

Yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande "Havet och människan", SOU 2020:83

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens ansvarsområden samhällsplanering, byggande och boende. De delar som inte direkt eller indirekt berör plan- och bygglagen (2010:900), PBL, lämnas utan erinran.

Boverket gör följande bedömningar:

- avstyrker förslag till ny havsmiljölag på grund av förslagets lagtekniska innehåll, främst då detsamma hänvisar till icke-bindande miljökvalitetsmål för fortsatt författningsreglering. Regeringens redovisning av nya åtgärdsförslag borde hellre utgå från bindande lagar, miljökvalitetsnormer och anpassning till rättspraxis samt anknyta till gällande havsmiljöförordning (2010:1341).
- avstyrker förslag om samordning mellan översiktsplan och havsplan i 3 kap. 5 § 7 PBL då detta hänsynstagande redan finns i lagen.
- avstyrker förslag om förändrad målsättningsbestämmelse om strandskyddet i miljöbalken (1998:808) 7 kap 13 § då det inte går att bortse från eventualiteten att ändringen bygger in nya eller oförutsedda målkonflikter.
- tillstyrker förslaget om att jämställa planbestämmelser för skyddsåtgärder för att motverka vattenförorening med skyddsåtgärder för att motverka markförorening i 4 kap. 12 § 1 PBL.
- tillstyrker förslag om att villkorade bygglov för avhjälpande av vattenförorening jämställs med avhjälpande av markförorening vid lovprövning enligt 4 kap. 14 § PBL inom ett givet planområde.

- avstyrker förslag om att jämställa planbestämmelser för skyddsåtgärder för att motverka förorening i havsmiljö med nuvarande skyddsåtgärder för att motverka förorening i mark, samt avstyrker införandet av villkorade bygglov för avhjälpande av förorening i havsmiljö.
- avstyrker förslag att motverka s.k. ”negativ påverkan” på havs- och vattenmiljö i 4 kap. 12 § 4 PBL då det är ett alltför vagt begrepp som inte står i överensstämmelse med PBL-terminologi.
- avstyrker förslag till ansvar för kompletterande miljö kvalitetsmål i förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

Boverkets synpunkter

Allmänt

Boverket instämmer Miljömålsberedningens bedömning av att mycket återstår att göra inom havsförvaltningen, och delar uppfattningen att vare sig planläggning och miljöåtgärder hittills varit tillräckliga och i högre grad måste kombineras – och integreras – på ett nytt och mer innovativt sätt.

Förslag till havsmiljölag

Boverket är positivt till en samlad lagstiftning om havens miljö tillstånd som anknyter till såväl den marina som maritima strategin. Havsmiljölagen skulle kunna fylla en sådan funktion då en havsmiljöförordning redan finns. Boverket avstyrker ändå nuvarande förslag eftersom dess utformning enbart innebär en formaliserad redovisningsplikt till riksdagen om vidtagen uppföljning av miljö kvalitetsmålen, vilket redan sker i rapporten Årlig uppföljning av miljö målen (med åtgärdsförslag). Lagen har möjligen signalvärde men regeringens förslagsställande och bedömningar i proposition och skrivelse, följer redan av riksdagsordningen (2014:801) i 2 § och 9 §.

De miljö kvalitetsmål som lagen hänvisar till saknar rättslig status och normgivning. Åtgärdsförslag som utgår från dessa eller en uppföljande redovisning av miljö kvalitetsmålens utveckling, borde mycket hellre – och med en väsentligt annorlunda lagstiftning – och med mycket större tyngd, anknyta till de rättsinstrument som Sverige har åtagit sig att följa och som rapporteras till Europeiska unionen.

På samma sätt som jordabalken omfattar en antologi av lagbestämmelser, borde havsmiljölagen redaktionellt infogas som en del av miljöbalken.

Ny målsättning för strandskyddet miljöbalken 7 kap. 13 §

Boverket avstyrker förslag till komplettering av målsättningsstadgandet för strandskyddet i 7 kap. 13 § miljöbalken. Syftet med att bibehålla och uppnå en god miljöstatus enligt särskild författningsreglering genom strandskyddet är inte nödvändigtvis och alltid förenligt med nuvarande långsiktiga syfte att ”trygga goda livsvillkor för djur och växtliv” och inte heller med

strandskyddets andra syfte ”trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden”.

Det går inte att utesluta att denna föreslagna samordning med andra regelkrav kan leda till fler målkonflikter mellan den publika tillgänglighet som eftersträvas medelst strandskyddet, till exempel en badstrand vid en insjö, och med en god miljöstatus enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Samordnad översiktsplanläggning 3 kap. 5 § 7 PBL

Hänsyn till havsplanerna är av mycket stor vikt i översiktsplanläggningen i drygt 80-talet kustkommuner, men påbjuds redan genom samordningskravet i 3 kap. 5 § 2 PBL gentemot nationella och regionala mål, planer och program.

Boverket avstyrker förslaget.

Om denna dubbelreglering hade befunnits förstärka hänsynstagandet borde motsvarande samordning också föreslagits av utredningen gentemot regional fysisk planering (7 kap. PBL).

Planbestämmelser för att skydda vatten 4 kap. 12 § 1 PBL

Boverket tillstyrker ett förtydligande om att motverkandet av vattenföroreningar ska kunna jämföras med skyddsåtgärder för att motverka markföroreningar. Denna förändring överensstämmer med gällande hänsynstagande till möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar enligt PBL:s allmänna intressen (2 kap. 5 § 4).

Förutsättningen för att planlägga ett område med rättsligt bindande planbestämmelser (om skyddsåtgärder) kräver dock ytterligare ett moment. Det är att ett och samma mark- och vattenområde ingår i planområdet och är föremål för fastighetsägarens och byggherrens rådighet.

Enskilt ägande av större sjöar och delar av havsmiljöer är sällsynt. Allmänt vatten kan inte ägas enligt svensk rättstradition. Om en formaliserad möjlighet till planläggning av skyddsåtgärder för havsmiljön som enskilt vatten rent teoretiskt kunde tänkas omfatta ett planområde, går det ändå inte att se havsmiljön som avgränsad gentemot omgivande vatten.

Ansvar för skyddet av havsmiljön måste fortsättningsvis hanteras genom generella lagstadgade miljökrav, byggregler, miljö kvalitetsnormer, kontroll och tillsyn och ett fördelat och proportionellt ansvar för fastighetsägare, till exempel genom hänsyn till omgivningspåverkan från bebyggelse och byggnadsverk i 2 kap. 9 § PBL samt internationellt samarbete.

Nya krav på fastighetsägarens begränsade och fjärrade rådighet gentemot större marina enheter bryter mot samband och systematik i PBL – för att inte säga lagens kvardröjande jordbundenhet – som ännu inte är fullt anpassad efter planläggning och bygglov i marina miljöer.

Föreningar i havsmiljön kan föranleda ett förlopp och en påverkansgrad med vidsträckt, och till och med globala, samband som inte på ett enkelt sätt kan harmoniseras med fastighetsbildning, planbestämmelser, ägande och rådighet. Boverket avstyrker därför att förslaget omfattar även skydd av havsmiljön.

Skyddsåtgärdernas syfte 4 kap. 12 § 4 PBL.

Boverket avstyrker förslaget till syfte att förhindra ”negativ påverkan på havs- och vattenmiljön”.

Begreppet ”negativ påverkan” på havsmiljön är synnerligen vagt och inte i överensstämmelse med vedertagen lagstiftning och praxis inom fysisk planläggning. Den strategiska bedömningen om betydande miljöpåverkan som ska genomföras enligt PBL är ett mer relevant uttryck att hänvisa till i sammanhanget.

Villkorad bygglovsprövning 4 kap. 14 § 4 PBL

Boverket tillstyrker föreslaget om att villkor för bygglovsprövning kan innefatta avhjälpande av vattenförorening på motsvarande sätt som för förorening av mark för att säkerställa platsens lämplighet. Förutsättningen är att rådighet finns för fastighetsägare och byggherre. Avhjälpande åtgärder utanför ett planområde, vilket förslaget i flertalet fall innebär när det gäller havsmiljön, kan inte villkora ett bygglov, eftersom dessa åtgärder inte är knutna till planområdet och dess behov. Boverket avstyrker därför att även havsmiljön omfattas av förslaget.

Hänsyn till diffusa föroreningskällor och avrinningsområden som kan påverka ett eller flera vattendrag inom ett planområde, och slutligen nå havet som mottagare, kan inte heller medföra att oproportionerliga krav ställs på enskilda fastighetsägare eller byggherrar. Det är inte rimligt att en enda intressent blir skyldig att åtgärda ackumulerade, och möjligen var för sig tillåtna men seriella och gradvist ökande miljöbelastningar, enbart genom att den ägda fastigheten är belägen vid slutpunkten för en sådan extern dränering.

Samordning av miljö kvalitetsnormer

I utredningen framförs ett behov av samordning av miljö kvalitetsnormer. Boverket kan vidimera detta behov och fullt ut tillstyrka angelägenhetsgraden i sådana åtgärder för att förenkla och effektivisera ett ökat genomslag för miljöhänsyn i fysisk planering.

Terminologi

Havsmiljön, däribland kustvatten, vidhäftas förutom sin rikhaltiga författningsflora av en mängd uttryck som kan försvåra tolkning, samordning och tillämpning.

Förslag till en ny havsmiljölag underlättar inte heller detta i nuvarande

utformning, då lagen inte klargör vad som utgör havsmiljö, och därmed vad arbetet för densamma utgör.

Nytt ansvarsområde för Boverket

Boverket avstyrker förslaget om förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska kompletteras med miljökvalitetsmålet, Hav i balans och Levande kust och och skärgård. Förslaget är otydligt till sin normgivning då skyldigheten i sig inte författningsregleras, utan enbart medför att ”ifråga om” dessa miljökvalitetsmål ska samråd ske gentemot annan myndighet. Hur ansvarsled och erforderlig rapportering sedan utformas villkoras av en förhandlingslösning.

Enligt Boverkets instruktion 8 § första stycket 1 ska Boverket ”inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling”, det vill säga bidra till samtliga miljökvalitetsmåls uppfyllelse. Boverket har enligt paragrafens första stycke 2 att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. God bebyggd miljö omfattar all bebyggelse och dess närmaste omgivningar.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Jörgen Lundqvist. I den slutliga handläggningen har också stf. rättschef Anette Martinsson och enhetschef Sofie Adolfsson Jörby deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Jörgen Lundqvist
jurist

Kopia till:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se