

Yttrande

Datum
2024-06-17

Diarienummer
3.1.17-03953/2024

Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

(Ert diarienummer LI2023/03629)

Jordbruksverkets övergripande uppdrag är att främja en ökad och hållbar matproduktion och god djurvälstånd i hela Sverige och att bidra till en levande landsbygd. Vi har begränsat vårt yttrande till de delar av betänkandet som har en tydlig koppling till vårt uppdrag.

Avvattning av stad och land behöver hanteras i ett sammanhang

Den del av betänkandet som är av störst betydelse för Jordbrukets produktion av livsmedel är förslagen som rör hantering av dagvatten. Hanteringen av dagvatten i staden påverkas av vatten från landsbygden uppströms och får konsekvenser för landsbygden nedströms. Reglerna om avvattning av områden med samlad bebyggelse och avvattning av landsbygden behöver hanteras i ett sammanhang.

Klimatanpassning av infrastrukturen för avledning av vatten kräver samverkan inom hela avrinningsområdet. För att samverkan ska fungera är det viktigt att alla behov vägs in, även behoven i de areella näringarna. Ansvar för avledning av vatten och skydd mot översvämning behöver bli tydligare. Det gäller bland annat kommunens ansvar för utsläpp av dagvatten till nedströms vattendrag och vattenanläggningar.

För att belysa behoven inom jordbruket bör regeringen skyndsamt tillsätta en utredning om översyn av regelverket för vattenverksamhet och markavvattning för att tillgodose behov inom de areella näringarna. Regeringen bör även överväga behovet av en bredare utredning som får till uppgift att knyta ihop förslagen i tidigare och nuvarande utredningar till en helhet.

Miljö kvalitetsnormer för vatten

10.8.4 Undantag för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt

Utredningen föreslår att uttrycken ”orimliga kostnader” och ”höga kostnader” som används i 4 kap. 10 § respektive i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) byts ut mot ”kostnader som är högre än värdet av nyttan/målet”. Ändringen innebär ett tydliggörande som har potential att underlätta processen för att förklara ytvattenförekomster som kraftigt modifierade. Det kan även göra det lättare att tillämpa mindre stränga kvalitetskrav även för vatten i odlingslandskapet.

Regeringen har tidigare klargjort att de möjligheter att ställa mindre långtgående krav som följer av EU-rätten till förmån för samhällsnyttiga verksamheter ska nyttjas fullt ut vid exempelvis meddelande av miljö kvalitetsnormer och andra föreskrifter samt vid beslut om klassning av vattenförekomster.¹

Jordbruksverket tillstyrker den del av förslaget som omfattar ändringar av uttrycken orimliga och höga kostnader.

10.8.8 Ny möjlighet att besluta om ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram

I utredningen föreslås att en region, en kommun eller några kommuner tillsammans inom ett vattendistrikt får en möjlighet att fastställa ett regionalt eller lokalt åtgärdsprogram med konkreta åtgärder per vattenförekomst utifrån ett vattenavrinningsområdesperspektiv. Förslaget har likheter med förslaget i vattenförvaltningsutredningens betänkande En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66) om att länsstyrelser, kommuner och berörda myndigheter gemensamt ska genomföra en konkret åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå och gemensamt ta fram en operativ plan och vid behov delåtgärdsprogram.

Att ta tillvara på lokal kunskap ökar förutsättningarna för mer realistiska tidplaner för åtgärdsarbetet och att takten på åtgärds genomförandet ökar. Det är något som behöver genomsyra hela vattenförvaltningen.

Det är inte självklart att en åtgärdsplan enbart ska begränsas till åtgärder för att nå vattenförvaltningens mål. En åtgärdsplan skulle med fördel även kunna inrymma åtgärder för andra miljömål. Där det är ändamålsenligt skulle även åtgärdsplanen kunna omfatta mål som ligger utanför miljömålen. Jordbruksverket har tidigare fört fram förslag om något vi kallar ”integrerat åtgärdsarbete” som innebär att planering

¹ Prop. 2017/18:243 s. 148 f.

av åtgärder för förbättrad dränering, minskad övergödning och minskad fysisk påverkan på vattendragen hanteras i ett sammanhang.²

Vi ser att det finns en potential i möjligheten att fastställa lokala åtgärdsprogram, men anser att det bör realiseras genom att förslagen i vattenförvaltningsutredningens betänkande genomförs. Jordbruksverket har i sitt yttrande över betänkandet En utvecklad vattenförvaltning tillstyrkt de förslag som lämnats där med några kommentarer och kompletteringar.

10.14.5 Behov av vägledning för vattenmyndigheterna avseende konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster

Utredningen lyfter att befintliga föreskrifter och vägledningar som rör frågan om förklaring av en ytvattenförekomst som kraftigt modifierad till följd av påverkan från urban markanvändning uppfattas som alltför komplexa och följsamma i förhållande till det upplägg som rekommenderas i den s.k. CIS-vägledningen³, trots att denna vägledning inte är bindande för medlemsstaterna. Vi vill betona att samma problematik även finns för vattenförekomster i odlingslandskapet.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett nytt uppdrag som fokuserar särskilt på hur den urbana markanvändningen ska behandlas i sammanhanget. Jordbruksverket anser att de delar i processen som inte är beroende av vilken samhällsnyttig verksamhet som ligger till grund för förklarandet, bör hanteras gemensamt.

Dagvatten

När det gäller de delar i betänkandet som rör dagvatten är Jordbruksverkets övergripande synpunkt att översynen av reglerna om avvattning av områden med samlad bebyggelse och avvattning av landsbygden behöver hanteras i ett sammanhang. Vi har framfört argument för detta tidigare, bland annat i vårt yttrande över Klimatanpassningsutredningens betänkande.⁴

Utredaren har i enlighet med sina direktiv begränsat analysen till den bebyggda miljön. De slutsatser och förslag som förs fram i nu aktuellt betänkande ger ytterligare argument för behovet av en bredare analys.

Vi inleder det här avsnittet med en övergripande bild av hur vi uppfattar nuvarande rättsläge för avledning av vatten. Därefter lämnar vi synpunkter på några av

² Se Jordbruksverkets yttrande över betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning”, SOU 2019:6.

³ CIS-Guidance 37, Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies (2019).

⁴ Klimatanpassningsutredningens betänkande SOU 2017:42, Vem har ansvaret? Jordbruksverkets yttrande 2017-09-25, dnr 4.5.17-10288/17.

utredningens slutsatser och förslag. Slutligen sammanfattar vi behovet av fortsatt utredning och ger förslag på hur regeringen bör hantera dessa frågor framöver.

Nuvarande rättsläge för avledning av vatten

Avvattning av mark utanför detaljplan

Reglerna om avvattning av mark utanför detaljplan finns i huvudsak i miljöbalken och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Så länge pågående markanvändning består är en fastighetsägare skyldig att ta emot det vatten som kommer uppströms ifrån samt har rätt att släppa vatten vidare nedströms.

Fastighetsägare har själva ansvaret för att skydda sin egendom mot skador från vatten. Dels kan de skydda sig genom att anpassa användningen av fastigheten så att det inte uppkommer skador, exempelvis genom lämplig utformning och placering av byggnader. Dels kan de göra åtgärder för att förbättra dräneringsförhållandena på sin mark eller skydda sig mot översvämning.

Om det inte är tillräckligt att göra åtgärder på egen mark har fastighetsägare möjlighet att genomföra åtgärder på annans mark. Rådigheten innebär inte att fastighetsägaren utan vidare kan börja anlägga diken på grannens mark, men den ger rätt att ansöka om tillstånd. Vid prövningen av ansökan görs en bedömning av hur åtgärden påverkar omgivningen. Om fastighetsägarna nedströms inte vill upplåta marken för diket kan domstolen besluta om upplåtelse med tvångsrätt. Om åtgärden påverkar värdet på fastigheterna nedströms får sökanden ersätta det.

Om anläggningen är till nytta för flera fastigheter kan domstolen besluta att den ska utföras och förvaltas gemensamt av berörda fastigheter genom en samfällighet. Kostnaden för anläggningen fördelas mellan deltagarna utifrån den nytta de har av anläggningen. När anläggningen är klar är ägaren ansvarig för att den bibehålls. Fastighetsägarna nedströms får inrätta sig efter de nya förhållandena.

Avvattning av mark inom detaljplan

Reglerna för avvattning av mark med sammanhängande bebyggelse finns i huvudsak i plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

I sammanhängande bebyggelse krävs så gott som alltid samverkan mellan fastighetsägarna eftersom möjligheterna att hantera vatten på den egna tomten är begränsad. Samverkan hanteras genom att kommunen inrättar en allmän va-anläggning som tar hand om det vatten som avrinner från staden under normala förhållanden. Vid exceptionella förhållanden när den allmänna va-anläggningen inte räcker till har kommunen ett övergripande ansvar för att begränsa skador genom en ändamålsenlig planering och höjdsättning av kvartersmark och genom

utformning och drift av gator och annan allmän platsmark. Fastighetsägarna är ansvariga för att skydda sig så långt som möjligt inom de begränsningar de har. Kostnaden för den allmänna va-anläggningen finansieras med en avgift som baseras på den nytta som respektive fastighetsägare har av anläggningen. Kommunens kostnader för att hantera exceptionella förhållanden finansieras med kommunalskatten.

Utsläpp av dagvatten från en allmän va-anläggning

Utsläpp av dagvatten från en allmän va-anläggning betraktas som avloppsvatten. Utsläpp av dagvatten till ett naturligt vattendrag eller en vattenanläggning prövas därför bara avseende påverkan på vattenkvaliteten och inte som en vattenverksamhet.

Vid utsläpp av dagvatten från allmän va-anläggning som släpper ut vatten till en vattenanläggning som tillkommit genom markavvattning ska va-huvudmannen gå in som deltagare om han eller ägaren till anläggningen begär det.⁵ Det ger ägaren till vattenanläggningen en möjlighet att ställa krav på villkor på utjämning av dagvattenflödet och få ersättning för skador och ökade kostnader. Nyttan av bestämmelsen begränsas av att va-huvudmannen kan underlåta att begära anslutning utan någon större risk för sanktioner. Ägaren till vattenanläggningen kan visserligen begära att huvudmannen ska delta men måste då betala både sina egna och huvudmannens kostnader för prövningen.

Ersättning för skador

Om en fastighetsägare drabbas av skador på grund av vatten som strömmar in från grannfastigheter och kan visa att det beror på bristande underhåll eller felaktig manövrering av en vattenanläggning, exempelvis ett dike eller en regleringsdamm så har hen rätt till skadestånd från anläggningens ägare.

Om inte skadorna går att relatera till en vattenanläggning utan beror på förändrad markanvändning eller andra åtgärder kan fastighetsägaren åberopa jordabalkens bestämmelser om rättsförhållande mellan grannar. Om en fastighetsägare drabbas av skador som orsakas av utsläpp av dagvatten från en allmän va-anläggning är hen hänvisad till att åberopa dessa bestämmelser eftersom utsläpp av dagvatten inte betraktas som en vattenverksamhet.

Om skadan inte går att relatera till något av ovanstående utan beror på exceptionella väderförhållanden kan inte ägare till grannfastigheter göras ansvariga för vatten som strömmar ut från deras fastigheter.

Den som har nytta av en åtgärd ska stå för kostnaden

En viktig princip i lagstiftningen är att den som har nytta av att skydda sig mot vatten också ska bära kostnaden för de åtgärder som behövs. Om det finns

⁵ 3 kap. 5 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

möjlighet att skjuta över kostnaden på någon annan så ökar det risken för att bebyggelse i olämpliga lägen bevaras och att odling på mark där avkastningen inte täcker kostnaden för avvattningen fortsätter.

10.3. Nya och ändrade legaldefinitioner

Jordbruksverket avstyrker förslaget till ny legaldefinition för dagvatten i plan- och bygglagen och i lagen om allmänna vattentjänster.

Utredningen föreslår en definition av dagvatten som inte omfattar allt vatten som vanligtvis hanteras i ett dagvattensystem. Det riskerar att skapa nya tolkningsproblem. Genom att inte inkludera ytvatten från mindre vattendrag och diken från uppströms liggande mark och som leds in i dagvattenledningar blir det otydligt vem som har ansvar för det vatten som släpps ut nedströms bebyggelsen. Otydligt ansvar kan få konsekvenser för fastigheter nedströms som drabbas av skador av vatten som kommer från den allmänna va-anläggningen.

Jordbruksverket ser behov av att dagvatten definieras i miljöbalken. Utöver de skäl som anges i betänkandet menar vi att definitionen behövs för att tydliggöra ansvaret för utsläpp av dagvatten.

Vi delar uppfattningen att det är rimligt att vänta med att göra ändringen av definitionen av avloppsvatten i miljöbalken tills omarbetningen av EU:s avloppsvattendirektiv är klar, men menar även att utsläpp av dagvatten bör föras in som en vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Skälen för detta utvecklas längre ner i yttrandet.

Jordbruksverket anser att införandet av en legaldefinition av dagvatten i plan- och bygglagen och i lagen om allmänna vattentjänster inte bör genomföras förrän det är utrett hur dagvatten ska definieras i miljöbalken. Annars finns det risk att definitionerna blir motstridiga.

10.6.1 Ny reglering av dagvatten

Utredningen föreslår att det i lagen om allmänna vattentjänster förtydligas att dagvatten är en vattentjänst och ska hanteras av huvudmannen i den allmänna va-anläggningen. Av avsnitt 8.3.5 framgår att detta inte gäller allt dagvatten eftersom huvudmannens ansvar är begränsat till regn med upp till 10 års återkomsttid. Dagvatten som uppkommer vid skyfall omfattas inte, utan bör hanteras av kommunen på annat sätt, exempelvis genom planläggning för och byggande av skyfallsgator. Det innebär att ansvaret för utsläpp av dagvatten från bebyggelse är ännu otydligare än det vi beskrivit under föregående rubrik.

Jordbruksverket anser att en ändrad reglering av dagvatten inte bör genomföras förrän det är utrett hur kommunen ska hantera ansvaret för avledning av dagvatten i samband med skyfall.

Särskilt yttrande av experten Peter Sörngård

Peter Sörngård anser att det krävs ett bredare direktiv för att utreda dagvattenfrågan än det utredningen har haft och föreslår att regeringen bör utreda en vattenresurslag som mera sammanhållet kan hantera vattenresursen på dess väg från inlandet till havet.

Jordbruksverket delar Peter Sörngårds uppfattning att det behövs en bredare översyn för att möta utmaningarna inom vattenområdet, men menar att lösningen inte är en ny lag. Vi menar att det är mera realistiskt att inrikta en översyn på att reformera regelverket med utifrån nuvarande struktur. Vi har även synpunkter på delar av den analys han har som grund för sitt förslag.

Peter Sörngård argumenterar för att va-huvudmannen inte kan ta ansvar för hanteringen av skyfall eftersom va-huvudmannen inte kan bli gatuhållare. Va-huvudmannen kan inte hindra att åar svämmar över så att bebyggelsen dränks. Jordbruksverket anser att det är rimligt att kommunen som har planmonopol och styr utformningen av bebyggelsen och tillhörande infrastruktur, samt har ansvar för både allmänna vattentjänster, ges ett samlat ansvar för att avledning av vatten inom verksamhetsområdet för den allmänna va-anläggningen.

Peter Sörngård anser att det är föga troligt att va-avgifter och kommunala skatter ska kunna finansiera dagvattenhanteringen i ett förändrat klimat. Jordbruksverket frågar sig var finansieringen annars ska komma ifrån. Cirka 90 % av befolkningen bor i områden som är anslutna till en allmän va-anläggning. Det är rimligt att huvuddelen av kostnaderna hanteras av de som har nytta av anpassningen, antingen genom avgifter, kommunalskatt eller möjligen via statlig skatt samt åtgärder på den egna fastigheten.

Den organisation som Peter Sörngård föreslår att en ny vattenresurslag ska leda till ska ta ett samlat grepp om avrinningen inom hela avrinningsområdet och arbeta med ”åtgärder mot översvämningar, vattenbrist, torka och säkerställa vattenkvalitet i såväl tätorter som på landsbygden”.

Jordbruksverket vill erinra om att den viktigaste uppgiften för jordbrukets vattenanläggningar är att hålla jordbruksmarken dränerad, alltså inte primärt att leda bort vatten utan att sänka grundvattennivån så att växternas rötter får tillgång till både syre och vatten i den omättade zonen. Vi vill även erinra om att jordbrukets grödor drabbas av översvämning redan när vattennivån står ca tre decimeter under markytan.

Jordbruksverket är öppet för att det finns behov av förändringar i hur hanteringen av vattenresurserna ska organiseras men menar att en sådan utredning behöver föregås av en bredare analys av nuvarande regelverk och en problembeskrivning som inte bara omfattar behoven i sammanhållen bebyggelse.

Planinstrumentet är inte ett tillräckligt verktyg för att hantera dagvatten

Uppdraget som den nu aktuella utredningen fått handlar om att se över kommunernas möjligheter att hantera dagvatten på ett hållbart sätt vid detaljplaneläggning och vid prövning enligt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen. Det är inte ett tillräckligt brett perspektiv för att hantera den problematik som finns med avvattning av mark utanför och inom detaljplan.

Planinstrumentet är ett nödvändigt men inte tillräckligt instrument för att reglera dagvattnets påverkan på nedströms liggande fastigheter och flöden i vattenanläggningar och vattendrag. Det är inte avsett för detaljreglering av tekniska anordningar. Planen har sin främsta funktion vid anläggning av nya områden och byggnader och är mindre användbar för att genomföra åtgärder i områden som redan är bebyggda. Hur dagvatten ska hanteras är en större fråga än vad som ryms inom plan- och bygglagen.

Vi föreslår därför att regeringen i den fortsatta översynen av reglerna för vattenverksamhet överväger att ta in utsläpp av dagvatten som en vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Eventuellt krävs även ändringar i lagen om allmänna vattentjänster så att va-huvudmannen kan föra vidare krav utifrån villkor i tillståndet till fastighetsägarna. En sådan förändring ger dels kommunen bättre verktyg för klimatanpassning av dagvattenhantering, dels tydliggör det ansvaret för utsläpp av dagvatten till nedströms liggande fastigheter.

Exploatering av jordbruksmark för bebyggelse och infrastruktur har stor påverkan på hydrologin och den hydrologiska regimen i vattendrag och jordbruksdiken nedströms. I bästa fall utjämnas flödet innan dagvattnet släpps ut. Det innebär visserligen att flödet begränsas vid normala regn men högflödena kommer oftare och det är större risk för högflöden under odlingssäsongen när risken för skador är störst. Vid ett skyfall blir magasinerna fulla så att flödesdämpningen uteblir. Problemen är störst i äldre bebyggelse men även moderna dagvattenanläggningar med så kallade tröga dagvattensystem har sämre förmåga att dämpa flöden än mera naturlig mark, särskilt vid exceptionell nederbörd.

Enligt 11 kap. 3 § 2 miljöbalken är vattenverksamhet bland annat

en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

Reglering av vattenflödet med en regleringsdamm är exempel på en vattenverksamhet som omfattas av den här bestämmelsen. Effekten av att exploatera mark och släppa ut dagvatten liknar effekten av vattenreglering. Utsläpp av dagvatten skulle därför passa väl in i systematiken för vattenverksamhet.

Förslag till regeringens fortsatta hantering

Jordbruksverket delar utredningens analys om behovet av ytterligare utredning och håller med om behovet av samverkan inom hela avrinningsområdet som experten Peter Sörngård för fram i sitt särskilda yttrande.

För att samverkan ska fungera är det viktigt att alla behov i avrinningsområdet vägs in. Framförallt gäller det behoven i de areella näringarna.

Det är också viktigt att ansvaret för avledning av vatten och skydd mot översvämning blir tydligare. Det handlar främst om kommunens ansvar för avledning av dagvatten vid skyfall och ansvaret för utsläpp av dagvatten till nedströms vattendrag och vattenanläggningar.

För att reglera kommunens ansvar för utsläpp av dagvatten bör regeringen överväga att ta in dagvatten som en vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken.

För att belysa behoven inom jordbruket är det viktigt att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning om översyn av regelverket för vattenverksamhet och markavvattning för att tillgodose behov inom de areella näringarna, i enlighet med bedömningen i nationell strategi och handlingsplan för klimatanpassning⁶.

Mot bakgrund av behovet att förtydliga kommunens ansvar bör regeringen överväga behovet att se över direktiven för Klimatanpassningsutredningen 2025. Regeringen behöver även överväga behovet av en bredare utredning som får till uppgift att knyta ihop förslagen i tidigare och nuvarande utredningar till en helhet.

Dricksvatten

Jordbruksverket avstår från att yttra sig över den här delen eftersom vi bedömer att förslagen inte har en direkt påverkan på jordbruket.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Tomas Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Olof Johansson, Anna Blomquist, Eva Johansson, Carin Hayer och Emmi Unnerfors deltagit.

Christina Nordin

Tomas Johansson

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

li.spn@regeringskansliet.se

⁶ Regeringens skrivelse 2023/24:97