpliga planbestämmelser som kan användas i detaljplanarbetet med stöd av den nya lagstiftningen.

Vidare föreslås i utredningen att det ska införas en definition av dagvatten i både plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster. Enligt den föreslagna definitionen avser dagvatten "regn- eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion". Halmstads kommun anser att även dränvatten bör införas i begreppet dagvatten. Dränvattnet är direkt nederbördsberoende och vid bristande omhändertagande orsakar samma olägenheter för fastighetsägare, va-huvudmän och samhället i stort som dagvattnet. Dessutom hanteras dag- och dränvatten redan i dag gemensamt: tekniskt, taxemässigt och rättsligt. Enligt kommunen bör den föreslagna definitionen av "dagvattenhantering" därför ha följande lydelse: bortledande eller annat omhändertagande av dag- och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse, se bilaga 1 yttrande från Laholmsbuktens VA AB. Vidare anser kommunen att samma definition även bör införas i miljöbalken för att tydliggöra begreppsdefinitionen i samtlig lagstiftning kopplat till hantering av vattenfrågor.

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Halmstads kommun instämmer i att nuvarande bestämmelser om att följa miljö kvalitetsnormer för vatten i plan- och bygglagen kopplat till miljöbalken är otydliga och svåra att tillämpa vid planläggningen. Kommunen välkomnar förslaget som förtydligar när och hur hänsyn ska tas till miljö kvalitetsnormerna för vatten där fokus läggs på planläggningsskedet. Kommunen är positiv till att utredningen tydliggör att det inte är rimligt att analysera vilka åtgärder som kan krävas för att hantera miljö kvalitetsnormerna i översiktsplaneringen, utan att fokus i stället bör ligga på detaljplaneskedet. För kunna vidta åtgärder för att minska påverkan på vattenförekomsterna krävs dock en större möjlighet att kunna ställa krav på fördröjning och rening i detaljplaneprocessen vilket förhoppningsvis möjliggörs av de föreslagna ändringarna av regelverket.

Även när det gäller föreslagna ändringar kring regelverket för miljö kvalitetsnormer för vatten efterfrågar kommunen tydliga vägledningar för att uppnå ambitionen om en enklare och tydligare tillämpning av regelverket. Kommunen ser också att det finns ett behov av bättre samordning och samsyn mellan länsstyrelserna i frågan.

Halmstads kommun är positiv till att det införs en ny paragraf i miljöbalken som tydliggör att den myndighet som planlägger kan klara vattendirektivets så kallade försämrings- och äventyrandeförbud inte bara genom skyddsbestämmelser inom planområdet utan också genom att besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder utanför planområdet.

Halmstads kommun instämmer med utredningen att de föreslagna förtydligandena avseende bestämmelser om miljö kvalitet i plan- och bygglagen, miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen bör innebära en effektivisering av arbetet med miljö kvalitetsnormerna för vatten.

För Halmstads kommun



Stefan Pålsson, kommunstyrelsens ordförande



Mattias Rossköld, kommundirektör

Bilaga 1 - Yttrande Laholmsbuktens VA AB (LBVA), 2024-05-08.

Ärende LBVAAB-2024/00275

Yttrande över remiss: En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande, SOU 2023:72

Laholmsbuktens VA AB, LBVA, driver och förvaltar på uppdrag av kommunerna Halmstad och Laholm de båda kommunernas allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

Efter att Halmstads kommun givit LBVA möjlighet att inkomma med synpunkter över betänkandet "En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande", SOU 2023:72, från utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande, avlämnas härmed följande yttrande, som av tidsskäl har fått begränsas till de föreslagna ändringarna i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen. Synpunkterna redovisas paragrafvis i samma ordning som de återfinns i författningskommentaren i betänkandet (sid 908 ff).

1 §

Det kan noteras att utredningen ingenstans i lagförslaget gör någon distinktion mellan, eller problematiserar, begreppen dagvatten-fastighet och dagvatten-gata (allmän platsmark) trots att nyttigheterna i fråga, men från delvis olika utgångspunkter, båda tillgodoser behovet av dagvattenavbördning i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse. Vill man "tydliggöra" att "dagvattenhantering är en vattentjänst vid sidan om vattenförsörjning och avlopp", bör det i så fall samtidigt klargöras att dagvattentjänsten de facto består av två slags tjänster: dagvatten-fastighet och dagvatten-gata.

Vattentjänsterna som räknas upp i paragrafen (och i resten av lagtexten) bör anges i ordningen "vattenförsörjning, avlopp och dagvattenhantering". Dagvattenhantering är trots allt ett nytillkommet begrepp i förhållande till de sedan länge – ända sedan ikraftträdandet av 1955 års lag (nr 314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar – använda termerna vattenförsörjning och avlopp, i nu

nämnd ordning, och det får också anses att avloppsavbördning är den efter dricksvattenframledning objektivet sett viktigare tjänsten, vilket bör återspeglas i lagtexten.

2 §

Utredningen har, utan att närmare fördjupa sitt resonemang, valt att avstå från att föra in dränvattnet under begreppet dagvatten, trots ambitionen att förtydliga ansvarsfrågorna runt dagvattnet (sid 605). Det kan inte vara rimligt. Också dränvattnet är direkt nederbördsberoende och ställer vid bristande omhändertagande typiskt sett till med samma olägenheter för fastighetsägare, va-huvudmän och samhället i stort som dagvattnet. Dessutom hanteras dag- och dränvatten redan i dag i mycket stor utsträckning gemensamt: tekniskt, taxemässigt och rättsligt (taxor och ABVA).

Enligt LBVA:s mening bör den föreslagna definitionen av "dagvattenhantering" därför ha följande lydelse: *bortledande eller annat omhändertagande av dag- och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse.*

Uttrycket dränvatten bör således lyftas ut ur samlingsdefinitionen "avlopp".

Vidare bör de båda dagvattenkategorierna dagvatten-fastighet och dagvatten-gata (allmän platsmark) definieras och föras in på lämpligt sätt i paragrafen.

6 §

–

6 e §

Utöver ett antal bestämmelser om kommunens övergripande ansvar för att behovet av vatten och avlopp kan tillgodoses i den egna kommunen, definitioner och administrativa krav rörande bland annat den ekonomiska redovisningen jämte föreskrifter om tillsyn och överprövningar i anslutning till lagen, reglerar vattentjänstlagen i princip enbart det *va-rättsliga förhållandet* fastighetsägare (eller med fastighetsägare jämställda brukare) och va-huvudmän emellan.

En bestämmelse som handlar om skydd av vattentäkter bryter därför helt av mot systematiken i vattentjänstlagen och bör därför placeras på annat håll i lagstiftningen, förslagsvis på lämplig plats i 7 eller 11 kap miljöbalken.

LBVA avstyrker den föreslagna ändringen.

9 §

–

12 §

–

13 §

Om 13 § första stycket 1 vattentjänstlagen ska kompletteras med ett uttryckligt ansvar för dagvatten, bör i 13 § första stycket 2 också förtydligas att de anordningar som därvid åsyftas är avsedda för bortledning av dagvatten. Även motsvarande precisering bör övervägas i 25 § 2 samma lag.

21 §

–

22 a §

Den här bestämmelsen är mycket märklig:

- a) Behövs paragrafen överhuvudtaget? Det finns redan nu möjligheter att kräva fränkoppling eller andra åtgärder med stöd av 21 § vattentjänstlagen.
- b) I vattentjänstlagen regleras brukningsförhållandet mellan *va-buvudmannen* och fastighetsägaren. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska plötsligt kommunen i sin egenskap av *kommun* träda in i brukningsförhållandet och kunna kräva åtgärder på en enskild fastighet som föranleds av bestämmelser meddelade med stöd av en helt annan lag, nämligen plan- och bygglagen. Naturligtvis ligger det därför mycket närmare tillhands att införa den här regleringen i PBL eller möjligen miljöbalken – förslagsvis i respektive tillsynskapitel – i stället för i vattentjänstlagen, där den inte hör hemma. Hursomhelst bör kommunen hållas borta ur regleringen så att frågorna som berör brukningsförhållandet även fortsättningsvis får förbli en angelägenhet mellan parterna i va-förhållandet.

Redan i dag återfinns motsvarande problematik i fråga om fastigheter som har svårigheter med bristande spillvattenhantering. Inte ens när en sådan fastighet är belägen inom verksamhetsområdet för en allmän spillvattenanläggning finns det någon på vattentjänstlagen grundad skyldighet för fastighetsägaren att de facto ansluta till anläggningen, utan en sådan fråga är i stället en uppgift för den kommunala nämnden med ansvar för tillsynen på miljöområdet att ta ställning till. Det förefaller vara en rimlig principiell ordning även när det gäller dagvatten, låt vara att motsvarande tillsyn kanske ligger närmast till hands att utövas av byggnadsnämnden. Det bör också påpekas att det redan i dag finns möjligheter för en huvudman att hantera problem i den allmänna anläggningen hänförliga till en enskild brukarfastighet genom bestämmelserna i 21 och 23 §§ vattentjänstlagen, 2 § förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster, vattentjänstförordningen, och därpå vilande kommunala bestämmelser (ABVA). Se vidare kommentaren till 23 §.

- c) Varför, "[o]m det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning", begränsas föreläggandemöjligheten enligt bestämmelsen till *dagvattenåtgärder*?¹ Motsvarande problem kan självklart uppkomma även vid brister i dricks- och spillvatteninstallationerna.
- d) I 2 § tionde stycket vattentjänstlagen definieras begreppet "fastighetsägare". Således behöver det inte lagtexten särskilt påpekas att bestämmelsen rör "fastighetsägare inom verksamhetsområdet".
- e) "Tomten" är ett plan- och byggrättsligt begrepp som inte återfinns eller definieras i vattentjänstlagen.
- f) Om huvudmannen behöver åstadkomma anordningar inne på en enskild fastighet för att tillgodose den allmänna anläggningens behov i olika avseenden finns redan i dag möjligheten att utverka ledningsrätt. I sådana situationer finns det redan klart etablerade mekanismer för hur den enskilda fastighetsägaren ska ersättas ekonomiskt för intrång som föranleds av det allmännas behov.

¹ Underhålla "dagvattenåtgärder"? Sannolikt avses "dagvatteninstallationer" (jämför definitionen av begreppet va-installation i 2 § elfte stycket vattentjänstlagen. Även om ett föreläggande kan utmytna i "åtgärder" rörande dagvattenhanteringen måste åtgärderna rimligen resultera i konkreta krav på "installationer" i va-rättslig mening.)

g) Hittills är det endast länsstyrelsen (51 § vattentjänstlagen) och mark- och miljödomstolen (54 §) som har haft rätt att förena sina förelägganden med vite. En *va-huvudman* som har behov av att få en viss åtgärd till stånd på en enskild fastighet, där anmaningar inte hjälper, behöver därför vända sig till domstol för att få ett med vite förenat åtgärdsföreläggande utverkat. Rimligen bör samma ordning råda även när *kommunen* har liknande behov. Vitesbestämmelsen bör under alla förhållanden flyttas till avsnittet "Överklagande och prövning av va-frågor".

För LBVA framstår bestämmelsen som malplacerad, illa genomarbetad och mycket svårtillämpad. Den avstyrks därför.

23 §

Genom 23 § vattentjänstlagen lämnas regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen utrymme att meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar. Det är den rätten som kommunerna, med stöd av 2 § vattentjänstförordningen använder för att utfärda allmänna bestämmelser, vanligen kallade ABVA, för sina respektive anläggningar; allmänna bestämmelser som genom femte punkten andra stycket i det normalförslag till allmänna bestämmelser, ABVA 07, som Svenskt vatten i publicerat i sin skrift nr P94, ger huvudmannen möjlighet att vid begränsad vattentillgång ålägga en fastighetsägare att begränsa sin vattenförbrukning enligt huvudmannens anvisningar.²

Enligt LBVA bör det primära ansvaret att förordna om förbud eller andra begränsningar av dricksvattendistributionen även fortsättningsvis åvila *va-huvudmannen* med stöd av de regler som återfinns i vattentjänstlagen, vattentjänstförordningen och ABVA, även om det är en god idé att även ge länsstyrelsen utrymme att meddela föreskrifter på området. Dock är utredningens uppfattning att "... länsstyrelsens beredningsprocess av en föreskrift normalt [kan] gå snabbare än beredningen av ett beslut om föreskrifter som ska beslutas av kommunfullmäktige" (sid 689) knappast riktig eftersom huvudmannen redan enligt dagens system har ett permanent sådant mandat som när som helst kan utnyttjas.

² Utredningen har inte förstätt att de allmänna bestämmelserna utgör bindande normer, antagna som de är av kommunfullmäktige i varje kommun med stöd av lag och förordning, utan uppfattar dem som icke bindande "rekommendationer", se betänkandet sid 34 och 585.

LBVA:s uppfattning är därför att det saknas skäl att utforma bestämmelsen i sak på annat sätt än hittills; dock att länsstyrelsens befogenheter på området behöver komma till uttryck på lämpligt sätt

Avslutningsvis bör påpekas att genom 23 § första stycket regleras användningen av *allmänna va-anläggningar*, medan det föreslagna andra stycket rör användningen av *dricksvatten*. Det bör därför kanske förtydligas att den enda reglering av dricksvattenanvändningen som bestämmelsen tar syfte på är sådant dricksvatten som tillhandahålls genom den allmänna va-anläggningen.

28 §

Det föreslagna tillägget till 28 § är en följd av den föreslagna nya bestämmelsen 47 a §, som handlar om en fastighetsägares rätt till ersättning för skada som ett föreläggande om dagvattenåtgärd enligt den likaledes föreslagna 22 a § kan ha drabbat honom eller henne. Av 28 § framgår att kostnaderna för sådana ersättningar får ingå i det underlag som läggs till grund för beräkningen av va-avgifterna.

Det måste understrykas att enligt gällande rätt en fastighetsägares avgiftsskyldighet, vilket framgår av 24 § först stycket 1, ska betala avgifter för en allmän va- anläggning, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. I bestämmelsens andra stycke framgår att vid bedömningarna såvitt avser skyddet för människors hälsa eller miljön särskild hänsyn ska ta till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser.

Det nu anförda betyder sammanfattningsvis att behovet av varje vattentjänst, så ock dagvattentjänsten, måste prövas *individuellt* för var och en av fastigheterna inom verksamhetsområdet. Det innebär i sin tur att fastigheter vars ägare kan visa att de kan lösa sina behov av en viss vattentjänst bättre på annat sätt än genom anslutning till den allmänna anläggningen undgår avgiften. Särskilt stort är utrymmet att befrias från avgifterna för dagvattenbortledning eftersom den hanteringen typiskt sett är enklare att hantera lokalt, vilket dessutom enligt förarbetena är lagstiftarens uttryckliga intention med utformningen av 28 § andra stycket.³

³ Prop 2005/06:78, sid 143.

"Avsikten är att ett sådant hänsynstagande skall ge större utrymme för enskilda bra småskaliga alternativ som uppfyller långsiktiga krav på hälso- och miljöskydd. Det skall öka fastighetsägarens möjlighet att få hålla sig till ett sådant enskilt alternativ och därigenom slippa avgiftsskyldighet gentemot huvudmannen."

Visserligen är det riktigt som utredningen påpekar (sid 678) att skyldigheten att betala avgiften för vattentjänsten dagvatten (gata) inte har varit tänkt att förutsätta något individuellt behov för den enskilda fastigheten av tjänsten i fråga, utan att den i stället motiveras av att bebyggelseområdet i stort behöver funktionen för att skydda miljön eller människors hälsa och att områdets nytta av tjänsten också ligger i fastighetsägarnas intresse. Inte desto mindre är det inte så bestämmelsen alltid har uttolkats i praxis där det finns gott om exempel på fastighetsägare som befriats från avgifter för såväl dagvatten-fastighet som dagvatten-gata.⁴

Allt det här får till följd att utredningens förslag till utformning av 28 § innebär att det endast blir de fastighetsägare i verksamhetsområdet *som inte lyckats befria sig från avgiftsskyldigheten* som kommer att belastas med de ersättningskrav som andra fastighetsägare kan ha rätt att ställa mot kommunen. Frågan är om det ens är tillåtet att utforma en "avgift" på det här sättet eftersom en avgift till skillnad från en skatt förutsätter någon slags motprestation från det allmännas sida. Knappast heller kan en sådan kostnadsfördelning anses svara mot skälighetskravet i 31 § tredje stycket vattentjänstlagen.

Härutöver ska påpekas att det är *va-huvudmannens* kostnader för va-anläggningen som får täckas med anläggnings- och bruksavgifter enligt vad som närmare anges i 29–34 §§ vattentjänstlagen. Något utrymme att låta *kommunens* kostnader ingå i kostnadsunderlaget finns inte.

Sammanfattningsvis anser LBVA att det här är ett dåligt underbyggt förslag, som därför avstyrks.

33 §

—

⁴ Se Qviström, *Vattentjänstlagen – en handbok*, andra upplagan, sid 121 ff, med där redovisade rättsfall (dagvatten-fastighet) samt – exempelvis – mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts domar den 14 september 2021 i målen M 5075-19, M 5081-19, M 5084-19, M 5085-19, M 5086-19, M 5088-19 och M 5090-19 (dagvatten-gata); ej prövningstillstånd i vare sig MÖD eller HD.

43 §

Ändringen i 43 § första stycket 1 är föranledd av de föreslagna ändringarna i 23 § andra stycket.

I likhet med vad som påpekats i anslutning till 23 § anser LBVA att redan den nuvarande regleringen genom vattentjänstlagen, vattentjänstförordningen och ABVA ger huvudmannen alla de verktyg som behövs för att vid behov begränsa dricksvattenanvändningen, även om den nya roll som föreslås för länsstyrelsen naturligtvis förutsätter en viss justering av lydelsen. I övrigt anser LBVA att bestämmelsen bör lämnas oförändrad.

44 §

–

47 a §

LBVA har visserligen inget att invända mot att en enskild fastighetsägare som får vidkännas kostsamma krav på åtgärder på den egna fastigheten ska ha rätt till ersättning för intrånget. Som framhållits i anslutning till 28 § kommer det dock inte bli hela va-kollektivet som blir skyldigt att bidra till kostnaderna för ersättningar av det här slaget utan endast de fastighetsägare som inte har lyckats befria sig från avgiftsskyldigheten.

Eftersom det är kommunen som enligt förslaget har rätt att meddela förelägganden av det aktuella slaget kommer det inte heller att utan vidare vara möjligt att fördela kommunens kostnader på va-kollektivet om va-huvudmannen är någon annan än kommunen.

Förslaget avstyrks därmed så länge 22 a och 28 §§ har kvar sin föreslagna utformning.

51 §

På samma sätt som påpekas i anslutning till 6 e § hör, enligt LBVA:s mening, regler om skydd av vattentäkter inte hemma i vattentjänstlagen. Förslaget avstyrks därför.

Yttrande
Laholmsbuktens VA AB
2024-05-08
LBVAAB-2024/00275



Laholmsbuktens VA AB
Magnus Rindom, ordförande
Sabina Hermansson, verkställande direktör