

Hur svensk kommunal planering har anpassat seg vattenförvaltningen

Av Anders Rimne

Anders Rimne är civilingenjör och arbetar på Boverket med vattenfrågor kopplade till fysisk planering. Anders har tidigare arbetat med förvaltningsplaner och åtgärdsprogram utifrån EUs ramdirektiv för vatten på Länsstyrelsen i Kalmar län som är Vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt.

Artikkel basert på Innlegg på fagtreff i Norsk vannforening 14. mars 2016.

Introduktion

I Sverige finns en tydlig koppling mellan de miljömål som följer av EUs ramdirektiv för vatten och den lagstiftning som i huvudsak styr den kommunala fysiska planeringen, plan- och bygglag (2010:900) (PBL). Kopplingen går via miljöbalkens (1998:808) femte kapitel och via förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Den röda tråden benämns Miljökvalitetsnormer.

Tidigare har miljökvalitetsnormer använts för exempelvis luftkvalitet och bullerstörning, men sedan ramdirektivets införande hanteras även direktivets miljömål för vatten som miljökvalitetsnormer. I PBL är miljökvalitetsnormerna ett så kallat allmänt intresse som ska följas. Det ska framgå av den kommunomfattande översiktsplanen hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer och när kommunen detaljplanlägger mark för bebyggelse ska miljökvalitetsnormerna följas. Om ett beslut om en detaljplan kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm inte följs ska Länsstyrelsen överpröva, och i förlängningen upphäva, kommunens beslut. Således en tydlig koppling i juridiken, men hur fungerar det i praktiken?

Större fokus på vattenfrågor i de kommunala planerna

Den 14. mars hade jag nöjet att bege mig till Oslo för att delta i Norsk vannforenings fagtreff på temat Kampen om arealene – vannforvaltningen møter arealplanleggingen. Stämningen var på topp då Johannes Thingnes Boe och Ole Einar Bjørndalen kvällen innan hade tagit ytterligare ett guld och ett brons för Norge i hemma-VM i skidskytte.

Min uppgift för dagen var att förmedla mina erfarenheter av hur vattendirektivets miljömål hanteras i den Svenska kommunala fysiska planeringen. Boverket har ännu inte haft möjlighet att göra någon djupare uppföljning och analys på detta tema så mitt inlägg på fagtreffan och denna sammanställning baseras på de erfarenheter jag fått dels genom att studera kommunala planer och dels genom samtal med representanter från kommun och länsstyrelse.

Till att börja med kan det konstateras att vattenfrågor överlag har fått ett ökat utrymme i den kommunala fysiska planeringen i Sverige på senare år. Anledningen till detta är flera. De förväntade klimatförändringarna har blivit en viktig utgångspunkt för den kommunala planeringen och frågor om ökande regnmängder, kraftiga skyfall och stigande hav har fått stor uppmärksamhet. Även frågor om dricksvatten-

försörjningen har aktualiserats då återkommande parasitutbrott och låga grundvattennivåer i delar av landet har visat på att tillgången till ett rent dricksvatten kanske inte är så säker som vi ofta tenderar till att tro. Den förtätningstrend som råder i vissa städer, med en ökande andel hårdgjorda ytor, tillsammans med de skyfallsöversvämningar som drabbat städer som Malmö och Köpenhamn, har gjort att frågan om hur dagvatten ska hanteras i urbana miljöer diskuteras flitigt bland kommuner, VA-bolag och statliga aktörer. Till detta ska läggas de EU-direktiv om vattenkvalitet, översvämning och havsplanering som också i olika utsträckning påverkar den kommunala planeringen.

Miljökvalitetsnormer i den översiktliga planeringen

Plan- och bygglagen anger att det av den kommunala översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer. Hur ser då detta ut i kommunernas översiktsplaner? I dagens översiktsplaner görs ofta övergri-

pande ställningstagande om vattenförsörjning, avlopp, översvämningssrisk och dagvattenhantering. Det kan till exempel handla om hur kommunen avser hantera avlopp i exploaterings- och omvandlingsområden, särskilda krav i närheten av viktiga vattenresurser, hur vattenförsörjning kan lösas i olika delar av kommunen, särskilda krav på bebyggelse i områden med översvämningssrisk eller större strukturer för att hantera dagvatten. Det är, utifrån mina erfarenheter, sällan som kommunen i sina översiktsplaner anger andra åtgärder som kommunen behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas. Jag tror att det finns stor utvecklingspotential för många kommunala översiktsplaner i frågor om miljökvalitetsnormer.

Miljökvalitetsnormer i detaljplaneringen

I detaljplaneringen är det ofta dagvattenhanteringen som kan komma i konflikt med miljökvalitetsnormerna i recipienten. Kommunen måste i planbeskrivningen visa att dagvattenhanteringen



Stockholm och sjön Mälaren. Foto: Anders Rimne

går att genomföra och ifall det finns behov kan planbestämmelser anges i detaljplanen. Planbestämmelserna kan exempelvis handla om att säkerställa att tillräckliga ytor finns för dagvattenhantering eller för att reglera hur stor yta som får hårdgöras. Genom planbestämmelser kan även nivåer för bebyggelse och mark regleras och kommunen kan därigenom i viss utsträckning styra avvattningen av marken. Däremot finns det inget lagstöd för kommunen att genom planbestämmelser reglera krav på ett visst vattenflöde eller en viss vattenkvalitet.

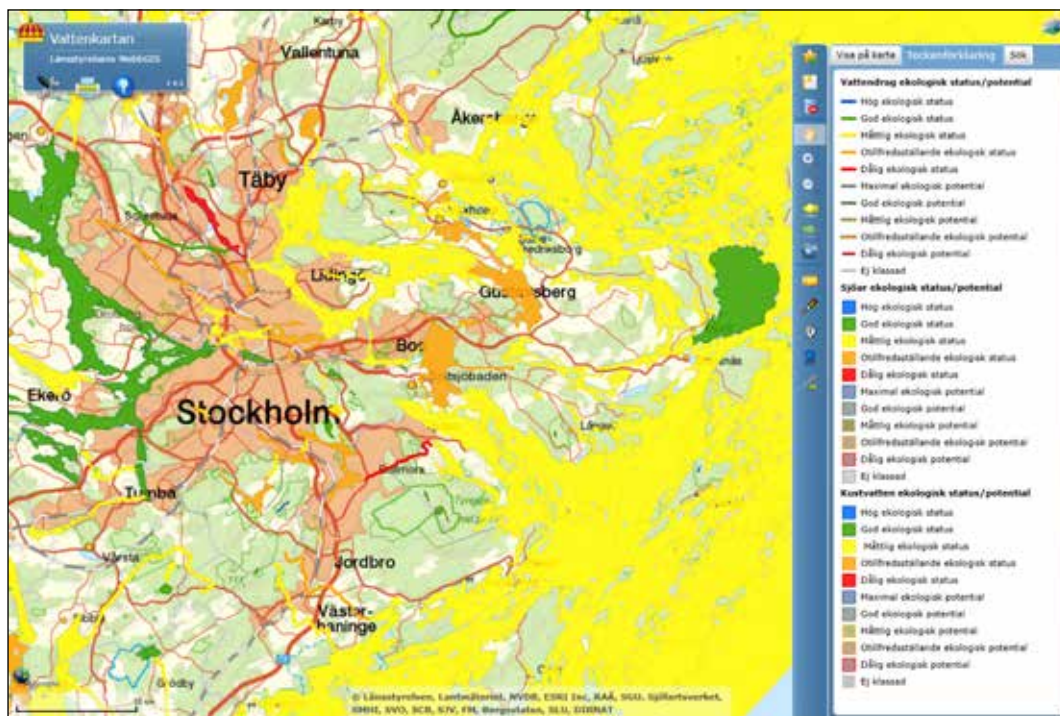
Många kommuner upplever detta som problematiskt, vilket man kan ha full förståelse för. Plan- och bygglagen ställer krav på att detaljplanerna ska följa miljökvalitetsnormerna, samtidigt som kommunen ofta upplever att den inte har de verktyg som behövs för att reglera de åtgärder som kanske krävs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Miljökvalitetsnormer i detaljplanering är ett kraftfullt verktyg. Ett uppmärksammat exempel på detta är prestigeprojektet Nobel Center i cen-

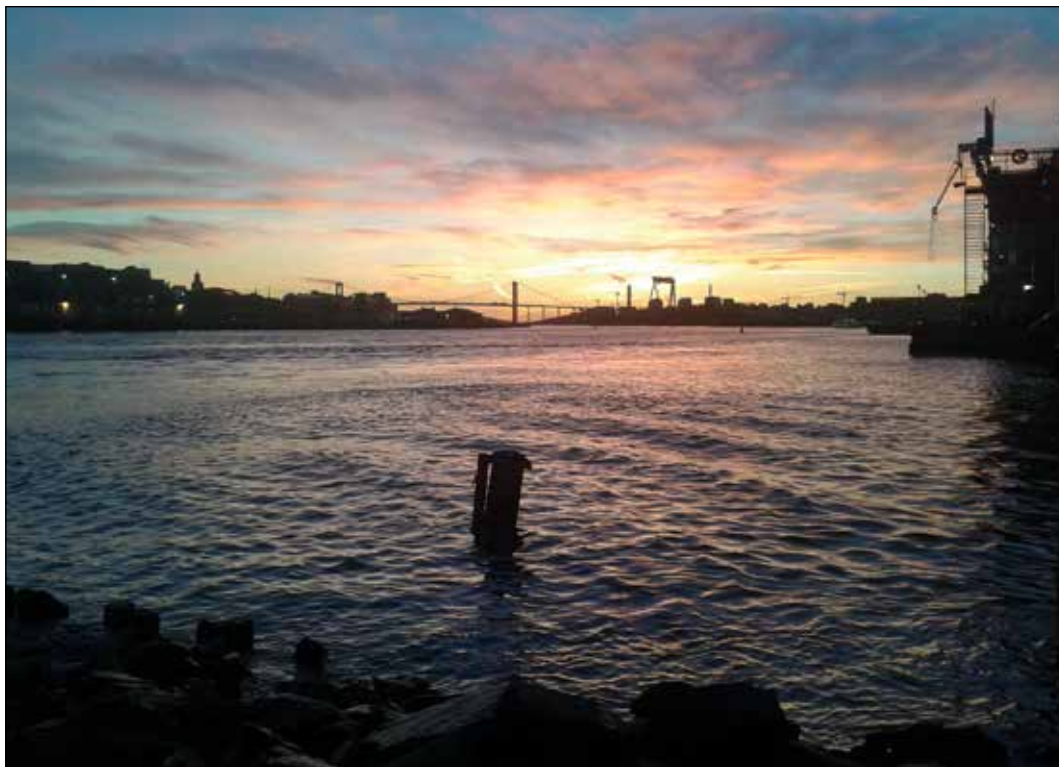
trala Stockholm. Av Stockholms stads granskningsutlåtande för detaljplanen kan man utläsa, under rubriken *miljökvalitetsnormer vatten*, att fasadmaterialet mässing kommer att ersättas med mässingsfärgat galvaniserat stål för att undvika utsläpp av zink och koppar och därigenom följa miljökvalitetsnormen. Min tolkning är att miljökvalitetsnormerna för vatten således direkt har påverkat utformningen av Nobel Center.

Vad kan vi vänta oss i framtiden?

Det råder bostadsbrist i Sverige och Boverket har gjort en prognos som säger att det finns ett behov av ungefär 700 000 nya bostäder fram till 2025. Med andra ord ska det byggas mycket de närmaste åren. Mycket av den nya bebyggelsen kommer att hamna i större städer och tätorter. Kring många av dessa finns vattenförekomster som har en kemisk eller ekologisk status som idag inte når upp till sina miljökvalitetsnormer. Det är sannolikt oundvikligt att 700 000 nya bostäder kommer att medföra åtminstone en viss negativ påverkan på angränsande vattenföre-



Vattenfrågor har fått ökat utrymme i den kommunala fysiska planeringen i Sverige.



Kvällsbild från Göteborg. Foto: Anders Rimne

komster. Är detta förenligt med dagens lagstiftning?

Frågan har aktualiserats ytterligare efter den EU-dom från 1. juli 2015, den så kallade Weserdomen, som förtydligar betydelsen av enskilda kvalitetsfaktorer och att medlemsstater, med förbehåll för att undantag kan beviljas, inte ska lämna tillstånd till projekt som kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomststatus.

Slutsats

Vattenfrågor i fysisk planering är till sin natur komplexa då det rör sig om varierande flöden av vatten in och ut ifrån planområdet. Förändringar i markanvändning uppströms planområdet påverkar både kvantitet och kvalitet på vattnet som flödar genom planområdet, samtidigt som den planerade markanvändningen inom området i hög grad påverkar vattnets egenskaper nedströms och i recipienten. Vattenjuridiken, åtminstone i Sverige, får också anses som tämligen komplex då den utgörs av flera olika lagar, såsom

plan- och bygglag, miljöbalk och VA-lagstiftning. Hur Sverige valt att införa de olika EU-direktiven på vattenområdet har i sammanhanget också stor betydelse.

När det gäller juridiken som kopplar ihop EUs ramdirektiv för vatten med plan- och bygglagen, genom miljöbalkens miljökvalitetsnormer, kan den tyckas vara tydlig och konkret. I praktiken upplevs den dock av många kommuner som otydlig och svår att följa.

Det finns ett behov av uppföljning och analys av hur lagstiftningen fungerar på detta område. Med förbehåll för att denna analys inte är gjord är min känsla just nu att det kan komma att krävas justeringar i lagstiftningen eller åtminstone förändringar i hur Sverige arbetar med de möjligheter till undantag som ramdirektivet för vatten erbjuder. Om detta inte görs tror jag att miljökvalitetsnormerna för vatten kommer att utgöra ett av flera hinder för att klara de högt uppställda mål för byggande som finns inom bostadspolitiken i Sverige.