

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Love Edenborg

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar utredningens ambition att skapa ett enklare och tydligare regelverk för vattenfrågor vid planläggning och byggande.
- SKR vill särskilt poängtera det stora behovet av vägledning för att implementeringen av utredningens omfattande ändringsförslag ska leda till enklare och tydligare processer.
- SKR konstaterar att otydligheter i frågor som rör vatten och klimat-anpassning återstår gällande ansvar, skyldigheter, incitament, rådighet och finansieringsmodeller, inte minst vad gäller befintlig bebyggelse.
- SKR tillstyrker att det i plan- och bygglagen (PBL) och lagen om allmänna vattentjänster (LAV) införs en definition av termen dagvatten och att det i lagen om allmänna vattentjänster införs en definition av begreppet dagvattenhantering.
- SKR tillstyrker merparten av de föreslagna förändringarna i PBL men anser att några av förslagen inte är tillräckligt utredda för att ligga till grund för ny lagstiftning.
- SKR avstyrker förslaget att införa en ny möjlighet i PBL för regeringen att besluta om planföreläggande och anser inte att den inskränkning av det kommunala självstyret och planansvaret som förslaget medför är proportionerlig och motiverad.
- SKR tillstyrker att strandskydd inte ska återinträda då en befintlig detaljplan ersätts med en ny, men anser att förslagen avgränsning gällande ändamålet i planen är alltför snäv för att ge ett tillräckligt genomslag.
- SKR tillstyrker föreslagna tillägg och ändringar i 22 a §, 28 § och 47 a § LAV om kommunens möjlighet att förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla vissa dagvattenåtgärder.

- SKR avstyrker förslaget om krav på ansökan om skydd av vattentäkt och anser att det är tillräckligt att kommunen eller länsstyrelsen liksom tidigare kan besluta om vattenskyddsområden.
- SKR tillstyrker att det införs en ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndigheter avseende miljö kvalitetsnorm för vatten.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar utredningens ambition att skapa ett enklare och tydligare regelverk för hanteringen av vattenfrågor vid planläggning och byggande. Regelverket ska vara lätt att tillämpa och förstå, inte vara för omfattande eller komplext och inte heller för tekniskt komplicerat, anser utredningen. SKR stöder detta. Utredningen har kommit fram till ett flertal förslag som bör leda i den riktningen.

Det är samtidigt viktigt att påtala att ambitionen att göra processerna enklare och mer effektiva också måste anammas av alla berörda parter som tillsammans ska tillämpa regelverket när det kommit på plats. Det gäller givetvis kommunernas arbete med plan- och byggprocesser, men också statens arbete. Vägledande myndigheter behöver exempelvis skriva koordinerad vägledning som återspeglar dessa lättnader och förenklingar och inte skapar nya krav. Även länsstyrelserna behöver bidra med en ambitionsnivå i balans med syftet bakom lagändringarna.

SKR vill särskilt poängtera det stora behovet av vägledning för att implementeringen av utredningens omfattande ändringsförslag ska leda till enklare och tydligare processer. Vägledning behövs både för kommuner och regioner liksom för de myndigheter som omfattas av det nya regelverket.

SKR anser att konsekvensbeskrivningens slutsatser att konsekvenserna för kommunerna inte är stora, är väl svepande. Att det idag finns brister och oklarheter i lagstiftningen, och att de föreslagna ändringarna i flera delar är positiva för kommunerna, innebär fortfarande att det krävs mycket arbete och resurser för att implementera dessa omfattande regelförändringar i kommunens handläggning.

Trots betänkandets omfattning och utredningens många författningsförslag konstaterar SKR att många otydligheter i frågor som rör vatten och klimatanpassning återstår gällande ansvar, skyldigheter, incitament, rådighet och finansieringsmodeller, inte minst vad gäller befintlig bebyggelse. Ett flertal viktiga utredningar pågår för närvarande bl.a. Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna (Dir. 2024:31) och Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (Dir. 2023:78). SKR förutsätter att utredningarna på lämpligt sätt samordnas och att konsekvenserna av utredningarnas skilda förslag belyses som en helhet. Det är också viktigt att ikraftträdandedatum så långt möjligt koordineras eftersom många och spridda regelförändringar riskerar motverka ambitionen om ett enklare och tydligare regelverk.

10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

SKR tillstyrker att det i PBL och LAV införs en definition av termen dagvatten. SKR delar utredningens uppfattning att det finns starka skäl för att inte per automatik definiera dagvatten som avloppsvatten och att lagstiftningsmässigt jämföra sådant vatten med spillvatten. SKR instämmer också i utredningens uppfattning att definitionen av avloppsbegreppet i miljöbalken inte bör ändras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Även om framträngande grundvatten är sällsynt i bebyggda områden finns problem med högt grundvatten på sina håll. I praxis finns exempel där kommuner ansetts skadeståndsansvariga när höga grundvattennivåer medfört skador på byggnader, utan att grundvattenfrågan beaktats i detaljplan eller vid bygglovgivning eller kontroll (se bl.a. NJA 1984 s. 340 III). Vikten av att detta sker behöver framhållas i motiven, så att den föreslagna definitionen inte medför några oklarheter. När det gäller tillämpningen av LAV delar SKR uppfattningen att det inte bör vara ett åtagande för kommunen/va-huvudmannen att bortleda framträngande grundvatten. Förbundet vill dock fästa uppmärksamhet på att dränvatten utgörs av grundvatten eller nedträngande vatten från regn och snösmältning som avleds i ledning. Sådant vatten från område med samlad bebyggelse kommer liksom idag att ingå i avloppsbegreppet enligt LAV. Detta kan behöva klargöras i motiven.

SKR ställer sig bakom att definitionen av dagvatten inte avgränsas till tillfälliga flöden. Förbundet anser dock att det finns behov av en avgränsning i förhållande till vatten som avrinner i vattenområde. Definitionen av vattenområde i 11 kap. 2 § miljöbalken utgår från högsta förutsebara vattenstånd. Det innebär att även områden som är täckta av vatten endast under delar av året kan omfattas. Regn- och smältvatten som tillförs sådana områden t.ex. under torrperioder bör enligt SKR inte omfattas av begreppet dagvatten vare sig i PBL eller i LAV. Detta bör förtydligas i motiven till bestämmelserna.

SKR tillstyrker den föreslagna definitionen av termen dagvattenhantering i LAV. Förbundet delar utredningens uppfattning att begreppet dagvattenhantering är mera adekvat än nuvarande avloppsbegrepp såvitt gäller dagvatten och att begreppet bör avgränsas till vatten från ett område med samlad bebyggelse. Behov att ordna avlopp och dagvattenhantering finns även utanför samlad bebyggelse varför det kan behöva klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur hanteringen enligt PBL ska förhålla sig till den föreslagna definitionen i LAV.

SKR tillstyrker den föreslagna ändringen i PBL av termen underhåll till att även omfatta allmän plats och byggnadsverk.

10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

SKR tillstyrker föreslagna ändringar i 2 kap. 6 § PBL. SKR delar utredningens uppfattning att bestämmelsen om lokaliseringsprövning i 2 kap. 5 § är tillräcklig men att det är en brist med nuvarande regler att krav på hänsynstagande till möjligheterna att hantera dagvatten inte går att ställa när det gäller den närmare placeringen eller utformningen av bebyggelse eller byggnadsverk. SKR ser också positivt på att kraven enligt 2 kap. 6 § även träffar byggnader som vidtas utan lov. SKR vill i sammanhanget uppmärksamma att prövning av en ansökan om lov inom område med detaljplan enligt 9 kap. 30 § första stycket 4 bara görs i förhållande till bestämmelserna i 2 kap. 6 § 1 och 5. Formuleringen i betänkandet (s. 614) antyder att det nya allmänna intresset skulle omfatta alla ärenden om bygglov vilket behöver förtydligas att så inte är fallet.

Betänkandet menar att det är rimligt att kommunen i planering för hantering av dagvatten och risken för översvämning av ny bebyggelse utgår från en återkomsttid för skyfall på 100 år. Vidare rekommenderas att en klimafaktor på 1,25 användas för regn kortare än en timme och 1,20 för längre regn. SKR vill här särskilt uppmärksamma vikten av nationell och samordnad vägledning som tydliggör denna syn på risk och att länsstyrelserna samordnar sitt arbete med rådgivning och tillsyn så att förutsättningarna för planläggning är tydliga och likartade i hela landet.

SKR tillstyrker föreslagna ändringar i 2 kap 10 § PBL och delar utredningens uppfattning att dagens formulering att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas har lett till oklarheter. Förbundet ser även positivt på att tillämpningen av bestämmelserna föreslås avgränsas till ärenden som rör planläggning.

SKR tillstyrker den föreslagna ändringen i 7 kap. 3 § första stycket 2 PBL att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet. Gällande bestämmelse enligt vilken det ska framgå av regionplanen på vilket sätt miljökvalitetsnormer har följts är illa anpassad till regionplanens skala och räckvidd då regionplanen är av en mer strategisk och övergripande karaktär.

Avseende tillägget i 7 kap. 3 § första stycket 3 att det ska framgå av regionplanen hur hänsyn har tagits till kommunala vattentjänstplaner konstaterar SKR att dessa redan bör anses inkluderade i de andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling som hänvisas till i samma punkt. Varför lagstiftaren valt att särskilt lyfta fram vissa planer och strategier medan exempelvis kommunala översiktsplaner inte är uppräknade framstår som oklart. SKR anser att bestämmelsen behöver ses som en helhet och att förslaget inte är tillräckligt utrett för att ligga till grund för ny lagstiftning.

SKR tillstyrker den föreslagna ändringen i 3 kap. 4 § PBL att det av översiktsplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet. Ändringen bör kunna bidra till en enklare och mer ändamålsenlig hantering av bestämmelserna om miljökvalitet i översiktsplaneringen.

I betänkandet föreslås även att det i översiktsplanen ska anges om den avviker från en havsplan och skälen till det. Detta område behandlas inte särskilt utförligt i betänkandet, och det är därför oklart vad som ska uppnås med denna förändring annat än att kommunerna ska bli mer uppmärksamma på havsplanens funktion, och att det bör leda till en större samordning. Att något bör uppmärksammas anser SKR inte vara skäl nog för ett nytt lagkrav. Frågan om havsplanernas förhållande till regionplan och översiktsplan behöver beredas mer ingående innan eventuella ändringar i lagstiftningen kan vara motiverade. Det är viktigt att uppmärksamma att den svenska fysiska planeringen inte bygger på en hierarki där olika planer låser varandra, utan på att rätt frågor löses i det planinstrument som är bäst lämpat avseende funktion, räckvidd och syfte. Formella krav på förhållandet mellan olika planer kan inte införas utan noggrann analys av syfte och effekter och havsplanerna bör rimligen på motsvarande sätt redogöra för sitt förhållande till både regionplan och översiktsplan. SKR saknar ett mer omfattande resonemang och eventuella författningsändringar kring havsplanernas förhållande till översiktsplan och regionplan. Förbundet avstyrker därför förslaget till ändring i 3 kap 5 § PBL i föreliggande form.

SKR tillstyrker utredningens förslag om nya möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning genom ändringar i 4 kap. 12 §, 14 §, 16 § och 42 § PBL. Förbundet delar utredningens uppfattning att det finns situationer där krav på skyddsåtgärder kan behöva ställas för att säkerställa markens lämplighet för bebyggelse. Samtidigt är det angeläget att dessa nya bestämmelser inte används slentrianmässigt och i högre utsträckning än vad som är motiverat. Här har även länsstyrelserna en viktig roll att genom sin rådgivning och tillsyn inte bidra till att detaljplaner blir mer detaljerade än vad som behövs med hänsyn till planens syfte.

SKR ser ett särskilt behov av vägledning med anledning av de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. PBL och anser att Boverket bör ges i uppdrag att, utöver vägledning, ta fram konkreta exempel på lämpliga planbestämmelser som med stöd av de nya bestämmelserna kan användas i olika plansituationer och som är hållbara över tid.

SKR tillstyrker utredningens förslag i 6 kap. 40 § PBL att det förtydligas att ett exploateringsavtal får avse åtagande att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av anläggningar för dagvattenhantering. Förbundet vill samtidigt framhålla vikten av att en utökad lista med åtgärder inte tolkas som uttömmande utan att det även fortsättningsvis är möjligt att inkludera andra åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Exempelvis finns inte heller åtgärder för skydd mot översvämning listade i den aktuella paragrafen trots att dessa kan vara nödvändiga för genomförandet.

SKR tillstyrker förslaget i 8 kap. 9 § PBL att en obebyggd tomt ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den går att tillgodose krav på vattenförsörjning och avlopp samt i skäligen utsträckning hantera dagvatten. Förbundet vill dock varna för att begreppet ”skäligen utsträckning” kan leda till vissa tolknings- och tillämpningssvårigheter och behöver förtydligas genom vägledning. Att, som utredningen skriver i betänkandet, ställa mer preciserade krav på dagvattenflöde och fördröjningsåtgärder i bygglovsärenden är en komplicerad och omfattande arbetsuppgift. I de flesta fall torde det dessutom röra sig om en ny arbetsuppgift

för byggnadsnämnderna som behöver sättas i relation till statens krav på korta handläggningstider för bygglov. Om fler frågor ska hanteras i bygglovsprövningen, oavsett motiv, behöver samtidigt reglerna om tidsfrister justeras för att motsvara den ytterligare prövning som ska göras.

I betänkandet föreslås en ny möjlighet införas för regeringen att besluta om planföreläggande, om det behövs för att tillgodose intresset att bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. miljöbalken inte ska överträdas. SKR avstyrker förslaget och anser att det varken är ändamålsenligt eller proportionerligt att regeringen skulle förelägga kommunerna att anta, ändra eller upphäva en detaljplan baserat på miljökvalitetsnormer för vatten som är kopplade till en hel vattenförekomst och inte till en enskild detaljplan. Statens styrning sker dessutom redan genom åtgärdsprogrammen som, trots vissa brister, är ett betydligt lämpligare verktyg än att rikta planföreläggande mot en enskild detaljplan. Sammanfattningsvis bedömer inte SKR att den inskränkning av det kommunala självstyret och planansvaret som förslaget medför är proportionerligt och motiverat. Det faktum att regeringen inte tidigare använt sig av möjligheten att meddela planföreläggande påverkar inte den bedömningen då själva möjligheten till planföreläggande påverkar maktrelationen mellan kommuner och staten.

10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

SKR tillstyrker att strandskydd inte ska återinträda då en befintlig detaljplan ersätts med en ny, men anser att föreslagen avgränsning gällande ändamålet i planen är alltför snäv för att ge ett tillräckligt genomslag. Om den nya detaljplanen ger en likartad eller förbättrad situation avseende strandskyddets syften än den befintliga detaljplanen, bör det vara ett tyngre vägande skäl till att strandskyddet inte ska återinträda än att ändamålet är detsamma. Förbundet vill vidare uppmärksamma att ändringen kommer att beröra planer som upprättats med stöd av olika generationer av lagstiftning och de olika länsvisa undantag som finns vilket kan behöva belysas ytterligare i lagstiftningsprocessen.

Förslaget innebär att strandskydd inte ska återinträda om en befintlig detaljplan eller befintliga områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, om ändamålet i den nya planen är detsamma i den nya som i den äldre planen. Att strandskydd inte automatiskt ska återinträda vid ny planläggning är ett positivt förslag, som skulle underlätta för ny detaljplaneläggning. Att förslaget begränsas till att ändamålet ska vara detsamma i den nya planen som den gamla, inskränker den önskade förenklingen och riskerar att leda till att förslaget mycket sällan kan användas. Det är inte framtagande av ny detaljplan för samma ändamål som befintlig som är den vanligaste önskvärda planläggningssituationen. Finns det behov av en ny detaljplan är det mer sannolikt att det är, i alla fall delvis, för ett nytt ändamål. En parkering som ersätts med en allmänt tillgänglig strandpromenad, kan exempelvis vara del av ett nytt ändamål med området men ge stärkt tillgång till stranden.

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

SKR tillstyrker föreslagna regeländringar i syfte att förtydliga att dagvattenhantering är en särskild vattentjänst. Enligt SKR bör det dock påpekas att det juridiskt inte råder någon oklarhet om att dagvattenhantering redan idag är en vattentjänst som omfattas av bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster (LAV). SKR ser dock att det från andra utgångspunkter finns ett värde i att dagvattenhantering omnämns som en egen vattentjänst i LAV. Formuleringen dagvattenhantering är också mera adekvat än den nuvarande formuleringen bortledande av dagvatten. För systematikens skull anser dock SKR att dagvattenhantering bör nämnas efter vattenförsörjning och avlopp, som utgör mera sammanhållna vattentjänster.

SKR noterar vidare att utredningen inte föreslagit någon ändring av 26 och 27 §§ LAV där formuleringen ”bortledande av vatten” förekommer. Enligt SKR kan det här knappast vara fråga om något annat vatten än dagvatten och även när det gäller tillämpningen av dessa bestämmelser förefaller formuleringen dagvattenhantering mer adekvat än bortledande av vatten/dagvatten. SKR anser därför att det bör övervägas att anpassa även ordalydelsen i 26 och 27 §§ till den nya terminologin.

SKR tillstyrker även föreslagna tillägg och ändringar i 22 a §, 28 § och 47 a § LAV om kommunens möjlighet att förelägga en fastighetsägare att vidta eller underhålla vissa dagvattenåtgärder. Även om den föreslagna bestämmelsen i 22 a § är väsensskild från övriga bestämmelser i lagen, anser SKR att bestämmelsen bör vara placerad i LAV. Med tanke på den osäkerhet som gäller i fråga om kommunens möjlighet att införa begränsningar när det gäller omhändertagande av dagvatten, är det enligt SKR angeläget att kommunens möjligheter tydliggörs i lag. Särskilt som enkla åtgärder inom kvartersmark eller annan enskild mark i vissa fall kan medföra stora fördelar för funktionen i de allmänna va-anläggningarna.

SKR delar utredningens uppfattning att bestämmelsen tillgodoser ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera ingrepp i egendomsskyddet. SKR delar vidare uppfattningen att det är rimligt att ersättning som betalas enligt 47 a § bör betraktas som en nödvändig kostnad för den allmänna anläggningen som får finansieras via avgifter. För att det inte ska råda någon oklarhet kan det dock behöva tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet att detta gäller även i det fall huvudmannskapet för den allmänna va-anläggningen ligger på t.ex. ett kommunalt aktiebolag. I sådana fall bör bolaget ha att i sin tur ersätta kommunen för den kostnad kommunen ådragit sig i förhållande till fastighetsägare. Avslutningsvis anser SKR att frågan om överprövning eller tvister när det gäller bestämmelserna i 22 a § och 47 a § kräver ytterligare överväganden och att det avseende bestämmelsen i 22 a § ligger närmare till hands att beslutet bör kunna överklagas till mark- och miljödomstol enligt lagen om domstolsärenden.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse med rubriken "Skydd av vattentäkt" införs i LAV. Regleringen föreskriver att kommuner eller va-huvudmän ska ansöka eller besluta om vattenskyddsområde om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd. Utredningen motiverar bestämmelsen med att den är en följd av bestämmelser i vattendirektivet. SKR anser att utredningen hade kunnat vara tydligare med att även om skydd för vattentäkter regleras i vattendirektivet är skyddet genom vattenskyddsområde en svensk konstruktion. SKR anser, i motsats till utredningens bedömning, att det idag inte genom vattendirektivet föreligger någon strikt skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden. Kraven i vattendirektivet om att säkerställa erforderligt skydd riktar sig mot medlemsstaten Sverige och träffar därmed inte kommunerna direkt. Inte heller vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ålägger kommunerna en absolut skyldighet att bilda vattenskyddsområden, utan uppdraget är just att "anordna erforderligt skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter, exempelvis i form av vattenskyddsområde". Däremot uttrycker vattenmyndigheternas åtgärdsprogram en specifik skyldighet för länsstyrelserna att bl.a. "fortsätta arbetet med inrättande av vattenskyddsområden och arbeta för att förkorta handläggningstiderna vid inrättande av vattenskyddsområden".

SKR anser att det är viktigt att säkerställa skyddet för vattenresurserna och delar utredningens bedömning att arbetet behöver intensifieras. Möjligheten att bilda vattenskyddsområden finns idag både hos staten och kommunerna, vilket SKR ser som positivt. SKR vill dock framhålla att bildande av vattenskyddsområde ofta är en tidskrävande och komplicerad process som dessutom riskerar att bli väldigt dyr för den som initierar processen. Det handlar dels om kostnader för utredning och handläggning, men också om betydande ersättningar till markägare med anledning av de restriktioner som skyddsföreskrifterna kan innebära för pågående markanvändning.

SKR avstyrker förslaget om krav på ansökan om skydd av vattentäkt och anser att det är tillräckligt att kommunen eller länsstyrelsen liksom tidigare kan besluta om vattenskyddsområden, om ett sådant skydd anses öka skyddet för vattentäkten. Om staten ändå väljer att införa en obligatorisk skyldighet för kommunerna att ansöka eller besluta om vattenskyddsområden i enlighet med utredningens förslag, anser SKR att kommunerna behöver kompenseras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Det är inte rimligt att ett nytt obligatoriskt krav på att inrätta vattenskyddsområden ska finansieras av kommunerna och/eller va-huvudmannen på samma sätt som om ansökan varit frivillig. Reglerna i 31 kap. MB som utgör grunden för bestämmande av ersättning i dessa fall har inte anpassats till ett obligatoriskt krav.

Det är vedertaget att kommunerna i sina föreskrifter om användandet av de allmänna va-anläggningarna (ABVA) kan utfärda föreskrifter om begränsad vattenanvändning vid vattenbrist. SKR delar ändå uppfattningen att det kan finnas skäl att tydliggöra möjligheten att utfärda föreskrifter om begränsningar av vattenanvändningen. SKR motsätter sig inte heller att även länsstyrelsen ska ges sådant bemyndigande.

SKR konstaterar samtidigt att utredningen inte gjort någon närmare analys av den reglering som idag regelmässigt finns i kommunernas ABVA och om

motsvarande reglering kan behållas med de föreslagna reglerna eller om inriktningen snarare bör vara att kommunen (eller länsstyrelsen) beslutar om särskilda föreskrifter när väl fråga om risk för vattenbrist uppkommer. Det ter sig från SKR:s perspektiv rimligt att va-huvudmannen ska kunna utfärda anvisningar om reducerad vattenförbrukning, med hänsyn till att det är huvudmannen som har kontroll över sina vattentillgångar och över vattenförbrukningen och som känner till användningsförhållandena på de olika fastigheterna.

Lagtekniskt ser SKR behov av en justering av den föreslagna ändrade lydelsen av 43 § första stycket 1 i LAV. Den allmänna uppfattningen har varit att inte endast försummelser enligt lagen utan att även försummelser att iaktta vad som anges i de allmänna bestämmelserna, ABVA, kan ligga till grund för avstängning av vattenförsörjningen om försummelsen är väsentlig. I den av utredningen föreslagna ändringen av bestämmelsen omnämns föreskrifter om förbud eller begränsning av användningen av dricksvatten som har meddelats med stöd av 23 § andra stycket i lagen särskilt. Enligt SKR skapar formuleringen osäkerhet om vattenavstängning kan komma i fråga vid försummelser att iaktta föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 § första stycket. SKR utgår från att det inte har varit uppfattningen och detta kan enklast justeras genom att den sista bisatsen i punkten formuleras: ”*eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 §*”.

10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken

SKR delar utredningens uppfattning att reglerna om miljö kvalitet är för komplicerade och otydliga för att fungera vid planläggning och byggande. Även för andra sektorer är tydlighet och enkelhet i bestämmelserna om miljö kvalitet av stor vikt. SKR anser, liksom utredningen, att en ändring av regleringen är angelägen.

Utredningen föreslår, utöver reglerna som specifikt rör fysisk planering, bl.a. förtydliganden av vilken rättsverkan dagens normer har (5 kap. 2 och 3 §§ MB). Mot bakgrund av den kritik som har framförts mot reglerna anser SKR att det är angeläget att en ändring kommer till stånd. SKR vill dock framhålla vikten av att förändringar som genomförs inte ger upphov till ytterligare frågetecken som försenar eller fördröjar fysisk planering, tillsynsarbete eller prövningsprocesser. SKR anser att konsekvenserna av de förtydliganden som föreslås behöver bedömas ytterligare innan det går att ta ställning till om förändringarna kan genomföras. Det är viktigt att regelverket så långt som möjligt tillgodoser avvägningar för olika samhällsintressen och underlättar prioritering av de åtgärder som ger mest miljönytta.

SKR tillstyrker att det införs en särskild bestämmelse om planläggning i miljöbalken även om det delvis bryter hittillsvarande systematik.

SKR tillstyrker att det införs en ny möjlighet för planläggande myndigheter att begära yttrande från vattenmyndigheter avseende miljö kvalitetsnorm för vatten (5 kap. 3 b §). En sådan möjlighet har sedan tidigare efterfrågats av SKR. SKR vill framhålla behovet av vägledning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas av

kommunernas planmyndigheter som ofta saknar den specifika vattenrättsliga kompetens som finns vid provningsmyndigheter.

SKR tillstyrker ett tydliggörande av att miljöbalkens processuella regler inte gäller vid planläggning enligt PBL vilket ligger i linje med förbundets ställningstagande inför att bestämmelsen infördes. SKR vill framhålla att det fortfarande saknas vägledning kring bestämmelsens tillämpning.

10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen

SKR delar utredningens uppfattning att samtliga undantagsmöjligheter i ramdirektivet bör införas i svensk rätt och anser att de förändringar som föreslås ligger i den riktningen. Förbundet instämmer i betänkandets slutsats att det finns behov av vägledning för tillämpning av undantagen, särskilt i planläggningssituationen. Vad gäller undantaget för utsläpp vid konstruktions- och byggnadsarbeten har SKR inga synpunkter i sig på att ett undantag för den situationen införs. När undantagen kan bli tillämpliga (t.ex. vid förprovningar eller tillsyn) behöver beskrivas ytterligare för att undantagens plats i systematiken ska kunna överblickas. Det är viktigt att förändringarna inte ger upphov till nya oklarheter.

SKR tillstyrker förtydligandet i 4 kap. 3 § att urban markanvändning, exempelvis bebyggelse och hamnar, kan vara en sådan påverkan som medför att en ytvattenförekomst ska bedömas som konstgjord eller kraftigt modifierad. Det är av stor vikt att de möjligheter som vattendirektivet ger också tillämpas i Sverige för att exempelvis underlätta för stadsutveckling i befintliga hamnområden. Förbundet anser att vattenmyndigheterna bör göra mer för att klassningen av ytvattenförekomster ska ligga i linje med övriga EU.

SKR anser att det är bra att kommuner och regioner har möjlighet att ta fram lokala åtgärdsprogram, men är också frågande inför vilken status ett sådant åtgärdsprogram som föreslås kommer att ha. Kommuner tar redan idag fram lokala åtgärdsprogram och ytterligare reglering av formerna för framtagandet riskerar att öka kostnaderna för framtagandet och ge minskad flexibilitet i kommunernas arbete. Utredningen saknar en tydlig beskrivning av de lokala åtgärdsprogrammets funktion och status vilket gör att det är svårt att ta ställning till förslaget.

SKR vill framhålla att framtagande av åtgärdsprogram är en statlig uppgift som fortsatt ligger på Vattenmyndigheterna. En anledning till att kommuner idag tar fram lokala åtgärdsprogram är att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram inte är tillräckligt konkreta för att kunna användas som underlag för lokalt åtgärdsarbete. I praktiken innebär det att kommunerna idag, till betydande kostnader, utför det arbete som enligt nuvarande regelverk är en statlig uppgift. Att kommuner nu föreslås få ta fram lokala åtgärdsprogram får inte innebära att Vattenmyndigheternas uppgifter ytterligare skjuts över på kommunerna.

SKR ser i likhet med vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) ett stort behov av att stärka den lokala åtgärdsplaneringen och att denna behöver ske avrinningsområdesvis i nära samarbete mellan berörda statliga myndigheter och kommuner. För att skapa en sådan planering anser SKR att det behövs både en ändamålsenlig finansiering och en omorganisering av vattenförvaltningen i Sverige i linje med vattenförvaltningsutredningens förslag. SKR ser inte att föreliggande förslag om lokala åtgärdsprogram adresserar en sådan målsättning. Tvärtom riskerar det i stället att leda till otydligheter kring ansvaret för åtgärdsplaneringen.

10.12 Frågor för framtida översyn

SKR vill framhålla att möjligheter att utföra klimatanpassning i redan planlagda områden är av mycket stor betydelse för att påskynda klimatanpassningen av samhället. Flera utredningar har redan konstaterat att det är en nyckel för att komma vidare. Konstruktionen av en ändamålsenlig reglering för det ändamålet behöver utredas skyndsamt.

SKR instämmer i utredningens uppfattning om behov av ytterligare översyn av genomförande av vattendirektivet och havsmiljödirektivet. Förbundet vill också framhålla att förändringar i sig leder till stora arbetsinsatser och avstannande processer, inte minst för kommuner och regioner. Genomförda ändringar behöver hinna sätta sig innan ytterligare nyheter införs.

Behovet av informations- och utbildningsinsatser kopplade till regelförändringarna kan inte nog betonas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande