

2017-10-13

Ert dnr:
M2017/01639/R

Avdelningen för juridik
Anna Marcusson
Johan Larsson

Miljö- och energidepartementet
10333 STOCKHOLM

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Tove Göthner
Andreas Hagnell

Ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställer sig tveksamt till förslaget i promemorian om skyldighet för alla verksamheter för produktion av vattenkraftsel att ha tillstånd som inte är äldre än 20 år.
- SKL instämmer i att det är viktigt att överväganden avseende miljö- och energintressena görs på nationell nivå. SKL delar därför uppfattningen att en nationell plan för moderna miljövillkor behövs och tillstyrker att en sådan tas fram, men anser att förslaget behöver bearbetas så att det tydliggörs att hänsyn även kan tas till lokala och regionala aspekter.
- SKL tillstyrker att den s.k. båtnadsregeln tas bort.
- SKL tillstyrker att rättskraft för äldre tillstånd bara ska gälla för de frågor som uttryckligen har prövats beslutet.
- SKL avstyrker att möjligheten till lagligförklaring för vattenkraftverk och dammar för vattenkraftsel tas bort.
- SKL avstyrker den föreslagna stoppregeln i 5 kap. 3 miljöbalken (MB) och undantaget i vattenförvaltningsförordningen (VFF), den föreslagna regleringen riskerar omotiverat försvåra, fördyra, och i vissa fall omöjliggöra t.ex. detaljplaner för bostadsbyggande. SKL föreslår istället en annan författningslösning i MB respektive plan- och bygglagen (PBL) för att tillgodose kraven i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), RVD.
- SKL vill särskilt peka på paradoxen att avloppsdirektivet (91/71/EEG):s krav på uppförande av reningsverk kan hindras av RVD och dess implementering.
- SKL föreslår att det i VFF införs en möjlighet att anta lokala åtgärdsprogram.
- SKL avstyrker förslaget till specialreglering vid omprövade och förnyade tillstånd
- SKL avstyrker förslaget om överprövning av kommunala beslut.
- SKL tillstyrker att det införs en skyldighet för mark- och miljödomstolen att i vissa fall inhämta yttrande från vattenmyndigheten.
- SKL tillstyrker förslaget att krav på miljörapport även bör kunna gälla för vattenverksamheter.
- SKL avstyrker förslaget till förtydligande av när åtgärder får vidtas i nationalälvarna.
- SKL avstyrker förslaget att direktivets undantag i art. 4.7 RVD implementeras på förordningsnivå och förordar istället att bestämmelsen införs i MB i enlighet med SKL:s redovisade författningsförslag.

- SKL tillstyrker att vattenmyndigheterna *ska* utnyttja direktivets undantagsbestämmelser och bl.a. förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade. SKL vill att dessa bestämmelser ska ges en utformning som beaktar samhällsnytta, inbegripet miljönytta.

Förbundets ställningstagande

Allmänt

SKL har ställt sig positivt till Energiöverenskommelsens mål om 100 procent förnybar energi och 50 procent energieffektivisering samt övergripande förslag till justerade, främst ekonomiska, styrmedel. Tydliga nationella mål och strategier ger stöd för lokala mål och arbete i kommuner, landsting och regioner utifrån deras egna förutsättningar. Överenskommelsen ger mer långsiktiga förutsättningar för förnybar energi, kärnkraft och energieffektivisering. Energiöverenskommelsen innebär även att Sverige ska leva upp till kraven i ramdirektivet för vatten, införa moderna miljötillstånd för vattenkraften, utforma reglerna för vattenkraft så att de inte blir onödigt betungande eller kostsamma i förhållande till miljönyttan och att utbyggnaden av vattenkraften ska ske genom utbyggnad av befintliga verk. SKL anser att intressekonflikter kring förnybar energi, såsom natur- och fiskehänsyn vid översynen av vattendomar, behöver hanteras för konstruktiva lösningar. Det är angeläget att regelverket utformas för att möjliggöra detta.

SKL har tidigare riktat kritik mot den svenska implementeringen av RVD med dotterdirektiv. Förbundet vidhåller att systemet för miljö kvalitetsnormer behöver reformeras på ett genomgripande sätt. Det arbetet bör påbörjas snarast.

SKL lämnar i det följande synpunkter på de förslag i promemorian som vi bedömt närmast vara av intresse för kommuner, landsting och regioner. SKL föreslår i vissa delar alternativa författningslösningar.

10.1 Skyldighet att ha moderna miljövillkor

I promemorian föreslås att alla vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel ska förses med och upprätthålla moderna miljövillkor. Det innebär att sådana verksamheter ska ha ett tillstånd med villkor som inte är äldre än 20 år, om inte en annan tid har fastställts i domen.

SKL instämmer i att bestämmelserna i MB och EU:s regelverk måste få genomslag även på vattenverksamheter. De nya kraven måste dock hanteras på ett sätt som inte lamslår provningssystemet. Det är därför angeläget att mark- och miljödomstolarna tillförs resurser så provningar och omprovningar av verksamheter inte får negativ påverkan på handläggningstiden för andra ärenden, t.ex. överklagade beslut om detaljplaner. Men man kan också ställa sig frågan om det är rimligt att alla äldre vattenverksamheter med koppling till produktion av vattenkraftsel – framförallt småskalig

vattenkraft – obligatoriskt måste prövas eller omprövas. Det underlättar för tillsynsmyndigheten, men riskerar att medföra en onödig belastning på prövningssystemet och orsaka innehavarna av anläggningarna onödiga kostnader.

SKL anser vidare att det inte tillräckligt klarlagts i promemorian vad skyldigheten att ha moderna miljövillkor kommer innebära för enskilda vattenkraftsverksamheter och för de kommuner där dessa är belägna. Eftersom de slutliga effekterna är beroende av planen för hur de moderna miljövillkoren ska genomföras kan effekterna inte helt förutses. SKL anser att det är angeläget att kunna bevara småskaliga vattenkraftverk och dammar som funnits länge, både av kulturskäl och för önskvärd kraftproduktion.

SKL håller självklart med om att verksamheterna ska ha relevanta tillstånd. När moderna miljövillkor väl fastställts för en verksamhet menar SKL att det bör vara tillräckligt med att dessa kan omprövas inom ramen för befintligt system. Det förefaller vara en överloppsgärning att ha särskilda bestämmelser som kräver omprövning minst vart 20 år.

SKL ställer sig därför tveksamt till förslaget i promemorian om skyldighet för alla verksamheter för produktion av vattenkraftsel att ha tillstånd som inte är äldre än 20 år.

10.2 Nationell plan för moderna miljövillkor

I promemorian föreslås en nationell plan för uppdatering till moderna miljövillkor. Detta mot bakgrund av att energiöverenskommelsen tagit fasta på att uppdateringen till moderna miljövillkor ska ske så att en nationell avvägning mellan miljöförbättrande åtgärder och tillgång till vattenkraftsel får genomslag i de enskilda prövningarna.

SKL instämmer i att det är viktigt att överväganden avseende miljö- och energiintressena görs på nationell nivå. SKL vill dock understryka att kommunerna – även i andra roller än som vattenkraftsproducenter – berörs av många vattenkraftsverksamheter och därmed både av modernisering eller utrivning av sådana. SKL anser därför att det är viktigt att det finns utrymme för att beakta även regionala och lokala aspekter vid sidan av det nationella övervägandet. En anläggning som vid en nationell avvägning avseende miljöintresse och energiproduktion skulle kunna bli aktuell för utrivning kan ha stor betydelse lokalt från t.ex. säkerhets-, kulturmiljö- eller planeringsperspektiv. Exempelvis kan omkringliggande mark ha anpassats eller planlagts med hänsyn till anläggningen i fråga. Sådana förhållanden måste också kunna vägas in.

Kommunerna kan bidra med information om vattenkraftanläggningars påverkan och funktion i flera avseenden utöver sådana aspekter som behandlas i den nationella planen. Det är därför av största vikt att kommunen, som ansvarar för den fysiska planeringen enligt PBL, får yttra sig över berörda vattenkraftanläggningars betydelse från lokal och regional synpunkt.

SKL anser vidare att kopplingen till det kommunala ansvaret enligt lagen (1977:1439) om kommunal energiplanering att planera för främjande av hushållningen med energi samt att verka för en säker och tillräcklig energitillförsel behöver klargöras.

SKL delar dock sammanfattningsvis uppfattningen att en nationell plan för moderna miljövillkor behövs och tillstyrker att en sådan tas fram, men anser att förslaget behöver bearbetas så att det tydliggörs att hänsyn även kan tas till lokala och regionala aspekter.

10.3 Omprövning för moderna miljövillkor och vissa andra vattenkraftsrelaterade förslag

Ett tillstånd till vattenverksamhet eller vattenanläggning har rättskraft avseende de frågor som prövats i tillståndet. För att ändra förutsättningarna för anläggningens utformning eller verksamhet krävs antingen att ett nytt tillstånd söks, eller att verksamheten omprövas.

Förslaget i promemorian innebär att den som bedriver en vattenverksamhet som är, eller har varit, avsedd för kraftproduktion ska vara skyldig att ansöka om omprövning för moderna miljövillkor. Om verksamhetsutövaren begär det, eller om det inte går att förena verksamheten med sådana villkor som behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska följas, ska tillståndet återkallas och frågan om utrivning regleras. Verksamhetsutövaren ska svara för kostnaderna för omprövningen, men inte motpartens rättegångskostnader. Av energiöverenskommelsen följer att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnaderna för arbetet med att säkerställa att verksamheter och anläggningar åtgärdas så att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter. Arbetet med att inrätta en funktion för finansiering i form av en fond pågår för närvarande mellan företrädare för de stora vattenkraftsbolagen. I vilken mån fonden ska ersätta kostnader för skadereglering till följd av utrivning är oklart och behöver klargöras för att konsekvenserna av förslagen ska kunna övervägas.

SKL noterar att det redan i dag finns en möjlighet för bl.a. kommuner att efter förordnande överta underhållsskyldighet och övriga skyldigheter från anläggningsägare (11 kap. 20 § MB). Det är viktigt att den möjligheten inte genom promoriens förslag innebär att kostnader för anpassningar görs till en kommunal angelägenhet.

SKL anser att det bör finnas ett tydligt fokus på att miljönyttan vid krav på återställning och utrivning.

I grunden ställer sig SKL bakom det föreslagna systemet för omprövning, med förbehåll för det som anförts under punkt 10.1 och 10.2 ovan.

SKL tillstyrker att den s.k. *båtnadsregeln* tas bort.

SKL tillstyrker att *rättskraft för äldre tillstånd* bara ska gälla för de frågor som uttryckligen har prövats beslutet.

SKL avstyrker att möjligheten till **lagligförklaring** för vattenkraftverk och dammar för vattenkraftsel tas bort. SKL har tidigare framfört att det är angeläget att kunna besvara småskaliga vattenkraftverk som har funnits länge, både av kulturmiljöskäl och för önskad kraftproduktion. Lagligförklaringen kan här fortfarande fylla en roll enligt förbundets uppfattning.

SKL avstyrker att det i 22 kap. 25 § MB införs en ny punkt som innebär att det i förekommande fall ska **fastställas de villkor som behövs för att verksamheten inte ska äventyra möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm eller försämra vattenmiljön i strid med en sådan norm**. SKL tillstyrker förslaget att **bestämmelsen om vad en dom ska innehålla** ska kompletteras med en bestämmelse om att tillståndet ska innehålla de villkor i övrigt som behövs med hänsyn till att skydda värdefulla natur- eller kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen.

Vad gäller **prövningens omfattning och ändringstillstånd** delar SKL den uppfattning som redovisas i promemorian att utgångspunkten för prövning av vattenkraft och prövning av miljöfarlig verksamhet ska vara densamma. SKL delar däremot inte uppfattningen att nuvarande praxis inte ger ändamålsenliga prövningar av miljöfarlig verksamhet. SKL:s uppfattning är att det i dag finns tillräckliga möjligheter för mark- och miljödomstolarna att se till att prövningen blir ändamålsenlig. SKL delar inte heller uppfattningen att det behövs en uttrycklig huvudregel om att prövningen vid en ändrad verksamhet ska avse ska avse miljöeffekterna av hela den verksamhet som avses bedrivas efter ändringen. Redan i dag finns möjlighet för domstolarna att göra en samlad prövning av miljöfarlig verksamhet, om det behövs för att prövningen ska bli ändamålsenlig. SKL avstyrker därför lagförslaget i denna del.

10.14 Tillståndsprövningarna och möjligheterna att uppfylla ramdirektivets krav

Allmänna synpunkter

De föreslagna regeländringarna medför, utöver konsekvenser för vattenkraften, påverkan på många samhällsbyggnadsprojekt. Sådana projekt påverkar ofta vattenförekomster – i mindre eller större omfattning. Dessa frågor analyseras dock mycket knapphändigt i promemorian, trots att konsekvenserna för exempelvis utveckling av transportinfrastruktur, bostadsförsörjning och kommunaltekniska anläggningar kan bli betydande. De föreslagna förändringarna riskerar enligt SKL att omotiverat försvåra, fördyra, och i vissa fall omöjliggöra, sådana projekt trots att detta knappt antyds och än mindre analyseras i promemorian.

Om t.ex. en va-huvudman skulle vilja ersätta ett litet reningsverk genom att ansluta den anläggningen till ett större reningsverk med bättre reningsgrad, men beläget på en annan plats, så kan den föreslagna bestämmelsen omöjliggöra detta. Eftersom förslaget innebär att en bedömning ska göras av varje utsläpp i varje vattendrag för sig och

inte tillåter försämring av någon enskild parameter finns inget utrymme för en helhetsbedömning av miljönyttan. SKL ser detta som en stor brist och vill även särskilt peka på den paradox det innebär i förhållande till avloppsdirektivet som ställer krav på att reningsverk ska inrättas.

SKL kan därför inte ställa sig bakom promemorians förslag i denna del. Enligt förbundet utgör det en överimplementering av kraven i RVD och EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen (C 461/13). SKL har utarbetat alternativa författningsförslag, se bilaga **författningsförslag ändringar i MB och vattenförvaltningsförordningen (VFF)** respektive bilaga **författningsförslag följdändringar i plan- och bygglagen (PBL)**, som enligt förbundet på ett mera ändamålsenligt sätt tillgodoser EU-kommissionens krav.

Innebörden av förslaget

Äventyrandeförbudet

Förslaget i promemorian går bl.a. ut på att det införs en regel som anger att en myndighet eller en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras på ett sätt som äventyrar möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § MB som avser vattenmiljön eller försämrar vattenmiljön i strid mot ett försämringsförbud i en sådan norm.

Den föreslagna skrivningen tar sikte på att det ska göras en tvådelad prövning som enligt formuleringen inleds med en prövning av det s.k. äventyrandeförbudet och följs av en prövning av verksamheten eller åtgärden mot försämringsförbudet.

Att det så kallade äventyrandeförbudet ska tillämpas på detta sätt kan inte tydligt utläsas av ramdirektivet. Det är även omtvistat om EU-domstolen i Weserdomen avsett att medlemsstaterna på detta sätt måste säkerställa en separat prövning av äventyrandeförbudet, något som måste skiljas från att försämringsförbudet tillämpas på ett sätt som säkerställer att direktivets mål inte äventyras i de enskilda vattenförekomsterna. En sådan användning av äventyrandeförbudet är en konsekvens av att alla direktiv ska tolkas i ljuset av sitt övergripande syfte och den bedömningen ska redan i dag göras vid en prövning av t.ex. tillstånd till en viss verksamhet.

Det framgår inte av promemorian varför den föreslagna dubbla prövningen av en verksamhet eller åtgärd ska inledas med äventyrandeförbudet, för att sedan – om åtgärden inte strider mot det förbudet – följas av en prövning av om verksamheten eller åtgärden strider mot försämringsförbudet. En mer logisk utgångspunkt, i vart fall utifrån formuleringen i EU-kommissionens kritik och i Weserdomen, är enligt SKL att det först är i de fall en åtgärd inte strider mot försämringsförbudet som blir det aktuellt att pröva om åtgärden ändå äventyrar uppnåendet av direktivets miljömål (i Sverige miljökvalitetsnormer). Det kan naturligtvis tänkas en ordning där endast åtgärder som

inte äventyrar normen behöver bedömas i förhållande till försämringsförbudet. En sådan ordning stämmer dock inte överens med departementets uttalanden i författningskommentaren (s. 168).

Det kan, oaktat diskussionen om äventyrandeförbudets innehåll, konstateras att vägledning för tolkning av detta äventyrandeförbud i stort saknas. Det är fråga om komplex materia och förslagen i promemorian kommer enligt förbundets uppfattning att medföra tolkningsproblem. Uttalandena i promemorian om att kravet troligen inte kommer att medföra att tillstånd vägras i någon större utsträckning än vad som är fallet i dag kan starkt ifrågasättas.

Kommissionen efterfrågar rättsligt bindande krav avseende ekologisk status

Kommissionens kritik i fråga om implementeringen av RVD:s artikel 4.1 går i huvudsak ut på att "ekologisk status" inte är rättsligt bindande för tillämpande myndigheter som därmed inte kan förhindra att ekologisk status inte försämras eller äventyras. Kommissionen anför att ekologisk status bör behandlas på ett liknande sätt som gränsvärden i svensk lagstiftning (s. 18 i EU-kommissionens yttrande den 30 september 2016 i ÖT 2007/2239). Förslaget till justering i 5 kap. 3 § MB införlivar uttalanden i Weserdomen – som innebar en prövning av ett enskilt fall – vilket kommissionen inte efterfrågat, och innebär en överimplementering av direktivet.

Övriga synpunkter

Den föreslagna regelförändringen stämmer vidare inte överens med miljöbalkens struktur. I 5 kap. MB återfinns ramarna för miljö kvalitetsnormer, ansvarsfördelning när det gäller tillämpning av normer och när och hur ett åtgärdsprogram ska upprättas. I 2 kap. MB tillsammans med förordningar om miljö kvalitetsnormer finns handlingsregler för olika normer och gränser för när miljö kvalitetsnormerna ska ges företräde framför den annars gällande rimlighetsavvägningen. De föreslagna bestämmelserna framstår som ett mellanting mellan materiella regler, förtydligande av normernas innehåll och tillämpningsanvisningar. SKL menar att detta bidrar till ytterligare otydlighet och anser att miljöbalkens systematik inte bör förändras på detta sätt för genomförandet av en enskild norm.

Den föreslagna regleringen innebär vidare att undantagen i 2 kap. 7 § tredje stycket MB genom hänvisningen till 5 kap. 3 § samma lag i praktiken inte längre blir tillämpliga.

Undantagsmöjlighet i RVD art. 4.7

SKL välkomnar att direktivets undantagsbestämmelse i art. 4.7 görs tillämplig i enskilda prövningar. SKL avstyrker dock den föreslagna placeringen i VFF och anser att undantagsreglerna bör placeras i 2 kap. miljöbalken för ökad tydlighet, se SKL:s förslag i bilaga författningsförslag miljöbalken och VFF.

SKL vill vidare uppmärksamma att den föreslagna implementeringen av undantagsmöjligheterna i artikel 4.7 RVD genom ändringar i VFF inte tar hänsyn till att det i

annan ämneslagstiftning görs hänvisningar till MB:s regler om miljö kvalitetsnormer. Som exempel kan nämnas 2 kap. 10 § PBL, 3 a § väglagen samt 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg. Enligt förbundets uppfattning torde den nuvarande utformningen av hänvisningarna i nyssnämnda lagar inte ge utrymme för att tillämpa det undantag som föreslås i VFF. Detta måste åtgärdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

För att åskådliggöra problematiken kan 2 kap. 10 § PBL användas som exempel. Bestämmelsen har karaktären av en stoppregel då den enligt motiven innebär att en plan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds (prop. 1997/98:90 s. 158 f. och 162, se även prop. 2006/07:122 s. 66 f.). Genom legaldefinitionen av begreppet planläggning i 1 kap. 4 § PBL omfattas, förutom detaljplaner, även regionplaner, översiktsplaner och områdesbestämmelser av tillämpningsområdet för 2 kap. 10 § PBL. Tillämpningsområdet omfattar vidare bygglov och förhandsbesked utom detaljplan, startbesked avseende lovfria åtgärder och tillsynsärenden enligt lagen (9 kap. 31 § 3, 33 § och 10 kap. 23 § första stycket 1 PBL; se också prop. 1997/98:90 s. 162 och prop. 2009/10:170 del 1 s. 414 samt 417).

Vad gäller rättsverkan i ärenden enligt PBL för andra typer av miljö kvalitetsnormer än gränsvärdesnormer är rättsläget mer oklart. I doktrinen har uppfattningen förts fram att ett planbeslut bör överprövas om det innebär att kommunen inte ens kan anses sträva efter att följa normer som anger målsättningsvärden. T.ex. om planen tillåter verksamhet som ökar belastningen och därmed försämrar kvaliteten i ett område där normen idag inte följs (Michanek & Westerberg, a.a. s. 170 och 490).

Genom utformningen av 2 kap. 10 § PBL torde det därmed i dagsläget inte finnas någon möjlighet att tillämpa ett undantag på förordningsnivå.

Ett sätt att avhjälpa denna brist vore att justera utformningen av hänvisningarna i respektive ämneslagstiftning. Av lagtekniska skäl brukar det dock anses olämpligt att i lag hänvisa till författningar av lägre konstitutionell valör – vilket skulle krävas med den nuvarande utformningen av förslaget. Att skapa en möjlighet att beakta undantagsmöjligheterna i artikel 4.7 RVD även vid andra projekt än sådana som prövas enligt MB torde förutsätta att det remitterade förslaget justeras så att implementeringen sker genom lagändringar, förslagsvis i enlighet med SKL:s alternativförslag.

Konsekvenser av förslaget

SKL vill framhålla att det saknas tillräcklig analys av förslagets konsekvenser för andra typer av verksamheter än vattenkraft. Även om det med visst fog kan hävdas att effekterna följer redan av Weserdomen menar SKL att konsekvenserna av den nu föreslagna regleringen och effekten på vitala samhällsintressen hade behövt analyseras betydligt mer djupgående.

Det är vidare otydligt vilken eventuell betydelse – om någon – förslaget är avsett att ha för tillsyn enligt MB. Effekterna för både myndigheter och verksamhetsutövare behöver beläggas ytterligare.

Konsekvenserna av de föreslagna undantagen överskattas i promemorian. Förutsättningarna för att kunna använda undantagen kommer enligt SKL:s bedömning endast bli aktuella i en bråkdel av de fall som kan förutses uppkomma. För att återknyta till det tidigare exemplet med det nya reningsverket (10.14 allmänna synpunkter) kan undantag, trots att verksamheten bör anses som en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet, bara bli aktuellt i de fall ytvattenförekomstens kvalitet försämras från hög till god status.

Särskilt om påverkan på kommunal planläggning

Redan i dag innebär systemet för miljö kvalitetsnormer, inte minst i ljuset av Weserdomen, stora utmaningar för kommunernas planläggning. Den osäkra situationen innebär omfattande kompletteringskrav från länsstyrelserna, ibland utan tydligt mål. Detta innebär ökade kostnader och tidsfördröjning i planprocessen. Förslagen i promemorian bidrar inte till att osäkerheterna minskar, snarare tvärt om.

SKL:s förslag om möjlighet till lokala åtgärdsprogram

Både nuvarande och föreslagna regelverk om miljö kvalitetsnormer för vatten påverkar möjligheterna att genomföra efterfrågade stadsbyggnadsprojekt. Det är viktigt att RVD:s undantagsmöjligheter kan användas av myndigheter och kommuner. Mot bakgrund av undantagens begränsade tillämpningsområde kommer svårigheter kvarstå för många samhällsbyggnadsintressen.

En möjlighet att anta lokala åtgärdsprogram skulle ge kommunerna förutsättningar att visa på att normerna kan följas i enskilda projekt, t.ex. för en detaljplan eller för ett reningsverk. Detta utvecklas ytterligare i bilagan med förslag till författningsändringar MB och VFF.

10.14.2 Omprövade och förnyade tillstånd

I promemorian föreslås ett nytt tredje stycke i 5 kap. 3 § MB. Regleringen innebär att det vid prövning av ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska beslutas de bestämmelser och villkor som behövs för att säkerställa att verksamheten bedrivs så att den inte äventyrar uppnåendet av rätt vattenkvalitet och kvantitet och inte riskerar orsaka en otillåten försämring av vattnets status.

Bakgrunden till bestämmelsen är enligt promemorian EU-kommissionens kritik som, enkelt uttryckt, gått ut på att omprövning av vattenkraftverk inte kunnat genomföras för att uppnå målen i direktivet. Den frågan adresseras redan av föreslagna 24 kap. 10 § MB. Den efterfrågade effekten nås även av SKL:s förslag om ändring och tillägg i 2 kap. 7 § MB.

SKL kan inte se något behov av den särskilda regleringen utan menar att den i stället bidrar till otydlighet och inkonsekvens i MB:s regler.

SKL avstyrker därför detta förslag.

10.14.4 Överprövning av kommunala beslut

I promemorian föreslås att den länsstyrelse som är vattenmyndighet i vissa fall ska ha möjlighet att överpröva de beslut som en kommun fattat med stöd av de undantagsmöjligheter som införs. Beslut ska överprövas om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för det eller en brist i ärendets handläggning haft betydelse för utgången i tillåtande- eller dispensfrågan. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen.

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer är som nämnts ovan tillämpliga även enligt PBL. Länsstyrelsen är skyldig att under vissa förutsättningar överpröva och upphäva ett kommunalt beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser, bland annat om beslutet kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 11 § första stycket PBL).

I andra fall som kan bli aktuella kommer kommunerna närmast att fatta beslut i sin egenskap av tillsynsmyndighet enligt MB. En eventuell möjlighet att överpröva beslut som fattats av en tillsynsmyndighet borde i så fall gälla även för länsstyrelserna som normalt har tillsyn över vattenverksamheter och handlägger ärenden om anmälningspliktiga vattenverksamheter.

Enligt SKL vore det ogenomtänkt att, utan övertygande motivering och konsekvensanalys, införa denna typ av överprövning för vitt skilda beslut och ge vattenmyndigheterna uppdrag inom detta område. Det kan noteras att det inte föreligger någon skyldighet enligt RVD att införa en sådan överprövning. Förslaget innebär i denna del, enligt förbundets uppfattning, en överimplementering av RVD och det utgör också en omotiverad inskränkning i det kommunala självstyret.

10.14.5 Behov av följdändringar i sektorslagstiftningen och plan- och bygglagen

SKL delar inte promemorian uppfattning att sådana följdändringar inte behövs. Se ovan avsnitt 10.14 undantagsmöjligheter i RVD art 4.7 och bilaga författningsförslag följdändringar i plan- och bygglagen (PBL).

10.14.6 Skyldighet för Mark- och miljödomstolen att i vissa fall att inhämta yttrande från vattenmyndigheten

SKL har inget att erinra mot att det införs en bestämmelse som innebär att mark- och miljödomstolen inom ramen för en enskild prövning ska inhämta ett särskilt yttrande från den länsstyrelse som är vattenmyndighet när det finns anledning att anta att en vattenförekomst inte har den kvalitet som vattenmyndigheten lagt till grund för sitt beslut om vattnets status och denna brist har betydelse för bestämmande av rimliga och ändamålsenliga villkor.

SKL anser att behovet av bestämmelsen är ett uttryck för att sättet att fastställa miljökvalitetsmål i den svenska lagstiftningen medför problem och osäkerheter. Detta i sig talar för att systemet har stort och brådskande behov av en mer omfattande översyn.

Mot bakgrund av yttrandet kan vattenmyndigheten göra de ändringar i fråga om klassificering och andra miljökvalitetsnormer som krävs inför domstolens beslut. Det är angeläget att systemet utformas för erforderlig flexibilitet i de fall vattnets status inte överensstämmer med vattenmyndighetens beslut. Prövningsmyndigheterna bör så långt som möjligt ges mandat att inom ramen för en prövning frångå den fastställda normen genom att tillämpa RVD:s bilaga V.

10.15 Bemyndiganden att meddela generella föreskrifter om vattenverksamhet

SKL utesluter inte att det kan finnas områden där generella föreskrifter kan vara ändamålsenliga för vattenverksamheter och där sådana skulle kunna underlätta anpassning till EU-rättsliga krav. Noggranna överväganden måste dock göras innan sådana införs. Förbundet vill framhålla Vattenverksamhetutredningens ståndpunkt (SOU 2013:69 s. 310) att innan en generell föreskrift införs måste miljönyttan i förhållande till negativa effekter för verksamhetsutövarna utredas noga. För att förutse påverkan på de olika anläggningstyper som kan omfattas av en föreskrift måste samråd ske brett med branschorganisationer och intresseorgan.

10.16 Bemyndigande att meddela föreskrifter om miljörapport

SKL tillstyrker förslaget i promemorian att krav på miljörapport även bör kunna gälla för vattenverksamheter. Förbundet vill framhålla det som sägs i promemorian om att vid valet av verksamheter som ska omfattas av kravet måste beaktas att nyttan av rapporteringen i förhållande till arbetsbördan såväl för verksamhetsutövare som för myndigheterna.

10.17 Fortsatt skydd av nationalälvarna och andra särskilt skyddsvärda älvsträckor

SKL avstyrker förslaget till ändring av bestämmelsen i 6 kap. 4 § tredje stycket MB om skydd av nationalälvarna och särskilt skyddsvärda sträckor. Den föreslagna förändringen innebär att förbud enligt bestämmelsens första och andra stycken inte gäller åtgärder som behövs för att upprätthålla eller underhålla en anläggning eller verksamhet som har tillkommit på ett lagligt sätt eller för att ändra en sådan verksamhet som inte medför någon ökad negativ miljöpåverkan.

Frågan om tillämpningen av bestämmelsen har berörts tidigare i Vattenverksamhetens delbetänkande SOU 2012:89. Då fanns det få avgöranden rörande bestämmelsen och enligt utredningen inte skäl att föreslå ändringar. SKL framhöll i sitt remissvar att frågan om t.ex. nya minikraftverk skulle kunna tillåtas i enlighet med bestämmelsens förarbeten borde analyseras ytterligare. Den nu föreslagna ändringen syftar som det får förstås till att klargöra att det som kan tillåtas enligt tredje stycket endast gäller anläggningar eller verksamheter som tillkommit på lagligt sätt. Vilka anläggningar och verksamheter som tillkommit på ett lagligt sätt är dock inte enkelt att fastställa, vilket

framgått av tidigare utredningsarbete, t.ex. SOU 2013:69. Av författningskommentaren framgår att nya anläggningar knappast kommer att kunna tillåtas eftersom den typ av anläggningar som omfattas av bestämmelsen normalt inte kan etableras utan ytterligare negativ miljöpåverkan. Det kan ifrågasättas om den föreslagna ändringen, som bl.a. innehåller ett svårdefinierat krav på laglighet, ger någon ökad tydlighet.

Andra föreslagna ändringar i vattenförvaltningsförordningen

Promemorians innehåller även förslag till flertalet ändringar i VFF.

SKL är positivt till att undantagsbestämmelsen i art. 4.7 RVD blir tillämplig vid enskilda provningar. SKL avstyrker dock att implementeringen av denna bestämmelse görs genom förordning (VFF). Förbundet förordar här istället den lagtekniska lösning som framgår av SKL:s alternativa förslag.

SKL vill också peka på behovet av vägledning om hur undantagen är avsedda att tillämpas. Sådan vägledning bör ges i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKL tillstyrker förslaget i promemorian att vattenmyndigheterna inte bara får, utan ska utnyttja vissa av direktivets undantagsbestämmelser och förklara vattenförekomster som konstgjorda eller kraftigt modifierade under vissa förutsättningar, att de i vissa fall ska besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt och att de ska besluta om mindre stränga kvalitetskrav under vissa förutsättningar. SKL anser dock att dessa bestämmelser ska ges en utformning som på ett bättre sätt än enligt nu aktuellt förslag tar tillvara de möjligheter som finns enligt art. 4.3 RVD att beakta samhällsnytta, inbegripet miljönytta, inom ramen för provningen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Avdelningen för juridik
Anna Marcusson

Författningsförslag avseende ändringar i miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

1. Bakgrund

SKL avstyrker promemorians förslag i bl.a. den del som avser ny reglering i 5 kap. 3 § MB. Förbundet redovisar här ett alternativt förslag till genomförande av vissa bestämmelser. Avsikten med detta förslag är att tillgodose EU-kommissionens kritik och den s.k. Weserdomen, men utan att ställa för alltför långtgående krav. Detta förslag följer enligt vår uppfattning bättre miljöbalkens systematik i övrigt. Förklaringar till de alternativa författningsförslagen återfinns i en författningskommentar under respektive förslag. Det bör framhållas att SKL:s författningsförslag bara omfattar de delar av författningsförslagen i promemorian som SKL anser bör förändras.

2. Lagtext

2.1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 2 kap. 7 § andra och tredje styckena ska upphöra att gälla,

dels att i det lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §¹

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett

¹ Senaste lydelse 2010:882.

åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

- 1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,*
- 2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller*
- 3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.*

7 a §

Trots 7 § ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt 7 § och första stycket tillåtas om den

- 1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,*
- 2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller*
- 3. trots att den försvårar möjligheterna att*

följa miljö kvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

7 b §

Trots 7 § ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avser en ytvattenförekomsts ekologiska status eller potential eller en grundvattenförekomst kvantitativa status. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en ny verksamhet eller åtgärd som på ett inte obetydligt sätt

– på grund av fysisk förändring kan medföra att god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås eller medför en försämring av en ytvattenförekomst status,

– på grund av förändringar i grundvatten nivån kan medföra att god grundvattenstatus inte uppnås eller medför en försämring av en grundvattenförekomst status, eller

– innebär att en vattenförekomst ekologiska status försämras från hög till god, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt 7 § och första stycket tillåtas endast om

1. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra konsekvenserna för vattenförekomstens status,

2. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av större vikt eller att fördelarna för miljön och samhället med att uppnå miljö kvalitetsnormen inte överstiger fördelarna som den nya verksamheten eller åtgärden medför för människors hälsa eller säkerhet eller en hållbar utveckling, och

3. syftet med den nya verksamheten eller åtgärden, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte kan uppnås på

*något annat sätt som skulle vara betydligt
bättre för miljön.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2018 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

2.2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

dels att förordningens rubrik ska ha följande lydelse,

dels att 4 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 9 a–b §§, av följande lydelse,

dels att det i förordningen närmast före 6 kap. 9 a § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Lokala åtgärdsprogram".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Vattenförvaltningsförordning

4 kap.

11 §

Vattenmyndigheten får för en viss vattenförekomst besluta om undantag från kvalitetskraven som följer av 2-5 §§, om en ny verksamhet eller åtgärd medför

1. att god grundvattenstatus, god ekologisk status eller god ekologisk potential inte uppnås hos vattenförekomsten, eller att tillståndet hos en vattenförekomst försämras, och detta är en följd av

verksamhetens eller åtgärdens inverkan på en ytvattenförekomsts karakteristika eller på nivån hos en grundvattenförekomst, eller

2. att tillståndet hos en ytvattenförekomst försämras från hög status till god status. Ett undantag enligt första stycket får beslutas endast om

1. tekniska skäl eller orimliga kostnader utesluter att de fördelar som den nya verksamheten eller åtgärden bedöms medföra kan uppnås på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön,

2. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens kvalitet, och

3. skälen för den nya verksamheten eller åtgärden är ett allmänintresse av stor vikt eller de fördelar som ett uppfyllande av kvalitetskraven skulle medföra för miljön och samhället inte uppväger den nya

När en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 2 kap. 7 b § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten fatta de beslut för förvaltningen av vattenmiljön som tillåtandet föranleder.

verksamhetens eller åtgärdens fördelar för människors hälsa eller säkerhet eller för en hållbar utveckling.

6 kap.

9 a §

En eller flera kommuner, eller ett kommunalförbund, får för en viss vattenförekomst upprätta ett förslag till och fastställa ett lokalt åtgärdsprogram.

Ett lokalt åtgärdsprogram ska utgå från de åtgärder som beskrivs i åtgärdsprogrammet och, i förekommande fall, delåtgärdsprogrammet för aktuellt vattendistrikt.

För innehåll och framtagande av lokala åtgärdsprogram gäller bestämmelserna i 5 kap. 4-6 §§ miljöbalken.

9 b §

Kommunen, kommunerna eller kommunalförbundet ska ge regeringen möjlighet att pröva ett förslag till lokalt åtgärdsprogram om

1. Havs- och vattenmyndigheten eller Sveriges geologiska undersökning har funnit att förslaget allvarligt avviker från denna förordning eller direktiv 2000/60/EG och senast vid samrådstillfällets utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget, eller

2. en annan kommun eller en myndighet har funnit att de åtgärderna strider mot åtgärdsprogrammet eller, i förekommande fall, delåtgärdsprogrammet för aktuellt vattendistrikt, annan lagstiftning eller allvarligt avviker från bestämmelserna i denna förordning eller i direktiv 2000/60/EG och senast vid samrådstillfällets utgång begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget i denna del.

En begäran enligt första stycket 1 eller 2 ska lämnas till regeringen senast en vecka efter samrådstillfällets utgång.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

3. Författningskommentar

Utgångspunkten i SKL:s förslag är att miljö kvalitetsnormerna avseende vattenmiljön görs bindande genom nya regler i 2 kap. 7 § MB. Departementets promemoria (s. 145) öppnar upp för en sådan lösning. De här föreslagna bestämmelserna ersätter i promemorian föreslagna förändringar av 5 kap. 3 § MB liksom förslagen på justeringar i 12 och 13 § VFF.

3.1. Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) och ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Miljö kvalitetsnormerna avseende vattenmiljön görs bindande genom en ny 2 kap. 7 b § i MB

Regelförändringen bör enligt SKL:s uppfattning göras genom att 2 kap. justeras så att ekologisk status ges rättsverkningar som en gränsvärdesnorm, på sätt EU-kommissionen efterfrågat. Eftersom det, på grund av innehållet i ekologisk status, inte är lämpligt att göra ekologisk status till en ren gränsvärdesnorm föreslår förbundet att en särskild regel införs för miljö kvalitetsnormer som avser en ytvattenförekomsts ekologiska status eller potential eller en grundvattenförekomst kvantitativa status. Bestämmelsen innebär att ekologisk status ges rättsverkningar som en gränsvärdesnorm genom att det införs ett undantag från den avvägning som ska göras enligt (nya) 2 kap. 7 §, även i dessa situationer.

SKL föreslår att nuvarande 2 kap. 7 § miljöbalken delas upp i två bestämmelser, där första stycket kvarstår oförändrat i bestämmelsen medan andra och tredje styckena får bilda en 2 kap. 7 a § och att en ny bestämmelse, 2 kap. 7 b §, läggs till.

Rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § får genom denna förändring två undantag, dels för gränsvärdesnormer och dels för miljö kvalitetsnormer för vattenmiljön. Bestämmelsen innebär att det alltså i en individuell prövning med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska ställas sådana krav som behövs för att säkerställa att miljö kvalitetsnormen ska följas på samma sätt som i dag gäller för gränsvärdesnormer enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Denna reglering uppfyller de krav som EU-kommissionen ställer utan att införa nya begrepp och osäkerheter vid prövningar.

Detta införande passar enligt SKL bättre inom ramen för miljöbalkens nuvarande systematik. Det blir därigenom lättare att tillämpa för prövningsmyndigheter och ger mer förutsebarhet än förslaget i den remitterade promemorian.

Undantagen i art 4.7 RVD införs i en ny 2 kap. 7 b § MB och i en omformulerad 4 kap. 11 § VFF

Undantagen i art 4.7 RVD genomförs i en ny bestämmelse i 2 kap. 7 b § MB och i en omformulerad bestämmelse i 4 kap. 11 § VFF.

EU-kommissionen har kritiserat Sverige för att direktivets möjlighet till undantag inte införts så att de tillämpas av prövningsmyndigheterna och att prövningsmyndigheterna således inte är bundna av villkoren i artikel 4.7.

Vad gäller undantagen föreslås i promemorian att undantagsmöjligheten görs tillämpbar för myndigheter och kommuner genom en ändring av 11 § i VFF:

Undantagsmöjligheten kommer att få allt större betydelse. Även om ramdirektivets undantagsmöjligheter har stora begränsningar finns anledning att lägga stor vikt vid hur undantagen införs i svensk rätt. Några förordningsmotiv avsedda att vara till vägledning vid tillämpning vid undantagen har inte redovisats i promemorian.

Genom det här presenterade alternativförslaget genomförs ramdirektivets art. 4.7 så att den kan tillämpas av myndigheter och kommuner. Ett införande i miljöbalken blir tydligare än att undantagsmöjligheten införs i VFF som utformats för att i första hand tillämpas av vattenmyndigheten. Alternativförslaget uppfyller även kommissionens krav bestämmelserna hör ihop och ska prövas i ett sammanhang.

Ordalydelsen förslås så långt möjligt följa direktivtexten med nuvarande 2 kap. 7 § MB som förlaga. Genom tillämpningen av bestämmelsen tydliggörs den bindande och begränsande verkan av miljökvalitetsnormerna som kommissionen har efterfrågat.

En skyldighet för Vattenmyndigheten att fatta de beslut som ett tillämpat undantag föranleder bör dock införas i vattenförvaltningsförordningen eftersom den instruktionen inte riktar sig till prövningsmyndigheten. Förbundets förslag överensstämmer i denna del i stort med promemorians 4 kap. 14 § VFF.

Möjlighet att ta fram lokala åtgärdsprogram

Oavsett om regeländringarna genomförts på de sätt som SKL efterfrågar och undantagen kan tillämpas av kommuner och myndigheter innebär ramdirektivet för vatten i sig begränsningar för när det gäller tillstånd till efterfrågad infrastruktur, som ofta föranleder vattenmål, och bostäder där detaljplanering krävs. Det kan konstateras att PBL ger begränsade möjligheter att ställa krav på de åtgärder som behövs för att normerna ska följas och projekt sålunda ska kunna tillåtas.

SKL föreslår därför att det ska införas en möjlighet för kommuner och kommunalförbund att ta fram lokala åtgärdsprogram. Införandet föreslås ske genom att 4 kap. i VFF kompletteras med två nya bestämmelser, 6 kap. 9 a och 9 b §§. Bestämmelserna ger kommuner, och kommunalförbund, möjlighet att anta lokala åtgärdsprogram enligt den systematik som redan gäller för sådana program.

Bakgrunden till bestämmelsen är att det finns ett behov hos kommuner att kunna visa på hur miljö kvalitetsnormerna i en viss vattenförekomst ska nås för att därigenom visa att en verksamhet eller åtgärd, t.ex. en detaljplan för bostadsbyggande, inte hindrar att en miljö kvalitetsnorm för en viss vattenförekomst följs.

Med lokala åtgärdsprogram möjliggörs efterfrågad kartläggning av problem och påverkan per vattenförekomst och kunna visa på de åtgärder som krävs för att trygga den aktuella vattenförekomstens status. Sådana åtgärdsprogram bör kunna leda till bättre underlag för prövningar som rör den aktuella vattenförekomsten och bidra till en snabbare och mer kostnadseffektiv åtgärdsstakt.

Lokala åtgärdsprogrammen kommer att vara bindande för kommuner och myndigheter. Det kommer i första hand att vara åtgärder som ska vidtas av kommunens egna verksamheter som kan redovisas i åtgärdsprogrammen.

Som framgår av 2 kap. 7 § ska åtgärdsprogram som fastställts för att följa normen vara vägledande vid bedömning av behovet av krav.

Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Promemoria avseende förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) med anledning av den s.k. Weserdomen

Innehållsförteckning

1. Lagtext	2
1.1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	2
Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden	6
2. Behov av följdändringar i plan- och bygglagen.....	7
2.1. Bakgrund och gällande bestämmelser.....	7
2.2. Behovet av anpassningar.....	10
2.3. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	11
3. Författningskommentar.....	13
3.1. Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	13

1. Lagtext

1.1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 2 kap. 10 §, 3 kap. 5 och 10 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ och 11 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Vid planläggning och i *andra* ärenden enligt denna lag ska *miljökvalitetsnormerna* i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska, *trots bestämmelserna i detta kapitel, bestämmelserna om miljökvalitetsnormer* i 2 kap. 7 a-b §§ och 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken *tillämpas*.

3 kap.

5 §¹

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa *gällande miljökvalitetsnormer*,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa *miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer*,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

¹ Senaste lydelse 2014:224.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att *en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken* inte följs,
2. förslaget kan medverka till att *miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer* inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5 kap.

14 §²

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
2. miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

² Senaste lydelse 2014:900.

3. *en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,*

3. *miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer inte följs,*

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2018 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Nuvarande lydelse

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller
2. skapa förutsättningar för att *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken* följs.

Föreslagen lydelse

7 §³

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller
2. skapa förutsättningar för att *miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer* följs.

³ Senaste lydelse (2012:909).

2. Behov av följdändringar i plan- och bygglagen

2.1. Bakgrund och gällande bestämmelser

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och miljöbalken (1998:808), MB, gäller som huvudregel fullt ut vid sidan av varandra (prop. 1985/86:1 s. 107, 1997/98:45, del 1, s. 190 ff., 1997/98:90 s. 146 ff., 157 respektive 2008/09:170 s. 168 f. samt 364-366). En prövning enligt PBL av en viss verksamhet kan således inte ersätta en prövning enligt MB av densamma. Däremot ska den rent formella handläggningen av eventuella parallella förfaranden samordnas, om det är lämpligt (2 kap. 11 § PBL). I vissa fall är byggnadsnämnden också skyldig att underrätta miljönämnden om ärenden som den handlägger enligt MB så att samordning kan ske med miljönämndens ärenden enligt balken (9 kap. 24 § PBL). Till detta kommer också att nämnden i olika sammanhang är skyldig att upplysa sökanden om eventuella krav på tillstånd/anmälningar för den aktuella åtgärden som kan krävas utöver prövningen enligt PBL (9 kap. 23 §, 10 kap. 20 §, 22 § andra stycket och 24 § 5 PBL).

Till den del 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). Det innebär bland annat att MB:s hänsynsregler inte är generellt tillämpliga vid handläggning av ärenden enligt andra lagar. 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. Vad gäller ÄPBL har detta konstaterats av dåvarande Regeringsrätten i RÅ 1999 not. 217 (rättsprövning). Någon hänvisning till MB:s allmänna hänsynsregler finns inte i PBL, däremot regleras till viss del motsvarande frågor i bestämmelser i 2 kap. PBL.

Även om PBL och MB gäller fullt ut vid sidan av varandra så har den bedömning som gjorts i ett beslut om detaljplan eller i områdesbestämmelser en bindande verkan på en efterföljande lokaliseringprövning enligt MB. Ett tillstånd eller dispens enligt balken får inte lämnas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (2 kap. 6 § tredje stycket MB). PBL:s övergångsbestämmelser föreskriver vidare att vissa typer av äldre planer ska gälla som detaljplaner respektive områdesbestämmelser. Även innehållet i sådana planer är därmed styrande för en lokaliseringprövning enligt MB.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § tredje stycket MB innebär däremot inte en ovillkorlig rätt att bedriva den verksamhet som en ansökan om tillstånd eller dispens enligt balken avser. Förhållandet mellan PBL och MB kan beskrivas så att planenligheten är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att en verksamhet ska kunna tillåtas enligt balken (prop. 1997/98:90 s. 157). Dåvarande Miljööverdomstolens dom i målet MÖD 2000:48 är ett exempel på att bestämmelserna i en detaljplan, eller i en plan som

ska likställas med en sådan plan, inte bara kan förhindra lokalisering, utan också utökning av en verksamhet.

Enligt 2 kap. 10 § PBL ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. MB eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Bestämmelsen överfördes från den äldre plan- och bygglagen (1987:100), ÄPBL, med enbart mindre språkliga ändringar (prop. 2008/09:170 s. 417). Fram till 2010 återfanns en motsvarande regel i 16 kap. 5 § MB.

När innehållet i dåvarande 16 kap. 5 § MB år 2010 fördes över till nuvarande 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB ändrades också bestämmelsen i syfte att ge gränsvärdesnormer och andra typer av miljö kvalitetsnormer olika rättsverkan (prop. 2009/10:184 s. 73 ff.). Dessa ändringar reflekterades dock inte i ÄPBL och bestämmelserna fördes sedermera över till nya PBL oförändrade i sak (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 417).

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL har karaktären av en stoppregel då den enligt motiven innebär att en plan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds (prop. 1997/98:90 s. 158 f. och 162, se även prop. 2006/07:122 s. 66 f.). Samma förhållande torde gälla avseende lov och förhandsbesked. Vad gäller andra typer av miljö kvalitetsnormer än gränsvärdesnormer är rättsläget mer oklart, trots att målsättningsvärden inte är bindande (Michanek & Westerberg, Den svenska miljö rätten, fjärde upplagan, s.166 ff. samt 490).

Genom legaldefinitionen av begreppet planläggning i 1 kap. 4 § PBL omfattas, förutom detaljplaner, även regionplaner, översiktsplaner och områdesbestämmelser av tillämpningsområdet för 2 kap. 10 § PBL. Tillämpningsområdet omfattar vidare bygglov och förhandsbesked utom detaljplan, startbesked avseende lovfria åtgärder och tillsynsärenden enligt lagen (9 kap. 31 § 3, 33 § och 10 kap. 23 § första stycket 1 PBL. Se också prop. 1997/98:90 s. 162 och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 414 samt 417).

Med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11- 13 samt 16 §§ kan kommunen i en detaljplan bland annat bestämma om byggandets omfattning, placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter, skydd mot störningar i form av skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl för det, får kommunen också föreskriva högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljö balken (4 kap. 12 § 3 PBL). Med stöd av 4 kap. 14 § PBL kan kommunen villkora den huvudsakliga åtgärden som avses med planen genom att bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att vissa åtgärder har utförts. Sådana åtgärder kan till exempel avse utförande av enskild anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, att en markförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten, dvs. åtgärder som kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm inte överträds.

På motsvarande sätt finns det genom bestämmelserna i 9 kap. 39 § 3, 40 § första stycket 3 respektive 10 kap. 24 § 2 PBL möjlighet att förena beslut om förhandsbesked, lov och startbesked med villkor under olika förutsättningar.

På samma sätt som vid tillstånd eller dispens enligt MB finns det möjlighet att uppnå motsvarande effekt genom möjligheterna till reglering av den fysiska miljön genom planbestämmelser respektive möjligheten att förena beslut om lov, förhandsbesked och startbesked med villkor. Dessa möjligheter kan användas för att göra en viss åtgärd förenlig med 2 kap. 10 § PBL.

Enligt 4 kap. 32 § andra och tredje styckena PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av detaljplanen. Planen får dock inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Innebörden av kravet på tydlighet har bland annat belysts i Mark- och miljööverdomstolens domar MÖD 2013:14 och 2013:20. Genom att MB:s bestämmelser om miljö kvalitetsnormer är tillämpliga i ärenden om planläggning och andra ärenden enligt PBL bör det vara möjligt att förena de beslut om omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde med villkor som, självklart under förutsättningar att de har stöd i PBL, kan medverka till följsamhet mot en miljö kvalitetsnorm.

Genomförande av beslut enligt PBL, och särskilt genomförandet av detaljplaner, kan påverka en vattenförekomst status. I Adolfsson & Boberg, Detaljplanehandboken, andra upplagan 2015 s. 243 ges ett antal exempel på åtgärder som typiskt sett har en sådan påverkan

- verksamheter som förväntas kräva tillstånd för utsläpp till vatten
- bebyggelse med enskilda avloppslösningar
- områden med stor andel hårdgjorda ytor
- verksamhetsområden och vägområden med mycket trafik och stora parkeringsytor
- verksamheter i översvämningss känsliga områden
- vattenverksamheter
- omfattande dräneringsarbeten som inte faller inom definitionen för vattenverksamhet
- planläggning inom förorenade områden
- omfattande utfyllnader
- omfattande schaktarbeten i anslutning till grundvattenförekomster.

Samtidigt kan konstateras att det inte är alla åtgärder inom ramen för genomförandet av ett lov eller en plan som kräver en tillståndsprövning enligt MB. Åtgärden kommer därmed i vissa fall enbart att bli föremål för prövning enligt PBL.

Trots att det genom det kommunala planmonopolet är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL finns det ett statligt inflytande över dessa frågor genom bestämmelserna om länsstyrelsens roll i processerna med att ta fram planer och områdesbestämmelser enligt lagen (3 kap. 5,

10 och 16 §§ samt 5 kap. 14, 22 och 39 §§ PBL). Länsstyrelsen ska också under vissa förutsättningar överpröva och upphäva ett beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser, bland annat om beslutet kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 11 § första stycket PBL). Motsvarande skyldighet (och möjlighet) saknas när det gäller region- respektive översiktsplaner. Inte heller dessa bestämmelser gör någon åtskillnad mellan miljökvalitetsnormer som anger gräns- respektive målsättningsvärden. I doktrinen har uppfattningen förts fram att ett planbeslut bör överprövas om det innebär att kommunen inte ens kan anses sträva efter att följa normen t.ex. om planen tillåter verksamhet som ökar belastningen och därmed försämrar kvaliteten i ett område där normen idag inte följs (Michanek & Westerberg, a.a. s. 170 och 490).

Under vissa förutsättningar krävs planläggning för att en åtgärd utom detaljplanelagt område ska genomföras – det så kallade plankravet. Så kan bland annat vara fallet om det är fråga om uppförande av vissa byggnadsverk vars användning får en betydande inverkan på omgivningen eller innebär en betydande miljöpåverkan (4 kap. 2 § första stycket 3 a) PBL). Innebörden och skillnaden mellan uttrycken ”betydande inverkan på omgivningen” och ”betydande miljöpåverkan” framgår av prop. 1985/86:1 s. 553 och 558 samt prop. 2009/10:170 Del 1 s. 195. Enligt 4 kap. 4 § PBL behöver en detaljplan inte tas fram om tillräcklig reglering redan har skett genom områdesbestämmelser, Om planläggning krävs kan bygglov för åtgärden inte meddelas, 9 kap. 31 § 2 PBL.

En ny detaljplan eller en ändring av en gällande plan kan också behöva tas fram när en planerad åtgärd innebär en avvikelse från en gällande plan. Så kan vara fallet både vid nyetablering av en verksamhet eller vid ändringar av en befintlig verksamhet. Den befintliga planen utgör då ett hinder mot etableringen respektive ändringen av verksamheten både enligt PBL och MB (jfr strax ovan).

2.2. Behovet av anpassningar

I föregående avsnitt har konstaterats att PBL och MB som huvudregel gäller fullt ut vid sidan av varandra samt att till den del bestämmelser i miljöbalken ska gälla vid prövningen av ärenden plan- och bygglagen måste detta anges särskilt i den sistnämnda lagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL är utformad som en stoppregel vars syfte enligt motiven är att förhindra beslut som kan medverka till att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken inte följs. Bestämmelsen tar inte hänsyn till förekomsten av olika typer av miljökvalitetsnormer i 5 kap. 2 § MB och ger heller ingen möjlighet att tillämpa de undantag som föreslås i 2 kap. 7 a-b §§ MB i ärenden enligt PBL.

Tillämpningsområdet omfattar, förutom detaljplaner, även regionplaner, översiktsplaner och områdesbestämmelser bygglov respektive förhandsbesked utom detaljplan, startbesked och tillsynsärenden.

Den nuvarande utformningen av bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i PBL kan leda till att en verksamhet som skulle vara möjlig att tillåta med tillämpning av 2 kap. 7-7 b §§ MB i dess föreslagna lydelse inte kan tillåtas vid en tillämpning av 2 kap. 10 § PBL. Genom att bestämmelserna i PBL och MB gäller parallellt så skulle kraven på reglering med detaljplan i 4 kap. PBL respektive bestämmelserna om lovplikt kunna utgöra ett hinder mot utförande av en verksamhet som redan tillåtits med stöd av MB om inte 2 kap. 10 § PBL justeras i motsvarande mån som nu föreslås avseende 2 kap. 7-7 b §§ MB.

En befintlig plan kan vidare utgöra ett hinder mot ändring eller utökning av en viss verksamhet. Genom kravet på planenlighet i 2 kap. 6 § tredje stycket MB kommer planstridiga ändringar att förhindras, samtidigt som bestämmelserna i 2 kap. 10 § PBL i sin nuvarande lydelse i sin tur kan förhindra antagande av en nya eller ändrad plan. Bestämmelsen om planenlighet i MB har motsvarigheter i t.ex. 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 14 § väglagen 1971:948), 8 § ledningsrättslagen (1973:1144), 9 § anläggningslagen (1973:1149), 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45), 1 kap. 5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och 11 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Om miljö kvalitetsnormernas rättsverkan, på det som beskrivits i det strax ovanstående, tillåts variera beroende på enligt vilken lag som prövningen av en viss verksamhet sker kan detta förr eller senare leda till olika resultat. Detta framstår som en oönskad konsekvens som inte främjar förståelsen för reglerna. Självklart förhåller sig det dock på så sätt att prövningen enligt de olika lagarna oaktat detta kan få olika utfall beroende på sådana omständigheter som uteslutande regleras i respektive lag.

I syfte att undvika sådana effekter bör de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer vara samlade i miljöbalken på motsvarande sätt som exempelvis hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB och bestämmelser i ämneslagstiftning om tillämpning av normerna, exempelvis i PBL, utformas som direkta hänvisningar till MB:s bestämmelser. Bestämmelserna i PBL som reglerar de intressen som länsstyrelsen ska bevaka i processerna med att ta fram planer och områdesbestämmelser respektive skyldigheten att överpröva respektive upphäva ett beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser bör också justeras som en följd av detta.

2.3. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De ändringar som föreslås bör träda i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna i MB, dvs. den 1 januari år 2018. Efter ikraftträdandet kommer bestämmelserna i PBL

att bli tillämpliga i alla nya ärenden och mål, men som huvudregel även i pågående ärenden och mål. I syfte att inte skapa en osäkerhet ifråga om vilka bestämmelser som gäller i pågående ärenden enligt lagen finns det skäl att överväga om det bör införas övergångsbestämmelser för att begränsa bestämmelsernas tillämplighet i fråga om pågående mål och ärenden. Utöver de ovan beskrivna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna bedöms ytterligare bestämmelser inte vara nödvändiga.

3. Författningskommentar

3.1. Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Bestämmelsen föreslås formuleras så att den ger möjlighet att tillämpa de föreslagna ändringarna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB även i ärenden enligt PBL. Uttrycket ”trots bestämmelserna i detta kapitel” syftar till att säkerställa att krav alltid ska ställas för att följa gränsvärdesnormer trots regleringen i exempelvis 2 kap. 1 § PBL (jfr 2 kap. 7 § första stycket MB).

Formuleringen ”bestämmelserna om” har valts för att tydliggöra att det enbart är regleringen av miljökvalitetsnormer i 2 kap. 7 § MB som ska tillämpas i ärenden enligt PBL och inte någon del av den rimlighetsavvägning som föreskrivs i bestämmelsen. Genom den ändrade formuleringen tillsammans med uttrycket ”tillämpas” tydliggörs att MB:s materiella bestämmelser om miljökvalitetsnormer också ska tillämpas i ärenden enligt PBL. Detta innebär en skyldighet att följa gränsvärdesnormer samt en skyldighet att sträva efter att följa målsättningsnormer inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde, om inte förutsättningarna för undantag enligt 2 kap. 7 a-b §§ miljöbalken är uppfyllda (jfr 5 kap. 2 § första stycket 1-2 samt 3 § MB och avsnitt 2.2).

En detaljplan får enligt 4 kap. 32 § första stycket PBL inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en detaljplan aldrig ska få den geografiska omfattningen att planens bestämmelser får en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i regeringsformens mening (Didón m.fl. - Plan- och bygglagen – en kommentar, kommentaren till 4:32). Av den föreslagna utformningen av 2 kap. 10 § PBL i kombination med bestämmelsen i 4 kap. 32 § första stycket är det således tydligt att sådana åtgärdsprogram som åsyftas i 5 kap. 4 § MB (jämför särskilt andra stycket) även fortsättningsvis enbart ska hanteras och beslutas enligt bestämmelserna i MB och genom den process där föreskrivs och inte genom beslut enligt PBL.

3 kap. Översiktsplan

5 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att redovisningen i översiktsplanen i nu aktuellt avseende ska ske i förhållande till de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB. Genom den föreslagna ändringen blir det tydligt att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att följa gränsvärdesnormer respektive sträva efter att följa målsättningsnormer (jfr 5 kap. 2 § första stycket 1-2 samt 3 § MB och avsnitt 2.2).

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsen har till uppgift att verka för att de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB följs i kommunernas arbete med framtagandet av översiktsplaner.

16 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsens granskningsyttrande i nu aktuellt avseende ska avse planförslagets förenlighet med de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

14 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsen under samrådet har till uppgift att verka för att de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB följs i kommunernas arbete med framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser. Genom hänvisningen i 5 kap.

39 § PBL omfattas även förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser av den föreslagna ändringen.

22 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsens granskningsyttrande i nu aktuellt avseende ska avse planförslaget förenlighet med de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB. Genom hänvisningen i 5 kap. 39 § PBL omfattas även förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser av den föreslagna ändringen.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ordalydelsen justeras för att reflektera att överprövning ska ske om kommunens beslut kan antas innebära att bestämmelserna i MB om miljö kvalitetsnormer inte följs. Det innebär att ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska överprövas med stöd av bestämmelsen och upphävas med stöd av 11 kap. 11 § första stycket PBL om beslutet innebär att det kan antas att en gränsvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB överträds eller om kommunen i planen eller områdesbestämmelserna inte kan anses sträva efter att följa en målsättningsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 MB.

En sådan strävan kan exempelvis komma till uttryck genom planbestämmelser med en tydlig koppling till förebyggande eller åtgärder mot föroreningar eller störningar (jfr exempelvis 4 kap. 12 och 14 §§ PBL). Även själva utformningen av planen i fråga om tillåten omfattning av bebyggande respektive placering eller utformning av parkeringar, byggnadsverk och tomter med stöd av 4 kap. 11, 13 och 16 §§ PBL kan anses ge motsvarande uttryck. Av bestämmelserna 4 kap. 33 § PBL framgår också att de överväganden som legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, ska redovisas i planbeskrivningen. Planens påverkan på möjligheterna att uppfylla ett gränsvärde respektive sträva efter att uppnå ett målsättningsvärde i en miljö kvalitetsnorm bör således framgå av planbeskrivningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Ändringarna ska enligt punkt 1 träda i kraft den 1 januari 2018. I punkt 2 anges att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas för ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2018. Med mål avses överprövningen av ett beslut om antagande av sådan plan, områdesbestämmelser eller beslut om lov, förhands- eller startbesked. Med ärende avses handläggningen av den plan, de områdesbestämmelser, det bygglov, det förhandsbesked och det startbesked som påbörjats före lagens ikraftträdande.

Ett detaljplaneärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt som kommunen beslutar att inleda planläggningen. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet i stället anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då beslut har fattats om att upprätta detaljplanen. Samma princip får anses gälla avseende ärenden om region- respektive översiktsplan samt områdesbestämmelser. Ett ärende som avser lov eller förhandsbesked ska anses ha påbörjats när en ansökan har kommit in till kommunen.

För mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort gäller bestämmelserna i ÄPBL enligt övergångsbestämmelse nr 2 till SFS 2010:900.