



Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

2024-06-17

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2024-532

Yttrande**Till**Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Remiss Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) LI2023/03629

Sammanfattning

Malmö stad välkomnar betänkandets intentioner att förenkla hanteringen av miljö kvalitetsnormer i planering och byggande, men är tveksam till om förslagen i betänkandet verkligen uppnår detta. Betänkandet tar inte upp havsöversvämning på grund av klimatförändringar eller ansvar och finansieringsmodeller för att hantera skyfall eller havsöversvämning. Det berör inte heller upp målkonflikter och genomförandefrågor kopplat till havsöversvämning och miljö kvalitetsnormer i relevant lagstiftning. Malmö stad anser att man bör avvakta med lagändringar tills de kan sammanvägas med andra pågående statliga utredningar. Lagstiftningen behöver utvecklas för att möjliggöra successiva och påbyggnadsbara skyddsåtgärder mot skyfall och stigande havsnivåer. Definitionen av ”urban markanvändning” behöver förtydligas så att även utvecklingsmöjligheterna för befintlig bebyggelse ingår samt att stadens kustskyddsbehov kan hanteras. Utfyllnader för exploatering med integrerat kustskydd bör tillåtas för att skapa ytterligare möjligheter för att skydda, bevara och utveckla hamn- och centrummiljöer. Malmö stad har förslag till justeringar och kompletteringar till betänkandets lag- och förordningsförslag.

Yttrande

Betänkandets intention är att förenkla hanteringen av miljö kvalitetsnormer i planeringen och byggande med bibehållna eller lägre kravnivåer, men Malmö stad är tveksam till om betänkandets förslag till lagförändringar fullt ut går i denna riktning. Målkonflikter och genomförandefrågor kopplat till havsöversvämning och miljö kvalitetsnormer, vattenförekomster och strandskydd i plan- och bygglagen och miljöbalken samt annan berörd lagstiftning ingår inte heller. Det finns därför behov av att avvakta med föreslagna lag- och författningsförändringar så att de kan sammanvägas och konsekvensbeskrivas tillsammans med de förslag som förväntas



komma ur de statliga utredningarna Ett samhälle anpassat till klimatförändringarna (Dir. 2024:31) samt Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (Dir. 2023:78). Båda dessa utredningar ska redovisas närmsta året.

Malmö stads förslag till justeringar och kompletteringar

Malmö stad föreslår justeringar och kompletteringar till betänkandets lag- och förordningsförslag enligt följande:

1. Miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten

Plan- och bygglagen (PBL)

Betänkandet föreslår förtydliganden i ett antal olika lagar, så som i miljöbalken och plan- och bygglagen, från att ”miljökvalitetsnormerna ska följas” till att ”bestämmelserna om miljökvalitet ska tillämpas”, exempelvis i planläggning (2 kap 10 § PBL). För översiktsplanen föreslås en ändring från ”gällande miljökvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken ska följas” till ”hänsyn har tagits till bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap miljöbalken.” Malmö stad ser positivt på intentionen att förenkla hantering av miljökvalitetsnormerna genom stadsbyggnadsprocessen, men anser samtidigt att det är svårbedömt vad konsekvenserna blir i praktiken.

Malmö stad anser att det är viktigt att det kommunala självstyret och planmonopolet inte påverkas på ett negativt sätt, utan tvärtom bör kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen stärkas. Då det i 3 kap 5 § PBL föreslås ett tillägg att kommunen i översiktsplanen ska beskriva om översiktsplanen avviker från ”en havsplan eller från” en regionplan, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen” vill Malmö stad i detta sammanhang uppmärksamma att en likalydande författningstext bör finnas för havsplaner och regionplaner som avviker från kommunernas översiktsplaner. Det kommunala självstyret och planmonopolet behöver hållas intakt och tydligt. Av detta skäl anser Malmö stad att ”kommunernas översiktsplaner” även läggs till i betänkandets förslag till tillägg i 7 kap 3 § 3 p PBL: Av regionplanen ska det framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram, ”kommunala vattentjänstplaner” och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet,...”.

Miljöbalken (MB)

Malmö stad anser att både betänkandets intention med tillägget ”urban markanvändning” samt definitionen behöver förtydligas i 5 kap 6 § MB. Detta för att de av betänkandet aviserade kommande föreskrifter om undantag trots påverkan på



vattenmiljöns, främst gällande hydromorfologin, behöver ge möjlighet till exploatering som kan skydda bakomliggande befintlig bebyggelse. På så sätt kan Sveriges kuststäder bevaras och fortsätta utvecklas på ett hållbart sätt utifrån så väl ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Annars riskerar lagförslaget att motverka betänkandets uppdrag om att förenkla hanteringen av miljökvalitetsnormer vid planering och byggande. Miljöbalkens tillståndprocesser behöver också anpassas så att alla parter kan vara trygga med att etablerade sammanhängande skyddsanläggningars på- och utbyggnader över tid inte kommer att få inskränkningar.

En lagakraftvunnen detaljplan behöver få rättsverkan i den efterkommande miljöprövningen, i de frågor som avgjorts genom planen, främst gällande lokaliseringsfrågan i tillåtlighetsbedömningen. Malmö stad anser av detta skäl att lokaliseringsregeln i 2 kap 6 § MB behöver ändras. Detta skulle medföra en samordning och minskad risk för dubbelprövning. Om vissa frågor avgjorts rättskraftigt genom detaljplan, bedöms det också inverka positivt på handläggningstiden för miljöprövning. Malmö stad föreslår därför tillägg i författningstexten: ”Vid tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap i miljöbalken ska bestämmelserna i 5 kap endast tillämpas i de fall där frågan inte redan är avgjord genom en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900).”

Betänkandet föreslår i 7 kap 18g § MB: I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Ett tillägg ”första stycket 2 gäller inte om ändamålet med området är detsamma i den nya planen som i den äldre planen.” Malmö stad anser att tillägget är för snävt formulerat och inte fullt ut ger de effekter som betänkandet eftersträvar och föreslår i stället att 2 omformuleras till ”Om detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan eller områdesbestämmelser består strandskyddets upphävande.”

Malmö stad anser att det är viktigt att även förenkla både för fastighetsägare och kommuner att kunna skydda, bibehålla och utveckla befintliga byggnader och kustlinje och föreslår därför även ett tillägg i 2 ”Vid behov av översvämningsskydd får kommunen bevilja bygglov för detta inom strandskyddsområde om kommunen anser i bygglovsprövningen att skyddsbehovet överväger.” Detta bör även ge effekt på 10a § 1 i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Även tillståndprocesser utifrån 11kap miljöbalken behöver förenklas då skyddsåtgärder, exempelvis murar eller vallar är att betrakta som markavvattning och därmed är en vattenverksamhet som kräver tillstånd.



Denna tillståndsprocess kan vara såväl tid-, kostnads och utredningskrävande vilket medför en stor utmaning, framför allt för enskilda fastighetsägare, att hantera.

Malmö stad efterfrågar en analys av eventuella konsekvenser för de förordningar som berör andra miljökvalitetsnormer, så som för luft, buller samt fisk- och musselvatten. Det framgår inte av betänkandet om det uppstår behov av förändringar i berörda förordningar till följd av de föreslagna ändringarna i 5 kap 2 § MB.

Vattenförvaltningsförordningen

Malmö stad saknar i betänkandets tillägg i 1 kap 1 § ett förtydligande gällande definitionen av ”urban markanvändning”. Malmö stad förespråkar även förtydliganden av vem som ska bedöma ”kostnader som är högre än värdet på nyttan” och hur dessa kostnader ska analyseras utifrån nyttan av bostadsförsörjning och bevarande och utveckling av kuststäder. Det är också angeläget att det inför vattenmyndighetens kommande normsättning 2027 av miljökvalitetsnormer och klassning av vattenförekomster kommit direktiv från regeringen. Detta för att justerad statusklassning i linje med betänkandets hållning, bland annat för Malmö hamns vattenförekomst, ska komma tillstånd.

Malmö stad anser att tillägget i 4 kap 3 § gällande urban markanvändning är en viktig förutsättning för att tillägget i 5 kap 3 § MB gällande Miljökvalitet vid planläggning ska vara applicerbart i urbana miljöer. Om ökade krav på miljökvalitet i planprocessen införs utan att hänsyn tas till vattenförekomsternas förutsättningar att uppnå den miljökvalitetsnorm som eftersträvas, finns det risk för att dessa krav hindrar samhällsutveckling i vissa urbana områden. Utveckling i dessa områden innebär ofta en förbättring av miljön i stort i sådana områden, exempelvis hamnar. Därför anser Malmö stad att förändringen i 5 kap 3 § MB endast bör föreslås om förändringen i 4 kap 3§ vattenförvaltningsförordningen träder i kraft.

Betänkandet föreslår i 4 kap 10 § ett förtydligande: Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga ”miljökvalitetsnormer” än vad som följer av 2-6 §§, om 1. Det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är möjligt eller skulle medföra kostnader ”som är högre än värdet av målet” att uppnå de strängare kraven, 2. De miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten på annat sätt som är väsentligt bättre för miljön ”utan att medföra kostnader som är högre än värdet av nyttan”,...4. Vattnets ”status eller potential” inte riskerar att försämrats ytterligare. Malmö stad ser positivt på betänkandets förslag men ser dock behov av ändring av betänkandets tillägg i 4 kap 10 § 4p.

Undantagshandlingen behöver förtydligas, framför allt för vattenförekomster med kraftigt modifierat vatten, främst gällande hydromorfologi. Malmö stad föreslår att den



i stället formuleras enligt: 4. Vattnets ”status” inte riskerar att försämrats ytterligare. Malmö stad föreslår även ett förtydligande om att det för vattenförekomster klassade som kraftigt modifierade alltid ska tas fram mindre stränga hydromorfologiska miljökvalitetsnormer. Annars skapas nya otydligheter kring vad som avses med potential och vem som ska bedöma detta, särskilt utifrån grunden till klassningen kraftigt modifierat vatten. Den hydromorfologiska statusen behöver avvägas med behovet av att genom exploatering på upp- och utfyllnad skydda bakomliggande befintlig bebyggelse mot stigande havsnivåer. Denna ändring behöver ske även i andra författningstexten med samma lydelse så som 4 kap 15 §.

Malmö stad önskar utifrån betänkandets intentioner om enklare hantering att 4 kap 11 § förtydligas ytterligare så att det blir tydligare vad som avses med ”allmänintresse av större vikt, fördelar för människors hälsa och säkerhet samt för en hållbar utveckling”. Detta för att det är angeläget att minimera de osäkerheter, målkonflikter och långdragna tillståndprocesser som miljöbalken idag genererar i Sveriges bostadsförsörjning och klimatanpassning, framför allt mot stigande havsnivåer. Malmö stad föreslår därför ett tydliggörande i tillägget i b) om vad som avses med hållbar utveckling och hur behovet av utveckling av den urbana markanvändningen ska bedömas.

Betänkandet föreslår förtydligande även i 4 kap 12 § ”Trots försämringsförbudet i 5 kap 3a § första stycket 1 och 4§ första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.” Malmö stad är positiv till de föreslagna förtydligandena och föreslår att en liknande komplettering även sker för ytvattenförekomster.

Betänkandet föreslår ett antal undantag från kraven på kvaliteten på vattenmiljön i kap 5 MB. I förslag till ändring av 12 § lyder undantaget som följer: ”Trots försämringsförbudet i 5 kap 3a § första st 1 och 4 § första st MB får en myndighet eller en kommun tillåta en tillfällig och kortvarig försämring av vattenmiljön i samband med direkta utsläpp från konstruktions- och byggnadsarbeten och liknande verksamheter på eller i marken som kommer i kontakt med grundvatten.”

Likaså undantas överträdelse av normerna om de ”sker i en enligt 3 kap 2a § utpekad blandningszon och överträdelserna inte hindrar att normen uppnås i övriga delar av vattenförekomsten.”

Malmö stas anser att undantagen medför en risk för kumulativa effekter i en vattenförekomst. En osäkerhet består i otydligheten med vad det innebär att en försämring är ”tillfällig och kortvarig”, särskilt i samband med byggnationer som kan



pågå under längre tidsperioder. En andra osäkerhet är hur man kan begränsa överträdelser i så kallade blandningszoner. En blandningszon är ett område inom en vattenförekomst där flera utsläppspunkter kommer samman och föroreningskoncentration därför kan vara högre än omgivande ytvatten. Om flera zoner förekommer inom samma vattenförekomst, kan den kumulativa effekten i båda fallen bidra till försämrade vattenmiljö och det kommer ställa högre krav på konsekvensanalys vid varje bygglovs- och tillståndsprövning. Malmö stad efterfrågar därför dels en tydlighet i vad som omfattas av ”tillfällig och kortvarig” vad gäller försämring av vattenmiljön. Dels en tydligare beskrivning av hur hantering, reglering och uppföljning av blandningszoner ska ske.

2. Dagvattenhantering

Plan- och bygglagen (PBL)

Betänkandet föreslår ett tillägg i 1 kap 4 § PBL ”I denna lag avses med dagvatten: regn eller smältvatten som inte tränger ned i marken eller som avrinner på markyta eller konstruktion”. I lagen om allmänna vattentjänster tillkommer även dagvattenhantering som ”bortledande eller annat omhändertagande av dagvatten från ett område med samlad bebyggelse”. Malmö stad vill uppmärksamma att detta kan innebära konsekvenser för bland annat olika parter (enskilda fastighetsägare, verksamhetsutövare, kommunen, VA-huvudmannen och staten med flera) ansvar, skyldigheter, incitament och rådighet i skyfallshanteringen. Även tillsyn, uppföljning och säkerställande över tid behöver hanteras. Detta är inte konsekvensbeskrivet i betänkandet vilket gör förslaget svårbedömt.

Genom att skilja dagvatten inklusive skyfall från avloppsvatten, ökar möjligheterna att tillåta återbruk av vatten. Samtidigt innebär förslaget en viss otydlighet i gränsdragningen mellan olika former av vattenhantering, i synnerhet då inga förslag till ändringar påverkar 9 kap MB.

Begreppet dagvatten förekommer i Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6). Föreskriften grundar sig i avloppsvattendirektivet (91/271/EEG) och är vägledande för tillsyn enligt MB. Malmö stad anser att betänkandet, med hänsyn till den omarbetning av avloppsdirektivet som är på gång, bör överväga att samordna definitionen av begreppet dagvatten i det svenska genomförandet av avloppsvattendirektivet för att underlätta tillsynsfrågor som faller under 9 kap MB.

Bland annat kan osäkerheter när dagvatten och dagvattenanläggningar ska anses som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken uppstå. Det är även otydligt hur dräneringsanläggningar påverkas av definitionen av begreppet ”dagvatten”.



Malmö stad anser att konsekvenserna av att lägga till begreppet dagvatten i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster och samtidigt bevara begreppet ”avloppsvatten från tätbebyggelse” (som inkluderar dagvatten) i 9 kap MB bör analyseras ytterligare ur ett verksamhets- och tillsynsperspektiv.

I 1 kap 4 § PBL föreslås även justering av definitionen underhåll från ”en byggnad” till ”en allmän plats eller byggnadsverk”. Malmö stad bedömer att förslaget bör vara en positiv breddning av definitionen men förordar ett tillägg så att även ”kvartersmark” ingår.

Betänkandet föreslår att hanteringen av dagvatten och skyfall ska vara ett allmänt intresse. I 2 kap 6 § PBL införs ett tillägg att: bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ”möjligheterna att hantera dagvatten”. Malmö stad är positiv till förslaget att i plan- och bygglagen tydliggöra att dagvatten inklusive skyfall är en del av detaljplanens lämplighetsprövning. Malmö stad föreslår att tillägget kompletteras med ”översvämningsskydd” så att även havsöversvämningssrisk beaktas. Malmö stad anser också att förslaget till tillägg i 2 kap 6 § PBL behöver förtydligas med ”kvartersmark, allmänplatsmark”. För att få genomslag i detaljplaneläggningen krävs också tydlighet gällande hur planbestämmelser kan utformas för att hantera både utformning och placering av mark och byggnadsverk, exempelvis för gröna tak, naturbaserade lösningar och andra skyfalls- och dagvattensanläggningar, utan att generera tekniska särkrav eller olämpliga gränsvärden för rening. Även hantering exploateringsavtal, i bygglov, tillsyn, uppföljning och säkerställande över tid behöver förtydligas. Boverket behöver få ett regeringsuppdrag att ta fram vägledning som stöd för till kommunernas detaljplaneläggning för detta.

Malmö stad anser att det är angeläget att kravställningen för hantering av dagvatten inklusive skyfall samt havsöversvämning hanteras med en rimlig riskhänsyn (klimatunderlag och tidshorisont) utifrån både samhällsekonomi och fastighetsekonomi. 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 samt att det är rimligt att använda ett 100 års perspektiv vid bedömning av risken för översvämning vid planläggning för ny bebyggelse i detaljplan. Betänkandet rekommenderar även att en klimatkoefficient på 1,25 används för regn kortare än en timme och 1,20 för längre regn samt att klimatkoefficienten är densamma för hela Sverige. Malmö stad ställer sig bakom denna risksyn men saknar samma tydlighet gällande grundnivå för nationell syn på hantering av risker gällande stigande havsnivåer. Malmö stad anser att en lämplig risknivå vid överprövning av detaljplaner gällande havsöversvämning också bör följa betänkandets rekommendation för dagvatten, vilket ger ett hundraårsperspektiv på ett klimatunderlag bestående av



medianvärdet av RCP 8,5 tillsammans med en medianvärdet av en extremhändelse med en återkomsttid på 100 år. Malmö stad ser ett stort behov av ett sådant förtydligande av länsstyrelsernas överprövning i 11 kap 10 § PBL gällande översvämningrisker för ökad rättssäkerhet.

Det saknas idag också en nationell vägledning för kommunernas lämplighetsprövning gällande klimatanpassning i detaljplaneringen utifrån betänkandets syn på riskhänsyn. Malmö stad uppmanar regeringen att tillsätta ett regeringsuppdrag hos Boverket för att revidera tillsynsvägledningen till länsstyrelsernas överprövning så att den ligger i linje med regeringens hållning samt även ge verket uppdrag ta fram vägledning till kommunerna. Det är nödvändigt att kustkommuner som har kompetens och erfarenhet av lämplighetsprövning i fysisk planering och klimatanpassning till stigande havsnivåer deltar aktivt i dessa två uppdrag. Malmö stad ställer sig bakom betänkandets resonemang om att höjdsättning på kvartersmark i detaljplan är en lämplig planbestämmelse för att förebygga problem med skyfall. Nämnden är förvissade om att regnhantering i högre utsträckning än idag behöver ske på hela stadens yta för att kunna möta framtidens klimat resurseffektivt och med så små olägenheter som möjligt.

I 4 kap 14 § PBL föreslås ett tillägg i författningstexten: I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens ”eller vattenområdets” användning endast får ges under förutsättning att 1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning, ”dagvattenhantering” eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd”. I 4 kap 16 § föreslås ett tillägg: I en detaljplan får kommunen ”i fråga om dagvattenanläggningar, bestämma de krav på placering och utförande som behövs för att hantera dagvatten och vattenbrist samt för att inte överträda bestämmelserna om miljökvalitet i 5 kap miljöbalken”. I 6 kap 40 § föreslås ett tillägg: Ett exploateringsavtal får avse åtaganden för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar eller andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning, ”dagvattenhantering” och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Malmö stad är positiv till de föreslagna tilläggen men anser att det också i 4 kap 14 § 1 p PBL ska tilläggas ”översvämningsskydd”, så att inte bara skydd mot skyfall utan även skydd mot havsöversvämning kan regleras. Av samma skäl anser Stadsbyggnadsnämnden att 4 kap 16 § 6 p PBL och 6 kap 40 § PBL ska kompletteras med ”översvämningsskydd”.

Malmö stad vill också uppmärksamma att olika sammanhängande och strukturerade anläggningar för hantering av skyfall men även stigande havsnivåer kommer att behövas. Troligen som gemensamhetsanläggningar för ett antal fastighetsägare eftersom det i övervägande fall är fastighetsägarnas ansvar att skydda enskild egendom. Malmö stad ser också behov av förstärkning av lagstiftningen avseende genomförande



och finansieringsmodeller för dessa anläggningar samt översyn av miljöbalken så att möjligheten förenklas att anlägga, underhålla och successivt bygga på dessa skydd över tid. Detta innebär att det bör framgå i författningstexten att skydd av sammanhängande bebyggelse får strida mot bestämmelserna om miljö kvalitet om det inte är möjligt att utan oskäliga kostnader ta hänsyn till dessa. Detta behöver även förtydligas i länsstyrelsens bedömningar och överprövningsgrund att om bestämmelserna om miljö kvalitet i 5 kap miljöbalken står mot anläggningar som ska skyddas mot risk för olyckor, översvämning eller erosion till följd av klimatförändringar.

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV)

Betänkandet föreslår ett genomgående förtydligande i Lagen om allmänna vattentjänster, bland annat genom att det i 1 § förtydligas genom tillägget ”dagvattenhantering” att dagvattenhantering ingår och ”ska ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljö” samt genom förtydligandet att dagvattenhantering i 2 § 1 att ”vattentjänster innefattar inte bara vattenförsörjning och avlopp (va) utan även dagvattenhantering”. Malmö stad ställer sig positiv till att betänkandet föreslår ett generellt förtydligande. Malmö stad vill dock uppmärksamma att då även skyfall ingår i dagvatten behöver det förtydligas vilket ansvar, skyldigheter och risknivåer som VA-huvudmannen har gällande extremhändelser som berör delar av ett område med samlad bebyggelse. Då betänkandet också föreslår att VA-huvudmannen ska kunna begära att kommunen förelägger fastighetsägare att anlägga dagvattenåtgärder inom sin fastighet blir ansvarsfrågan än mer aktuell att tydliggöra. Malmö stad vill också av samma anledning uppmärksamma att även 6 § 2 behöver förtydligas gällande ansvaret för hantering av skyfall för befintlig bebyggelse.

Betänkandet föreslår ett tillägg genom en ny paragraf 22a § ”Om det behövs för att bidra till en förbättrad funktion eller ökad säkerhet hos en allmän va-anläggning får kommunen förelägga en fastighetsägare inom verksamhetsområde att vidta eller underhålla sådana dagvattenåtgärder på tomten som 1. Framgår av skyddsbestämmelser eller andra planbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller 2. Inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för området och inte oskäligt inskränker fastighetsägarens rätt till användning av den allmänna anläggningen. Vid bedömningen av förutsättningarna för ett föreläggande med stöd av första stycket 2 ska kommunens vattentjänstplan ge vägledning. Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite genom en ny paragraf 47a § ”Om kommunen med stöd av 22a § första st 2 p har meddelat ett föreläggande som innebär att en dagvattenåtgärd ska vidtas på en fastighet har den som äger fastigheten rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför om åtgärderna kan anses gå utöver fastighetsägarens ordinarie ansvar för hantering av



dagvatten på tomten. Vid bestämmande av ersättningen ska bestämmelserna i 4 kap expropriationslagen tillämpas. Den som inte anmäler sina ersättningsanspråk inom tre månader från det att föreläggandet har fått laga kraft förlorar sin rätt till ersättning.” Malmö stad anser att den nya paragrafen 22a § behöver förtydligas att det är ”...va-verksamhetsområde att vidta och/eller underhålla...”. Malmö stad anser också att det i paragrafen inte är lämpligt att hänvisa till att kommunens vattentjänstplan ska ge vägledning. För den typ av förelägganden som avses i den nya paragrafen behövs en sammanvägning av behovet av skyddsbehovet med andra allmänna och enskilda intressen så som bostadsförsörjning, kulturmiljö och naturvärden. Översiktsplanen bör därför få i uppgift att visa i vilka geografiska områden som denna form av föreläggande kan förekomma och i stället för kommunens vattentjänstplan ge vägledning för vilka typer av åtgärder och fastigheter som kan bli aktuella för föreläggandena. Malmö stad vill uppmärksamma att om förelägganden ska bli en obligatorisk uppgift för kommunerna och bli förenat med kostnader för ersättning till fastighetsägare behöver denna nya kommunala uppgift finansieras av staten enligt finansieringsprincipen. För att inte betänkandets förslag ska bidra till en ansvarsförskjutning mellan fastighetsägarnas och kommunens samt VA-huvudmannens ansvar för anläggande och ägande av skyddsåtgärder behöver konsekvenserna analyseras ytterligare. Detta särskilt då regeringens klimatanpassningsstrategi tydligt lyfter att den part som har nytta av en skyddsåtgärd också ska vara den som bekostar själva åtgärden. Malmö stad ser också behov av ändrade direktiv till MSB för statsbidrag till klimatanpassningsåtgärder så att även fastighetsägare med ansvar för att skydda sina fastigheter eller som fått föreläggande om anläggning också ska kunna ansöka bidrag.

Malmö stad anser att det är viktigt att konsekvensen av den nya paragrafen 22a § inte leder till att kommunen blir tvungen att förelägga fastighetsägare för att de ska ta sitt egenansvar. Det behöver även förtydligas vad som avses med ”fastighetsägarens ordinarie ansvar”. Malmö stad tolkar betänkandet att detta innebär att inom egen fastighet ska fastighetsägare hantera ett 100 års regn, vilket i flertalet fall bör vara ytmässigt utmanande. Malmö stad efterfrågar också om avsikten är att kommunen ska kunna förelägga även översvämningsskydd för stigande havsnivåer för befintlig bebyggelse.

Malmö stad noterar att betänkandet konstaterar att dagvattensystemen är skapade för att hantera regn upp till en viss nivå samt att en vanlig nivå är upp till ett så kallat 10-årsregn. Malmö stad vill uppmärksamma att större delen av Sveriges ledningssystem inte har denna dimension idag och att insatser krävs för att öka VA-systemets kapacitet. Intentionen att förtydliga fastighetsägarens och VA-huvudmannens ansvar i plan- och bygglagen och lagen om allmänna vattentjänster är i sig positiv men det finns nu risk för att den nya paragrafen skapar ett rättsosäkert läge och ökade otydligheter kring ansvarsförhållanden med risk för ansvarsförskjutning, särskilt vad gäller det



ordinarie ansvaret i förhållande till VA-huvudmannen om det befintliga ledningsnätet är underdimensionerat, dvs inte klarar ett 10-års regn. Kapacitetsbrist i ledningssystemet får inte innebära att Sveriges kommuner inte kan tillgodose bostadsförsörjningsuppdraget. Oklarheten i ansvarsfördelning riskerar även ha inverkan på handläggningstiderna i kommunernas detaljplanering. Betänkandet lyfter att regn som återkommer mer sällan än vart 10 år då behöver hanteras även på annat sätt än genom den allmänna va-anläggningen och anser att ett sådant sätt kan vara att kommunen har planerat för särskilda bereda skyfallsgator eller för uppsamling av vatten i exempelvis en damm. Malmö stad bedömer att följderna av betänkandets resonemang kan innebära en ansvarsförskjutning från dagens ansvar och skyldigheter där den enskilda fastighetsägaren har ansvar att skydda sin egendom. Om det ska bli en obligatorisk uppgift för kommunerna att anlägga och äga skyfallsanläggningar i befintlig miljö så behöver denna nya kommunala uppgift finansieras av staten enligt finansieringsprincipen.

3. Dricksvattenförsörjning

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV)

Betänkandet föreslår ett tillägg i 2 § ”Länsstyrelsen eller kommunen får meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av användningen av dricksvatten vid vattenbrist eller risk för vattenbrist. Föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket gäller när de har kungjorts eller vid den senaste tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall får föreskrifterna kungöras genom att publiceras i en ortstidning, på länsstyrelsens eller kommunens webbsida, läsas upp i radio eller på annat lämpligt sätt. Detsamma gäller i fråga om ändring eller upphävande av sådana föreskrifter.”

Betänkandet föreslår ett tillägg 6e § för skydd av vattentäkt ”Om det behövs för att säkerställa ett tillräckligt skydd av en allmän vattentäkt som ger mer än tio kubikmeter per dygn i genomsnitt, eller som försörjer fler än 50 personer, ska 1. kommunen eller va-huvudmannen hos berörd länsstyrelse ansöka om skydd av vattenrådet enligt 7 kap miljöbalken, eller 2. kommunen besluta om vattenskyddsområde enligt 7 kap miljöbalken.” Malmö stad ser positivt på denna möjlighet att framtidssäkra dricksvattenförsörjningen i ett framtida klimat. Malmö stad vill uppmärksamma att det är en långdragen, komplicerad och dyr tillståndsprocess att etablera vattenskyddsområden. Malmö stad noterar att inrättande av vattenskyddsområden ska bli en obligatorisk uppgift för kommunerna och av detta skäl behöver denna nya kommunala uppgift finansieras av staten enligt finansieringsprincipen.

Övrigt

Betänkandet anser att Boverket bör ges i uppdrag, att tillsammans med andra berörda



myndigheter, ta fram en vägledning om vilka typer av mark- och vattenanvändning som kan kombineras med olika slags mark- och vattenområdesskydd vid fysisk planering. Malmö stad menar att det är nödvändigt att kommunerna som har kompetens och erfarenhet av denna typ av multifunktionella åtgärder redan initialt deltar aktivt i ett sådant vägledningsarbete. Lantmäteriet behöver få en utökad roll och involveras i klimatanpassningen gällande de fastighetsrättsliga frågorna kring incitament, rådighet, långsiktigt ägande samt finansieringsmodeller.

Malmö stad vill betona vikten av att lagstiftning och myndigheter anpassas för att stödja den part som enligt lag har ansvaret att genomföra klimatanpassningen av Sverige, nämligen fastighetsägaren.

Malmö stad ifrågasätter betänkandets skrivelse om att det anses vara rimligt för en kommun att utgå från en återkomsttid av ett skyfall på minst 100 år vid planering av förebyggande åtgärder i befintlig miljö. Såväl Malmö stads som Köpenhamns erfarenheter indikerar att nyttan av åtgärderna sällan motiverar kostnaden för åtgärderna vid så stora regn. Ett stort fokus på mycket kraftiga regn kan dessutom medföra att åtgärder som minskar sårbarheten vid tex regn med 30 års återkomsttid väljs bort eftersom dess nytta uppfattas som begränsad när dess effekt teoretiskt prövas mot ett regn med 100 års återkomsttid. Som teoretisk indikator har absolut återkomsttid av 100 år en plats men i praktiken bör platsens förutsättningar vara mer styrande än en exakt återkomsttid. Detta för att åstadkomma en god balans mellan kostnad och nytta.

Betänkandet har tagit hänsyn till andra nordiska länders implementering av miljökvalitetsnormer i den nationella lagstiftningen. Malmö stad ställer sig positiv till analysen och anser att detta är en nyckelfråga för de områden, såsom Öresund, där internationella vattenförekomster angränsar till varandra. Bland annat påverkar den stora variationen på storleken på vattenförekomsterna mellan länderna hur miljökvalitetsnormerna uppnås, dvs en mindre vattenförekomst innebär att även mindre påverkan får stor effekt på miljökvalitetsnormerna. Det finns även skillnader i de undantag och gränsvärdesnormer som används i de olika nordiska länderna. Malmö stad välkomnar därför den internationella utblicken och ambitionen för förbättrad synkronisering mellan länderna i den svenska lagstiftningen. Malmö stad anser att förslagen i vattenförvaltningsförordningen kan bidra till att förenkla det gränsöverskridande arbetet.

Malmö stad anser att ansvaret för vattenfrågor fortfarande är otydligt i lagstiftning där ansvaret läggs på en övergripande kommunal nivå, såsom i förslaget om ökade föreläggandemöjligheter enligt 22 a § LAV. Det är oklart vem som har ansvaret för att identifiera och bedöma behovet av förelägganden enligt lagen om allmänna



vattentjänster, eftersom den kunskapen sällan finns hos kommunala nämnder utan snarare hos VA-huvudmannen som hanterar den allmänna VA-anläggningen.

Dessutom är tillsynsansvaret inom kommunen vid planläggning och byggnation fördelat mellan olika nämnder. Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för frågor som rör plan- och bygglagen, medan miljönämnden ansvarar för frågor som rör miljöbalken. Detta bidrar ytterligare till otydligheten kring vem som har ansvar för vad.

Malmö stad håller inte med om att de ekonomiska konsekvenserna blir marginella och anser därför att kompensation för full kostnadstäckning ska ges från staten för det extra arbete som förslaget medför.

Ordförande

Andréas Schönström

Sekreterare

Agnes Wemme