



Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

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

Er beteckning: SOU 2023:72

Sammanfattning

Det är positivt att dagvatten definieras i plan- och bygglagen (PBL) och preciseringen bör följas upp i miljöbalkens (MB) definition av avloppsvatten. Däremot avstyrks ett flertal förslag gällande dagvatten i plan- och bygglagen då detta är reglerat i gällande lagstiftning.

Länsstyrelsen noterar att förslaget på definition av dagvatten inte återspeglas i miljöbalken och menar att samma definitioner också bör anges i miljöbalken.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till hur ändring i miljöbalken gällande bestämmelse kopplad till gränsvärdesnorm kommer att ha någon praktisk betydelse vid planläggning. Länsstyrelsen ställer sig också tveksam till om nya begrepp kommer att tydliggöra och förenkla tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i miljöbalken och plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen efterfrågar tydliggöranden kring *planläggande myndighet* respektive *prövningsmyndighet* när det gäller väg- och järnvägsplaner samt tydliggörande av om *planläggning* inte är det samma som *planläggningssituationen även vid planläggning i vägplan*.

Länsstyrelsen avstyrker också förslagen om ändring i 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken som handlar om förändring av strandskyddslagstiftningen där Länsstyrelsen menar att förslaget behöver utredas mer noggrant innan det är möjligt att fullt ut ta ställning.

Länsstyrelsen noterar också att definitionen av vattentjänster i lagen om allmänna vattentjänster (LAV) använder begrepp från äldre planlagstiftning och menar att den kan uppdateras till de begrepp som används i nu gällande plan- och bygglag.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till behov av bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster som innebär krav på att inrätta vattenskyddsområde.

Länsstyrelsen Skånes svar om författningsförslag

Förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900)

Länsstyrelsen bedömer att flertalet av föreslagna regleringar i plan- och bygglagen kan anses obehövliga då de redan idag är reglerade.

Länsstyrelsen menar att begreppet avlopp, som finns i flera bestämmelser i plan- och bygglagen, innefattar dagvatten. Även om varken dagvatten eller avloppsvatten definieras i plan- och bygglagen är det allmänt vedertaget att den definition som finns i miljöbalken av avloppsvatten innefattar dagvatten. Dagvatten är också en vattentjänst i lag om allmänna vattentjänster.

Länsstyrelsen menar att det sedan länge är praxis att dagvatten som definieras med stöd av miljöbalken och lagen om allmänna vattentjänster är ett avloppsvatten som är möjligt att reglera även i plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att dagvatten definieras i plan- och bygglagen men föreslår att dagvatten även preciseras i en underkategori till avloppsvatten i enlighet med 9 kap. 2 § punkt 3, MB. Länsstyrelsen delar därför inte utredningens slutsats om att plan- och bygglagen helt saknar bestämmelser om hur dagvatten bör hanteras vid planläggning och byggande.

Länsstyrelsen menar vidare att befintliga regleringar i plan- och bygglagen är tillräckliga för att säkerställa dricksvattenförsörjningen. Enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen är det kommunens ansvar att vid planläggning, bygglov och förhandsbesked lokalisera bebyggelse och byggnadsverk till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. att ordna vattenförsörjning och avlopp. Utöver detta har kommuner goda möjligheter att säkerställa dricksvattenförsörjningen genom att kombinera befintliga regelverk i miljöbalken, anläggningslagen och plan- och bygglagen.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning blir då följande ändringar
obehövligen och följande ändringar avstyrks:

2 kap. 6 § PBL

Behovet saknas då avlopp är reglerat i 2 kap. 5 § PBL

4 kap. 12 § PBL

De föreslagna förändringarna kan leda till oklarheter
vad gäller kommunens ansvar i annan lagstiftning och
vad som ska regleras i plan- och bygglagen.
Länsstyrelsen menar att plan- och bygglagens regelverk
redan idag ger utrymme för föreslagna tillägg.

4 kap. 14 § PBL

Bestämmelsen om dagvatten är obehövligen då detta
redan är reglerat enligt resonemang ovan.

4 kap. 16 § PBL

Det är tveksamt om det finns behov att särskilt nämna
dagvatten här då behov av dagvattenlösningar kan
regleras med övrigt innehåll i 4 kap. 5, 6, 16, 18 §§ PBL.

6 kap. 40 § PBL

Se tidigare resonemang, då dagvatten är en typ av
avloppsvatten.

Länsstyrelsen avstyrker även ändringar i följande bestämmelser i
plan- och bygglagen:

8 kap. 9 § PBL

Länsstyrelsen menar att denna fråga regleras i prövning
av om bebyggelsen är lokaliserad till mark som är
lämpad för ändamålet med stöd av 2 kap. 5 § PBL.
Övriga delar av föreslagna ändringar innebär att
otydligheten ökar och att rättssäkerhet sätts ur spel
genom vaga texter. Vad som menas med "i närheten av
den" (tomten) "tillgodose krav på vattenförsörjning och
avlopp" är mycket otydligt. Sammanfattningen anger att
utredningen föreslår "att som ett komplement till
planen, besluta, avtala eller vidta skyddsåtgärder
utanför planområdet". Om föreslagen bestämmelse

syftar att reglera åtgärder utanför planområdet framgår det inte av författningsförslaget hur detta ska gå till. Texten ”i skälig utsträckning hantera dagvatten” öppnar upp för tolkning om VA huvudmannen inom verksamhetsområde för dagvatten kan ställa krav på åtgärder hos en fastighetsägare inom kvartersmark som är ansluten till en allmän VA-anläggning och då redan betalar för tjänsten dagvatten. Att öppna upp för sådana formuleringar innebär en ökad risk för godtyckliga bedömningar vilket äventyrar rättssäkerheten.

2 kap. 10 § PBL

Länsstyrelsen saknar motivering till att denna bestämmelse begränsas till planläggning då det finns situationer där bygglov och förhandsbesked skulle kunna innebära påtaglig påverkan på miljökvalitetsnormerna.

Förslag till ändringar i miljöbalken

Länsstyrelsen noterar att förslagen om att definiera och särskilt reglera begreppet dagvatten i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster inte återspeglas i miljöbalken. Det är lämpligt att definitionerna är samma i alla regelverk som är berörda. Om ändringar sker i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster föreslår Länsstyrelsen att motsvarande regleringar och definitioner också genomförs i miljöbalken, lämpligtvis i 9 kap. 2 § MB.

Det föreslås i 5 kap. 3 a § MB att ”skyddsåtgärder inom och utanför planområdet ska ha den utformning och detaljeringsgrad som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att förbudena i första stycket inte överträds”. Länsstyrelsen är tveksam till om denna bestämmelse som är kopplad till en gränsvärdesnorm kommer att ha någon praktisk betydelse vid planläggning.

5 kap. 2 § MB

I denna bestämmelse införs de nya begreppen kvalitetskrav, gränsvärdesnorm, målsättningsnorm och resultatnorm. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om dessa nya begrepp kommer att tydliggöra och förenkla tillämpningen av miljökvalitetsnormer såväl i miljöbalken som i plan- och bygglagen. En sådan stor

förändring kommer att ta tid att implementera för alla berörda myndigheter, domstolar och verksamhetsutövare. Risken är att nya frågor om dessa begrepps innebörd kommer att överskugga syftet med förändringen. Länsstyrelsen upplever det som att rättspraxis, drygt ett decennium efter genomförandet av ramdirektivet för vatten, nu börjar ge resultat genom ökad tydlighet och tilltro för systemet med miljö kvalitetsnormer. Det kan därför vara tveksamt att återigen påbörja en lång process med att införa nya och teoretiskt komplexa begrepp.

Förslag till ändringar i väglagen (1971:948) och lag om byggande av järnväg (1995:1649)

Länsstyrelsen menar att det behöver förtydligas vad som avses med *planläggande myndighet* respektive *prövningsmyndighet* när det gäller väg- och järnvägsplaner.

I författningskommentaren på sidan 896 står det:

På så sätt ges den planläggande myndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 3 a § miljöbalken och prövningsmyndigheten en möjlighet att tillämpa de undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden i 5 kap. 4 § miljöbalken, vilka framgår av bestämmelser i 4 kap. 11–12 a §§ vattenförvaltningsförordningen.

Länsstyrelsens uppfattning är att Trafikverkets centrala funktion *Planprövning*, som fastställelse prövar väg- och järnvägsplanerna, är både planläggande och prövningsmyndighet genom sin prövning och sitt fastställelsebeslut. Eller menas med planläggande myndighet Trafikverkets regioner, det vill säga väghållningsmyndigheten? Länsstyrelsen menar att detta kan förtydligas.

Länsstyrelsen menar att SOU:n också behöver förtydliga varför det i väglagen 3 a § respektive lag om byggande av järnväg 1 kap. 3 § finns hänvisning till att 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken ska tillämpas *vid planläggning och annan prövning enligt denna lag*, men att för *fastställande av planen* inte föreslås hänvisning till 5 kap. miljöbalken eftersom det finns särskilda bestämmelser i 5 kap. miljöbalken som avser just *planläggningssituationen* även vid planläggning i vägplan (sid 752). Länsstyrelsen undrar om *planläggning* inte är det samma som *planläggningssituationen* även vid *planläggning i vägplan*.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma att planläggning enligt plan- och bygglagen i jämförelse med planläggning genom lag om byggande av järnväg respektive väglagen skiljer sig åt och SOU:n behöver förtydliga hur denna skillnad har vägts in i förslagen. En detaljplan gäller till dess att den ändras eller upphävs medan en väg- eller järnvägsplan gäller i fem år (18 a § väglagen, 2 kap. 16 § lag om byggande av järnväg) och innebär även tillstånd att bygga vägen eller järnvägen även om verksamheten innebär risk för betydande miljöpåverkan. Fastställelsebeslutet innebär även vägrätt respektive rätt att lösa sådan mark eller sådant utrymme som enligt järnvägsplanen skall användas för järnvägsändamål. Ytterligare en skillnad är att miljöbedömning för en detaljplan görs genom bestämmelserna för en strategisk miljöbedömning medan en väg- eller järnvägsplan tillämpar bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken som gäller specifik miljöbedömning, vilka ska tillämpas för *verksamheter och åtgärder vid tillståndsprövning*.

Länsstyrelsen vill även uppmärksamma att det enligt 11 kap. 23 § miljöbalken ska tillstånd meddelas för sådan vattenverksamhet som behövs för väg eller järnväg vars anläggande har prövats genom väg- respektive järnvägsplan. Det som återstår för domstolen är att bestämma villkor.

Förslag till ändring i ellagen (1997:857)

Länsstyrelsen uppmärksammar att i förslaget till ändring i ellagen (1997:857) hänvisas till 1 kap. ellagen, vilket ska vara 2 kap.

Nätkoncession och ledningar vid trafikleder

Härigenom föreskrivs att **1 kap. 17 och 2 kap. 35 §§ ellagen (1997:857)** ska ha följande lydelse.

Förslag till ändringar i lag (1998:811) om införande av miljöbalken

Länsstyrelsen avstyrker förslagen om ändring i 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken.

Länsstyrelsen kan konstatera att de föreslagna ändringarna i paragraferna till synes saknar stöd i utredningsdirektiven och att de inte skulle bidra till att lösa de frågeställningar som utredningen stått inför. Länsstyrelsen konstaterar vidare att konsekvenserna av förslagen inte alls har utretts. Det går därför inte att utläsa och ta ställning till hur förslagen skulle påverka strandskyddets syften och säkerställa strandskyddet i ett långsiktigt perspektiv. Länsstyrelsen

anser därför att förslagen behöver utredas mer noggrant och i ett annat sammanhang innan det är möjligt att fullt ut ta ställning till dem.

Motivering till Länsstyrelsens ställningstagande angående ändringen i 7 kap. 18 g § miljöbalken:

Syftet med 7 kap. 18 g § 2 pkt. miljöbalken är att säkerställa att strandskyddsfrågan tas upp och prövas i samband med ny planläggning inom redan detaljplanelagt område. På så vis kan strandskyddets syften säkerställas långsiktigt. De argument som utredningen lyfter fram, huvudsakligen att bedömningen i frågan om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften kvarstår över tid så länge som ändamålet med planområdet är detsamma i den nya planen, saknar relevans ju äldre den detaljplan som ska ersättas är eftersom förhållandena på platsen, såväl som lagar och praxis kring bedömningen av strandskyddet, kan ha förändrats sedan planen antogs. Till exempel har ett andra syfte med strandskyddet införts i miljöbalken år 1994 och det har således inte kunnat beaktas innan dess. Länsstyrelsen vill även påminna om att det är först i och med lagändringarna år 2009 som strandskyddsfrågan fullt ut hanteras inom ramen för detaljplaneprocessen. I detaljplaner som är äldre än så saknas därför i många fall mer ingående resonemang kring påverkan på och motiven till upphävandet av strandskyddet, och det är tveksamt om strandskyddet kan sägas vara prövat i sådana planer.

Att avgöra om ändamålet med en ny plan är detsamma som i den äldre planen kan dessutom vara betydligt mer komplicerat än vad utredningen beskriver. De exempel som utredningen lyfter fram visar på att det finns ett stort utrymme för godtycklighet i bedömningen om vilka användningar som skulle kunna bedömas som likvärdiga. Länsstyrelsen vill påpeka att även om ändamålet med den nya planen skulle vara detsamma kan den skilja sig i utformning, exploateringsgrad, höjdsättning osv. vilket skulle kunna innebära en helt annan påverkan på strandskyddets syften än den befintliga planen. Länsstyrelsen anser därför att även en ersättande plan för samma ändamål som den tidigare fortsatt behöver prövas mot strandskyddet.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen saknar en djupare analys av den långsiktiga påverkan av förslaget på strandskyddets syften, och det framkommer inte heller tydligt varför hanteringen av vattenfrågor skulle gynnas av förslaget. Snarare syftar förslaget i

första hand till att möjliggöra utökat byggande inom strandskyddsområden, vilket också anges i utredningen.

Länsstyrelsen anser vidare att utredningen överdriver svårigheterna för kommunerna att pröva och upphäva strandskyddet när en befintlig plan ersätts. I de fall det finns särskilda skäl, t ex att området redan är ianspråktaget eller är väl avskilt från strandområdet, blir prövningen oftast enkel. Det finns, så som utredningen anger, en risk att Länsstyrelsen överprövar en ny planbestämmelse om upphävande av strandskyddet. Länsstyrelsen vill påminna om att den har fått en överprövande roll just för att säkerställa att strandskyddet inte upphävs i strid med gällande bestämmelser. Om kommunen upphäver strandskyddet i enlighet med reglerna saknar Länsstyrelsen anledning att överpröva planen.

Motivering till Länsstyrelsens ställningstagande angående ändringen i 10 a § lagen om införande av miljöbalken:

Länsstyrelsen står fast vid sin inställning som framkom i yttrande över betänkandet SOU 2020:78 "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" från april 2021, nedan återgivet i något förändrad form. Att formuleringen av lagtexten har ändrats något i nuvarande förslag ändrar inte Länsstyrelsens inställning.

Vid tidpunkten för Länsstyrelsens generella förordnanden om undantag från strandskyddet gjordes inte en bedömning av samtliga områden som omfattades av sådana äldre planer där strandskydd aldrig inträtt. Någon bedömning av samtliga dessa områdens betydelse för strandskyddets syften har därför inte gjorts fullt ut. Många av de äldre planerna ligger nära eller i anslutning till områden med strandskydd och i flera fall vid kusten. Enligt de kartor som tillhör besluten om förordnande gäller inte strandskydd för dessa områden, vilket skulle kunna tolkas som att annat har bestämts. I vissa fall kan Länsstyrelsen tvärtom ha konstaterat att den aktuella planen säkerställde strandskyddet genom t ex NATUR-mark och att det därmed inte behövdes en dubbelreglering genom strandskyddsförordnande. Om markanvändningen ska förändras kan en situation uppstå där den nya planen står i strid med strandskyddets syften. I andra fall kan planlagd kvartersmark inte ha bebyggts och hyser nu stora värden för strandskyddets syften. Vid förnyad planläggning anser Länsstyrelsen att det är av stor vikt att strandskyddet införs och prövas i dessa fall så att värdefulla, oexploaterade strandområden kan uppmärksammas och därmed bevaras och skyddas. Länsstyrelsen anser att bestämmelsen har en

viktig funktion vid ny planläggning inom strandområden och därför ska kvarstå i sin nuvarande lydelse. Den förslagna lydelsen skulle inte heller bli helt enkel att tolka för Skånes del och innebär därför ingen tydlig förbättring. Länsstyrelsen kan konstatera att det i de allra flesta fall blir en enkel strandskyddsprövning när en äldre plan ersätts eftersom det oftast finns skäl att upphäva skyddet på nytt utom inom den närmaste zonen vid vattnet. Länsstyrelsen bedömer därför att hanteringen inte är särskilt tids- eller resurskrävande och inte heller inskränker byggande mer än där det verkligen är påkallat.

Förslag till ändring i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412)

Länsstyrelsen menar att det är lämpligt att definitionen av dagvatten är lika i olika lagrum. I lagen om allmänna vattentjänster finns tillägget att dagvattenhantering omfattar områden med samlad bebyggelse. Något motsvarande föreslås inte i plan- och bygglagen. Samlad bebyggelse är ett begrepp som hämtats från äldre versioner av plan- och bygglagen. Om dagvattenhantering särskilt ska beskrivas i lagen om allmänna vattentjänster hade det varit lämpligare att begreppet sammanhållen bebyggelse som tillämpas i plan- och bygglagen används.

Länsstyrelsen ställer sig vidare tveksam till om det finns ett behov av en bestämmelse i lagen om allmänna vattentjänster som innebär krav på att inrätta vattenskyddsområde. Miljöbalkens bestämmelser tillsammans med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram bör vara tillräckligt för att kommunerna ska ta initiativ till att inrätta vattenskyddsområden där behov finns. För att föreslagen bestämmelse ska kunna vara kraftfull krävs i så fall ökade resurser för länsstyrelsernas tillsyn enligt 51 kap. LAV.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med planhandläggare Maria Ibohm som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Hanne Romanus medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.