

Yttrande över remissen "En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)"

Boverkets ställningstagande

- Boverket avstyrker förslaget till definition av dagvatten i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.
- Boverket avstyrker delvis förslaget till ändringar i definitionen av underhåll i PBL.
- Boverket tillstyrker att dagvattenhantering lyfts fram som en egen punkt i 2 kap. 6 § PBL.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 2 kap. 10 § PBL med ändrad hänvisning till bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken, MB, samt att tillämpningsområdet avgränsas till planläggning.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 7 kap. 3 § PBL avseende samordning med kommunala vattentjänstplaner vid regionplanering.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 3 kap. 5 § PBL avseende beskrivning av eventuell avvikelse från havsplan i översiktsplanen.
- Boverket avstyrker förslaget till två nya punkter i 4 kap. 12 § PBL om skyddsåtgärder i detaljplan.
- Boverket tillstyrker förslaget på tillägg i 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, om länsstyrelsens uppgifter i samrådsskedet.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 6 kap. 40 § PBL på så vis att exploateringsavtal även får omfatta dagvattenåtgärder.

- Boverket tillstyrker förslaget till ytterligare en punkt i 8 kap. 9 § PBL som hanterar vattenförsörjning, avlopp och dagvatten.
- Boverket tillstyrker förslaget att förtydliga 11 kap. 10 § PBL avseende länsstyrelsens överprövning avseende frågor om vattenkvalitet.
- Boverket avstyrker förslaget att ändra att 11 kap. 15 § PBL avseende utökad möjlighet för regeringen att besluta om planföreläggande.
- Boverket avstyrker förslaget till 22 a § lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), LAV, om möjlighet till föreläggande om dagvattenåtgärd.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 6 § LAV avseende nytt krav på skydd av vissa allmänna vattentäkter.
- Boverket tillstyrker delvis förslaget till 5 kap. 3 a § MB avseende miljö-kvalitet vid planläggning.
- Boverket tillstyrker förslaget till 5 kap. 3 b § MB om att planläggande myndigheter kan begära omprövning av miljö-kvalitetsnormer.
- Boverket avstyrker förslaget att tydliggöra processregler i 19 kap. 3 § MB.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), VFF, så att befintlig bebyggelse kan utgöra grund för att vattenförekomster kategoriseras som konstgjorda eller kraftigt modifierade.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 4 kap. 11 § VFF så att undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden utvidgas till att även omfatta planläggning.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 4 kap. 12 § VFF avseende nytt undantag för tillfällig försämring av miljö-kvalitet vid konstruktions- och byggnadsarbeten.
- Boverket tillstyrker förslaget att ändra 4 kap. 14 § VFF avseende vattenmyndighetens utökade skyldighet att ompröva miljö-kvalitetsnormer även vid situationer som rör planläggning.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar även följande synpunkter.

10.3 Nya och ändrade legaldefinitioner

Dagvatten

Boverket avstyrker utredningens förslag till definition av dagvatten i 1 kap. 4 § PBL.

Legaldefinitioner i en författning fyller funktionen att förklara innebörden av en term eller ett uttryck som förekommer på flera ställen i författningen. Detta för att undvika att på varje ställe där termen används behöva återupprepa den avsedda innebörden. Legaldefinitionerna gör att lagstiftaren på ett kortfattat sätt kan utforma lättlästa bestämmelser, utan att för den skull tappa den utvecklade innebörd som finns i definitionen.

Att en term eller ett uttryck används på flera ställen i en författningstext utgör dock inte i sig ett skäl för att införa en definition. En term eller ett uttryck behöver inte heller definieras om innebörden redan är allmänt klagjord och lätt att förstå, eller om det av någon annan anledning inte behövs fler ord för att beskriva det begrepp som termens eller uttryckets ord beskriver.

Boverket hade under åren 2022 och 2023 i uppdrag att utreda behov av nya definitioner i plan- och byggregelverket, rapport 2023:15¹. En slutsats från arbetet var att legaldefinitioner är en viktig del av plan- och bygglagstiftningen, men ska inte ses som en universallösning för tillämpningen av termer och uttryck i en lagstiftning. I nästan alla sammanhang så krävs det sammanhållna och kombinerade lösningar i lagstiftningen för att definitioner ska ge en hjälp vid tillämpningen. Boverket anser att man ska vara restriktiv med att införa nya definitioner eller omformulera befintliga definitioner.

Boverket anser att utredningen inte tydligt har visat att en definition av dagvatten behövs i plan- och bygglagen. Dagvatten regleras i flera olika författningar och begreppets innebörd kan behöva anpassas beroende på vad regleringen avser. Det kan ge en bättre och mer flexibel tillämpning att i förarbeten till lagregleringar utveckla vad som avses och inte låsa det som en legaldefinition.

Boverket har däremot inga synpunkter på förslaget att införa en definition av dagvatten i LAV.

Underhåll

Boverket avstyrker delvis utredningens förslag om ändringar i definitionen av underhåll i 1 kap. 4 § PBL. Enlig förslaget ska ordet ”byggnads” ersättas av ”allmän plats eller ett byggnadsverks”.

Vad som ska underhållas och i vilken omfattning framgår främst av 6 kap. 21 §, 8 kap. 14 och 15 §§ PBL. I vilken mån anläggningar för dagvattenhantering eller dricksvattenförsörjning omfattas av underhållskravet enligt PBL är alltså beroende av om de är hänförliga till någon av de uppräknade paragraferna. Detta påverkas inte av den föreslagna förändringen av definitionen i 1 kap 4 §. Förslaget bidrar alltså inte till att det blir tydligare att anläggningar för dagvattenhantering eller dricksvattenförsörjning omfattas av underhållskravet.

Boverket instämmer i utredningens uppfattning om att det är ologiskt att definitionen av underhåll enbart hänvisar till byggnader, även om det i sak inte är

¹ Boverket (2023). Definitioner i plan- och byggregelverket. Dnr 1704/2022.

något problem. Det kan därför vara rimligt att ersätta ordet ”byggnads” med ”byggnadsverks”.

Däremot är det olämpligt att lägga till ”allmänna platsers” i definitionen. Dels då allmänna platser till stor del består av ett eller flera byggnadsverk som därmed omfattas av den föreslagna formuleringen ”byggnadsverks”. Dels för att det kan försvåra befintliga sätt att förvalta allmänna platser med såväl kommunalt huvudmannskap som enskilt. Utifrån utredningens motiv, att säkerställa anläggningar för exempelvis dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning, kan en sådan omfattning av definitionen till allmän plats riskera att hindra bättre utformningar. Framför allt avseende allmänna platser för grönområden, där ett återställande eller bibehållande inte alltid är det bästa ur dessa aspekter.

10.4 Förtydligade bestämmelser om vatten i plan- och bygglagen

10.4.1 Förtydligade bestämmelser om hänsyn till allmänna intressen

2 kap. 6 § 6 PBL

Boverket tillstyrker att möjligheterna att hantera dagvatten lyfts fram som en egen punkt i 2 kap. 6 §. Boverket noterar att den nya punkten inte blir tillämplig vid prövning av lov inom detaljplanelagt område eftersom den inte räknas upp i 9 kap. 30 § 4. Boverket anser dock att det är rimligt att möjligheterna att hantera dagvatten enligt denna bestämmelse beaktas vid planläggning samt vid prövning av lov och förhandsbesked utanför detaljplanelagt område.

2 kap. 10 § PBL

Boverket tillstyrker förslaget om ändring av 2 kap. 10 § PBL.

Behovet av att tydliggöra hur miljö kvalitetsnormer ska tillgodoses vid planläggning har lyfts ett flertal gånger under den tid som normerna varit en del av svensk rätt (jfr till exempel prop. 2006/07:122 s. 63 och prop. 2009/10:184 s. 37). Grundläggande tolkningsfrågor har funnits och kvarstår. Utredningens förslag är därför viktigt för att få till stånd ett samlat och kontinuerligt arbete med att tillgodose normerna.

Nuvarande 2 kap. 10 § PBL anger att miljö kvalitetsnormer ska följas, vilket är svårtolkat på flera sätt. Eftersom det saknas en uttrycklig hänvisning till 5 kap. 4 § MB, kan bestämmelsen läsas som att det är miljö kvalitetsnormerna i sig som ska följas. Boverkets vägledning på PBL kunskapsbanken anger visserligen att 2 kap. 10 § PBL måste tolkas i ljuset av försämringsförbudet och förbudet mot äventyr i 5 kap. 4 § MB för att konsekvenserna inte ska bli orimliga. Denna tolkning har dock inte prövats i rättspraxis.

Boverket anser att förslaget till ändring av 2 kap. 10 § PBL klargör kopplingen till bestämmelserna i 5 kap. MB. Att införa särskilda regler för planläggning i 5 kap. MB är också en viktig del i detta förtydligande eftersom nuvarande regler i 5 kap. använder ett språk som är svårt att applicera på planläggning, t.ex. ”tillåta” och ”tillstånd” i 5 kap. 4 §.

Att inte inkludera andra typer av prövning enligt PBL i förslaget till ändring, t.ex. lovprövning, anser Boverket är rimligt. Normerna bör i första hand tillgodoses genom ett strategiskt arbete med hela avrinningsområdet i fokus. Det är svårt att se hur detta kan uppnås vid enstaka lovprövningar. Möjligen kan det vara ett område för framtida utveckling.

Boverket anser samtidigt att användandet av vissa begrepp i utredningens förslag hade behövt justeras. Framför allt anser Boverket att begreppet ”följas” i 2 kap. 10 § PBL bör användas genomgående i de efterföljande kapitlen i PBL. Utredningens förslag innebär att begreppet följas skulle ersättas på olika sätt i relaterade bestämmelser i andra kapitel. De olika begrepp som föreslås ersätta ”följas” är: ”tillämpas” (2 kap. 10 §, 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § PBL), ”tas hänsyn” (3 kap. 4 § och 7 kap. 3 § PBL), respektive ”överträdas” (4 kap. 16 §, 5 kap. 22 och 11 kap. 10 § PBL), och ”hänsyn inte tas” (3 kap. 16 § PBL).

Användning av olika begrepp i olika bestämmelser kan skapa osäkerhet vid tillämpning. Enligt Boverkets bedömning skulle det bli det enhetligare, enklare och tydligare att genomgående använda begreppet ”följas”/”följs” respektive ”inte följs”. Denna synpunkt gäller återkommande på utredningens förslag som rör innehållskrav på regionplan och översiktsplan samt länsstyrelsens uppgifter i frågor om miljö kvalitet vid planläggning.

10.4.2 Förtydligat krav på regionplanens innehåll

Boverket tillstyrker ändringsförslaget om regionplanens innehåll.

7 kap. 3 § 2 PBL

Boverket tillstyrker ändring av hänvisning till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB. Skälen är desamma som för motsvarande ändringsförslag i 2 kap. 10 § PBL. Som beskrivits tidigare anser Boverket att begreppet ”följas” i 2 kap. 10 § PBL bör användas genomgående i de efterföljande kapitlen i PBL.

Mot bakgrund av ovanstående kan bestämmelsen förslagsvis formuleras:

Av regionplanen ska det framgå
2. på vilket sätt bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5
kap miljöbalken har *följts*,

Boverket noterar att utredningen på några ställen uttrycker sig otydligt om tillämpning av försämrings- och äventyrandeförbuden, exempelvis: ”På så sätt ingår också ett visst hänsynstagande till försämrings- och äventyrandeförbuden avseende vattenmiljö i 5 kap. miljöbalken”, se s. 623 och liknande på s. 630. Det kan göra att bestämmelsernas tillämpning blir oklar. Utifrån utredningens förslag om ändrad hänvisning i 2 kap. 10 § PBL anser Boverket att försämrings- och äventyrandeförbuden ska beaktas vid både region- och översiktsplanering.

Avrinningsområdesperspektiv

I författningskommentaren beskrivs att regionen kan redovisa hur bestämmelserna om miljö kvalitet hanteras i planen med utgångspunkt från bland annat

statusen för vattenmiljön i regionen. Boverket anser att det geografiska perspektivet behöver utvidgas till att omfatta hela de avrinningsområden och angränsande kustvatten som berörs, såväl uppströms som nedströms regionens avgränsning.

7 kap. 3 § 3 PBL

Boverket tillstyrker införande av krav på att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med kommunala vattentjänstplaner. Behovet av att planera exempelvis dricksvattenförsörjning med ett regionalt och mellankommunalt perspektiv ökar successivt, bland annat på grund av klimatförändringarna. Regionplanen kan bidra med viktigt stöd till kommunerna i sammanhanget. Boverket vill uppmärksamma på att utredningen är otydlig om vad i den kommunala vattentjänstplanen som kan vara relevant för regionplanen.

10.4.3 Förtydligade krav på översiktsplanens innehåll

Boverket tillstyrker ändringsförslaget om översiktsplanens innehåll.

3 kap. 4 § PBL

Boverket tillstyrker ändring av hänvisning till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB. Skälen är desamma som för motsvarande ändringsförslag i 2 kap. 10 § PBL. Som beskrivits tidigare anser Boverket att begreppet ”följas” i 2 kap. 10 § PBL bör användas genomgående i de efterföljande kapitlen i PBL.

Mot bakgrund av ovanstående kan bestämmelsen förslagsvis formuleras:

3 kap. 4 § PBL

Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att
2. bestämmelserna om miljö kvalitet enligt 5 kap miljöbalken ska
följas, och ...

Boverket noterar ett textstycke på s. 630 i utredningen: ”Om kommunen i sin analys kommer fram till att grunddragen för den valda mark- eller vattenområdesanvändningen kan innebära ett överträdande av bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken – trots möjliga skyddsåtgärder vid kommande planläggning i detaljplan eller områdesbestämmelser – behöver kommunen ange detta i översiktsplanen.” Enligt Boverkets uppfattning borde kommunen i ett sådant läge ändra den valda mark- eller vattenområdesanvändningen.

Avrinningsområdesperspektiv

I författningskommentaren beskrivs att kommunen kan redovisa hur bestämmelserna om miljö kvalitet hanteras i planen med utgångspunkt från bland annat statusen för vattenmiljön i kommunen. Boverket anser att det geografiska perspektivet behöver utvidgas till att omfatta hela de avrinningsområden och angränsande kustvatten som berörs, såväl uppströms som nedströms kommunens avgränsning.

3 kap. 5 § PBL

Boverket tillstyrker förslaget att införa krav på att kommunen i översiktsplanen ska beskriva om översiktsplanen avviker från en havsplan och skälen för avvikelserna. Boverket anser att detta är en mycket viktig koppling. Det är positivt att havsplanerna synliggörs i PBL och får en ökad tyngd. Boverket vill dock uppmärksamma på att förslaget behöver samordnas med det arbete som blir följden av kommande betänkande från Utredningen om havsbaserad vindkraft.²

10.4.4 Nya bestämmelser om skyddsåtgärder i 4 kap. PBL

Boverket avstyrker förslaget till två nya punkter i 4 kap. 12 § PBL.

Planläggning enligt PBL grundar sig i principen att marken ska vara lämplig för den avsedda användningen (2 kap. 2 §). I lagens förarbeten har detta uttryckts som att marken ska ha naturliga förutsättningar och att extraordinära åtgärder inte ska behöva vidtas (prop. 1985/86:1 s. 472–473). I andra kapitlet utvecklas vidare att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet utifrån vissa förutsättningar samt att bebyggelsen ska placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till de intressen som räknas upp. Grundprincipen är alltså att planläggning ska utgå från ett grundläggande ställningstagande om lämplig lokalisering. Olika platser har olika förutsättningar och kommunen bör alltid överväga om alternativa lokaliseringar kan vara möjliga för att tillgodose ett visst intresse. När lokaliseringen bedömts vara lämplig övergår planläggningen till att handla om exempelvis placering av byggnadsverk, exempelvis i förhållande till olika risker, eller utformning av byggnadsverk för att skydda olika värden på platsen. I sista hand kan skyddsåtgärder tillämpas. Skyddsåtgärder måste säkerställas och möjliggöras, antingen genom kommunens försorg på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap eller genom att byggrätten på kvartersmark villkoras med stöd av 4 kap. 14 § PBL.

Vad kommunen faktiskt kan reglera med stöd av 4 kap. PBL är dock i hög grad begränsat, särskilt i förhållande till de frågor som utredningen hanterar; dagvatten, miljö kvalitetsnormer och hushållning med dricksvatten. Reglering i detaljplan utgör myndighetsutövning och kan inte beslutas av kommunen utan uttryckligt stöd direkt i lagtexten, eller annars med ledning av förarbete eller rättspraxis. Till exempel kan utformningsbestämmelser (4 kap. 16 § 1 PBL) enligt Boverkets uppfattning bara användas för att ta hänsyn till eller skydda estetiska värden, eftersom något annat inte har tydligt stöd i lagens förarbeten.

Utredningen famnar inte denna komplexitet utan rubricerar i stället all reglering som behövs för att följa förslaget till 2 kap. 10 § PBL som ”skyddsåtgärder”. Enligt utredningen beslutas skyddsåtgärder enligt 4 kap. 12, 14 och 16 §§ PBL (s. 880). Ett exempel som tas är en planbestämmelse om utformning av fasad i syfte att förbjuda vissa material som kan bidra till en otillåten försämring av vattenkvalitet. Utredningen anger dock inte vilket specifikt lagstöd en sådan bestämmelse skulle ha. Är det en skyddsåtgärd enligt 4 kap. 12 § PBL eller en planbestämmelse om utformning enligt 4 kap. 16 § 1 PBL? Om det är

² Kommittédirektiv 2023:61. En ordnad prövning av havsbaserad vindkraft.

fråga om en bestämmelse om utformning hade det behövt utvecklas hur utredningen menar att detta skulle ha stöd i den paragrafen, särskilt eftersom 4 kap. 16 § 1 PBL inte omfattas av utredningens förslag. Om utredningen å andra sidan menar att det är fråga om en skyddsåtgärd enligt 4 kap. 12 § PBL anser Boverket att det inte stämmer överens med hur skyddsåtgärder betraktas idag och innebär en övergripande förändring i hur reglering i detaljplan delas in i planbestämmelser. Om all reglering som behövs för att följa 2 kap. 10 § PBL kan kallas för skyddsåtgärder är det nästan omöjligt att tolka var gränsen går för vilken reglering som är tillåten. Det stämmer heller inte överens med den indelning i planbestämmelser som utvecklats sedan mycket lång tid tillbaka och även reglerats särskilt i Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Av motiven till 4 kap. 12 § PBL samt även förslaget till 5 kap. 3 a § andra stycket MB framstår det också som att skyddsåtgärder ska vara normen i stället för en åtgärd i sista hand, när kommunen övervägt andra lösningar som både kan vara mindre kostsamma och mindre ingripande för privata fastighetsägare.

Skyddsåtgärder för att motverka eller förebygga vattenbrist

Ovanstående synpunkter på förslaget till 4 kap. 12 § 2 PBL är även relevanta för förslaget till 4 kap. 12 § 4 PBL.

Utredningen ger några exempel på åtgärder som skulle kunna vara lämpliga att reglera i detaljplan, men det finns ingen närmare beskrivning eller analys av hur robusta dessa åtgärder är. En av åtgärderna avser uppsamling av dagvatten i syfte att använda för toalettspolning, bevattning av trädgårdar och parker eller renas till dricksvatten. Boverket vill uppmärksamma att uppsamlat dagvatten kan användas under en tid som är begränsad, beroende på mängden lagrat vatten och förbrukningstakt. Vattenförsörjningen behöver fungera även under längre torrperioder. Uppsamling av dagvatten kan bidra till att förebygga vattenbrist, men för att marken ska anses lämplig för exempelvis bostadsbebyggelse behöver det finnas förutsättningar för att vattenförsörjningen ska fungera kontinuerligt. Eftersom planbestämmelser om skyddsåtgärder ska syfta till att göra markanvändningen lämplig är det därför svårt att förstå hur förslaget ska tillämpas.

Koppling till utredningens förslag till 2 kap. 10 § PBL samt 5 kap. 3 a och 3 b §§ MB

Eftersom förslaget till ändring av 4 kap. 12 § PBL avstyrks vill Boverket anmärka att det finns behov av att utveckla 4 kap. PBL för att kunna tillämpa de föreslagna bestämmelserna om vattenkvalitet, dock inte på det sätt som utredningen föreslagit.

10.4.5 Förtydligande av länsstyrelsens uppgifter och vattenmyndighetens roll i frågor om miljö kvalitet vid planläggning

2 kap. 1 § PBF

Boverket tillstyrker förslaget om ändring i 2 kap. 1 § PBF med tillägg om länsstyrelsens uppgifter i samrådsskedet. Ändringen innebär att om kommunens planförslag innefattar tillämpning av undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet för vatten, ska länsstyrelsen inhämta ett yttrande från vattenmyndigheten i distriktet om förutsättningarna för ett sådant undantag. Förslaget

innebär att kommunen i ett tidigt skede av planeringen får indikation på förutsättningarna för undantag från bestämmelserna om miljö kvalitet. Detta är centralt för en väl fungerande planprocess vid tillämpning av undantag.

Boverket uppfattar dock att det saknas förslag om att informera vattenmyndigheten när en detaljplan som tillämpar undantag har antagits, motsvarande förslagen ändring av 4 kap. 13 § 2 VFF, som är avgränsat till planer beslutade enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (jfr. utredningens författningss kommentar s. 944–945). Ändringen som föreslås i 2 kap. 1 § PBF innebär endast att det inhämtas ett yttrande från vattenmyndigheten under samrådsskedet. Vad Boverket förstår är det nödvändigt att vattenmyndigheten informeras om antagna planer som tillämpar undantag, så att vattenmyndigheten kan hantera ärendet vidare och fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som undantaget föranleder, vilket regleras i 4 kap. 14 § VFF.

Följändringar i 3 kap. 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ PBL

Boverket tillstyrker ändring av hänvisning till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB. Skälen är desamma som för motsvarande ändringsförslag i 2 kap. 10 § PBL. Som beskrivits tidigare anser Boverket att begreppet ”följas” i 2 kap. 10 § PBL bör användas genomgående i de efterföljande kapitlen i PBL.

Mot bakgrund av ovanstående kan berörda bestämmelser i 3 kap PBL förslagsvis formuleras enligt följande:

3 kap. 10 § PBL

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

3. verka för att ..., bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken *följs* och att ...

3 kap. 16 § PBL

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

2. förslaget kan medverka till att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken *inte följs*,

5 kap. 14 § PBL

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

2. verka för ..., att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken *följs*,

5 kap. 22 § PBL

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

2. bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken *inte följs*,

10.4.6 Förtydligande av vad ett exploateringsavtal får avse

Boverket tillstyrker utredningens förslag att kommunen i exploateringsavtal får ålägga en exploatör att vidta eller finansiera åtgärder för dagvattenhantering. Det bör inte innebära någon förändring av tillämpningen jämfört med idag, utan blir ett förtydligande och kodifiering av gällande praxis.

10.4.7 Nya krav avseende hantering av vatten på en tomt

Boverket tillstyrker förslaget att införa en ytterligare punkt i 8 kap. 9 § PBL som hanterar vattenförsörjning, avlopp och dagvatten.

Boverket ser att det vore lämpligt med ett utvecklat resonemang kring hur kraven är tänkta att hanteras i förhållande till byggrätten när det gäller detaljplane-lagda områden där planen inte i tillräcklig utsträckning eller inte alls har hant-erat något av kraven. Det vore även lämpligt att förtydliga huruvida det är tänkt att alla byggnader ska omfattas av krav på avlopp, vattenförsörjning och dagvatten eller om vissa byggnadstyper är tänkta att undantas. Kopplat till detta vore det även önskvärt att förhållandet till 6 § LAV beskrevs närmare.

10.4.9 Förtydligande av länsstyrelsens överprövning avseende frågor om vattenkvalitet

Boverket tillstyrker ändring av 11 kap. 10 § PBL avseende hänvisning till bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB. Skälen är desamma som för motsvarande ändringsförslag i 2 kap. 10 § PBL. Som beskrivits tidigare anser Boverket att begreppet "följas" i 2 kap. 10 § PBL bör användas genomgående i de efterföljande kapitlen i PBL.

Mot bakgrund av ovanstående kan bestämmelsen förslagsvis formuleras som:

11 kap. 10 § PBL

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

3. bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken *inte följs*,

När det gäller utredningens motiv görs vissa uttalanden gällande länsstyrelsens tillsyn över detaljplan och särskilt beslutet om överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL. Ett utvecklat resonemang om i vilka fall länsstyrelsen kan upphäva en plan enligt 11 kap. 11 § PBL med hänvisning till förslaget till nya bestämmelser i 5 kap. MB hade varit lämpligt. De exempel på situationer som tas upp på s. 662 kan enligt Boverkets mening inte leda till ett upphävande.

10.4.10 Ny möjlighet för regeringen att besluta planföreläggande

Boverket avstyrker utredningens förslag att utöka möjligheterna för regeringen att besluta om planföreläggande. Boverket anser att utredningen inte tillräckligt har visat på behovet, den juridiska innebörden eller konsekvenserna för befintlig byggrätt samt kommunens självstyre.

Nuvarande möjligheter till planföreläggande gäller för två av de ingripande-grunder som länsstyrelsen har vid ny planläggning. Det avser behov av att

tillgodose riksintressen eller när reglering av sådan markanvändning som angår flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt (11 kap. 10 § 1 och 2 PBL). Dessa två ingripandegrunder avser statliga eller mellankommunala intressen där intresset ligger på en högre nivå än det kommunala. I förarbetet uttrycks det som att staten ges möjlighet att tillgodose viktiga utomkommunala intressen (prop. 1985/86:1 s. 350). Som exempel tar förarbetet upp framdragande av en riksväg där kommunen vägrar ändra eller upphäva sina plan. Förarbetet kan tolkas som att planföreläggande är avsett för situationer där kommunen har ett intresse som strider mot ett statligt eller ett för grannkommunerna mest lämpligt intresse.

Boverket anser att utredningens förslag om att möjliggöra planföreläggande för att tillgodose att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB inte ska överträdas är svårt att förena med det synsätt som framgår av förarbetet. Att inte överträda miljö kvalitetsnormer ingår i kommunens intresse och ansvar att följa gällande lagstiftning. Regler om planföreläggande kan inte baseras på ett förmodande om att kommunen inte följer gällande lagar och regler. Med utredningens resonemang skulle även resterande ingripandegrunder om strandskydd och risker för människors hälsa och säkerhet eller risker för olyckor, översvämning eller erosion också utgöra grund för planföreläggande.

Utredningen anger i sina överväganden och författningskommentarer att de ser att ett planföreläggande ska användas för att upphäva en befintlig detaljplan som inte har genomförts vid genomförandetidens utgång och där genomförandet av planen skulle medföra att bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap. MB skulle överträdas. En sådan begränsning av planförelägandet finns dock inte i författningsförslaget som även möjliggör krav på ny plan och ändring av befintlig.

Utredningen framför i sin konsekvensbeskrivning att förslaget inte går för långt i sin inskränkning i det kommunala självbestämmandet och att inskränkningen därtill uppvägs genom att utredningen föreslår ett borttagande av möjligheten i 5 kap. 16 § MB för regeringen att kräva in redovisning om åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormerna. Vidare menar utredningen att då regeringen ännu inte har använt sig av vare sig möjligheten att meddela planföreläggande eller begära in redovisningar enligt 5 kap. 16 § MB, får förslagets påverkan på det kommunala självstyret och planmonopolet i praktiken anses vara försumbar. Boverket anser att det faktum att regeringen inte tidigare använt sig av möjligheten att meddela planföreläggande för andra ingripandegrunder inte har någon relevans för beskrivningen av konsekvenser för den föreslagna nya möjligheten. Konsekvenserna hade behövt beskrivas tydligare.

10.5 Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Utredningen föreslår undantag i vissa situationer avseende när strandskyddet återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny plan. Motsvarande frågeställning och problematik med nuvarande regelverk har aktualiserats och hanteras för närvarande i ett pågående regeringsuppdrag

som Boverket har om att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet i september/oktober 2024³. Boverket ser att det finns flera överlappande delar, inklusive förslag gällande berörda lagrum. Eventuellt behöver formuleringen av utredningens förslag ses över i enlighet med Boverkets kommande förslag.

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

10.6.1 Ny reglering av dagvatten

Boverket avstyrker förslaget till föreläggande enligt 22 a § LAV.

Enligt 10 kap. 2 § PBL får åtgärder inte vidtas i strid med detaljplan. Vidare ska kommunen genomföra allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap i takt med att bebyggelsen utvecklas (6 kap. 18 § PBL). Vid prövning av lov inom detaljplanelagt område ska ansökan om lov beviljas om åtgärden inte strider mot detaljplan (9 kap. 30 § 2 PBL). En detaljplan kan också i begränsad omfattning innehålla villkor som måste uppfyllas för att lov ska kunna beviljas (4 kap. 14 § PBL).

Det finns dock ingen bestämmelse i PBL som innebär att kommunen med stöd av en detaljplan kan tvinga fram åtgärder på kvarterersmark eller på allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 § PBL kan bara användas i den mån PBL anger att det föreligger en skyldighet att vidta en åtgärd.

Som förslaget till 22 a § 1 LAV är utformat ger det därför kommunen en möjlighet att tvinga igenom genomförandet av bestämmelser i detaljplan på ett sätt som saknar motsvarighet i PBL. Detta är olämpligt både eftersom bestämmelser om tillsyn som grundar sig i en detaljplan bör finnas i PBL, samt innebär att möjligheten att förelägga enligt LAV blir större än den som finns enligt PBL. Förslaget är inte ens avgränsat till skyddsbestämmelser, som normalt ska villkoras, utan avser även ”andra planbestämmelser”. Det saknas också resonemang i motiveringen om planbestämmelser som saknar lagstöd. Rimligen bör kommunen inte kunna förelägga fastighetsägare att följa planbestämmelser som saknar stöd i PBL.

Boverket vill även anmärka på ett svårtolkat stycke som rör förutsättningar för när föreläggande enligt 22 a § LAV kan beslutas, se s. 575–576 samt andra stycket s. 916. Där anges att det är rimligt att kräva att den allmänna va-anläggningen är dimensionerad för en viss nederbördsmängd utan att föreläggande om dagvattenhantering på egen tomt ska behövas. Dimensioneringskravet för den allmänna va-anläggningen formuleras exempelvis som ”en återkomsttid för nederbörden på upp till 20 år”. Innebörden av denna formulering är att det omfattar nederbördsmängd upp till en övre gräns. Texten rekommenderar alltså en maxgräns för den allmänna va-anläggningens kapacitet då föreläggande om

³ LI2023/03247.

dagvattenhantering på egen tomt inte ska behövas. Texten väcker frågor och det är svårt att förstå resonemanget.

10.6.3 Krav på ansökan om skydd av vissa dricksvattentäkter

Boverket tillstyrker förslaget att införa krav på skydd av allmänna vattentäkter. I dagsläget saknas vattenskyddsområden för ett stort antal allmänna vattentäkter. Boverket ser det som mycket angeläget att dessa vattentäkter förses med vattenskyddsområden. Vattenskyddsområden synliggör var det finns hänsynsbehov till dricksvattentäkter och detta har stor betydelse vid såväl region- och översiktsplanering som detaljplanering. Det underlättar kommunernas bedömning av lämplig användning av mark- och vattenområden samt av påverkansrisiker i anslutning till dricksvattentäkter.

10.7 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i 5 kap. miljöbalken

Boverket tillstyrker delvis förslaget till 5 kap. 3 a § MB.

Så som beskrivits ovan anser Boverket att konstruktionen med en direkt hänvisning från 2 kap. 10 § PBL till föreslagna bestämmelser i 5 kap. 3 a och 3 b §§ MB innebär ett klagörande i sig. Boverket har dock vissa synpunkter på förslagens formulering.

5 kap. 3 a § MB

Förslaget till 5 kap. 3 a § andra stycket MB motiveras, som Boverket förstår det, av ett behov av att klargöra vilka utgångspunkter den planläggande myndigheten och tillsynsmyndigheten ska ha när det gäller de föreslagna bestämmelserna om vattenkvalitet. Som beskrivits under avsnitt 10.4.4 i detta yttrande anser Boverket dock att denna syn på skyddsåtgärder är svår att förena med indelningen i olika typer av planbestämmelser enligt PBL och innebär att det är svårt att avgöra vilken reglering som kan beslutas. Dessutom framstår det som att skyddsåtgärder ska vara en norm när det kommer till att miljö kvalitetsnormerna ska följas, när det i stället torde vara planens reglering som helhet som ska tillse att normerna följs. Boverket anser också att det är olämpligt att peka ut en viss typ av reglering i en grundläggande hänsynsbestämmelse, eftersom många olika typer av reglering normalt behövs för att följa en norm. Utöver detta anser Boverket att det är tveksamt om avtal som huvudregel kan innebära ett säkerställande i sammanhanget. Det måste bedömas från fall till fall om ett avtal är tillräckligt, med hänsyn till åtgärdens komplexitet, rådighetsfrågor m.m.

Den föreslagna paragrafens andra stycke avstyrks därmed. Boverket anser att det framgår redan av förslagens första stycke vilka utgångspunkter kommunen har för att i detaljplan hantera frågan om vattenkvalitet enligt 5 kap. MB, samt för länsstyrelsens tillsyn över detaljplanläggning. Vilken reglering planen behöver innehålla bör inte regleras särskilt i MB.

Utredningen tar också ändring av en annan detaljplan som ett exempel på skyddsåtgärd, vilket måste betraktas som olämpligt eftersom kommunen inte inom ramen för ett detaljplaneärende kan utlova eller besluta om att en annan

detaljplan ska ändras. Även om ändringen redan vidtagits finns det heller inget hinder för att planen ändras på nytt eller upphävs. Ett säkerställande bör som huvudregel handla om att fysiska åtgärder redan vidtagits, eller att genomförande och underhåll regleras i lag eller annan författning.

5 kap. 3 b § MB

Boverket tillstyrker förslaget till 5 kap. 3 b § MB. Förslaget innebär att planläggande myndigheter ges möjlighet att begära omprövning av miljökvalitetsnormer för vatten. Även bedömd statusklass för vattenmiljön kan omprövas ifall den planläggande myndigheten har fått kunskap om förhållanden som tyder på att vattenförekomstens kvalitet eller status i databasen VISS inte är korrekta. Möjlighet att begära sådan omprövning finns redan för verksamheter och åtgärder som prövas enligt MB. Boverket ser det som självklart att motsvarande möjlighet ska finnas i samband med planläggning. Statusklassningen för en vattenförekomst kan ha avgörande betydelse för om ett visst planförslag antas medföra en otillåten försämring av vattenmiljön eller inte.

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

Boverket avstyrker förslaget till 19 kap. 3 d § MB.

Det är inte nödvändigt att i en särskild paragraf ange att 19 kap. 3 a–3 c §§ MB inte ska tillämpas vid planläggning eftersom detta redan framgår av utredningens förslag i övriga delar. Däremot bör det tydliggöras i förarbetet att så är fallet, i fall att frågan skulle aktualiseras senare.

10.8 Förtydligade bestämmelser om miljö kvalitet i vattenförvaltningsförordningen

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

Boverket tillstyrker förslaget om att förtydliga att befintlig bebyggelse och hamnar kan utgöra grund för att en vattenförekomst bedöms som konstgjord eller kraftigt modifierad.

Boverket noterar att utredningen exemplifierar urban markanvändning som befintlig bebyggelse, hamnar etc. (s. 932). Med ledning av detta föreslår Boverket att begreppet ”urban markanvändning” ersätts med ”befintlig bebyggelse”, som ger en bättre beskrivning av vad som avses i svensk kontext. I förarbetet kan det tydliggöras att befintlig bebyggelse även omfattar exempelvis hamnar.

10.8.4 Undantag för att tillgodose allmänintresse av större vikt

Boverket tillstyrker förslaget att utöka undantagsmöjligheterna från försämrings- och äventyraförbuden i 5 kap. MB för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt. Förslaget innebär att även planläggning kan utgöra ett sådant allmänintresse av större vikt som motiverar undantag. Denna typ av undantag är redan möjliga för verksamheter och åtgärder som prövas enligt MB. Boverket ser

det som självfallet att även bebyggelseutveckling på en viss plats och i vissa fall kan utgöra ett allmänintresse av större vikt.

10.8.5 Undantag för konstruktions- och byggnadsarbeten

Boverket tillstyrker förslaget att införa undantagsmöjlighet för tillfällig försämring av status för en grundvattenförekomst i samband med konstruktions- och byggnadsarbeten. Förslaget kan bidra till förbättrade möjligheter för bebyggelseutveckling.

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

Ny undantagsmöjlighet vid gränsöverskridande föroreningar

Boverket ser positivt på förslaget att ändra 4 kap. 12 a VFF avseende ny undantagsmöjlighet från försämringsförbudet i 5 kap. MB när den huvudsakliga föroreningskällan är belägen utanför Sveriges gränser. Vid planläggning och bebyggande av oexploaterad mark finns uppenbara svårigheter att hantera försämringsförbudet, särskilt vad gäller kvalitetsfaktorn kvicksilver. Bakgrunden är att klassificerad status för kvicksilver genomgående är i sämsta klassen för Sveriges alla sjöar, vattendrag och kustvatten. Vid ny exploatering går det ofta inte att undvika en viss ökning av kvicksilverhalten i närliggande vattenförekomster till följd av urlakning av kvicksilver från marken. Kviksilver finns naturligt i marken, men halterna är kraftigt förhöjda i hela landet på grund av atmosfäriskt nedfall som ackumulerats i marken under lång tid.

Utifrån vad som presenteras i utredningen uppfattar Boverket dock att det är oklart hur artikel 6 i prioämnesdirektivet⁴ kan ge stöd för att tillåta ökad föroreningshalt av kvicksilver, när status i utgångsläget är i sämsta klassen.

Blandningszoner eller representativa övervakningspunkter

Boverket noterar att Sverige valt att inte tillämpa blandningszoner för vattenförekomster och i stället arbetar med utpekande av representativa övervakningspunkter. Boverket har inga synpunkter på vilket av dessa system som bör användas. Utifrån nuvarande system vill Boverket däremot understryka att det finns stort behov av vägledning för bedömning av representativa övervakningspunkter. Valet av representativa övervakningspunkter kan ha avgörande betydelse vid bedömning av om exempelvis en detaljplan är förenlig med bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap. MB. Osäkerhet kring vilka övervakningspunkter som är representativa kan också leda till ökat utredningsbehov och fördröjning av planprocessen.

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

Boverket tillstyrker förslaget att vattenmyndighetens uppgifter enligt 4 kap. 14 § VFF utökas till att även omfatta situationer relaterade till planläggning. I dessa uppgifter ingår att bedöma förutsättningar för att ändra en

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG.

miljökvalitetsnorm och enligt utredningsförslaget även tillåtande av undantag, samt att fatta de beslut som vattenmyndighetens bedömning föranleder.

Boverket uppfattar dock att det saknas förslag om bestämmelse som innebär att vattenmyndigheten informeras när en detaljplan som tillämpar undantag har antagits, se synpunkt på 2 kap. 1 § PBF i utredningens avsnitt 10.4.5.

Övrigt

10 kap. 9 § PBF

Utredningen har föreslagit att Boverket ges ett uttryckligt bemyndigande att besluta om föreskrifter som behövs för tillämpningen av förslaget på 8 kap. 9 § 6 PBL. I samband med Boverkets översyn av byggreglerna kommer begreppet ”avloppsvatten” ersättas med ”spillvatten” eftersom det framför allt är spillvatten som är ett utsläpp från byggnaden. Dagvatten kommer därmed inte att ingå i det sammanhanget. Detta öppnar samtidigt upp för andra möjligheter till att hantera dagvatten än genom avloppsanläggning. Problemen som kan orsakas av dräneringsvatten hanteras i byggreglerna om fuktsäkerhet.

Felaktigt om otydlig tidshorisont för vattenförsörjning i planeringen

Boverket instämmer inte i utredningens slutsats att vattenförsörjning i fysisk planering har en otydlig tidshorisont (s. 570). Utredningen beskriver att enligt Boverkets kunskapsstöd i PBL kunskapsbanken behöver kommunen ha god kunskap om vilka vattenresurser som behöver användas för vattenförsörjning både i närtid och i ett långsiktigt tidsperspektiv, men att någon närmare specificering av tidsperspektivet inte anges i sammanhanget. Boverket vill anmärka att i den specifika vägledning⁵ som utredningen hänvisar till framgår att det handlar om generationsperspektiv.

I samma avsnitt tar utredningen också upp bestämmelserna om kommunala vattentjänstplaner enligt LAV. Bestämmelserna anger att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses. Utredningen uppger att ”vad som avses med långsiktig planering anges dock inte närmare i bestämmelserna eller i förarbetena”. Författningskommentarerna i tillhörande proposition (prop. 2021/22:208, s. 53) anger dock följande: ”Varje kommun får bedöma över vilken tidsperiod en vattentjänstplan ska sträcka sig, men då planen ska innehålla en långsiktig planering skulle en lämplig tidsperiod kunna vara omkring tolv år.”

Konsekvensbeskrivning

Boverket anser att kapitel 12 i utredningen, Konsekvenser, genomgående är otillräckligt och snarare upprepar motiv från överväganden och författningskommentarer än beskriver konsekvenser av författningsförslagen. De konsekvenser som tas upp är övergripande, inte särskilt ingående beskrivna och

⁵ PBL kunskapsbanken. Analysera behov och tillgångar. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hushallning/vattenforsorjning/analysera/> Hämtat 2024-06-10.

saknar kvantifierbara uppgifter. Utredningen anger exempelvis att ett förslag i normalfallet bör underlätta miljönämndernas arbete då möjligheterna till positiva besked ökar. Detta säger inte så mycket om de reella konsekvenserna.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit expert Cecilia Näslund. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Robert Johannesson, planarkitekt Yvonne Egnér, jurist Karl Ewald, planeringsarkitekt Klara Falk, jurist Lars Lennwall och utredare Emma Rosenblom deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Cecilia Näslund
expert

Kopia till:

li.spn@regeringskansliet.se

petter.troedsson@regeringskansliet.se