

Stockholm den 10 juni 2024

R-2024/0597

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
LI2023/03629

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 mars 2024 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72).

Sammanfattning

Utredningen är omfattande. Ett övergripande syfte har varit att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa hållbara lösningar för dag- och dricksvatten såväl i dag som vid ett förändrat klimat, företrädesvis med stöd av plan- och bygglagen (2010:900). I linje med vad utredningen kommit fram till och vad experten Peter Sörngård skrivit i sitt särskilda yttrande (betänkandet s. 965 ff.), kan konstateras att utmaningar i form av bland annat skyfall och översvämningar torde behöva fortsatt utredning i ett bredare perspektiv där annan, ny lagstiftning, samt nya verktyg övervägs.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att införa en definition på dagvatten i plan- och bygglagen.



Advokatsamfundet anser att en del av förslagen bör föregås av ytterligare utredning och överväganden innan de kan ligga till grund för lagstiftning, vilket redogörs för närmare i det följande.¹

Synpunkter

Dagvatten som vattentjänst (avsnitt 10.6.1)

Advokatsamfundet anser att det i och för sig kan vara adekvat att reglera dagvattenhantering som en egen vattentjänst. Att reglera dagvattenhantering som en egen vattentjänst kräver dock nya och ändrade definitioner av begreppen avlopp, dagvatten och dagvattenhantering. Advokatsamfundet anser att föreslagna definitioner behöver övervägas ytterligare, av skäl som redovisas under nästa rubrik. Bland annat framstår det som lämpligt att ta ett samlat grepp och avvakta med förslagen i dessa delar till implementeringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607).

Nya och ändrade legaldefinitioner (avsnitt 10.3)

Definition av termen dagvatten i plan- och bygglagen

Nyttan med att definiera termen dagvatten i plan- och bygglagen framgår inte med tydlighet av betänkandet. Det noteras att termerna vattenförsörjning och avlopp, vilka definieras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen), används i plan- och bygglagen utan att definieras där. Motsvarande borde kunna gälla för termen dagvatten, om en definition på dagvatten införs i vattentjänstlagen. I plan- och bygglagens systematik framstår en definition av begreppet dagvatten som främmande. Förslaget avstyrks därför i den delen.

Definition av termen dagvatten i vattentjänstlagen

Innebörden av definitionerna på avloppsvatten i miljöbalken respektive avlopp i vattentjänstlagen torde vara väl inarbetade. I betänkandet anförts att den kommande regleringen av dagvatten i avloppsvattendirektivet med största sannolikhet kommer att medföra ett behov av översyn av definitionen av termen avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken (s. 603). Det framstår som lämpligt att avvakta med den föreslagna definitionen på dagvatten i vattentjänstlagen till dess att en sådan översyn gjorts.

¹ Advokatsamfundet hänvisar här även till sitt remissyttrande den 7 mars 2022 över betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81), liksom till remissyttrande den 30 oktober 2018 över betänkandet Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34).



Definition av termen dagvattenhantering i vattentjänstlagen

Dränvatten är vatten i marken som leds bort genom dränering² och uppstår av bland annat regn- eller smältvatten sedan det har trängt ner i marken. Som exempel på dagvattenhantering genom ”annat omhändertagande” nämns i betänkandet infiltrering och fördröjning (s. 604). Sådana åtgärder kan samtidigt ha en renande effekt. Det kan synas naturligt att hantera frågan om dränvatten tillsammans med frågan om dagvatten, snarare än som avlopp tillsammans med spillvatten. Förslaget behöver enligt Advokatsamfundet analyseras närmare i den delen.

Det framstår vidare som lämpligt att avvakta med den föreslagna definitionen på dagvattenhantering i vattentjänstlagen till genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607). Samma bedömning gäller för de föreslagna följdändringarna i vattentjänstlagen med anledning av den nya definitionen.

Ändrad definition av termen avlopp i vattentjänstlagen

Nuvarande definition i vattentjänstlagen av termen avlopp i lyder:

- bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats,
- bortledande av spillvatten eller
- bortledande av vatten som har använts för kylning.

Föreslagen ändrad definition av termen avlopp i vattentjänstlagen lyder:

- bortledande av spillvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats eller
- bortledande av vatten som har använts för kylning.

Förslaget innebär därmed att termen avlopp framöver, till skillnad från tidigare, endast skulle avse avledande av spillvatten från ett område med samlad bebyggelse. Den föreslagna ändringen överensstämmer inte med hittillsvarande praxis, enligt vilken en utbyggnad av en befintlig eller planerad allmän anläggning kan ske för betydligt färre fastigheter. Till och med enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde har planmässigt och i övrigt ansetts ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet, att fastigheternas va-frågor skulle lösas i det

² Se prop. 2005/06:78 s. 44.

större sammanhanget med denna bebyggelse.³ Det är därför inte fråga om endast en redaktionell ändring, såsom anförs i betänkandet (s. 603).

Det framstår vidare som lämpligt att avvakta med den föreslagna definitionen på avlopp i vattentjänstlagen till genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607).

Begränsat tillämpningsområde för 2 kap. 10 § plan- och bygglagen (avsnitt 10.4.1)

Någon närmare förklaring till varför bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken fortsättningsvis föreslås att inte vara tillämpliga på bygglovspliktiga åtgärder utanför ett område med detaljplan kan inte hittas i betänkandet. Den exemplifierande framställningen (s. 617) skulle behöva kompletteras med en fullständig konsekvensanalys under den fortsatta beredningen.

Nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder m.m. vid planläggning (avsnitt 10.4.4)

Skyddsåtgärder för att motverka försämring av vattenmiljön

Enligt utredningens direktiv har uppdraget varit att bedöma om det i detaljplaner behöver kunna regleras fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljö kvalitetsnorm överträds. Det framstår för Advokatsamfundet som oklart varför förslaget är begränsat till vattenmiljön. Mot bakgrund av 2 kap. 5 § första stycket 4 plan- och bygglagen torde det vara såväl mer ändamålsenligt som lättförståeligt att i 4 kap. 12 § 1 plan- och bygglagen införa en möjlighet för kommuner att i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka även vatten- och luftföroreningar, i linje med Boverkets tidigare förslag från år 2018.

Skyddsåtgärder för att motverka vattenbrist

Det saknas en närmare beskrivning av behovet av det föreslagna tillägget i 4 kap. 12 § 4 plan- och bygglagen i ljuset av gällande rätt, så som det är beskrivet i betänkandet (s. 230 f).

I betänkandet anförs att det i denna del uppkommer frågan om bland annat var gränsen bör gå för när det är rimligt att ställa krav på en skyddsåtgärd och när marken inte kan anses lämplig för bebyggelse ur ett vattenförsörjnings- och flergenerationsperspektiv och vidare frågan om vem som bedömer och bestämmer att

³ Se prop. 2005/06:78 s. 42.



det är vattenbrist i ett område och slutligen hur uppföljningen av kravet på hushållning bör se ut (s. 642). Frågorna besvaras emellertid inte i ett större och långsiktigt perspektiv. Samtidigt får exemplen på skyddsåtgärder i den här delen anses som tämligen betungande för den enskilde fastighetsägaren samt svåra att genomföra på den egna tomten, jfr 4 kap. 14 § 4 plan- och bygglagen. Till exempel nämns att ta hand om snö utifrån ett vattenbristperspektiv (s. 643). Men med vilken grad av säkerhet kan snöfall kommande vintrar predikteras och vilken effekt kan man räkna med att en dylik skyddsåtgärd får? Förslaget kan inte tillstyrkas utan ytterligare utredning, analys och överväganden när det gäller förslagets tillämpning, praktiska genomförbarhet, möjligheterna till uppföljning i ett större och långsiktigt perspektiv samt konsekvenser för såväl enskilda fastighetsägare som för människors hälsa och miljön, närmare bestämt risken för påverkan på vattenresurserna genom att tillåta ny bebyggelse trots den konstaterade vattenbristen.

Villkor i form av inrättande av en viss anläggning

Det saknas en närmare beskrivning av behovet av det föreslagna tillägget i 4 kap. 14 § 1 plan- och bygglagen i ljuset av gällande rätt så som det är beskrivet i betänkandet (s. 230 f.).

Eftersom de i betänkandet föreslagna definitionerna på dagvatten, dagvattenhantering och avlopp behöver analyseras närmare, framstår det vidare som lämpligt att avvakta även med den här föreslagna ändringen till genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607).

Krav på placering och utförande av anläggning för dagvatten

Det saknas en närmare beskrivning av behovet av det föreslagna tillägget i 4 kap. 16 § 6 plan- och bygglagen i ljuset av gällande rätt så som det är beskrivet i betänkandet (s. 230 f.) samt varför särskilda tekniska krav på dagvattenanläggningar inte har ansetts kunna beslutas med stöd av 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen. Det är oklart på vilket sätt särskilda tekniska krav ska kunna bestämmas i större utsträckning med stöd av det föreslagna tillägget med tanke på att en dagvattenanläggning torde anses vara ett bygnadsverk ("annan anläggning") samt att ordvalen "krav på placering och utförande" är likalydande med den nu gällande bestämmelsen i 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen.



Genomförandet av detaljplaner (s. 867)

Eftersom de i betänkandet föreslagna definitionerna på dagvatten, dagvattenhantering och avlopp behöver analyseras närmare, framstår det som lämpligt att avvakta även med den här föreslagna ändringen till genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607).

Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljö kvalitet vid planläggning (avsnitt 10.7.2)

Ur ett systematiskt perspektiv framstår det som oklart varför den föreslagna bestämmelsens första stycke överhuvudtaget är nödvändig med tanke på hänvisningen till 5 kap. miljöbalken i respektive lag om planläggning och vidare varför den föreslagna bestämmelsen, som handlar om planläggning, inte införs i respektive lag.

Den föreslagna möjligheten att reglera skyddsåtgärder, även utanför planområdet, stämmer inte överens med grundläggande principer som gäller för planläggning. Enligt plan- och bygglagen går det t.ex. inte att reglera åtgärder utanför planområdet, förutom om det finns särskilda skäl enligt 4 kap. 12 § punkt 3.⁴

Av plan- och bygglagen följer vidare att vid planläggning får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (se 2 kap. 4 § plan- och bygglagen). I och med att det enligt förslaget räcker att skyddsåtgärden utanför planområdet ska beslutas eller avtalas senast i samband med ”beslutet om planen” (vilket skulle kunna omformuleras till ”beslutet att fastställa eller anta planen”) kan genomförandet av skyddsåtgärden inte anses säkerställd på sätt som skulle krävas för att marken ska anses vara lämplig för ändamålet.

Några närmare överväganden som motiverar dessa avsteg från gällande principer kan inte hittas. Förslaget kan därför inte tillstyrkas utan fortsatt utredning och en djupare konsekvensanalys inom ramen för den fortsatta lagstiftningsprocessen.

⁴ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riskhantering-och-pbl/process/atgarder/planlaggning/detaljplan/planbestammelser/>



Ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet avseende miljökvalitetsnorm för vatten (avsnitt 10.7.3)

Ur ett systematiskt perspektiv framstår det som oklart varför den föreslagna bestämmelsen, som riktar sig till planläggande myndigheter, inte införs i respektive lag om planläggning.

Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar (avsnitt 10.5)

Förslaget baserar sig på en bedömning som avviker från förarbetena till 7 kap. 18 g § miljöbalken⁵, som även citeras i betänkandet (s. 667). Bedömningen föregås emellertid inte av några resonemang om de avvägningar som den grundar sig på. Eftersom äldre planer som har antagits före år 1994 inte har prövats i förhållande till det biologiska syftet, bör en eventuell förändring i strandskyddslagstiftningen föregås av en grundligare utredning.

Det anslutande förslaget till förtydligande av 10 a § lagen om införande av miljöbalken skulle kunna bli ännu tydligare genom att i stället få lydelsen ”om inte länsstyrelsen förordnat om strandskyddets upphävande inom planområdet”, eller liknande.

Tydliggörande att miljöbalkens processuella regler inte gäller för planer enligt plan- och bygglagen (avsnitt 10.7.4)

Det saknas anledning till sådant förtydligande som föreslås. Processuella regler för här aktuella planer återfinns företrädesvis i 5 kap. och 11 kap. plan- och bygglagen. Det är inte stringent att sådana regler ska sökas i miljöbalken.

Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter (avsnitt 10.6.3)

I betänkandets inledande sammanfattning anges: När det gäller [...] krav på skydd av vissa dricksvattentäkter följer detta av vattendirektivet, miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och av nuvarande åtgärdsprogram för vatten. Kravet på kommunerna finns således redan, även om skyldigheten inte i dag framgår av lagen om allmänna vattentjänster” (s. 37 f.).

Med anledning av det anförda är det tveksamt om det nya kravet i vattentjänstlagen verkligen behövs. Det behöver vidare övervägas om ett sådant krav i förekommande fall ska införas i vattentjänstlagen eller om det inte hör hemma i miljölagstiftningen.

⁵ Se prop. s. 2008/09:119 s. 78.



Ny reglering av dagvatten (avsnitt 10.6.1)

Dagvatten som vattentjänst

Det noteras att betänkandet utan närmare förklaring föreslår att det odefinierade begreppet "dagvattenanläggningen" ska införas i 21 § vattentjänstlagen, i stället för "dagvattenhanteringen" enligt den nya definitionen som betänkandet föreslår.

Eftersom de i betänkandet föreslagna definitionerna på dagvatten, dagvattenhantering och avlopp behöver analyseras ytterligare, framstår det vidare som lämpligt att avvakta även med den här föreslagna ändringen till genomförandet av ändringen av avloppsvattendirektivet (jfr betänkandet, s. 607).

Föreläggande om dagvattenåtgärd och rätten till ersättning

Inledningsvis påtalas att myndighetsutövning framstår som ett främmande inslag i vattentjänstlagen.

Det bör övervägas om föreslagna 22 a § första stycket 1 vattentjänstlagen snarare hör hemma i plan- och bygglagen än i vattentjänstlagen, eftersom ett sådant föreläggande tar sikte på att en detaljplan eller områdesbestämmelser ska följas och snarare borde kopplas till att krav enligt 8 kap. plan- och bygglagen ska uppfyllas.

Det bör vidare övervägas om inte frågan som föreslås vara föremål för ett föreläggande enligt 22 a § första stycket 2 i själva verket handlar om användningen av den allmänna va-anläggningen och därför i stället borde regleras genom 21 § vattentjänstlagen och föreskrifter meddelade med stöd av 23 § vattentjänstlagen.

I betänkandet anförs att syftet med föreslagna 22 a § första stycket 2 vattentjänstlagen är att i möjlig mån motverka översvämning inom bebyggelse (s. 674). Syftet bör i så fall framgå tydligare av bestämmelsens ordalydelse.

Enligt förslaget får ett föreläggande enligt föreslagna 22 a § första stycket 2 vattentjänstlagen inte oskäligt inskränka fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Innebörden framstår som oklar. En bedömning av oskäligheten relaterat till fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen synes inte relevant för ett föreläggande. Mer adekvat vore att koppla föreläggandet och rätten till ersättning till de väl inarbetade rekvisiten som är hämtade från 2 kap. 15 § regeringsformen och som används i andra motsvarande



sammanhang när det finns risk för att egendomsskyddet träds för när, huruvida pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, eller om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på aktuell del av fastigheten (jfr bestämmelser i 14 kap. plan- och bygglagen). Det skulle också vara i bättre överensstämmelse med de exempel på oskälighet som nämns i betänkandet, att fastighetsägaren i orimlig utsträckning skulle begränsas i nyttjandet av fastigheten eller att kostnaden för fastighetsägaren att ordna omhändertagandet av dagvattnet på fastigheten framstår som ekonomiskt oskälig (s. 675).

Enligt föreslagna 22 a § andra stycket ska en bedömning av förutsättningarna för ett föreläggande enligt första stycket 2 vila på kommunens vattentjänstplan, som ska ge vägledning i frågan. Det torde förutsätta ett vidare innehåll i vattentjänstplanen än vad som framgår av 6 b § vattentjänstplanen. Det framstår också som tveksamt att en vattentjänstplan, som inte är juridiskt bindande, ska tillmätas sådan tyngd när det handlar om myndighetsutövning.

Överhuvudtaget behövs mer vägledning i frågan hur ett föreläggande enligt första stycket 2 är tänkt att fungera och när ett sådant föreläggande ska anses som oskäligt.

En anmälningfrist på endast tre månader från det att föreläggande har vunnit laga kraft för att rätten till ersättning inte ska gå förlorad, är oskäligt kort från den enskilde fastighetsägarens perspektiv.

Eventuell lagstiftning på området bör föregås av ytterligare utredning och överväganden.

Ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist (avsnitt 10.6.4)

Det framstår som oklart hur möjligheten att stänga av vattenförsörjningen enligt tillägget i 43 § vattentjänstlagen ska få genomslag i praktiken när det gäller till exempel fyllning av pool i villaträdgårdar, eftersom det är osannolikt att huvudmannen hinner reagera med sådan skyndsamhet att poolfyllningen hinner avbrytas och då huvudmannen fortfarande måste tillhandahålla det dricksvatten som behövs för dryck, mat och hygien, varför en avstängning i efterhand inte framstår som möjlig. Det är därmed oklart hur syftet med en föreskrift om ett förbud ska uppnås i dylika fall. Frågan torde i så fall behöva bli föremål för någon form av tillsyn och sanktionsavgift från miljönämnden i efterhand.



Det nya bemyndigandet i 2 § förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster har förenats med vissa bestämmelser om ikraftträdande och upphävande i brådskande fall. Dessa torde förutsätta ett undantag i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar motsvarande 2 § andra stycket 5 i nämnda lag.

Ändringar rörande vattenförvaltningen (avsnitt 10.8)

Advokatsamfundet anser att ändringarna rörande vattenförvaltningen är tämligen omfattande i förhållande till direktivets utformning och att förslagen i den delen, särskilt förslagen till nya undantag som inte tidigare förekommit i svensk vattenförvaltning, bör vara föremål för fortsatt utredning och konsekvensanalys.

I sammanhanget noteras att det brister i tydlighet att hänvisa till endast en ny term som definieras i en annan lag, utan hänvisning till det aktuella lagrummet (se exempel i författningsförslaget till lag om ändring av strålskyddslagen [2018:396]), som anger rekvisitet ”gränsvärdesnorm”, utan att hänvisa till lagrummet i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken, där rekvisitet definieras enligt betänkandets förslag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander