

Mark- och miljödomstolen

Annika Wahlfried Wikingsson,  
annika.wahlfriedwikingsson@dom.se

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

LI2023/03629

### Mark- och miljödomstolens yttrande

Domstolen ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag att underlätta, förenkla och förtydliga hur miljö kvalitetsnormer för vatten ska få genomslag samt för att miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dagvatten och dricksvatten ska kunna säkerställas.

Nedan lämnar domstolen synpunkter på delar av förslaget. Synpunkterna lämnas efter samma disposition som i betänkandets överväganden och förslag.

#### 10.2. Allmänna utgångspunkter

Domstolen har inte några invändningar mot de allmänna utgångspunkterna för förslagen.

Även med nuvarande regelverk bedöms det finnas vissa förutsättningar att beakta både frågor om miljö kvalitetsnormer för vatten och behovet av hållbara lösningar för dagvatten och dricksvatten i samband med planläggning och byggande. Utredningens förslag bedöms bidra till förtydligande och, i viss mån, även förenklingar.

Samtidigt bedöms det vara av vikt att den nuvarande hanteringen med stöd av dagens regelverk inte försvåras, om införande av regler utifrån utredningens förslag skulle komma att försenas eller inte genomföras.

#### 10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Utredningens förslag till definition av dagvatten och dagvattenhantering i plan- och bygglagen och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (VALagen) tillstyrks.

Det bör övervägas att införa samma definition av dagvatten i miljöbalken och att samtidigt justera definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken, för att förtydliga att rent dagvatten inte alltid ska behöva hanteras som avloppsvatten (se även nedan).

#### 10.4. Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

##### 10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

Förslaget tillstyrks.

Det är rimligt att hänsyn ska tas till möjligheterna att hantera dagvatten vid placering och utformning av bebyggelse och byggnadsverk, såväl vid

planläggning som vid lov och i anmälningsärenden. Det är lämpligt att frågor om miljö kvalitetsnormer i huvudsak hanteras i samband med planläggning och inte vid enskilda lovärenden.

Utredningens förslag avser inte påverka befintliga byggrätter i gällande detaljplaner. Därmed krävs nya detaljplaner för att åtgärda planförhållanden som inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till modern och klimatanpassad dagvattenhantering. Sådana planförhållanden är vanligt förekommande och förnysetakten av planerna är generellt låg. Effekterna av förslag som främst riktar sig till ny planläggning kommer att dröja.

#### *10.4.2 Förtydligat krav på regionplanens innehåll*

Utredningens förslag avseende redovisning i regionplan av hur hänsyn tagits till bestämmelserna om miljö kvalitet och hur samordning skett med kommunala vattentjänstplaner tillstyrks.

Förslagen bedöms kunna förbättra förutsättningarna för att hantera målkonflikter mellan miljö kvalitetsnormer och andra intressen samt till att eventuella behov av undantag kan identifieras.

#### *10.4.3 Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll*

Utredningens förslag avseende hänsyn till miljö kvalitet och avvikelser från havsplan tillstyrks.

Det förefaller rimligt att det inte ställs krav på en specifik redovisning av vattenförsörjningsfrågor i översiktsplanen när det även finns krav på vattentjänstplan. Förutsättningarna för att hantera målkonflikter bedöms kunna förbättras med utredningens förslag, även om förslagen också kan antas medföra att antalet olika planer som parterna hänvisar till i domstol efter överklaganden kan öka.

#### *10.4.4 Nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder m.m. vid planläggning i detaljplan och områdesbestämmelser*

Förslagen om möjligheter att bestämma skyddsåtgärder i detaljplan för att motverka otillåten påverkan på vattenmiljön och motverka brist på vatten tillstyrks.

Det bör härvid vara en grundläggande utgångspunkt att dricks- och dagvattenfrågor ska utredas tillräckligt redan i planarbetet, bland annat om planområdet ska ingå i kommunalt verksamhetsområde för vatten och dagvatten och om området utifrån VA-förhållandena är lämpligt. Att under plangenomförandet exempelvis besluta om en övergång från enskilt till allmänt VA-huvudmannaskap kan komma att påverka utgångspunkterna för planläggningen på ett betydande sätt. Det riskerar även att leda till inaktuella planbestämmelser som blir svåra att hantera.

Det är vidare viktigt att planbestämmelser inte förutsätter viss teknik eftersom då planerna efterhand riskerar att bli svåra att tillämpa.

Som utredningen framhåller bör utgångspunkten också vara att kommunen är huvudman för vattentjänster och hanterar dagvattenfrågor, eftersom enskilt ansvar generellt och över tid riskerar att motverka en tillräcklig hantering.

Beträffande avsaknaden av regelverk för att bilda gemensamhetsanläggningar för dagvatten, se vidare nedan under avsnitt 12.

#### *10.4.5 Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll avseende frågor om miljö kvalitet vid planläggning*

Utredningens förslag till följdändringar avseende bestämmelser om miljö kvalitet samt om yttrande från vattenmyndigheten tillstyrks.

Förslagen bedöms kunna bidra till att förebygga att olika bedömningar görs i granskning av en detaljplan jämfört med i prövningen av samma åtgärd eller verksamhet i domstol. Det bör övervägas om länsstyrelsen ska kunna initiera ett yttrande från vattenmyndigheten i samband med prövning i domstol.

#### *10.4.6 Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse*

Domstolen har inga invändningar mot utredningens förslag.

Förtydligandet av vad ett exploateringsavtal får avse bedöms rimligt, även om motsvarande bör kunna anses gälla redan idag.

#### *10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt*

Utredningens förslag avseende åtaganden och föreskrifter avseende dagvattenhantering tillstyrks, även om delvis motsvarande kan anses följa redan av dagens reglering i 8 kap. 9 § punkten 2 plan- och bygglagen med hänsyn till att betydande olägenhet inte ska uppkomma för omgivningen eller trafiken.

Det noteras dock att det kan uppstå en intressekonflikt med befintliga byggrätter som inte löses genom utredningens förslag. I befintliga områden kan det uppkomma frågor om de nya kraven kan ställas bara för en tillbyggd del eller även för hela den befintliga byggnaden eller fastigheten. Frågan är också vad som kommer att gälla vid lov för ändrad användning, om hela byggnaden och fastigheten kan omfattas av mer omfattande krav vad avser dagvatten.

Vidare kan diskussioner förväntas uppstå om vad som avses med en enkel dagvattenlösning. Även förhållandevis enkla dagvattenlösningar kan efterhand kräva särskild kompetens för bevakning, drift och skötsel, hantering av föroreningsansamlingar med mera. Därmed bör som ovan framhållits utgångspunkten vara att kommunen är huvudman för dagvattenanläggningar som kräver särskild kompetens.

#### ***10.4.8 Avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser***

Domstolen har inga synpunkter på att utredningen inte föreslår någon ny avvikelsemöjlighet för dagvattenåtgärder.

#### ***10.4.9 Förtydligande av länsstyrelsens överprövning avseende frågor om miljö kvalitet***

Domstolen har inga invändningar mot utredningens förslag om att förtydliga inkallandegrunden avseende miljö kvalitet.

#### ***10.4.10 Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande***

Domstolen har inga invändningar mot utredningens förslag till ny möjlighet för regeringen att besluta om planföreläggande kopplat till bestämmelserna om miljö kvalitet.

Det bör dock även övervägas att införa en reglering av vilken myndighet som förväntas uppmärksamma regeringen på behovet av lovföreläggande.

## **10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar**

Förslag till lättnader avseende strandskydd borde hellre övervägas samlat i samband med andra utredningar och överväganden avseende strandskydd.

Utredningens förslag riskerar medföra ett öka antal överklaganden och tillämpningssvårigheter avseende om ändamålet med planområdet är det samma som i den äldre planen.

Det borde istället övervägas att koppla bedömningen till det berörda områdets faktiska egenskaper och användning, till hur strandskyddets syften påverkas samt till hur de frågorna bedömdes i den tidigare planen eller beslutet.

## **10.6 Förtydligad reglering av frågor om dagvatten, vattenbrist och skydd av vattenområden i lagen om allmänna vattentjänster**

I utredningens förslag till ny reglering av dagvatten (10.6.1) har noterats (s 681, jämför även s 81) att överklaganden av kommunens beslut om föreläggande om dagvattenåtgärder och beslut om ersättning bör göras hos mark- och miljödomstol enligt bestämmelser 53 § LAV.

Här bör dock noteras att mål enligt nämnda 53 § inte är överklagandemål utan stämningssmål. En enskild som är missnöjd med kommunens föreläggande om dagvattenåtgärd enligt nämnt lagrum är därför hänvisad till att väcka talan mot kommunen.

Om lagstiftarens avsikt är att målen ska utgöra överklagandemål, kan det vara lämpligare att inarbeta frågan i 52 § lag om allmänna vattentjänster som redan idag handlar om överklaganden. Det bör då uttryckligen anges att föreläggandet får överklagas till mark- och miljödomstol om det är det som är avsikten.

Domstolen har inga synpunkter på utredningens förslag avseende drift och underhåll samt tillsyn över enskilda anläggningar för dagvattenhantering och vattenförsörjning (10.6.2), krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter (10.6.3) eller till ny reglering om bevattningsförbud vid vattenbrist (10.6.4).

## **10.7. Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken**

### *10.7.1 Förtydligade miljö kvalitetsnormer*

Utredningens förslag tillstyrks.

Förslagen uppfattas förtydliga olika miljö kvalitetsnormer i förhållande till EU-rätten och ta bort termer som inte används.

### *10.7.2 Ny bestämmelse om krav på hänsyn till miljö kvalitet vid planläggning*

Utredningens förslag tillstyrks.

Det är rimligt att frågor om försämringsförbudet och äventyrandet av norm förtydligas i planläggningen. Vidare är det positivt att det i förslaget till 5 kap. 3 a § andra stycket tydliggörs att skyddsåtgärder kan vidtas och beaktas även utanför planområdet (jämför ”inom och utom planområdet”).

Det bör samtidigt övervägas att införa motsvarande förtydligande direkt i lagtexten även för verksamheter och åtgärder i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Beträffande verksamheter och åtgärder berörs idag möjligheten att beakta andra planerade åtgärder endast i förarbetena (jämför prop. 2017/18:243 s 145).

Med en motsvarande reglering i 5 kap. 4 § miljöbalken skulle det tydliggöras att planerade åtgärder som exempelvis beslutade kommunala dagvattenåtgärder eller ett nytt verksamhetsområde för VA, kan ge utrymme för utökade utsläpp från exempelvis ett reningsverk.

#### *10.7.3 Ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndighet avseende miljö kvalitetsnorm för vatten*

Förslaget tillstyrks.

Det är rimligt att en planläggande myndighet har samma möjlighet att inhämta yttrande från vattenmyndigheten som domstolarna har.

#### *10.7.4 Tydliggörande att miljöbalkens processuella regler inte gäller för planer enligt plan- och bygglagen*

Domstolen har inga synpunkter på förslaget.

### **10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvaliteten i vattenförvaltningsförordningen**

#### *10.8.1 Ny inledning och rubricering av bestämmelser om undantag*

Förtydligandena uppfattas rimliga och förslagen tillstyrks.

#### *10.8.2 Tydliggörande av kopplingen mellan mål och miljö kvalitetsnormer*

Förslaget uppfattas inte innebära något nytt i sak utan utgöra ett förtydligande av gällande EU-rätt. Domstolen har inga synpunkter på förslaget.

#### *10.8.3 Förtydligade bestämmelser om förklaring av konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster vid urban markanvändning*

Förslaget uppfattas tydliggöra att urban markanvändning kan vara en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst ska bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad. Dessa samhällsintressen bedöms kunna beaktas redan idag, med stöd av 4 kap. 3 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Domstolen har dock inga synpunkter på utredningens förslag.

#### *10.8.4 Undantag för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt*

Domstolen kan i huvudsak tillstyrka utredningens förslag.

Det bedöms härvid som rimligt att planer omfattas av möjlighet till undantag på samma sätt som verksamheter och åtgärder. Detta gäller särskilt som planer oftast har som syfte att tillgodose samhällets utveckling och infrastruktur.

Prövningen av åtgärder och verksamheter bedöms dessutom kunna förenklas, om bedömningen av undantag har gjorts redan i planen.

Det kan dock finnas en risk att den föreslagna regleringen av *oproportionerliga kostnader* i 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen blandas samman med rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. För att undvika det bör det övervägas att redan i författningstexten i vattenförvaltningsförordningen förtydliga att det är samhällets nyttor som ska bedömas i förhållande till kostnaderna.

#### *10.8.5 Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten*

Förslaget bedöms kunna medföra tillämpningssvårigheter avseende gränser för vad som ska tillåtas, för när åtgärder ska sättas in samt när i processen och av vilken myndighet dessa gränsdragningar ska bedömas.

#### *10.8.6 Undantag när överskridandet av miljökvalitetsnormerna beror på en föroreningskälla utanför Sveriges gränser eller sker i en blandningszon*

Domstolen har inga invändningar mot förslagen.

Förslagets innebörd uppfattas ha likheter med när hänsyn ska tas till naturliga bakgrundshalter av metaller. Det noteras att förslagen kan medföra behov av övervakning och underlag för att exempelvis kunna definiera vad som är bakgrunds-nivån från andra länder och vad som är lokala källor.

Det kan vidare finnas viss risk med att tillämpa blandningszoner även för särskilt förorenande ämnen, eftersom dessa inte omfattas av artikel 4 i Prioämnesdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område).

#### *10.8.7 Beslut om förvaltning av vattenmiljö efter begäran om omprövning av miljökvalitetsnorm eller tillämpning av undantag från försämrings- eller äventyrandeförbudet*

Det bedöms rimligt att en planmyndighet har samma möjlighet att begära yttrande från vattenmyndigheten som domstolar.

Domstolen noterar dock att när vattenmyndigheten inte bedömer att underlag finns för att ändra norm ska om ärendet gäller en plan detta inte överlämnas till regering för beslut på samma sätt som vid mål som berör åtgärder och verksamhet.

#### *10.8.8 Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram*

Inga synpunkter framförs på förslaget, men det noteras att förslaget innebär ytterligare planer som ska beaktas vid prövning.

### **10.9 Följdändringar i miljöbalken**

Det bör övervägas att till följd av utredningens förslag till definitioner i plan- och bygglagen föreslå en definition av dagvatten även i miljöbalken samt att i miljöbalken också föreslå en ändrad definition av avloppsvatten, se under 10.3 ovan.

### **10.10-11 Följdändringar i andra lagar och på förordningsnivå**

Inga synpunkter framförs.

## **10.12 Frågor för en framtida översyn**

### *10.12.16 Översyn av anläggningslagen, ledningsrättslagen och fastighetsbildningslagen*

Tillgången till marken är i praktiken en grundläggande förutsättning för att tänkta åtgärder alls ska kunna vidtas. I dagsläget finns begränsningar för vad som är möjligt att bilda ledningsrätt eller en gemensamhetsanläggning för, i område för allmän va-anläggning samt inom och utom detaljplan beträffande dagvatten.

Det kan finnas en risk med att genomföra de föreslagna ändringarna utan att samtidigt beröra genomförandefrågorna och klargöra hur förslaget förhåller sig till 2 § i ledningsrättslagen och anläggningslagens regler om inrättande av gemensamhetsanläggningar. När definitionen av dagvatten tydliggörs enligt utredningens förslag, riskerar exempelvis utrymmet att tolka in åtgärder för dagvatten inom ramen för avloppsvatten att bli än mindre än tidigare.

Det uppfattas därför som en brist att det i betänkandet inte utreds, övervägs och föreslås ändringar som möjliggör bildande av ledningsrätt och gemensamhetsanläggningar för dagvatten.

## **11. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Inga synpunkter.

## **12. Konsekvenser**

Inga synpunkter.

Peter Ardö

---

Beslut om detta yttrande har fattats av chefsrådmannen Peter Ardö. Följande har deltagit i beredningen: tekniska råden Erik Almqvist, Björn Bodin och Katrin Herrlin Sjöberg samt stf chefsrådmannen Lena Stjernqvist och rådmannen Annika W. Wikingsson.