

Kommittédirektiv

Vattenfrågor vid planläggning och byggande

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som avser vatten.

Syftet med utredningen är för det första att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljö kvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra är syftet att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Utredaren ska bl.a.

- analysera kommunernas förutsättningar att säkerställa att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs vid planläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen,
- se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplaneläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen,
- analysera kommunernas förutsättningar att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2023.

Uppdraget att säkerställa att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten får genomslag vid planläggning och byggande

Av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramvattendirektivet) följer att allt vatten som utgör vattenförekomster (vattendrag, sjöar, grundvatten, kustvatten och skyddade vattenområden) ska uppnå god status och inte försämrats. För att uppfylla dessa mål har regeringen överlåtit till vattenmyndigheterna att meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster i Sveriges fem vattendistrikt (5 kap. 1 § miljöbalken och 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen [2004:660]). Miljö kvalitetsnormerna ställer krav på yt- och grundvattnets status, dvs. kvalitet och kvantitet vid en viss tidpunkt (5 kap. 2 § miljöbalken). Om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm, ska vattenmyndigheterna fastställa ett åtgärdsprogram (jfr 5 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket miljöbalken samt 6 kap. 2 a § vattenförvaltningsförordningen).

Vattenförekomsternas status bestäms av vattenmyndigheterna utifrån deras klassificering av de relevanta kvalitetsfaktorernas status. Det kan för ytvattenförekomster handla om t.ex. förekomst av förorenande ämnen och vandrande fisk. För grundvattenförekomster kan det handla om t.ex. vattenbalansen. Miljö kvalitetsnormerna anger ett minsta värde för kvalitetsfaktorerna som, om de är uppfyllda, kan läggas till grund för antagandet att vattnet har uppnått rätt status. En kommun får inte tillåta att en ny verksamhet eller en åtgärd påbörjas om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämrats på ett otillåtet sätt, det s.k. försämringsförbudet (5 kap. 4 § miljöbalken). Förbudet innebär att status för en kvalitetsfaktor inte får försämrats till en lägre klass. EU-domstolen har i två avgöranden klarlagt att om vattenkvaliteten avseende en kvalitetsfaktor redan är i den sämsta kvalitetsklassen, ska varje försämring inom den kvalitetsfaktorn anses som en otillåten försämring (jfr prop. 2017/18:243 s. 193 och EU-domstolens avgöranden i mål C-461/13 och C-535/18). En kommun får inte heller tillåta att en ny verksamhet eller en åtgärd påbörjas som har en sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm (5 kap. 4 § miljöbalken).

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framgår att det är myndigheter och kommuner som i sin verksamhet ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs. Bestämmelsen omfattar såväl miljö kvalitetsnormer för vatten som miljö kvalitetsnormer för annat än vatten, t.ex. luft, och syftar till att normerna ska få verkan för verksamheter och åtgärder som är föremål för myndigheters och kommuners prövning, tillsyn och kommunala planering.

Kommunen ansvarar enligt plan- och bygglagen för att planera hur mark- och vattenområden får användas och bebyggas. Av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen framgår att kommunen ansvarar för att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Det innebär bl.a. att en detaljplan inte får antas om beslutet kan antas innebära att en sådan norm inte följs.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens planläggning. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i dess helhet, om beslutet kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 11 § PBL). Kommunen måste alltså kunna visa att planen kan antas innebära att normerna följs, vilket kan kräva ett omfattande underlag.

Dagvatten från bl.a. urbana miljöer, industrifastigheter och trafikerade vägar kan påverka möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormernas krav på god status i vattenförekomster. Dagvatten innehåller ofta miljö- och hälsoskadliga föroreningar, som följer med dagvattnet till recipienten. Partikulärt material, näringsämnen, tungmetaller, vägsalt, olja och polycykliska aromatiska kolväten är exempel på föroreningar som har en negativ påverkan på vattenmiljön. Hur dagvatten hanteras i bebyggda områden kan också påverka de hydrologiska förutsättningarna i intilliggande områden. Det kan exempelvis röra sig om risk för översvämningar, möjligheter att avvattna mark och dräneringssystem, vilket bl.a. kan påverka förutsättningarna för brukandet av jordbruksmark.

Det finns i dag ingen författningsreglerad definition av termen dagvatten. I förarbetena till lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) anges att dagvatten vanligtvis avser tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten (prop. 2005/06:78 s. 44). Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att med dagvatten menas vanligtvis regn och smältvatten från snö och is som rinner

av från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser och dylikt (dom den 10 januari 2014 i mål nr M 2257-13).

I betänkandet I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) konstateras att frågan om hur vatten som avleds ska regleras är oklar och komplex och att den anknyter till olika regelverk, bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen och vattentjänstlagen liksom allmänna grannelags- och civilrättsliga regleringar. Utredningens slutsats är att oklarheterna medför ett behov av en generell översyn av den befintliga lagstiftning som berör avledning av vatten, inklusive dagvatten.

Varken av plan- och bygglagen eller dess förarbeten framgår när en planläggning inte ska anses följa en miljökvalitetsnorm. Det framgår inte heller vilken utredning som krävs för att kommunen ska anses ha visat att en detaljplan kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm följs. Kommunen har i dag begränsade möjligheter att ställa krav på byggherrar och fastighetsägare avseende hur dagvatten från ett byggprojekt ska tas om hand för att normerna ska kunna följas. Otydligheten i kraven påverkar de kommunala processerna, men kan också påverka byggherrars intresse av att påbörja byggprojekt. Det är därför angeläget att säkerställa att kommunerna har de verktyg som behövs för att miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag i planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på det sätt som krävs enligt ramvattendirektivet. För att skapa förutsättningar för effektiva plan- och byggprocesser är det även angeläget att det blir tydligt vad som krävs av kommunen för att uppfylla utredningskravet.

En bättre redovisning av miljökvalitetsnormer för vatten i översiktsplanen

Dagvatten kan ha en negativ påverkan på såväl vattenförekomster som på mark och markanvändning som ligger långt från den bebyggelse där dagvattnet uppstår. Vid detaljplaneläggning uppstår ofta frågor om vilka åtgärder som behövs för att förhindra påverkan på vattenförekomster utanför det detaljplanelagda området. Kommunen behöver vid sådan planläggning ta ställning till hur dagvattnet inom det planlagda området ska hanteras för att den vattenförekomst som påverkas av plangenomförandet ska kunna nå eller bibehålla god status. Det kan handla om att se till att dagvattnet omhändertas lokalt med t.ex. naturbaserade lösningar, anlägga dagvattendammar, åtgärda befintliga avloppsanläggningar eller att rena sådant dagvatten som kommer från befintlig bebyggelse. Även om kommunen följer en va- och dagvattenplan enligt ett åtgärdsprogram, som

har upprättats för att följa en miljö kvalitetsnorm för vatten, kan sådana frågor vara för omfattande för att på ett ändamålsenligt och juridiskt bindande sätt gå att lösa i ett enskilt detaljplaneärende.

Av översiktsplanen ska det framgå hur kommunen anser att gällande miljö kvalitetsnormer ska följas (3 kap. 4 § andra stycket 2 PBL). Av äldre förarbeten, från tiden innan ramvattendirektivets genomförande i svensk rätt, framgår att detta krav innebär att kommunen ska redovisa sin ambition att tillgodose normerna och att åtgärdsprogrammen tydligare ska ange på vilket sätt normerna ska uppfyllas (prop. 1997/98:90 s. 302).

Åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner. Av 5 kap. 11 § miljöbalken följer en allmänt hållen skyldighet för kommuner att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram. Programmen beskriver ofta åtgärder av övergripande karaktär med tyngdpunkt på tillsyn, prövning, planering, vägledning och kunskapsuppbyggnad. Åtgärdena i programmen har karaktären av styrmedel och det framgår därför inte hur en viss åtgärd kan tänkas påverka en specifik vattenförekomst. Avsikten är i stället att dessa styrmedel ska leda till att kommunerna genom sin myndighetsutövning, i form av prövning eller tillsyn, ska se till att fysiska eller tekniska åtgärder vidtas. Eftersom det av åtgärdsprogrammen inte alltid tydligt framgår hur en viss åtgärd kommer att påverka möjligheten att tillgodose en miljö kvalitetsnorm är en sådan bedömning också svår för en kommun att göra i samband med planläggning och prövning som påverkar en vattenförekomst.

Det innebär att det i vissa avseenden är oklart vad kommunen förväntas göra i översiktsplanen till följd av kravet att det ska framgå av planen hur kommunen anser att gällande miljö kvalitetsnormer ska följas. Samtidigt är den översiktliga och strategiska nivån i översiktsplaneringen av stor betydelse för den efterföljande detaljpaneläggningen och för att hantera miljö kvalitetsnormer för vatten. Ytterligare vägledning i översiktsplanen kan också vara ett sätt att göra det lättare att hantera miljö kvalitetsnormer för vatten i efterföljande planering, t.ex. vid detaljpaneläggning.

Utredaren ska därför

- bedöma om det nuvarande kravet i 3 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen om vad som ska framgå av översiktsplanen i fråga om miljö kvalitetsnormer för vatten är ändamålsenligt utformat,

- lämna förslag på hur redovisningen i översiktsplanen lämpligen kan utformas för att underlätta kommunens arbete med efterföljande planering i förhållande till miljö kvalitetsnormer för vatten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En tydligare koppling mellan plan- och bygglagen och 5 kap. miljöbalken

Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken följas vid bl.a. planläggning. Att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas framgår även av en rad andra bestämmelser i plan- och bygglagen (bl.a. 3 kap. 4 § andra stycket 2, 10 § första stycket 3 och 16 § andra stycket 2 PBL). Det framgår dock inte, varken av plan- och bygglagen eller dess förarbeten, när en planläggning eller annat beslut inte ska anses följa en miljö kvalitetsnorm. Som jämförelse kan nämnas 5 kap. 4 § miljöbalken som förtydligar kommuners skyldigheter när de prövar eller bedömer verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön. Regeringen har tidigare konstaterat att de olika uttryck som används i plan- och bygglagen respektive miljöbalken lett till vissa problem vid tillämpningen. Det är inte tydligt hur de bedömningar som ska göras enligt plan- och bygglagen förhåller sig till miljöbalkens krav. En grundläggande förutsättning för en bättre samordning mellan regelverken är att bedömningarna görs på likartade grunder (jfr prop. 2013/14:128, s. 35–36).

Det har vidare ifrågasatts vad det innebär att miljö kvalitetsnormerna ska följas i förhållande till åtgärderna i de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram enligt 5 kap. miljöbalken och 6 kap. vattenförvaltningsförordningen, se t.ex. remissvar från Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) på promemorian Vattenmiljö och vattenkraft (M2017/01639). Det har också ansetts oklart på vilket sätt hänsyn vid planläggning ska tas till sådana undantag från miljömålet om god vattenstatus som vattenmyndigheterna beslutar om enligt 4 kap. vattenförvaltningsförordningen (jfr 5 kap. 6 § miljöbalken). Frågan är om det i plan- och bygglagen bl.a. bör förtydligas på vilket sätt miljöbalkens möjligheter till undantag kan tas tillvara vid planläggning och tillståndsprovning enligt plan- och bygglagen.

Utredaren ska därför

- bedöma om den nuvarande utformningen av 2 kap. 10 § plan- och bygglagen och andra bestämmelser i lagen som hänvisar till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken är ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ökad tydlighet om vilket underlag som behövs i fråga om miljö kvalitetsnormer för vatten vid detaljplanläggning

För att kommunen vid detaljplanläggningen ska kunna avgöra om genomförandet av planen kan antas innebära att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs behöver kommunen ett underlag. Vilket underlag som behövs beror dels på innehållet i detaljplanen, dels på vattenmiljön i den vattenförekomst som kommer att påverkas av plangenomförandet. Vidare behöver kommunen i vissa situationer särskilt beakta om den nya bebyggelsen kan påverka den ekologiska funktionen i strandzonen genom t.ex. kajkanter, hårdgjorda ytor eller att den skuggar vattenmiljön eller medför ökad dagvattenavrinning. Frågor kopplade till miljö kvalitetsnormer för vatten ska beaktas i undersökningen av om genomförandet av en detaljplan kan antas innebära betydande miljöpåverkan (jfr 5 kap. 11 a § PBL och 5 § miljöbedömningsförordningen [2017:966]). När en strategisk miljöbedömning ska göras under detaljplanarbetet kan underlag som behövs i fråga om miljö kvalitetsnormer för vatten i många fall tas fram och presenteras under planprocessen genom miljöbedömningen (jfr 4 kap. 34 § första stycket PBL och 6 kap. 11 § miljöbalken). I dag är det dock i praktiken oklart vilken analys som kommunen behöver göra för att den ska anses ha visat att en miljö kvalitetsnorm för vatten kommer att följas.

Syftet med uppdraget i denna del är att både kommuner och länsstyrelser ska få klarhet i vilken detaljeringsgrad i fråga om underlag som kommunen behöver ha för att den ska anses ha visat att gällande miljö kvalitetsnormer för vatten kan följas. Utredarens redovisning bör i ett senare skede kunna bearbetas till en målgruppsanpassad vägledning.

Utredaren ska därför

- redovisa vilken påverkan som genomförandet av olika typer av detaljplaner kan ha på vattenmiljön (vattenförekomstens status),

- redovisa vilka undersökningar och analyser som bör göras vid en påverkan på vattenmiljön vid genomförande av olika typer av detaljplaneärenden,
- ge exempel på hur kommunens redovisning av påverkan på vattenmiljön kan utformas i olika typfall,
- klargöra vilken betydelse ett åtgärdsprogram kan ha för detaljeringsgraden på det underlag som kommunen behöver ta fram,
- bedöma om det finns anledning att förtydliga eller ändra de regler som anger hur kommunen ska hantera miljökvalitetsnormer för vatten vid detaljplaneläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att säkerställa en hållbar dagvattenhantering vid detaljplaneläggning och byggande

Ökade nederbördsmängder, orsakade av klimatförändringarna, och ny bebyggelse leder till att dagvattenmängderna ökar. Detta kan i sin tur påverka yt- och grundvattenförekomsternas kvalitet och kvantitet negativt och även leda till skador på den byggda miljön på grund av översvämningar.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, möjligheterna att förebygga vattenföroreningar samt risken för översvämning och erosion (2 kap. 5 § PBL).

Länsstyrelsen har tillsyn över att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10 § andra stycket 5 och 11 § PBL).

Förutsättningar för att ställa krav på dagvattenhantering

Vid förtätning av en stadsbebyggelse kan det vara svårt att hantera ökade mängder dagvatten inom allmän platsmark, om kapaciteten i det gemensamma dagvattensystemet är otillräcklig. Ett sätt att minska den negativa påverkan på vattenmiljön och risken för översvämningar kan vara att inom kvartersmark utföra en s.k. dagvattenanläggning som fördröjer, infiltrerar eller renar vattnet. Ett annat alternativ kan vara att bygga om ledningsnätet. Kostnaden för en sådan ombyggnad ska emellertid bäras av det s.k. va-kollektivet, dvs. de som gemensamt äger de allmänna va-anläggningarna. Det

kan ifrågasättas om det är rimligt. Det gäller inte minst om kostnaden hade kunnat minskas eller helt undvikas genom att i stället anordna en dagvattenanläggning inom kvarteretsmarken.

En typ av dagvattenanläggning är s.k. fördröjningsmagasin. En annan typ av dagvattenanläggning är att utforma byggnader med s.k. gröna tak och andra naturbaserade lösningar. Gröna tak är ett samlingsnamn för att använda växtlighet som takbeläggning. Med ett sådant tak kan växtligheten ta upp en del av nederbörden, som då i stället avges genom avdunstning. Detta minskar i sin tur behovet av att avleda det dagvatten som annars skulle uppstå.

Vad kommunen får reglera i en detaljplan är uttömmande reglerat i 4 kap. plan- och bygglagen. Av 4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen framgår att kommunen i en detaljplan får bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Av praxis framgår dock att kommunens möjligheter att med stöd av denna bestämmelse reglera dagvattenflöde och garantera en viss dagvattenlösning är begränsade (se bl.a. MÖD 2013:14 och 2013:20). Detta gäller både i dag och för ett förändrat klimat.

Att kommunen saknar de rättsliga verktyg som behövs för att säkerställa att bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till både kommunens ansvar att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten och till risken för översvämning på grund av dagvatten, har påtalats i betänkandet Vem har ansvaret? (SOU 2017:42), i Naturvårdsverkets skrivelse Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken (M2017/02327) och i betänkandet Havet och människan (SOU 2020:83).

Av 6 § vattentjänstlagen framgår att det är kommunen som ansvarar för att ordna vattentjänster i ett större sammanhang när det behövs med hänsyn till människors hälsa eller miljön. Däremot framgår det inte tydligt av lagen vem som ansvarar för att leda bort dagvatten vid onormala flöden som t.ex. orsakats av klimatförändringar. Ansvaret är inte heller tydligt i de situationer då behovet av att leda bort dagvatten inte är motiverat av hänsyn till hälso- eller miljöskydd. En aspekt i sammanhanget är att kommunen eller va-huvudmannen i dag inte har någon möjlighet att begränsa hur mycket dagvatten från en viss fastighet som ska kunna tas emot i förbindelse-

punkten, dvs. den punkt där fastighetens ledningar kopplas till den allmänna anläggningen.

Det övergripande syftet med uppdraget i denna del är att möjliggöra en ändamålsenlig och hållbar dagvattenhantering i dag och i ett förändrat klimat.

Utredaren ska därför

- bedöma om kommunens möjlighet att ställa krav på utförande och underhåll av en dagvattenanläggning, t.ex. ett fördröjningsmagasin, ett grönt tak eller annan naturbaserad lösning, behöver utvidgas i syfte att ta hand om vattenflöden och för att tillgodose miljö kvalitetsnormer för vatten,
- bedöma i vilka skeden som krav på att anordna och underhålla en dagvattenanläggning ska kunna ställas, eftersom frågan behöver kunna hanteras såväl vid detaljplaneläggning och plangenomförande som i drifts- och underhållsskedet,
- klargöra kommunens respektive va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen och vid behov lämna förslag som säkerställer att kommunen i de fall det är lämpligt kan ställa krav på fastighetsägaren att ta hand om eller fördröja dagvatten,
- bedöma om det är lämpligt att ge kommunen eller va-huvudmannen rätt att i både ny och befintlig bebyggelse förelägga fastighetsägaren att anordna, underhålla eller byta ut en dagvattenanläggning, t.ex. när det finns en detaljplanebestämmelse som medger detta,
- säkerställa att de förslag som lämnas utformas med hänsyn till dels behovet av att regleringen ska vara rättssäker för enskilda fastighetsägare, dels risken att medlemmarna i ett va-kollektiv i vissa avseenden skulle kunna omfattas av olika villkor för att nyttja den allmänna va-anläggningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att hantera dagvattenfrågor i lov- respektive byggskedet

Kraven på att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till olika dagvattenfrågor finns i dag i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. Det innebär att dessa frågor inte ingår i bygglovsprövningen inom områden med detaljplan (jfr 9 kap. 30 § PBL). Frågor om dagvatten är emellertid av den karaktären att de skulle behöva

beaktas även i sådana ärenden. Det gäller inte minst när det är fråga om äldre detaljplaner där dagvattenfrågorna inte alltid har utretts i planen i den omfattning som borde ha gjorts.

Det finns behov av att utreda om dagvattenfrågorna behöver beaktas även vid bygglovsprövningen inom områden med detaljplan och när bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras, dvs. som ett krav enligt 2 kap. 6 eller 9 § eller enligt 8 kap. plan- och bygglagen. En alternativ lösning är att säkerställa att dessa krav i stället följs upp i byggnadsnämndens startbesked genom bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338) eller i Boverkets byggregler (BFS 2011:6).

Det övergripande syftet med uppdraget är även i denna del att möjliggöra en ändamålsenlig dagvattenhantering.

Utredaren ska därför

- bedöma om det är lämpligt att i större utsträckning än i dag pröva dagvattenfrågor i ärenden om bygglov, förhandsbesked eller startbesked, dock utan att inskränka den bygg rätt som följer av detaljplanen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att reglera byggnadsmaterial och liknande

Vissa vattenförekomster har dålig status utifrån förekomsten av specifika ämnen som exempelvis koppar eller zink. I sådana situationer får, om miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas, en ny bebyggelse inte uppföras eller utformas på ett sätt som medför att förekomsten av skadliga ämnen ökar. Kommunen får bestämma utformning och utförande av byggnadsverk och tomter i en detaljplan (se 4 kap. 16 § PBL). Däremot är det inte tydligt om det innebär att kommunen med stöd av plan- och bygglagen kan bestämma att ett visst material inte får användas, t.ex. om en sådan reglering är nödvändig för att en miljö kvalitetsnorm ska kunna följas. Hänsyn behöver också tas till bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG.

I en detaljplan får kommunen, om det finns särskilda skäl för det, bestämma högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning,

ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken (4 kap. 12 § 3 PBL). Det är emellertid inte heller i detta avseende tydligt att kommunen i planen kan ställa sådana krav på bebyggelsen som innebär att ett genomförande av planen inte äventyrar vattenkvaliteten i närbelägna sjöar eller vattendrag. I detta sammanhang kan kommunen även ha behov av att kunna ställa krav på rening av dagvatten, om planområdet ligger utanför ett verksamhetsområde för vattenförsörjning och avlopp.

Utredaren ska därför

- bedöma om kommunen i en detaljplan behöver kunna reglera fler förhållanden för att säkerställa att genomförandet av planen inte medför att en miljökvalitetsnorm överträds, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att trygga dricksvattenförsörjning vid planläggning

Krav på vattenhushållning i områden med dålig tillgång på vatten

All bebyggelse förutsätter att dricksvatten finns att tillgå i tillräckliga mängder, antingen i form av yt- eller grundvatten. Emellertid är de geografiska förutsättningarna i vissa delar av landet sådana att det inte är ekonomiskt försvarbart för kommunen att tillhandahålla ett obegränsat uttag av dricksvatten och annat vatten. Detta gäller exempelvis på Gotland och i vissa skärgårdsområden. Vidare förväntas klimatförändringarna leda till att fler områden i landet kommer att påverkas av vattenbrist.

Samtidigt kan förutsättningarna vara sådana att platsen är lämplig för bebyggelse, om åtgärder vidtas för att hushålla med vattnet. För att i de situationerna säkerställa en ändamålsenlig vattenhushållning behöver kommunen kunna ställa krav på exploitören att ordna med en viss valösning. I dag har kommunen emellertid bara begränsade möjligheter att ställa sådana krav enligt plan- och byggreglerna.

Enligt vattentjänstlagen har kommunen under vissa förutsättningar ansvar för att inrätta ett verksamhetsområde och tillgodose behovet av dricksvatten. Det medför dock att områden där det är svårt eller dyrt att ha en kommunal anläggning för vattenförsörjning riskerar att inte bebyggas eller utvecklas, trots att det kan finnas tekniska lösningar som säkerställer en hållbar

försörjning. Ett sätt att lösa detta är om genomförandet av sådana lösningar skulle kunna säkerställas i detaljplanen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunens möjligheter att ställa krav på hushållning av vatten är tillräckliga med hänsyn tagen till behov av försörjningstrygghet av dricksvatten under fredstid, vid höjd beredskap och i krig, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningar att skydda grundvattnet mot föroreningar vid planläggning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EG av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet) ställer bl.a. krav på vattenkvalitet vid dricksvattentäkter och krav på material i kontakt med dricksvatten.

Många tätorter är belägna på eller i anslutning till grundvattenmagasin av betydelse för dricksvattenförsörjningen, t.ex. Uppsala, Gävle och Hova. Dessa magasin är sårbara eftersom föroreningar snabbt kan ta sig igenom sand och grus och nå dricksvattnet. I många fall saknas dock ett formellt skydd för vattentäkter.

Ny bebyggelse i ett sådant område kan medföra risker för dricksvattenförsörjningen och påverka grundvattnet på ett sätt som innebär fara för människors hälsa eller att en miljökvalitetsnorm inte följs. För att göra det möjligt att utveckla bebyggelsen i dessa områden kan det finnas skäl att vidta skyddsåtgärder, exempelvis genom att förhindra infiltration av dagvatten. Kommunen har emellertid begränsade möjligheter att ställa krav på skyddsåtgärder vid planläggning enligt plan- och bygglagen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunens möjligheter att skydda grundvattnet mot negativ påverkan är tillräckliga vid planläggning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tydligare krav på hänsyn till dricksvattenfrågor vid planläggning och byggande

Utöver behovet av vattenhushållning och skydd av grundvattnet, kan det även i andra avseenden finnas skäl att tydliggöra behovet av hänsyn till

dricksvattenförsörjningen vid planläggning och byggande enligt plan- och bygglagen. I Boverkets rapport Fysisk planering för en trygg dricksvattenförsörjning – behov och möjligheter (2018:35) finns det uppslag på hur kraven på sådana hänsyn skulle kunna förtydligas i lagen. Uppslagen behöver dock utvecklas och konsekvensbeskrivas för att göra det möjligt att bedöma om det är ändamålsenligt att genomföra de ändringar som har skisserats.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av att förtydliga reglerna om hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid planläggning respektive vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå följdändringar i anslutande regler

Frågorna om dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning berör inte bara plan- och byggreglerna utan flera andra regelverk, exempelvis miljöbalken och vattentjänstlagen.

Utredaren ska därför

- föreslå följdändringar i anslutande regler om det under utredningsarbetet visar sig lämpligt att göra det.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredningen ska bl.a. beskriva och om möjligt kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort.

Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av denna självstyrelse inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av utredarens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas (se 8 § förordningen om konsekvensutredning vid

regelgivning). Konsekvenser för det s.k. kommunala planmonopolet, för kommunens tillsyn och för kommunens möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet av nya bostäder och för va-huvudmännens verksamhet. Vidare ska konsekvenserna för enskilda och deras rättssäkerhet belysas. Om utredaren lämnar förslag som kan påverka befintliga markavvattningsföretag, ska förslagets konsekvenser för dessa företag beskrivas.

Beskrivningen av förslagets miljömässiga aspekter ska omfatta målen i Agenda 2030 och relevanta nationella miljömål (se prop. 2000/01:130) samt konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagets konsekvenser i förhållande till EU-rätten (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenskt Vatten.

Utredaren ska beakta de förslag som har lämnats i betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2023.

(Finansdepartementet)