

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, enheten för samhällsplanering

## **Remissyttrande över betänkandet – En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)**

(Ert dnr LI 2023/03629)

### **Allmänna synpunkter**

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt bedömer inledningsvis att det är angeläget att få till en bra reglering i de frågor som utredningen har behandlat. Utifrån domstolens perspektiv gäller det utredningens samtliga tre delområden, men särskilt i fråga om dagvatten. Detta eftersom avsaknaden av fungerande regler idag leder till problem vid rättstillämpningen.

Mark- och miljödomstolen delar utredarens uppfattning att det svenska regelverket om miljö kvalitetsnormer är komplicerat och svårt att överblicka. Dessutom finns vissa tillämpningsproblem i den delen, inte bara i förhållande till planläggning och byggande. Mot den bakgrunden är det påkallat att utreda vattendirektivets implementering i svensk rätt, på det sätt som utredningen har gett sig i kast med att göra.

Domstolen konstaterar att utredningen har fått i uppdrag att säkerställa att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten får genomslag vid planläggning och byggande och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren har lämnat ett stort antal författningsförslag berörande tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i såväl PBL som i miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och ett flertal andra författningar. Förslagen till förändringar påverkar inte bara planläggning och byggande och det är utifrån det perspektivet svårt att fullt överblicka vilka konsekvenser som förslagen sammantaget skulle medföra för systemet med miljö kvalitetsnormer.

### **Synpunkter på enskilda förslag**

Mark- och miljödomstolen, har granskat förslagen till författningsändringar, med utgångspunkt i det som berör domstolens verksamhet. Domstolen har följande synpunkter.

#### **Plan- och bygglagen**

##### 1 kap. PBL

Domstolen tillstyrker förslaget på definition av dagvatten i 4 §. Definitionen är bra och möjliggör efterföljande nödvändiga förslag. Det är också bra att definitionen stämmer överens med LAV.

## 2 kap. PBL

Domstolen tillstyrker förslaget till ändring av 2 kap. 6 §.

Domstolen delar utredningens bedömning att begreppet *följa* inte bör ha olika innebörd i 2 kap. 10 § PBL och i 5 kap. 3 § miljöbalken. Domstolen har ingen erinran mot att begreppet *tillämpas* används i stället. Enligt förslaget ska reglerna om miljö kvalitet i 5 kap. 3a-3b §§ miljöbalken tillämpas vid planläggningen enligt PBL (tidigare hänvisades till bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken).

Avsikten med hänvisningsändringen är att inte bara bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer ska tillämpas, utan även exempelvis försämrings- och äventyrandeförbuden för vattenmiljön. Domstolen ställer sig frågande till om hänvisningen i föreslagen bestämmelse därmed blivit alltför snäv och om den bör omfatta även 5 kap. 2 §.

## 3 kap. PBL

Domstolen avstår från att lämna synpunkter på förslagen.

## 4 kap. PBL

Domstolen tillstyrker förslagen avseende 4 kap. 12, 14, 16 och 42 §§.

När det gäller 12 § och den föreslagna andra punkten är domstolen av uppfattningen att det ska framgå uttömmande av 4 kap. PBL vilket innehåll en detaljplan ska ha och vilka frågor som får regleras i planen. Mot den bakgrunden bör det som i förslagen reglerats i 5 kap 3 a § andra stycket miljöbalken i stället föras in i PBL. Detta stämmer också bättre överens med den nuvarande strukturen i 5 kap. miljöbalken.

Domstolen har dessutom följande synpunkter i denna del. Avsikten med att reglera skyddsåtgärder i 5 kap. 3 a § miljöbalken synes vara att inkludera även skyddsåtgärder *utanför* planområdet och i utredningen anges att det därför inte behövs särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder utanför planområdet i PBL.

Utredaren tar upp exempel på skyddsåtgärder för vattenmiljön utöver de som kan beslutas i planen samt anger att det inte finns behov av att författningsreglera på vilken nivå hos kommunen som ett beslut om skyddsåtgärd utanför planområdet behöver fattas. Utredaren anger samtidigt att skyddsåtgärder bör bestämmas i planen på vanligt sätt, men bör också kunna avse skyddsbehov som finns utanför planområdet (se s. 703 ff). Av författningskommentaren (s. 859) synes avsikten vara att det ska kunna regleras i planen.

Det är för domstolen inte tydligt om utredaren menar att skyddsåtgärder utanför planområdet ska beslutas *i planen* eller genom särskilda beslut i anslutning till planen, som kan bidra till att det inte sker någon otillåten påverkan på vattenmiljön. I 4 kap. 30 § PBL anges att en detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Vidare får en detaljplan inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid (4 kap. 32 §). En detaljplan måste vidare kunna fungera självständigt på ett sådant sätt att det ska framgå av planen att de olika behov som planen medför kan lösas (se t.ex. Mark-

och miljööverdomstolens avgörande den 6 februari 2020 i mål P 6691-18). Mot denna bakgrund anser domstolen att det inte är tillräckligt belyst vilken påverkan i övrigt som möjligheten att i detaljplan föreskriva skyddsåtgärder utanför planområdet kan få. Vidare kan ifrågasättas om sådana åtgärder är i enlighet med redovisade bestämmelser och praxis om områdena inte ingår i plankartan.

#### 7 kap. PBL

Domstolen avstår från att lämna synpunkter på förslagen avseende 5–7 kap. PBL. Mot bakgrund av den bestämmelse som föreslås införas i 19 kap. miljöbalken kan övervägas om det i 5 kap. 30 § PBL bör införas en skyldighet för kommunen att skicka ett meddelande om att detaljplanen har antagits också till den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet när kommunen i planen tillämpat undantag meddelat med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken.

#### 8 kap. PBL

Domstolen tillstyrker förslaget avseende 8 kap. 9 § PBL.

#### 11 kap. PBL

Domstolen avstår från att lämna synpunkter på förslagen avseende 11 kap. PBL.

### **Miljöbalken**

#### 5 kap. MB

Domstolen har inledningsvis ingen erinran mot de språkliga ändringar som föreslås i 2 §. Vidare är det bra med tydliga definitioner av de olika typerna av normer. Domstolen är dock av uppfattningen att andra lagrum som hänvisar till normerna i 5 kap. 2 § även fortsättningsvis bör ange specifik lagrumshänvisning.

Domstolen har svårt att inom ramen för remissen överblicka konsekvenserna av att ta bort befintlig bestämmelse i punkten 3, samt att införa en ny typ av norm i samma punkt. Vidare synes råda olika uppfattning i fråga om vilken normkategori som de olika miljökvalitetsnormerna ska hänföras till (se särskilt yttrande s. 962). Föreslagna ändringar i denna del synes inte heller vara nödvändiga för att miljökvalitetsnormerna ska få genomslag vid planläggning och byggande. Mot denna bakgrund avstyrker domstolen att ändringarna genomförs nu, utan dessa bör behandlas i ett annat sammanhang vid den översyn av den svenska regleringen med miljökvalitetsnormer som – enligt utredarens förslag – bör ske (se s. 774 ff).

Vad gäller 3 § bedömer domstolen att begreppet *följa* bör kvarstå. Med den justering som föreslås i 2 kap. 10 § PBL föreligger inte längre behov av ändring i 5 kap. 3 § miljöbalken. Vidare kan frågan ställas om begreppet *uppnå* bör användas och vilket ansvar myndigheter och kommuner i så fall har när/om normen faktiskt har uppnåtts.

Domstolen tillstyrker att det i miljöbalken införs bestämmelser om att förbud och krav motsvarande dem som regleras i 5 kap. 4–5 §§ miljöbalken ska omfatta också planläggning enligt PBL (förslaget i 5 kap. 3 a § första stycket). I första hand bör det enligt domstolen ske genom justeringar av befintliga bestämmelser i 5 kap. 4–5 §§.

Angående domstolens synpunkter på 3 a § andra stycket, se ovan angående synpunkter på 4 kap. 12 § PBL.

Domstolen tillstyrker att det införs en möjlighet att vid planläggning inhämta yttrande från vattenmyndigheten, enligt vad som föreslås i 3 b §. Dock bör sådan reglering, med hänsyn till den struktur som nu tillämpas för detta, ske i PBL snarare än i 5 kap. miljöbalken.

När det sedan gäller föreslagna ändringar i 4–5, 7, 9 och 12 §§ är det i huvudsak språkliga sådana, bl.a. med hänvisning till behov av samordning av av termer och uttryck som behöver göras mellan 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Ändringsförslagen i denna del är inte helt konsekventa – t.ex. föreslås ändring i 4 § av begreppet ”status eller potential” medan denna ordalydelse samtidigt föreslås att användas i den nya 3 a §. Som ovan nämnts anser domstolen vidare att det beträffande föreslagna ändring i 5 § även fortsättningsvis bör ange specifik lagrumshänvisning till 5 kap. 2 § p.1. Vad vidare gäller att ersätta termen *följa* med *uppnå* respektive *inte överträda* synes föreslagna ändringar vara relevanta, dock kan behövas en närmare analys om begreppet *följa* i vissa fall ändå ska användas (jfr ovan betr. 5 kap. 3 §). Ändringarna är enligt domstolen inte nödvändiga för att miljökvalitetsnormerna ska få genomslag vid planläggning och byggande. Mot denna bakgrund avstyrker domstolen att ändringarna genomförs nu, utan dessa bör behandlas i ett annat sammanhang vid den översyn av den svenska regleringen med miljökvalitetsnormer som enligt utredarens förslag bör ske (se s. 774 ff).

Mark- och miljödomstolen tillstyrker att regeringen i 6 § bemyndigas att meddela undantag från försämrings- och äventyrandeförbuden även i förhållande till planläggningssituationen.

### 6 kap. MB

Även här föreslås att ersätta begreppet *följa* och utredaren byter vidare ut termen miljökvalitetsnorm mot miljökvalitet (35 §). Ändringarna är enligt domstolen inte nödvändiga för att miljökvalitetsnormerna ska få genomslag vid planläggning och byggande. Domstolen ser i dagsläget inte att det förelegat svårigheter vid tillämpning av bestämmelsen i dess nuvarande lydelse. Mot denna bakgrund avstyrker domstolen att ändringarna genomförs nu, utan dessa bör behandlas i ett annat sammanhang vid den översyn av den svenska regleringen med miljökvalitetsnormer som enligt utredarens förslag bör ske (se s. 774 ff).

### 7 kap. MB

Domstolen tillstyrker förslaget avseende 7 kap. 18 g § miljöbalken. Vad gäller föreslagna ändring i 19 § - se synpunkter under 6 kap. ovan.

### 16 kap. MB

Se synpunkt avseende ersättande av begreppet följa beträffande 5 kap. 3 § ovan.

### 19 kap. MB

Domstolen har ingen erinran mot förslag till 3 d §, se dock kommentar ovan avseende 5 kap. PBL.

### 24 kap. MB

Se synpunkter beträffande 6 kap. miljöbalken ovan.

## **Vattenförvaltningsförordningen**

I vattenförvaltningsförordningen har utredaren bl.a. föreslagit språkliga ändringar. Mark- och miljödomstolen anser att vissa av dessa bidrar till en ökad tydlighet och förståelse, utan att det finns risk för ändrad betydelse t.ex. ändringarna i 1 kap samt att byta ut *skall* mot *ska*. Mark- och miljödomstolen har ingen erinran mot dessa förslag. Utredaren föreslår vidare andra språkliga justeringar avseende miljö kvalitet/miljö kvalitetsnorm och inför bl.a. användande av specifika normtyper i förordningen. Mark- och miljödomstolen bedömer att det är oklart vilka konsekvenser dessa ändringar kan medföra och, i enlighet med vad som anförts ovan, bör därför flera av dessa ändringar enligt domstolens uppfattning inte genomföras i detta skede.

Utredaren har redovisat att det utifrån ett planläggningsperspektiv finns anledning att ändra respektive införa nya bestämmelser i 3 och 4 kap. i förordningen avseende möjlighet att förklara ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, möjlighet att tillämpa undantag från försämringsförbudet också vid planläggning samt införande av nya möjligheter till undantag. Mark- och miljödomstolen har ingen erinran mot att undantag ska kunna tillämpas också vid planläggning. Domstolen instämmer vidare i utredarens beskrivning av att det i den praktiska rättstillämpningen finns oklarheter som motiverar införande av så kallade blandningszoner. Vad gäller övriga föreslagna undantag och regleringen kring hur blandningszoner ska utpekats samt ändring i bestämmelserna om åtgärdsprogram m.m. avstår domstolen från att lämna synpunkter.

## **Lag om allmänna vattentjänster**

Domstolen tillstyrker ändringarna av 1, 2 och 6 §§ samt införandet av 6 e §.

Domstolen tillstyrker förslaget till 22 a §, men efterlyser bestämmelse om hur ett föreläggande enligt den bestämmelsen får överklagas.

I övrigt avstår domstolen från att lämna synpunkter på förslagen.

## Övriga förslag till författningsändringar

För det fall det införs nya bestämmelser i 5 kap. 3a-3 b §§ miljöbalken har domstolen ingen erinran mot att hänvisningar till 5 kap. 3-5 §§ miljöbalken justeras i följdlagstiftningen. I de fall hänvisning justeras till att också omfatta föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken kan ytterligare analys vara nödvändig innan ändringar genomförs. Även vad gäller ändring av begreppet *följa* i följdlagstiftningen kan ytterligare analys behövas innan ändringar genomförs. Det kan t.ex. utifrån den analys som gjorts av begreppet i PBL konstateras att utredaren valt att ersätta *följa* med *tillämpa*. Vad gäller hänvisningar till t.ex. gränsvärdesnorm istället för till lagrummet i 5 kap. 2 § miljöbalken hänvisar domstolen till vad som anförts ovan.

Domstolen avstår från att lämna synpunkter på övriga förslag.

Umeå dag som ovan

Katarina Brodin

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Katarina Brodin i samråd med ställföreträdande chefsrådmannen Fredrik Henriksson, rådmännen Anne Lillieroth, Emma Önneby och Emma Granberg (föredragande), samt tekniska råden Daniel Janonius Löwgren (föredragande), Per Lagervall, Anita Wennström, Åsa Engman Ölund, Gustaf Sjölund och Daniel Jonsson.