

Bilaga 1 - Dagvattenhanteringen idag

Historiskt har avledande av dagvatten till skydd mot översvämning varit en kvittblivningsfråga där utmaningen har varit att på effektivaste sätt avleda nederbördsvatten till närmaste vattendrag eller sjö, utan hänsyn till aspekter såsom vattenkvalitet (Länsstyrelsen 2012). I denna bilaga beskrivs översiktligt dagvattenhanteringen i Sverige idag. Beskrivningen ger en bakgrund till de mer analytiska avsnitten i rapporten.

Aktörer

Dagvattenhanteringen berör hela samhället. Aktörer såsom kommuner, fastighetsägare och verksamhetsutövare påverkar och har ansvar för flödets storlek, innehåll och riktning inom ett avrinningsområde (SOU 2014:50, Naturvårdsverket 2017, SMED 2018). Kommunen har flera olika roller och ansvar i arbetet med dagvattenfrågor. Kommunen är ansvarig samhällsplanerare, tillsynsmyndighet, va-huvudman, markägare och verksamhetsutövare. Fastighetsägare och verksamhetsutövare har ansvar för omhändertagande av det regn som faller inom fastigheten och enskilda individer ansvarar för sitt beteende med påverkan på dagvatten.

Hantering av dagvatten

I urban miljö med hög andel hårdgjorda ytor, såsom bebyggelse inklusive gator och torg, handelsområden med stora parkeringsytor, allmänna vägar och industriområden, förhindras naturens egen förmåga att ta upp och fördröja regn. Ju större andel hårdgjorda ytor desto större blir flödestopparna och de totala dagvattenmängderna som behöver tas omhand och avledas. I urbana områden bedrivs aktiviteter och verksamheter som ger upphov till miljöskadliga ämnen som ansamlas på markytor. Dessa ämnen kan sköljas av vid regn och via dagvattnet transporteras till mottagande recipient (SMED 2019).

Negativ påverkan på människors hälsa eller miljö på grund av dagvatten beror på innehåll och mängd av farliga ämnen vilket i sin tur varierar väldigt mycket beroende av markanvändning. Dagvatten kan vara såväl akut som långsiktigt miljöskadligt. Samtidigt kan dagvatten vara rent som regnvatten, eller ha renats till en sådan kvalitet att vattnet med fördel kan infiltreras eller på annat sätt utnyttjas som en resurs. Att fördröja och infiltrera dagvatten är även en viktig del i att anpassa samhället till ett förändrat klimat.

Förtätning av urbana områden och pågående klimatförändring med ökad förekomst av kraftig nederbörd, ökar risken för översvämningsskador i samhället. I urbana områden är det ofta brist på större markytor där stora volymer dagvattnet kan hanteras. Om dagvatten inte förebyggs och fördröjs så nära källan och i så hög utsträckning som möjligt, innan avledande till mottagande vattenresurs, så finns risk för översvämningar och skador på mark, fastigheter och infrastruktur. Om förorenat dagvatten inte renas så släpps föroreningar ut i mottagande vattenresurs. Det finns sätt att förebygga risker för översvämningar i samhället och att skydda vattenkvaliteten i vattenresurser.

Initialt kan uppkomsten av dagvatten minimeras genom utformning av ny bebyggelse och vid val av tak och markmaterial. Dagvatten som uppkommit kan fördröjas, i flera steg om så behövs och om så är möjligt och lämpligt, innan överskottsvattnet avleds till en vattenresurs. Att infiltrera ett tillräckligt rent dagvatten är att använda vattnet som en resurs för grundvattenbildning. Exempel på naturbaserade lösningar, som utgår ifrån naturens förmåga att rena och fördröja dagvatten, är vegetationsklädda tak, olika typer av biofilter¹/växtbäddar, våtmarker anpassade för dagvatten, dränerande och fördröjande diken, svackdiken och öppna dagvattendammar (Svenskt Vatten 2016a). Naturbaserade lösningar bidrar med ekosystemtjänster. Tekniska anläggningar för att rena och fördröja dagvatten ska användas där det är det bästa valet. Exempel på tekniska anläggningar för rening av dagvatten är brunnsfilter, avancerade filtertekniker, kemisk fällning och tekniska sedimenteringsanläggningar. Tekniska fördröjningsmagasin i olika utformningar minimerar avledande av dagvatten och kan anläggas under markytan, där förutsättning för naturbaserade anläggningar saknas. Dessa anläggningar påverkar flödesmönster för både vattenmängd och föroreningsinnehåll (Svenskt Vatten 2016a).

Partikulärt bundna föroreningar som sedimenteras återfinns idag på botten av fördröjningsmagasin, dagvattendammar, på infiltrationsytor av olika slag, i diken eller ibland som sediment i ledningsnät. Hur väl olika typer av anläggningar fungerar på kort respektive lång sikt liksom risken för sekundär förorenings-spridning från sedimenten är till stora delar okänt. Studier har visat att rätt dimensionerade och underhållna dagvattendammar effektivt reducerar mängden föroreningar till recipienter. Trots denna avskiljning har det samtidigt visats att kvalitén hos utgående vatten ofta är dålig vilket medför risk för påverkan på vattenresursens ekosystem (Naturvårdsverket 2017).

Parallellt med det ökade miljömedvetandet kring dagvattnet, har ett intresse för de positiva mervärden som dagvattenlösningar kan skapa i boendemiljöer växt fram alltmer. Grönstrukturer och lösningar där naturen används som verktyg för att möta samhällsutmaningar benämns ofta som natur- eller ekosystembaserade lösningar. Dessa lösningar ses allt mer som ett viktigt redskap för att förebygga att dagvatten uppstår, för att rena dagvatten samt att bidra till att fördröja dagvatten så nära källan som möjligt. Förståelsen för att dagvattenhanteringen kan bidra till ett hållbart samhälle är avgörande för hur väl frågan hanteras i verkligheten (Naturvårdsverket 2017).

Lagstiftning gällande dagvatten

Avsnittet beskriver översiktligt lagstiftning som berör dagvatten. Förslag på författningsändringar som kan komma att införlivas i framtiden, beskrivs i skrivelsen då de inte är en beskrivning av nuläget.

Miljöbalken

I miljöbalken (MB) regleras hantering av dagvatten främst genom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB samt som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap MB med tillhörande förordningar om miljöfarlig verksamhet. Därutöver gäller även vissa andra av MB:s kapitel som t. ex MB:s tillsynsregler i 26 kap.

¹ Anläggningar där växter med ett underliggande filtermaterial renar och fördröjer dagvatten.

Enligt miljöbalkens portalparagraf i MB 1 kap. 1 § ska alla bestämmelser i balken syfta till att främja en hållbar utveckling. För att tolka uttrycket hållbar utveckling är de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen av stor betydelse. Av paragrafens andra stycke följer en punktlista för hur balken ska tillämpas för att uppnå en hållbar utveckling. Flera av dessa punkter är av betydelse för att få en hållbar dagvattenhantering. Bland annat enligt punkt ett ska människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter samt enligt punkt fem ska återanvändning och återvinning främjas för att uppnå ett kretslopp. Enligt 9 kap. MB är visst dagvatten att betrakta som avloppsvatten, om definitionen i 9 kap. 2 § är uppfylld. Dagvatten faller in under punkt tre. Enligt definition avses med avloppsvatten

1. Spillvatten eller annan flytande orenlighet
2. Vatten som används för kylning
3. Vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller
4. Vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

Viktigt att beakta är alltså att punkt tre enbart handlar om dagvattenhantering inom detaljplanelagt område, och det får inte vara fråga om avledningen för en viss eller vissa fastigheters räkning. Dagvattenhantering utanför en detaljplan eller avledande för en viss eller vissa fastigheters räkning räknas därmed normalt inte som miljöfarlig verksamhet under 9 kap, om det inte är fråga om så förorenat dagvatten så att det går att hänföra till flytande orenlighet med risk för människors hälsa och miljö. Däremot gäller miljöbalkens allmänna regler som t ex. miljöbalkens hänsynsregler även för sådant dagvatten som faller utanför definitionen.

Enligt 9 kap. 7 § ska avloppsvatten avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras. I 9 kap. MB regleras således dagvatten på samma sätt som spillvatten, vilket är en problematik i sig eftersom dagvattnets särart inte beaktats i lagstiftningen samt att dagvatten normalt inte innebär samma hälso- och miljöfara som spillvatten, se avsnitt 4.4.

FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR I MILJÖBALKEN FRÅN 1 JAN 2019

Från och med 1 jan 2019 gäller vissa författningsändringar som delvis också berör dagvatten i bland annat 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer (MKN) och i vattenförvaltningsförordningen. I de nya bestämmelserna har bland annat klargjorts vad ramdirektivet för vattens (2000/60/EG) icke-försämringskrav innebär i förhållande till enskilda projekt. Denna lagändring har bakgrund i den så kallade Weserdomen (mål C-461/13) från EU-domstolen. De nya bestämmelserna innebär bland annat att den skälighetsavvägning som ska göras enligt MB 2 kap. 7 § inte längre får tillämpas på MKN för yt- och grundvatten. Istället sker bedömningen enbart genom tillämpning av den materiella regeln i MB 5 kap 4 §, det vill säga enligt den bestämmelsen görs en bedömning av om ett nytt projekt innebär en otillåten försämring eller äventyrande av vattenstatusen och, om det är fråga om ett sådant äventyrande eller försämrande, kan

projektet inte tillåtas om det inte är möjligt att förhindra försämring eller äventyrande av MKN genom olika skyddsåtgärder.

Med de nya reglerna har alltså systematiken i miljöbalken omarbetats beträffande MKN för vatten och nu gäller skarpare regler för den ekologiska statusen. Den kemiska statusen var redan sedan tidigare att betrakta som gränsvärdesnormer enligt MB 5 kap. 2 § p.4

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Vissa avloppsanordningar har tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt 13–14 §, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Reglerna härstammar från den äldre hälsoskyddslagen som fanns innan miljöbalken trädde i kraft, och tar inte huvudsakligen sikte på dagvattenanläggningar, utan på spillvattenanordningar och andra liknande avloppsanordningar som kan innebära hälsofara. Dock innefattas dagvattenanläggningar i begreppet “andra anläggningar” som enligt 13 § andra stycket ska anmälas till kommunen.

Det innebär att även andra slags avloppsanläggningar, inklusive dagvattenanläggningar som omfattas av MB 9 kap., har anmälningsskyldighet till kommunen. Även om detta troligen inte var en uttrycklig avsikt från lagstiftarens sida när bestämmelserna överfördes från hälsoskyddslagen till miljöbalken (se domskäl i Mark- och miljööverdomstolens domar M 11218–16 och M 11222–16). Begreppet “olägenhet” i 9 kap. 7 § är hämtat från gamla hälsoskyddslagen och syftar på sanitära olägenheter för hälsan. Med olägenhet avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt. Störningar som är ringa eller helt tillfälliga omfattas inte (prop. 1997/98:45 del 2 sid. 109).

Det finns ett undantag från anmälningsskyldigheten i förordningens 15 §. Undantaget gäller för sådana avloppsanläggningar som enbart är avsedda att föra avloppsvatten till en allmän avloppsanläggning. Hur uttrycket ”enbart en allmän avloppsanläggning” förhåller sig till dagvattenanläggningar är tämligen oklart, eftersom omhändertagande av dagvatten nära källan bygger på att dagvattnet till viss del infiltreras/fördröjs och inte *enbart* släpps till en allmän avloppsanläggning. I den mån anmälningsskyldighet föreligger är det kommunen som tar emot en sådan anmälan. Den kommunala hälsoskyddsnämnden har även tillsyn enligt de allmänna bestämmelserna i miljöbalken för dagvattenhantering som *inte* faller under 9 kapitlet.

Miljö kvalitetsnormer för vatten

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) ställer krav på klassificering av yt- och grundvatten. För ytvatten bedöms både kemisk och ekologisk status medan för grundvatten bedöms endast den kemiska statusen. Ett antal ämnen har gränsvärden för kemisk status för ytvatten, vilket framgår av ett “dotterdirektiv” till ramdirektivet, 2008/105/EG (ändrat genom 2013/39/EU) och som genomförts i bilaga 6 i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.

Bestämmelser om MKN i yt- och grundvatten finns framförallt i 5 kap. MB och i vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Bedömningskriterier för statusklassificering

av ytvatten finns för ekologisk och kemisk status i en föreskrift från Havs- och Vattenmyndigheten (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Bedömningskriterier för grundvatten framgår av föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten, Sveriges Geologiska Undersökning föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.

I Sverige finns fem vattendistrikt, indelade efter avrinningsområden, inom varje distrikt är en länsstyrelse utsedd till vattenmyndighet vilken ansvarar för att klassificera status på utpekade vattenförekomster samt upprätta och följa upp åtgärds- och övervakningsprogram. Åtgärdsprogrammet ska innehålla uppgifter om den eller de MKN som ska följas samt vilka åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver göra för att kunna följa MKN. Det ska också framgå vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta nödvändiga åtgärder och när åtgärderna behöver vara genomförda. Vidare ska åtgärderna konsekvensanalysernas, effekten analyseras i förhållande till EU-reglerna (främst ramdirektivet) samt att det ska föreslås finansiering av åtgärderna. Innehållet i ett åtgärdsprogram ska enligt bestämmelser revideras minst en gång per åtgärds cykel, vilket betyder minst vart sjätte år. I slutet av varje sexårs cykel fastställs förvaltningsplaner, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för respektive distrikt. Åtgärdsprogrammet är den del av förvaltningsplanen.

Kommunerna har ansvar för åtta åtgärder i åtgärdsprogrammet. Bland annat så ska kommunerna upprätta och utveckla vatten- och avloppsvattenplaner för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna. Länsstyrelsen har i sin tur tolv åtgärder. Länsstyrelsen ska bland annat upprätta åtgärdsplaner med fokus på de vattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. De ska vägleda kommunerna vid översikts- och detaljplanering så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas och de ska, inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, kontrollera och följa upp att Trafikverket vidtar de åtgärder i det allmänna väg- och järnvägsnätet som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas (Vattenmyndigheterna 2019b).

Naturvårdsverket har ansvar för sju åtgärder i åtgärdsprogrammet för förvaltningscykeln 2016–2021 varav åtgärd sju handlar om dagvattens påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten. ”*Naturvårdsverket ska identifiera behovet av och föreslå eller utveckla förändrade eller nya styrmedel för dagvattenhantering, samt utarbeta tillsynsvägledning avseende dagvattenhantering till länsstyrelser och kommuner. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas*” (Vattenmyndigheterna 2019b).

Plan och bygglagen

Plan och bygglagen (PBL) är den lagstiftning som reglerar kommunens planering av mark via översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Kommunen har så kallat planmonopol vilket slås fast i PBL 1 kap. 2 §. Där framgår att fysisk planläggning enligt lagen är en kommunal angelägenhet. Vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är själva planläggningen, det vill säga befogenheten att anta planer samt att

bestämma huruvida planläggning ska komma till stånd eller inte. Däremot själva arbetet med att upprätta planförslag kan uppdras åt till exempel konsulter eller fastighetsägarna (Zeteo 2019-01-09, kommentar till Plan- och bygglagen m.m.).

Om bestämmelser i MB ska gälla vid prövningen av ärenden enligt en lag utanför balken måste detta anges särskilt i den lagen (SOU 1997:32 s. 232 f. samt prop. 1997/98:90 s. 149 och 157. PBL, som ligger utanför miljöbalken, hänvisar bara till vissa kapitel i miljöbalken som enligt 2 kap. PBL är "allmänna intressen". Det handlar om hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. MB, och miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB. Företråde ska ges till sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (PBL 2 kap 2 §). Planläggning ska också ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter (PBL 2 kap. 3 §).

Det krävs därmed särskilda bestämmelser i plan- och bygglagen i den utsträckning som regler i balken direkt ska tillämpas vid planläggning, prövning av lov eller vid andra ärenden enligt plan- och bygglagen (remissyttrande SKL, vattenmiljö och vattenkraft).

Detta innebär att enbart hänsynsreglerna i 2 kap. MB eller att styra mot en hållbar utveckling (MB 1:1) inte är sådana allmänna intressen som kan styra vad som får regleras i en detalj- eller översiktsplan. Däremot gäller självfallet hela miljöbalken som då ska tillämpas parallellt med PBL, exempelvis ifråga om vilka krav som kan ställas exempelvis i tillsyn eller i tillståndsprövningar enligt MB. Dock, om inte stöd finns i PBL för att reglera den önskvärda miljöåtgärden, kan inte planinstrumentet användas för att planlägga för exempelvis en mer hållbar dagvattenhantering. Likaså finns tveksamheter gällande gränsvärdesnormer genomslag i planprocessen (remissyttrande SKL, vattenmiljö och vattenkraft).

PBL har som följd av Nationella strategin för klimatanpassning (prop. 2017/18:163) nyligen ändrats ifråga om vad som ska framgå av en översiktsplan (PBL 3 kap. 5 §). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2018. I paragrafen har lagts till en ny punkt som innebär att det av översiktsplanen även ska framgå vad kommunen har för syn på risken för skador på den byggda miljön, som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade, samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Även ifråga om lovplikten har införts en ny bestämmelse som relaterar till ett förändrat klimat med större risk för översvämningar. Krav på marklov har införts för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet (PBL 9 kap. 12 §).

Länsstyrelsen får upphäva en detaljplan som inte är förenlig med 3–4 kap MB (riksintressena) eller med miljö kvalitetsnormerna (PBL 11 kap. 10–11 §§). Länsstyrelserna har således en tillsynsroll gentemot kommunerna för vissa delar av miljöbalken (det som är allmänna intressen enligt PBL), och kan alltså upphäva detaljplaner som inte anses förenliga med dessa intressen. Att länsstyrelsen upphäver planen är dock i praktiken ovanligt, eftersom kommunen i princip alltid rättar sig efter länsstyrelsens synpunkter i samrådsskedet. Upphävande av en detaljplan kan emellertid undantagsvis hända om inte kommunen har länsstyrelsen med sig under detaljplaneprocessen.

MKN:S PÅVERKAN PÅ DAGVATTENKVALITETEN OCH MÖJLIGHET ATT PLANLÄGGA

Bestämmelserna om MKN för yt- och grundvatten är ett kraftfullt juridiskt verktyg också i förhållande till dagvattenhantering, om MKN riskerar att försämrats på grund av dagvattenutsläpp i en vattenförekomst.

Ett viktigt instrument för kommunerna som ger möjlighet att nå olika miljökrav i ny bebyggelse är att använda planinstrumentet. Det är ofta för sent, alternativt ger sämre resultat, när marken väl är bebyggd och det råder brist på större ytor där dagvattnet kan hanteras. Som SKL framfört i remissyttrande till regeringens promemoria ”Vattenmiljö och vattenkraft” är det oklart hur PBL och möjligheter till planläggning förhåller sig till gränsvärdesnormers rättsverkan, som ju ska vara skarpa gränsvärden. När innehållet i dåvarande 16 kap. 5 § MB år 2010 fördes över till nuvarande 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB ändrades bestämmelsen i syfte att ge gränsvärdesnormer och andra typer av miljökvalitetsnormer olika rättsverkan (prop. 2009/10:184 s. 73 ff.). Dessa ändringar reflekterades dock inte i ÄPBL (den äldre PBL) och bestämmelserna fördes sedermera över till nya PBL oförändrade i sak (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 417) (SKL:s yttrande, författningsförslag Vattenmiljö och vattenkraft).

Enligt de nya reglerna definieras inte MKN för vatten som ”gränsvärdesnormer” (5 kap. 2 § p.4). Lagstiftarens avsikt är dock att ge dessa bestämmelser en starkare rättsverkan jämfört med andra slags MKN där skälighetsregeln i 2 kap. 7 § ska tillämpas. Sakfrågan i SKL:s påpekande om gränsvärdesnormers rättsverkan får därför bedömas vara densamma, även om inte MKN för vatten efter lagändringarna definieras som gränsvärdesnormer. Av prop. 2017/18:243 om Vattenmiljö och vattenkraft (sid 161) framgår att regeringen avser att tillsätta en utredning om hur miljökvalitetsnormerna ska hanteras inom ramen för plan- och byggprocessen.

Lagen om allmänna vattentjänster

Kommunernas skyldighet att bygga ut den kommunala va-anläggningen styrs av lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), även kallad vattentjänstlagen och LAV. Lagen innebär skyldigheter för kommunen, samt rättigheter för de fastigheter som ligger inom verksamhetsområdet att få ansluta till den kommunala va-anläggningen.

Enligt LAV är kommunen skyldig att tillgodose behov av säker dricksvattenförsörjning och avlopp för ett visst bestämt verksamhetsområde genom att tillskapa en allmän va-anläggning om sådan behöver ordnas i ett större sammanhang på grund av skydd för människors hälsa eller miljön (6 § LAV). Kommunens skyldighet att upprätta verksamhetsområde och anordna en allmän va-anläggning är kopplade till hälso-och miljöskyddet och har som ändamål att bereda bostadshus eller annan bebyggelse säker vattenförsörjning och avlopp.

VATTENTJÄNSTER ENLIGT LAV

I vattentjänsterna enligt LAV ingår att ordna dricksvattenförsörjning samt avleda spillvatten och dagvatten. Kommunens ansvar för anläggningen sträcker sig till den så kallade förbindelsepunkten som upprättas för varje fastighetsägare. Fastighetsägare inom verksamhetsområdet har rätt att, mot en avgift, få fastigheten ansluten via

förbindelsepunkten till den allmänna va-anläggningen. I LAV regleras innehåll i tjänsten, prissättning, förbindelsepunkt med mera.

Vattentjänsterna är knutna till vad som räknas som bebyggelse enligt LAV. Dit räknas inte bara byggnader och liknande, utan även tomtmark, gator och andra allmänna platser som finns i bebyggelseområdet. Enligt praxis kan vattentjänsterna tillgodose såväl vanliga hushållsändamål som de särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, t.ex. affärsverksamhet och industrier. Bland tjänsterna ingår, enligt praxis, produktion och distribution av vatten för bevattning av trädgårdsland och parkanläggningar inom bebyggelsen, men däremot inte bevattning av större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov (se prop. 2005/06:78 sid. 42).

INDUSTRIFASTIGHETERS RÄTT TILL ANSLUTNING TILL VA-NÄTET JÄMFÖRT MED HUSHÅLL INOM VERKSAMHETSOMRÅDET

För dagvatten finns ingen tydlig praxis om vilken vattenkvalitet eller kvantitet va-huvudmannen har skyldighet att ta emot. Däremot finns tydligare praxis för hushållsvatten och spillvatten, där en industri inte kan kräva andra volymer vatten eller en annan kvalitet än hushållen. Om dessa anläggningar behöver vatten av särskild kvalitet och har avlopp som kräver speciella anordningar eller mer långtgående rening än hushållsavloppet, får de själva genomföra de åtgärder som behövs för att det levererade vattnet skall få önskad beskaffenhet och för att avloppsvattnet skall kunna tas emot till den allmänna anläggningen, under normala villkor (prop. 2005/06:78 sid 42).

Kommunen har antagit bindande föreskrifter som gäller för alla anslutna fastigheter med bemyndigande i LAV. Dessa föreskrifter kallas ABVA (allmänna bestämmelser för vatten och avlopp). Den centrala branschorganisationen – Svenskt Vatten – tillhandahåller regelbundet till sina medlemsorganisationer (va- huvudmännen) vägledning med förslag på hur de kommunala bestämmelserna kan författas för att vara förenliga med LAV. Denna vägledning används i hög utsträckning av va-huvudmän med vissa mindre lokala justeringar. Det som Svenskt Vatten vägleder om blir därför branschpraxis och är sedan länge erkänt av överprövande myndigheter och domstolar.

VA-HUVUDMANNENS BÖR SÄKERSTÄLLA ATT DET VATTEN SOM TAS EMOT KAN RENAS PÅ ETT TILLFREDSSTÄLLANDE SÄTT

Enligt 10 § LAV ska en allmän anläggning anordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Va-huvudmannen behöver säkerställa att det finns tekniska förutsättningar hos va-huvudmannen att rena det förorenade dagvattnet som tas emot, för att inte va-huvudmannen själv ska få problem att leva upp till miljöbalkens krav i egenskap av verksamhetsutövare.

Bestämmelser i 21–22 §§ LAV reglerar vilka möjligheter som va-huvudmannen har att begränsa vilket avloppsvatten som måste tas emot. Följande står i 21 § LAV:

En fastighetsägare får inte använda en allmän va-anläggning på ett sätt som innebär:

- att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,
- att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning (t.ex miljöbalken) eller avtal, eller
- andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.

21 § LAV handlar i huvudsak om spillvatten, och det får, enligt Naturvårdsverkets mening, bedömas otydligt huruvida va-huvudmannen får begränsa föroreningar i dagvatten med stöd av 21 §, se vidare under avsnitt 4.5 om behov av tydligare lagstiftning.

MÖJLIGHET FÖR VA-HUVUDMANNEN ATT DIFFERENTIERA VATTENTAXAN

Som ett led i att skapa incitament för fastighetsägare inom ett verksamhetsområde för va att ta hand om sitt eget dagvatten har diskuterats möjligheten att differentiera va-taxan och erbjuda rabatt för de fastighetsägare som inte nyttjar va-huvudmannens tjänst att hantera dagvatten. Det finns juridiska gränser för hur stor rabatten i så fall kan tillåtas bli.

Bestämmelser om hur taxan ska sättas finns i LAV, och principen om självfinansiering gäller i likhet med den kommunala självkostnadsprincipen. Principen innebär att kommuner inte får tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster i vinstsyfte. Likaså gäller att va-kollektivet inte kan få högre avgifter än vad som beror på kostnaderna för drift och anläggning av den aktuella va-anläggningen. Det går heller inte att låta va-kollektivet betala för övriga samhällskostnader för sådan dagvattenhantering som inte direkt kan kopplas till va-anläggningen och det betalande kollektivet. Den totala kostnaden ska sedan fördelas på de avgiftsskyldiga. Huvudregeln anger att fördelningen ska ske utifrån vad som är skäligt och rättvist. En skälig och rättvis fördelning sker enligt den så kallade nyttoprincipen med en social kostnadsfördelning. Detta innebär att va-avgifterna i princip ska bestämmas med hänsyn till den huvudsakliga nytta som varje enskild fastighet har av va-anläggningen med viss schablonisering. Fastighetsägaren är inte skyldig att betala avgifter för andra tjänster än sådana som han eller hon faktiskt utnyttjar eller sådana som fastigheten kan anses behöva utnyttja vare sig de utnyttjas eller inte. Behovsprövningen ska göras utifrån objektiva grunder och i ett längre perspektiv (Svenskt Vatten 2019).

Vägledning och tillsyn

Olika myndigheter vägleder i olika frågor vid sidan av varandra, utifrån parallellt gällande lagar. Ett behov av myndighetsgemensam vägledning har identifierats inom dagvattenhantering, då MB, PBL och LAV måste dra åt samma håll för att en långsiktigt hållbar dagvattenhantering ska nås.

Vägledning enligt miljöbalken

Naturvårdsverkets vägledningsansvar utgår från dagvatten som avloppsvatten och/eller utgör miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket har identifierat ett behov av att utveckla området avseende vägledning till länsstyrelser och kommuner.

Vägledning sker idag i form av myndighetens medverkan på interna och externa konferenser och seminarier om dagvatten. Vägledning sker även löpande när frågor inkommer via telefon eller mail. Naturvårdsverket har under 2018 intensifierat den interna planeringen med fokus på dagvatten och vägledning.

Naturvårdsverket vägleder också om markavvattning samt även om t.ex. grön infrastruktur och ekosystemtjänster i stad och landsbygd där det finns tydliga kopplingar till dagvatten. I enlighet med förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete har Naturvårdsverket tagit fram en handlingsplan för myndighetens egna arbete med klimatanpassning. Enligt förordningen ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde, och inom ramen för sina uppdrag, initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Naturvårdsverkets handlingsplan inkluderar omkring 60 klimatanpassningsåtgärder som har prioriterats under de kommande tre åren och återspeglar hela myndighetens verksamhet. Åtgärderna handlar bland annat om arbete med dagvatten, ekosystemtjänster, naturbaserade lösningar, grön infrastruktur, våtmarker, förorenade områden samt väglednings- och utvecklingsarbete med koppling till miljöbalken.

Naturvårdsverket belyser behovet av klargöranden om tillämpningen av plan och bygglagen, vattentjänstlagen och miljöbalken, vilket är ett led i Naturvårdsverkets arbete för att tydligt vägleda mot en långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Utöver Naturvårdsverkets löpande vägledning har bl.a. Miljösamverkan i Stockholm (Miljösamverkan Stockholms Län 2014) tagit fram ett handläggarstöd för kommuner. Publikationen *Tillsyn av dagvatten* är avsedd att utgöra ett stöd för landets kommuner, för att bedriva en likvärdig tillsyn. Här beskrivs vilka krav som är rimligt att ställa på rening, hur egenkontroll på dagvatten bör bedrivas och vilka krav som i övrigt lämpligtvis ställs på verksamhetsutövaren. Här föreslås även hur tillsyn över små och stora väghållares utsläpp av trafikdagvatten ska bedrivas. Miljösamverkan i Stockholm har sammanställt lästips och checklistor till stöd för tillsyn av dagvatten. Bland lästipsen hänvisas även till Miljösamverkans arbete i andra delar av landet. I Västra Götaland har handläggarstöd tagits fram 2014, Miljösamverkan i Östergötland genomförde 2013 tillsyn över spridning av föroreningar via dagvatten med stöd av checklistor för användande vid dagvattentillsyn (2014). Här ges även tips till verksamhetsutövare i sin egenkontroll, dvs kontrollen av verksamhetens dagvattenhantering.

Miljösamverkan Sverige har även inom ramen för projektet Klimatanpassning i tillsyn tagit fram handläggarstöd för klimatanpassad prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden. I denna ingår stöd om vad som behöver inkluderas i prövning och tillsyn i samband med klimatförändringen och har bland annat koppling till dagvattenfrågor (Miljösamverkan Sverige, 2018). Ytterligare initiativ till stöd inom vägledning i dagvattenområdet pågår inom Miljösamverkan i delar av landet.

Tillsyn enligt miljöbalken

Vilken myndighet som har den operativa tillsynen för olika områden i miljöbalken framgår av (2011:13) miljötillsynsförordningen. Ansvaret för den operativa tillsynen av dagvatten ligger hos miljönämnden i respektive kommun eller i ett särskilt bildat

kommunförbund. Kommunerna handhar också anmälningssplikten av avloppsanläggningar enligt 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Då det finns tillstånd- eller anmälningsskrav för viss verksamhet utgår ofta tillsynen från de beslutade miljövillkor i tillståndet, respektive villkor i beslutet som tillsynsmyndigheten meddelar efter en anmälan. Om verksamheten inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskrav, utgår miljötillsynen från miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Enligt miljöbalkens tillsynsregler går det att ställa krav/förelägga samtliga verksamhetsutövare, om ett föreläggande är motiverat och proportionellt utifrån miljöbalkens krav. En verksamhetsutövare enligt MB:s definition är den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljö.

Samtliga verksamhetsutövare ska fortlöpande bedriva egenkontroll, dvs. planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga skador på hälsa eller miljön (MB 26 kap. 19 §). För vissa verksamheter, bl. a. de som har tillstånds- eller anmälningssplikt enligt 9 kap (miljöfarlig verksamhet), gäller dessutom en särskild förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. I denna förordning är det specificerat vilken egenkontroll som måste göras. Egenkontroll är en viktig del av det som ska presenteras för tillsynsmyndigheten när myndigheten gör tillsyn.

Va-huvudmän är verksamhetsutövare för den allmänna va-anläggningen, ofta utan egen rådighet över markytor. Som verksamhetsutövare träffas va-huvudmän, på samma sätt som andra verksamhetsutövare, av tillsyn enligt miljöbalken. Då det i hårt exploaterade områden råder brist på större ytor för att anlägga ytkrävande dagvattenanläggningar, behöver alla aktörer i samhället ta sitt ansvar för rening och fördröjning av dagvatten, innan anslutning till en allmän anläggning eller avledning till en vattenresurs. Det är därför viktigt att avgöra i ett enskilt fall vilket verksamhetsutövare/aktör som lämpligen ska vidta åtgärder, uppströms- eller nedströms för att förhindra stora flöden av dagvatten och förorenat dagvatten. Det är miljötillsynen som slutligen bedömer till vilken adressat som föreläggandet bör riktas. Detta avgörs i samband med den enskilda tillsynsinsatsen.

Va-huvudmannen måste också klargöra för miljötillsynen vilka förutsättningar som finns, och va-huvudmannen måste vara aktiv i sin roll att kontrollera vilka anläggningar som släpps på den kommunala va-nätet om dessa har dag- och spillvatten som avviker från normalt hushållsavlopp som anläggningen inte har kapacitet för.

Det kan i vissa fall vara svårt att härleda en särskild verksamhetsutövare till viss olägenhet samt att kräva åtgärder som är proportionella och ekonomiskt rimliga i förhållande till den skada som verksamhetsutövaren orsakar. Det finns i praxis stöd för att kunna se miljöpåverkan i ett större sammanhang och ställa krav på en verksamhet även om dess enskilda påverkan är relativt liten sett till den totala påverkan på miljön, MÖD 2006:27 och 2006:53 samt mål nr M 5802–16, M5910–16 och M 5911–16. Dessa ställningstaganden görs av tillsynsmyndigheten i den enskilda tillsynsinsatsen.

Vägledning och tillsyn av dagvatten enligt PBL

Boverket har, enligt instruktionen, ansvar att ge vägledning, följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Boverket ska även i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd. Detta innebär bl.a. att ta fram vägledning till kommuner och andra om hur dagvattenfrågor kan/bör hanteras utifrån plan- och bygglagen. Boverket har även i uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön, vilket inkluderar att bedriva främjande och vägledande arbete om de verktyg och processer som är relevanta för klimatanpassning av den byggda miljön.

Länsstyrelserna ska, enligt plan- och byggförordningen, ge tillsynsvägledning i länet genom att ge byggnadsnämnden råd och stöd i nämndens tillsynsarbete. De ska följa upp och utvärdera byggnadsnämndens tillsynsarbete. De ska även ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i plan- och byggfrågor, och byggnadsnämnden genom råd och stöd i dess tillsynsarbete. Länsstyrelsen tog under 2012 fram en länsstyrelsegemensam vägledning om klimatanpassning i fysisk planering där dagvattnets kvalitet och kvantitet hanteras sida vid sida och bland annat adresserar behovet av åtgärder ovan mark för att omhänderta dagvatten (Länsstyrelserna 2012). Länsstyrelsen ansvarar även för prövning/tillsyn av kommuners detaljplaner. Länsstyrelsen får upphäva en detaljplan som inte är förenlig med 3–4 kap MB (riksintressena) eller med miljökvalitetsnormerna (PBL 11 kap. 10–11 §§).

Kommunens byggnadsnämnd har tillsynsansvar för att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt PBL, dess föreskrifter och detaljplanebestämmelser. Tillsynen enligt PBL sköts av samma kommunala enhet som meddelar bygglov. Det finns, till skillnad mot i miljöbalken inte någon bestämmelse i PBL som ger rätt för byggnadsnämnden att ta ut avgift för sitt tillsynsarbete. De byggsanktionsavgifter som nämnden tar ut tillfaller däremot kommunen.²

Handlingsplaner, policys och verktyg

Arbete mot en mer långsiktig hantering av dagvatten, strategisk planering, utveckling och förvaltning av grön- och blåstruktur och vattenresurser sker bland annat genom olika typer av handlingsplaner, policys och verktyg på nationell, regional och lokal nivå. Detta avsnitt beskriver översiktligt denna bild med fokus på den kommunala planeringen av dagvattenfrågor.

² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/allmant-om-tillsyn/byggnadsnamndens-tillsynsansvar/

Nationella och regionala handlingsplaner

NATIONELLA OCH REGIONALA HANDLINGSPLANER FÖR KLIMATANPASSNING
Genom förordning om myndigheters klimatanpassningsarbete (SFS 2018:1428) regleras myndigheters arbete med klimatanpassning. Förordningen började gälla den 1 januari 2019 och berör 32 nationella myndigheter och samtliga 21 länsstyrelser. Myndigheterna ska enligt förordningen initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning inom sina ansvarsområden. I november 2018 hade 13 nationella myndigheter beslutat om handlingsplaner för klimatanpassning. Alla länsstyrelser presenterade handlingsplaner för klimatanpassning år 2014 (SMHI, 2018).

De nationella myndigheternas handlingsplaner ser olika ut, bland annat på grund av att ansvarsområden skiljer sig åt mellan myndigheter. Länsstyrelserna har i de regionala handlingsplanerna prioriterat och gjort inriktningar i sina handlingsplaner som avspeglar länens i många fall unika förutsättningar och regionala utmaningar. En syntes av åtgärdsförslag i länsstyrelsernas handlingsplaner visar att flera regionala handlingsplaner inkluderar dagvattenfrågor (SMHI 2015d). Några exempel på identifierade behov av åtgärder med koppling till en hållbar dagvattenhantering är:

- Förorda mångfunktionella ytor och öppna gröna dagvattenlösningar
- Utarbeta gemensamma riktlinjer och rekommendationer för dagvattenhantering i ett förändrat klimat
- Utse en samordnande myndighet för dagvattenfrågorna
- Utöka tillsyn av system och ledningar för dagvattenhantering
- Genomför kunskapshöjande insatser med avseende på hållbar dagvattenhantering

REGIONALA HANDLINGSPLANER FÖR GRÖN INFRASTRUKTUR

Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur är en viktig åtgärd i regeringens proposition En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop 2013/14:141). Länsstyrelserna fick i december 2014 i uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Naturvårdsverket har under 2015–2018 haft i uppdrag att koordinera arbetet med att utveckla en fungerande grön infrastruktur i svenska land-, vatten- och havsområden. Arbetet har skett i samarbete med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Boverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter och aktörer på lokal och regional nivå (Naturvårdsverket 2019b).

Ett syfte med de regionala handlingsplanerna är att ge underlag för ökad hänsyn till landskapsekologiska samband, ekosystemtjänster och behov av klimatanpassning vid fysisk planering men också som underlag till exempelvis handlingsplaner för klimatanpassning dagvattenstrategier och landskapsplanering i brukande och hållbar förvaltning av mark och vatten (Naturvårdsverket 2018b, SMHI 2018). Handlingsplanerna för grön infrastruktur är ett viktigt underlag inom fysisk planering men kan även användas som planeringsunderlag för skyfallsplaner, klimatanpassningsplaner och dagvattenstrategier (Naturvårdsverket 2018b, s 9).

Kommunal dagvattenplanering

KOMMUNENS ARBETE MED DAGVATTENPOLICYS OCH PLANERING

För att lyckas planera för en hållbar dagvattenhantering måste frågan komma in tidigt i planeringsprocessen (SOU 2017:42). Det är också viktigt med ett helhetsperspektiv för att skapa en hållbar dagvattenhantering. Det innebär att olika kommunala förvaltningar, och vissa fall även flera kommuner, behöver vara involverade i arbetet (Naturvårdsverket 2017). Ett av kommunens viktigaste strategiska planeringsverktyg är den kommunala översiktsplaneringen. Översiktsplanen är inte rättsligt bindande, men den spelar en viktig roll som vägledning för detaljplaneringen. Ställningstagandena i översiktsplanen är vägledande för kommunens beslut när det gäller detaljplaner, planbesked, bygglov och andra tillståndsprövningar (Naturvårdsverket 2015c). För dagvattenhanteringen kan det handla om att sätta övergripande mål, att ange generella principer, göra avvägningar gentemot bebyggelseintressen samt att definiera eventuellt behov av ett mer detaljerat underlag för olika delområden.

Som underlag till översikts- och detaljplaneringen kan kommunerna välja att ta fram va-planer, policys, program, och handledningar. En kommunal va-plan är ett styrdokument som beskriver hur va-försörjningen ska ordnas i hela kommunen, både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. En va-plan bör, enligt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, motsvara en ”vatten- och avloppsvattenplan” enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. En va-plan bör tas fram genom ett förvaltningsövergripande arbete och vara väl politiskt förankrad. Den ska innehålla en beskrivning av va-försörjningen och dess påverkan på vattenstatus.

En dagvattenpolicy beskriver den politiskt beslutade viljeyttringen med principer för prioriteringar mellan åtgärder och mellan geografiska områden. En dagvattenpolicy vägleder inför beslut och finansiering av åtgärder.

En dagvattenstrategi tas fram med syftet att skapa en enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i samhällsplaneringen samt för drift och underhåll. En viktig del av en dagvattenstrategi är att tydliggöra ansvar och roller för dagvattenhanteringen, både inom och utom kommunen (Havs- och vattenmyndigheten 2014). En dagvattenstrategi krävs inte enligt lag och dokumentet är inte juridiskt bindande. Däremot kan den spela en viktig roll för att underlätta arbetet med dagvattenfrågor och motverka risk för fragmentering mellan olika förvaltningar. Med en dagvattenstrategi som är framtagen i bred samverkan skapas förutsättningar för en hållbar dagvattenhantering avseende på både vattenkvalitet och översvämningsrisker. Hänsyn till ett förändrat klimat, med ökad nederbörd och kraftiga skyfall, är en kommunal angelägenhet som allt mer hanteras inom både översiktsplaner och va-planer (MSB 2015, MSB 2017).

Kommunen har som planläggande myndighet ansvar för att marken som planläggs ska vara lämplig för ändamålet. I ansvaret ingår bland annat höjdsättning av mark och bebyggelse för att minimera risken för översvämnningar. I detaljplaneringen av ett område har kommunen möjligheter att skapa förutsättningar för dagvattenhantering, bland annat genom att reservera mark för dagvattenhantering till skydd för skyfall och bestämma i vilken utsträckning markytan ska vara genomsläpplig för vatten. Det finns också möjligheter att reglera markens höjdläge för att styra vattnets vägar och exempelvis leda det till utvalda översvämningsytor (Regeringen 2018a).

I varje kommun finns, som beskrivits under kapitel 3, avsnitt *Skydda samhället vid kraftiga skyfall*, en va-huvudman som vanligtvis ansvarar för att kunna leda bort ett regn med återkomsttid på 10, 20 eller 30 år. Kraftigare nederbörd än vad ledningsnätet dimensionerats för har kommunen ansvar för att avleda på ett säkert sätt ovan marknivå. Vid ny detaljplanering kan det ske genom utformning av bebyggelsen, t.ex. genom höjdsättning av mark och bebyggelse.

Klimatanpassningsstrategi (även kallas klimatanpassningsplan) kan också vara ett styrdokument där kommunens strategi för översvämningssäkring formuleras, vilket en del kommuner har arbetat med att ta fram. Handlingsplanerna skiljer sig åt beroende på bland annat regionala och lokala förutsättningar men de kommunala planerna berör bland annat behov av naturbaserade lösningar som metoder för klimatanpassning (SOU 2018:34, SMHI, 2018). Klimatanpassningsplanen kan vara ett separat dokument eller ett integrerat perspektiv i andra styrdokument såsom exempelvis översiktsplan, risk- och sårbarhetsanalys och va-plan (Naturvårdsverket 2017).

EKOSYSTEMTJÄNSTER OCH NATURBASERADE LÖSNINGAR I PLANERING

Att planera för naturbaserade lösningar som utgår från naturens förmåga att hantera dagvatten är ett verktyg som kan användas för att minska översvämningrisker i staden samtidigt som flera ekosystemtjänster genereras (Thoni et al 2017). Dagvattenrening och dagvattenreducering är exempel på ekosystemtjänster vi får av naturen. För att ekosystemen skall kunna producera tjänster för dagvattenhantering inom ett planområde krävs att tillräckligt med icke hårdgjord mark finns kvar. Detaljplanens syfte kan vara ett instrument för att säkerställa att mark för lokalt omhändertagande av dagvatten reserveras i planen. Här kan andra behov än bostadsbyggande anges. Uttrycker planens syfte ett behov av olika ekosystemtjänster kan detta underlätta motiveringen av planbestämmelserna och underlätta för bygglovshandläggare att se sammanhanget. Möjligheten att ställa krav på en viss fysisk eller biologisk funktion skulle kunna vara en framgångsfaktor. Detta för att planprocesser kan ta lång tid och för att detaljplaner inte ska låsas fast i en specifik lösning, men också för att säkerställa funktionen (exempelvis lokalt omhändertagande) snarare än en viss konkret utformning.³

Boverkets sammanställning från 2012 att det finns en stor variation hos kommunerna avseende utformningen av planeringsunderlag och antalet dokument som hanterar frågan om grönstrukturer så som parkplaner och trädplaner, medan vissa kommuner har tagit ett större grepp genom en grönplan eller ett grönstrukturprogram (Boverket 2012).

Grönytefaktorn – ett planeringsredskap för vegetation och vatten i byggd miljö

Grönytefaktorn är ett planeringsredskap som används för att säkerställa en viss mängd vegetation eller vatten i en byggd miljö både på kvartersmark och på allmän plats (Boverket 2019). Grönytefaktorn mäter hur ekosystemtjänster produceras av naturens gröna och blå miljöer. Flera kommuner i Sverige använder grönytefaktorn och får stöd av detta verktyg för att utforma ytor så att de bidrar till olika nyttor såsom bland annat omhändertagande av dagvatten (SMHI 2018).

³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-omPBL/teman/ekosystemtjanster/metod/dp/syfte/>
hämtad 2019-01-09

SAMVERKAN MELLAN NATURBASERADE OCH MER TEKNISKA LÖSNINGAR

För att få bättre underlag till det lokala arbetet med dagvattenhantering för att hantera förtätning och ett mer nederbördsrikt klimat pågår även arbete med att utveckla systemlösningar där naturbaserade lösningar och mer tekniska lösningar samverkar för att skapa bättre integration mellan hårdgjorda grå ytor och det gröna och blå i städerna.

Nationella strategier och utredningar

Syftet med avsnittet är att beskriva nationella strategier och utredningar som kopplar till dagvatten. Avsnittet återger även Naturvårdsverkets yttranden.

Nationell strategi för klimatanpassning

Den nationella strategi för klimatanpassning (prop. 2017/18:163) som antogs 2018 syftar till att stärka det långsiktiga klimatanpassningsarbetet i Sverige och den nationella samordningen av klimatanpassning (Regeringen 2018a). Strategin pekar ut ett antal särskilt angelägna områden för det fortsatta arbetet med klimatanpassning. Ett av dessa områden är översvämningar som hotar samhällen, infrastruktur och företag. I strategin nämns bland annat dagvattenhantering och att i princip alla kommuner är utsatta för risk för översvämning av skyfall. Hur det ser ut i det enskilda fallet beror på stadens täthet, topografi, dagvattenhantering och andel grönytor. Nationella strategin fastslår också att nationella myndigheter ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning inom sitt område bland annat genom att ta fram handlingsplaner. Genom den nationella strategin får även Boverket i uppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den bebyggda miljön (Regeringen 2018b). I uppdraget ingår att Boverket ska stödja kommunerna i deras arbete med klimatanpassning av den byggda miljön. I detta ingår bland annat att identifiera behov av underlag och vägledning för klimatanpassning av ny och befintlig bebyggelse.

Strategi för levande städer

I april 2018 antogs strategin Levande städer som uttrycker regeringens politik för hållbar stadsutveckling. Syftet med strategin är att ”stärka kommunernas förutsättningar för att utveckla gröna, hälsosamma och trygga städer där människor möts och innovationer skapas. Städer behöver utvecklas så att alla dimensioner av hållbar utveckling – miljömässiga, ekonomiska och sociala – tas till vara. I städerna finns möjligheter att klara många av klimat- och miljöutmaningarna, och arbetet för en hållbar stadsutveckling är viktigt för att uppnå miljömålen.” Strategin innehåller övergripande mål för hållbara städer och nya etappmål i miljömålssystemet tillsammans med prioriteringar och nya insatser med tyngdpunkt på miljömässigt hållbar stadsutveckling. Strategin bidrar till att nå de nationella miljömålen liksom nationella mål inom andra politikområden. Den bidrar även till att nå FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030, särskilt till mål 11 om hållbara städer, samt till FN:s New Urban Agenda och EU:s urbana agenda. Regeringen vill stärka kommunernas förutsättningar för att utveckla gröna, hälsosamma och trygga städer där människor möts och innovationer skapas. Ett övergripande mål för hållbara städer har formulerats: ”Hållbara städer är inkluderande och tillgängliga stadsmiljöer som erbjuder alla människor en attraktiv och grön livsmiljö. Närhet gör att det är enkelt att leva sitt vardagsliv och ta sig fram med hållbara transporter, som t.ex. gång och cykel. Helhetssyn i planeringen tillsammans

med smarta lösningar bidrar till städer där människor kan leva klimatsmart, hälsosamt och tryggt.”

Klimatanpassningsutredningen

Klimatanpassningsutredningens (SOU 2017:42) syfte var att analysera hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan stat, landsting, kommun och enskilda samt peka ut eventuella juridiska hinder för en effektiv klimatanpassning av planerad markanvändning och bebyggd miljö. Dagvatten ingår som en del i utredningen. Utredningen presenterar flera förslag som syftar till att främja en klimatanpassad och mer hållbar dagvattenhantering. Naturvårdsverket tillstyrkte flera av de förslag som utredningen föreslog (Naturvårdsverket 2017b), men hänvisade samtidigt till vårt under denna tid pågående regeringsuppdrag om att analysera kunskapsläget för dagvattenproblematiken. I regeringsuppdraget framhöll vi att föroreningsperspektivet bör integreras i klimatanpassningsutredningens förslag om att samla vägledningen kring dagvatten och även i förslaget om krav på analys och strategi för dagvattenfrågor i översiktsplanen (Naturvårdsverket 2017). Genom den nationella strategin för klimatanpassning realiserades ett antal av förslagen i Klimatanpassningsutredningen, se ovan i avsnitt ovan om Plan och bygglag samt om Tillsynsvägledning och tillsyn av dagvattenåtgärder enligt PBL.

Utredningen om hållbara vattentjänster

I en nyligen genomförd statlig utredning, SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster, föreslogs bland annat lättnader i kommunens skyldigheter att anordna en allmän va-anläggning. Utredningen föreslår att det ska fogas till ett nytt stycke till 6 § LAV som innebär att det vid bedömning av behovet av en vattentjänst även ska tas särskild hänsyn till möjligheten att på ett annat sätt uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön. Utredningens uppdrag var bland annat att utreda en sådan lättnad i kommunernas ansvar.

Utredningens förslag har relativt nyligen remitterats (hösten 2018) och ännu inte lett till lagstiftningsförändringar. I Naturvårdsverkets yttrande anfördes bl. a. att det saknas en vägledande myndighet för LAV och att Naturvårdsverket skulle kunna ta den rollen. Att det finns en vägledande myndighet är bl. a. viktigt för utveckling av lagstiftningen, samt att det blir en tydligare och mer enhetlig operativ tillsyn. Svenskt Vatten ger i någon mån denna vägledning, men är ingen myndighet.

I utredningen föreslogs också att Naturvårdsverket skulle inrätta en plattform för myndighetssamordning i dessa frågor, vilket Naturvårdsverket var positiv till. HaV föreslogs i utredningen få ett särskilt ansvar för 6 § när det gäller vägledning gentemot länsstyrelserna att bedöma när kommunerna måste ordna en allmän va-anläggning jämfört med när behoven kan uppfyllas av en enskild anläggning. Naturvårdsverket ställde sig positiv till detta.

Utredningen om ekologisk kompensation

I SOU 2017:34 om ekologisk kompensation har förslag lämnats på ändringar i PBL som ska ge möjlighet för kommunen att vid planläggning vidta åtgärder som syftar till ekologisk kompensation. Bland annat föreslås i PBL en utvidgad syftesparagraf i 2 kap PBL samt ändringar i 4 kap PBL, det kapitel som reglerar vilka krav som kommunen får

ställa i en detaljplan. Enligt utredningen bör det i 2 kap. tydliggöras vikten av ekologiskt funktionella landskap samt att kopplingen bör stärkas i planeringsarbetet mellan grön infrastruktur och lämpliga kompensationsåtgärder. Förslag på ändringar i 4 kap. PBL syftar till att ge lagstöd för att kunna ställa konkreta krav på kompensationsåtgärder i framförallt planbestämmelserna i detaljplanen för genomförande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt kunna ställa krav på kompensationsåtgärder i bygglov, startbesked eller slutbesked för åtgärder som innebär väsentligt ändrad markanvändning. Utredningen kommer fram till att som PBL ser ut idag finns det troligen inte lagstöd för att i en detaljplan ta in bestämmelser som handlar om att motverka förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster (SOU 2017:34 s 198 ff).

Betänkandet remitterades nyligen (hösten 2018) och förslagen har ännu inte genomförts i lagstiftningen. Naturvårdsverket stödjer förslagen som skulle innebära bättre integrering mellan MB och PBL. Även Boverket, expertmyndighet för PBL, är i remissomgången positiva till utredningens lagförslag som enligt Boverket skulle innebära större möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation i samband med samhällsplanering och byggande. Dock ser Boverket vissa inbyggda svårigheter och brister att reglera detsamma med stöd av PBL.

Naturvårdsverkets arbete på uppdrag av regeringen som kopplar till dagvatten

Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2017 så fick myndigheten i uppdrag att analysera kunskapsläget kring dagvattenproblematiken. Rapporten *Analys av kunskapsläget för dagvattenproblematiken* är en översiktlig sammanställning av miljöpåverkan, beskrivning av problemområden samt förslag till fortsatt arbete i enlighet med regeringsuppdraget.

Kopplingar till klimatanpassning och andra synergier och eventuella målkonflikter integrerades i redovisningen. De områden som beskrevs och analyserades i redovisningen var följande:

- Samhällsplanering
- Lagstiftning (inklusive tillsyn och vägledning)
- Rening av dagvatten
- Svårigheter att mäta föroreningar
- Föroreningars uppkomst

Utifrån den analys som genomfördes lämnade Naturvårdsverket ett antal förslag om steg på vägen för fortsatt arbete till regeringen.

Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om mikroplast

Regeringen har i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2018 (dnr M2017/03180/S m.fl.) gett myndigheten i uppdrag att fortsätta arbetet med att identifiera och åtgärda viktigare källor till utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön i Sverige, med utgångspunkt från tidigare uppdrag (dnr M2015/2928/Ke). Naturvårdsverket kommer i detta arbete:

- Överväga olika verktyg för riskhantering som t.ex. stöd till upphandlande myndigheter, ändringar i föreskrifter och vägledningar, skärpt tillsyn och dialog med berörda branscher.
- Analysera olika alternativ till reglering av utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön. Konstgräsplaner och andra utomhusanläggningar för lek och idrott där det finns risk för utsläpp av mikroplaster ska ingå i analysen. För dessa planer och anläggningar ska analysen dels omfatta förutsättningar för författningsförslag för reglering av utsläpp, inklusive krav för anläggning och skötsel och dels om de skulle kunna utgöra en miljöfarlig verksamhet med anmälnings- eller tillståndsplikt. Förslagen som tas fram grundar sig på samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Uppdraget ska redovisas senast 31 maj 2019

Bidrag stadsinnovationer

Naturvårdsverket har satsat 68 miljoner kronor till projektering, förstudier och annan planering som ökar användningen av spetstekniker och avancerade systemlösningar i stadsmiljöer. Stödet har omfattat fem utlysningar, den sista hösten 2018. Drygt 50 projekt har fått stöd. Samtliga projekt ska vara slutförda juli 2019.

Stöd har kunnat sökas av juridiska personer som till exempel landsting, kommuner, aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, organisationer, bostadsrättsföreningar, ideella föreningar, ekonomiska föreningar, universitet, högskolor och stiftelser. Stöd söks för projektering, förstudier och planering för hållbar stadsutveckling med fokus på användning av spetstekniker och avancerade systemlösningar. Projekten ska alltså leda till åtgärder och investeringar i Sverige där man använder sig av innovativ teknik. Stödet är en del av regeringens satsning på klimatåtgärder. Det utlyses av Naturvårdsverket i samverkan med Boverket och Energimyndigheten.

Några exempel på projekt som fått stöd:

- Region Skåne har fått bidrag under 2018 för projektering av cirkulär vattenhushållning på Malmö sjukhusområde.
- Urbio AB har fått stöd för ett projekt som syftar till att stärka två bostadsområden med naturliga och artificiella översvämningsskydd.
- Ekologigruppen Ekoplan AB har fått stöd för sitt projekt om en testbädd för hållbar dagvattenhantering. Det är en yta som rymmer tre lager av funktioner; dagvattenhantering, biodiversitet och sociala aktiviteter.

Statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön

Under 2018 så delade Naturvårdsverket ut drygt 10 miljoner kronor i bidrag till åtgärder för att minska utsläpp av mikroplaster och andra föroreningar via dagvatten. De beviljade ansökningarna avser minskad spridning av mikroplast och andra dagvattenföroreningar från konstgräsplaner, industriområden, handelsplatser, bostadsområden, stora hårdgjorda parkeringsytor och från trafikdagvatten. Insatserna bidrar förutom till en renare vattenmiljö, även till en ökad kunskapsspridning lokalt som kan förmedlas vidare regionalt och nationellt. Syftet med utlysningen är att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Giffri miljö, Levande sjöar och vattendrag samt Grundvatten av god kvalitet. En ny utlysning av bidrag, enligt Förordning (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av

mikroplaster till vattenmiljön, har givits i uppdrag åt Naturvårdsverket i regleringsbrevet för 2019.

Fördjupad utvärdering 2019

Inom ramen för fördjupad utvärdering 2019 föreslår Naturvårdsverket att regeringen uppdrar åt Miljömålsberedningen eller lämpliga myndigheter att utreda och föreslå etappmål inom flera olika områden, bl.a. följande med anknytning till dagvatten:

Minskade utsläpp av förorenade ämnen behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska nås. Inriktningen bör vara att de kommuner som har vattenförekomster med betydande påverkan från urban markanvändning senast år 2021 ska kartlägga och ta fram handlingsplaner för att minska påverkan, med utgångspunkt i vatten-förekomstens avrinningsområde (Naturvårdsverket, 2019a).

I slutrapporten om fördjupad utvärdering 2019 beskrivs att myndigheterna som samverkat kommit fram till att lagstiftningen kring bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i samhällsplaneringen bedöms räcka men att vägledning behöver stärkas. Med anledning av det förslag om en statlig utredning om dagvatten som Naturvårdsverket lägger fram i föreliggande rapport, med hänvisning till att regelverket är otydligt, ska förtydligas att samverkande myndigheter inom FU19 beskriver området hushållning med mark och vatten i samhällsplaneringen i stort, där bristerna finns i tillämpningen snarare än i lagstiftningen. Vad gäller just dagvattenfrågorna specifikt är situationen en annan vilket framgår såväl i tidigare (Naturvårdsverket, 2017) som i aktuellt regleringsuppdrag.