

Mark- och miljödomstolen

Landsbygds- och infrastruktur-
departementet

Remissvar avseende promemorian En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) (ert dnr LI2023/03629)

Inledning

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72). Domstolen har följande att anföra.

Förslagen i remissen är omfattande och berör centrala bestämmelser inom flera rättsområden. Domstolen har fokuserat på de förslag som berör plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det har inom domstolens arbete inte funnits utrymme att granska alla förslag i detalj eller att analysera hur förslagen förhåller sig till EU-rätten.

Definitionen av dagvatten (avsnitt 10.3)

Definitionen av dagvatten har en språkligt utformning som gör den svåräst. Den synes också rymma vissa sakliga brister.

Dagvatten tränger till betydande del förr eller senare ner i marken.

Formuleringen ”inte tränger ner i marken” blir därmed otydlig och som läsare kan man undrar om det som avses är vatten som ”inte har trängt ner i marken”, ”inte kommer att tränga ner i marken” eller ”inte håller på och tränger ner i marken”.

Regnvatten som landar direkt i havet, en sjö eller ett vattendrag brukar inte anses utgöra dagvatten. Likväl kommer sådant vatten att omfattas av den föreslagna definitionen.

Ett definition, som torde fånga upp de typer av vatten som man beskriver i promemorian (inklusive pölar), skulle kunna se ut så här:

dagvatten: regn- eller smältvatten som avrinner eller lagras tillfälligt på en markyta eller en konstruktion

Frågan om vilka typer av vatten som bör omfattas av definitionen kan dock förtjäna ytterligare analys, särskilt med hänsyn till att en lagfäst definition kan förväntas att i praktiken bli styrande för hur termen dagvatten uppfattas även inom andra rättsområden, såsom exempelvis vid tillämpningen av villkor i tillståndsdomar enligt miljöbalken. Det bör särskilt belysas om vatten utanför bebyggda och urbaniserade miljöer ska omfattas.

Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen (avsnitt 10.4)

För att hanteringen av vattenfrågorna ska bli enklare föreslås ett antal nya och ändrade bestämmelser i plan- och bygglagen. Domstolen bedömer på ett övergripande plan att det är fråga om lämpliga förändringar. Myndigheterna får bättre verktyg för att hantera vattenfrågorna, och det förtydligas hur olika bedömningar ska göras. Sammantaget kan ändringarna förväntas bidra till att frågor rörande framför allt dagvatten kan hanteras på ett bättre sätt vid planläggning och bygglovsprövning.

Skyddsåtgärder i detaljplan (avsnitt 10.4.4.)

I avsnittet 10.4.4 föreslås att det genom en ändring i 4 kap. 12 § ska bli möjligt att i detaljplan besluta om skyddsåtgärder i syfte att motverka eller förebygga brist på dricksvatten. Utredningen konstaterar att sådana planbestämmelser bör följas upp vid prövning av bygglov (s. 643). Sannolikt syftar man här på att bygglov ska nekas om fastigheten eller ansökt åtgärd strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 1 PBL). Exempel på skyddsåtgärder som nämns i promemorian är uppsamling av dagvatten, avsaltning eller rening av dagvatten samt omhändertagande av snö.

Kraven på skyddsåtgärder som tas in i en detaljplan bör lämpligen ta sikte på konkreta och tydliga fysiska åtgärder som ska vara utförda på en viss plats. Det måste vara förutsägbart för enskilda vilka krav som gäller för att bygglov ska kunna meddelas. Det är också angeläget att kraven är så entydiga att deras efterlevnad kan kontrolleras av byggnadsnämnden vid prövning av bygglovsansökningar.

Frågan om hur kraven på skyddsåtgärder ska utformas bör analyseras ytterligare i det fortsatta utredningsarbetet.

Avsnitt 10.7 och 10.8

Initiativet att förtydliga regleringen avseende miljö kvalitetsnormer, bland annat genom att införa beskrivande benämningar (gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, resultatnormer och övriga normer), framstår som i och för sig vällovligt. Frågorna är dock synnerligen komplexa, bland annat på grund av anknytningen till gällande EU-lagstiftning och den rättsutveckling som sker genom EU-domstolens praxis. Att åstadkomma förenklingar och förbättringar av de nationella bestämmelserna är därför en inte helt enkel uppgift.

Även om de nuvarande bestämmelserna i svensk rätt har sina brister, finns det numera en vana vid att hantera dessa bestämmelser hos enskilda aktörer, myndigheter och domstolar. Det har också utvecklats praxis i domstolarna som utgår från den existerande terminologin. Att introducera en ny begreppsapparat riskerar att i sig skapa osäkerhet kring tillämpningen.

Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer har betydelse inom flera rättsområden men hör i grunden hemma inom miljö rätten. Innan den generella regleringen rörande miljö kvalitetsnormer i miljö balken ändras behöver frågorna utredas brett. Det är enligt mark- och miljö domstolen inte tillräckligt att detta sker inom ramen för en utredning om enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. Innan eventuella lagändringar beslutas bör därför frågorna övervägas ytterligare, möjligen inom ramen för en ny utredning.

Ändringar i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) – blandningszoner

Mark- och miljö domstolen avstyrker förslaget om att införa begreppet blandningszoner (eller utspädningszoner). Vattenförvaltningen har i Sverige utvecklats utifrån premisen att vi i nationell lagstiftning valt att inte använda ett system med blandningszoner. Om förslaget att nu introducera blandningszoner ska tas vidare behöver det i vart fall utredas ytterligare, bland annat med avseende på hur väl det skulle passa att använda blandningszoner inom den svenska vattenförvaltningen. I sammanhanget kan följande beaktas.

Svenska myndigheters miljö övervakning, tillsammans med de övervakningsprogram som upprättats inom den samordnade recipientkontrollen (vilken finansieras av berörda verksamhetsutövare), har på många platser pågått under mycket lång tid. Den bygger huvudsakligen på ett system av

representativa mätpunkter och övervakningsstationer. Vid de mätpunkter som ingår i ett övervakningsprogram för vattenkvalitet anses vattenmassan vara fullt omblandad, vilket betyder att det är möjligt att följa förändringar för ett avgränsat område, såsom en vattenförekomst, både på kort och lång sikt. Detta kan ske utan att påverkan från temporära variationer (såsom utsläpp eller förändringar i recipienten) får ett missvisande genomslag i enskilda observationer eller mätningar.

Blandningszoner fungerar annorlunda. Där är den aktuella parametern definitionsmässigt inte fullt omblandad och stora skillnader i koncentrationer kan förekomma över korta avstånd. Detta betyder att övervakning och uppföljning av exempelvis en förorening är svårare att genomföra på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt.

För många vattenförekomster saknas redan i dag data, särskilt med avseende på de biologiska kvalitetsfaktorerna. Att införa en reglering om blandningszoner skulle medföra krav på ytterligare mätdata och det skulle fordras att nya mätpunkter upprätta. Det innebär tillkommande arbete för vattenmyndigheterna eller ytterligare insatser inom den samordnade recipientkontrollen.

Det kan också konstateras att gällande bestämmelser medger möjlighet att tillåta utsläpp av föroreningar som påverkar vattenkvaliteten i en vattenförekomst negativt. Detta kan ske genom att behörig vattendelegation beslutar om miljökvalitetsnormer som innebär mindre stränga krav.

Om ett system med blandningszoner införds kommer möjligheterna till mildare krav i princip uteslutande att vara kopplade till gränsvärdesnormer. Att tillåta högre koncentrationer av olika ämnen kommer då sannolikt endast kunna bli aktuellt i fråga om samhällsnyttiga verksamheter, såsom exempelvis reningsverk. För sådana verksamheter är det redan enligt gällande lagstiftning möjligt att tillåta mindre stränga krav.

Av dessa skäl kan det enligt domstolen ifrågasättas om införandet av blandningszoner i praktiken skulle tillgodose något verkligt behov, samtidigt som introduktionen av ytterligare en mekanism i den svenska lagstiftningen riskerar att öka regelverkets komplexitet.

Författningsförslagen

2 kap. 10 § PBL

Det första ”eller” bör ersättas av ”samt” eller ”och”.

Det kan noteras att det i denna bestämmelse hänvisas till enbart 3 a och b §§ i 5 kap. miljöbalken, medan det på andra ställen i plan- och bygglagen hänvisas till hela 5 kap. (se exempelvis 3 kap. 4 och 16 § eller 4 kap. 16 § PBL).

3 kap. 10 § första stycket 3 och 5 kap. 14 § första stycket 2 PBL.

Bestämmelsen gäller länsstyrelsens uppgifter under samrådet. Länsstyrelsens uppgift begränsar sig inte till att verka för att bestämmelserna tillämpas, utan myndigheten ska verka för att tillämpningen blir korrekt. Här framstår det därför lämpligare att behålla termen ”följs”, trots de förändringar som föreslås avseende 2 kap. 10 § PBL, alternativt att hitta en annan formulering än den som föreslås i promemorian.

3 kap. 16 § andra stycket 2 PBL

Formuleringen att länsstyrelsen ska ange om förslaget kan medverka till att ”hänsyn inte tas” till vissa bestämmelser framstår som onödigt vag.

4 kap. 14 § första stycket PBL

”Markens” i bestämd form har av hävd en obestämd betydelse, medan ”vattenområdets” i bestämd form ger intrycket att ett visst vattenområde åsyftas, vilket ju inte är fallet. Förslagsvis kan bestämmelsen omformuleras: ”... en väsentlig ändring av markens eller *ett vattenområdes* användning”.

8 kap. 9 § första stycket 6 PBL

Det anges i bestämmelsen att tomten ska ordnas så att krav på vattenförsörjning, avlopp och hantering av dagvatten går att tillgodose på tomten eller i närheten av den.

Det framgår inte av skälen för förslaget varför behoven måste kunna tillgodoses ”på tomten eller i närheten av den”. Rimligtvis är det acceptabelt att behovet av vatten och avlopp tillgodoses även på större avstånd från tomten, exempelvis genom servitut eller genom att fastigheten ansluts till en gemensamhetsanläggning eller en allmän VA-anläggning. Tomten kan vara belägen inom en stor fastighet där de aktuella funktionerna kan ordnas inom fastigheten, men på långt avstånd från tomten.

Det kan också ifrågasättas om de aktuella kraven ska hanteras inom ramen för en bestämmelse som reglerar hur en tomt ska ordnas. Kanske bör frågan i stället regleras i något annat sammanhang i plan- och bygglagen.

5 kap. 3 a § miljöbalken

Regleringen är komplicerad och rymmer ett beviskrav och en risknivå som så att säga staplas på varandra inom en gemensam bedömning: ”inte får antas medföra” och ”det äventyrar möjligheten att uppnå”. Detta kan leda till tillämpningssvårigheter.

Författningsförslaget synes också innehålla några språkliga oriktigheter och syftningsfel som kan justeras enligt följande:

Vid planläggning enligt väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och plan- och bygglagen (2010:900) gäller att den i planen utpekade användningen av mark- och vattenområden för

1. vattenmiljö inte får [vara sådan, att den kan](#) antas medföra en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att ~~det~~ [den/användningen](#) äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm, och
2. annan miljö än vattenmiljö inte får [vara sådan, att användningen kan](#) antas medföra att en gränsvärdesnorm överträds.

5 kap. 3 b § miljöbalken

Bestämmelsen har utformats med 22 kap. 13 § miljöbalken som förebild. En viktig skillnad är dock att förevarande förslag inte innebär någon skyldighet, utan endast en möjlighet, för den planläggande myndigheten att inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten.

Även utan den föreslagna bestämmelsen torde det finnas möjlighet för en planmyndighet att begära ett yttrande från relevant vattenmyndighet (se möjligheten till remittering enligt 26 § förvaltningslagen [2017:900], samt bestämmelsen om samverkan i 8 § samma lag). Domstolen har inget att erinra mot att det införs en särskild bestämmelse om saken och förstår att det kan göra det tydligare för berörda myndigheter att de bör inhämta ett yttrande i vissa situationer. En sådan bestämmelse kan också göra det klart för berörd vattenmyndighet att den förväntas gå planmyndigheten till mötes och lämna ett yttrande när det efterfrågas.

5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken

Begränsningen till prövningen ”av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens” har tagits bort i den lydelse som föreslås. Fråga är om avsikten är att utöka bestämmelsens tillämpningsområde, och vad skälen till det i så fall är.

7 kap 18 g § andra stycket miljöbalken

Det föreslås ett undantag från bestämmelsen om att strandskydd återinträder om en detaljplan ersätts med en ny detaljplan. En förutsättning är enligt föreslagen bestämmelse att ändamålet med aktuellt område är detsamma i den nya planen som i den äldre planen.

Äldre planbestämmelser om användning har dock ofta en annan utformning än moderna bestämmelser och det torde ofta vara en viss diskrepans mellan nya och gamla bestämmelser. Det framgår visserligen av motiven till förslaget att undantaget ska kunna tillämpas även då ett område ”i stort får samma användning” i den nya planen som i den äldre. Denna flexibilitet bör återspeglas i författningsbestämmelsen, exempelvis genom uttryck som ”väsentligen detsamma” eller ”huvudsakligen detsamma”.

Det bör också förtydligas om det aktuella undantaget ska kunna tillämpas då en detaljplan ersätter områdesbestämmelser.

24 kap. 5 § första stycket miljöbalken

I 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken finns en hänvisning till 5 kap. men inte till bestämmelser som meddelats med stöd av det kapitlet. Det torde innebära en inskränkning i förhållande till den nu gällande bestämmelsen. Skälen för förändringen bör redovisas.

10 a § lagen om ändring i lagen om införande av miljöbalken

Formuleringen ”om inte annat bestämts” är vag och det är svårt att förstå vad bestämmelsen innebär utan läsa förarbetena. En mer specifik formulering skulle kunna övervägas.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna
(avsnitt 12.5.4)

Promemorian innehåller förslag som innebär att etablerad praxis rörande centrala bestämmelser i miljöbalken och plan- och bygglagen kan påverkas. Den osäkerhet som därmed uppstår innebär i sig att domstolarnas hantering av mål blir mer arbetskrävande under den tid det tar för ny praxis att bli befäst.

Förslagen torde bland annat leda till att det i större utsträckning ställs krav på fastighetsägare att vidta åtgärder för att hantera dagvatten. Detta kan också ge upphov till tvister i domstol rörande bland annat ersättning (se avsnitt 10.6.1).

Det finns enligt domstolen skäl att ifrågasätta den bedömning som görs i promemorian att de samlade förslagen inte leder till några sådana ökade kostnader för domstolarna att utökade resurser behöver tillföras.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Björn Räftegård samt de tekniska råden Malin Danielsson och Tony Persson.

Kopia till tingsrättens allmänna diarium