

Planhandläggare; In mellanexploaterings miljökvalitetsnorme

Frustration, maktlöshet och ilska men också förståelse kan möta mig när jag föreläser om möjligheterna att reglera dagvatten i detaljplanebestämmelser för att klara miljökvalitetsnormerna, MKN. Lagstiftaren har i praktiken placerat en stor del av ansvaret för genomförandet av vattendirektivet i knät på planhandläggarna, men utan insikt om att de nödvändiga reglerna inte alltid finns. Resultatet kan bli att direkt olagliga planbestämmelser fortsätter att flyta in i detaljplanerna eftersom handläggarna samtidigt har ett stort tryck från kommunledning på att få fram nya bostäder.

HÅRD PRESS ATT FÅ FRAM NYA BOSTÄDER

Det finns ett stort behov av nya bostäder. Uppdrag ges åt förvaltningar att leta efter lämplig mark. Detaljplaneprocessen dras igång, ibland utan att området finns med i översiktsplanen, ibland i strid mot översiktsplanen och i vissa fall utan att dagvattenutredningar har gjorts. Uttrycket att "det där fixar Va" kan höras, med underförstådd mening att dagvattenhanteringen alltid kan lösas av Va-huvudmannen. Det kan dock vara lättare sagt än gjort.

Uppdraget att ta fram detaljplan läggs på förvaltningen eller sköts av exploatören. Hur som helst så är det kommunen som ska fatta beslutet, och kommunen som bär det rättsliga ansvaret för att planen vilar på en rättsligt stabil grund.

PBL säger att marken ska användas för det ändamål den är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 §), vidare får mark endast bebyggas om den från allmän synpunkt anses vara lämplig för ändamålet (2 kap. 4 §). Byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet bland annat med hänsyn till vattenförhållanden, möjligheterna att ordna avlopp samt att förebygga vattenföroreningar och översvämningar (2 kap. 5 §). Slutligen ska MKN i miljöbalken följas (2 kap. 10 §).

Att den offentliga makten ska utövas under lagarna är ingen nyhet. Det står så i grundlagen. Innebörden är att domstolar och myndigheter endast får göra det som lagen säger att de får göra, och att de inte får göra något annat. Detta är en av grunderna för ett rättssamhälle.

Det pågående arbetet med att genomföra vattendirektivet

har likheter med hur det en gång var att genomdriva EU:s luftkvalitetsdirektiv. Runt sekelskiftet konstaterade Uppsala kommun att man på vissa gatuavsnitt överskred MKN för utomhusluft, det gällde bland annat partiklar av viss storlek ("PM10"). En arbetsgrupp, som tillsattes för att ta fram förslag till åtgärdsprogram, insåg snart att dubbdäckskörning var en bidragande orsak. Om det först var i Uppsala eller i någon annan stad ska vara osagt, men tanken på att införa dubbdäcksförbud uppkom. Andra förslag för att minska dammet var att styra vilken sandfraktion som användes på vintern, att vara snabbare med att ta upp sanden på våren samt att oftare sopa gatorna. När det gällde dubbdäcksförbudet var det dock ett problem, vägskylden som skulle signalera dubbdäcksförbud, "fanns inte" och kommunen hade inte den lagliga rätten att uppfinna förbudet. Införande av vägmärken är en fråga för regeringen. En enskild kommun fick således inte "hitta på" egna vägmärken, ens för att klara EU:s MKN. En sådan åtgärd skulle strida mot grundlagen, och ingen skulle behöva följa ett sådant olagligt förbud.

Arbetet med genomförandet av vattendirektivet i Sverige har nu gått så långt att det bland annat är kommunernas planhandläggare som ska genomföra det – långt från Bryssel. Det gäller att få fram detaljplaner som släpper fram nya bostäder, men som samtidigt klarar MKN. Men vilka "vägmärken", det vill säga vilka rättsliga instrument, står till buds för att MKN verkligen ska kunna hållas?

MARKEN SKA VARA LÄMPLIG FÖR ÄNDAMÅLET

En utgångspunkt i PBL är att marken ska vara lämplig för ändamålet, och i dess förarbeten sägs att utgångspunkten är att marken ska ha naturliga förutsättningar för att de angivna kraven ska kunna uppfyllas samt att det inte ska behöva vidtas några extraordinära åtgärder för att göra marken lämplig (proposition 1985/86:1 s. 472 samt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden P 1666-13 samt P 8864-14). I propositionen uttalar man vidare att om beräkningar visar att kostnaderna för att göra marken lämplig skulle bli onormalt höga, bör inte området användas för bebyggelse.

Detta innebär bland annat att det någonstans finns en

inträngda skrav och r

(oftast ekonomisk) gräns för hur mycket åtgärder som ska kunna godtas för att marken ska bli lämplig för den önskade bebyggelsen. Uttalandet tydliggör därmed att det faktiskt finns mark som inte lämpar sig för (den önskade) exploateringen. Detta kan naturligtvis vara ett tufft besked att lämna sitt kommunalråd. Var denna ekonomiska gräns går kan säkert skifta mellan kommunerna, beroende på hur högt byggetrycket (fastighetspriserna) är.

I de flesta fall går dock planprocessen vidare, och för att då styra upp markanvändningen så formuleras i detaljplanen ett antal planbestämmelser. Det är det rättsliga instrument som föreligger.

Om vi håller oss till dagvattenproblematiken, och att syftet både kan vara att styra vattenmängder och att undvika att MKN överskrids så kan det finnas behov av att reglera bland annat följande:

- Hur mycket vatten som ska få lämna planområdet.
- Hur förorenat detta vatten får vara.
- Det kan finnas önskemål att det på varje fastighet ska finnas fördröjningsmagasin eller motsvarande.
- Det kan finnas önskemål om gröna, fördröjande, tak eller
- Att marken ska klara av att infiltrera viss mängd vatten per tidsenhet.
- I vissa fall är det Va-huvudmannen som genom planbestämmelser vill påverka flödet från fastigheterna eftersom man har underdimensionerade dagvattenledningar.

LAGLIGA OCH OLAGLIGA PLANBESTÄMMELSER

Vad som får formuleras i planbestämmelser regleras i 4 kap. PBL, och uteslutande där. En planbestämmelse som inte har stöd där får alltså inte skrivas. Det har dessvärre visats sig att det tummas på detta.

Under senare år har det varit en ganska stor diskussion om hur planbestämmelser, främst med hänsyn till dagvattenhanteringen, kan utformas. Diskussionen beror delvis på att Boverket tidigt (och olyckligt) var ute med felaktiga råd i olika sammanhang som i sin tur ledde till vissa mer allmänna missuppfattningar. Läget har dock ändrats, dels genom att Boverket nu utkommit med bra råd (Kunskapsbanken) om hur planbestämmelser får utformas bland annat för dagvattenhanteringen, men

också genom ett antal avgöranden hos Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 5128-12, P 2699-12, P 10833-13).

Faktum kvarstår dock, 4 kap. PBL ger inte alltid lagstöd för de planbestämmelser som ibland uppfattas som nödvändiga för att planen ska kunna genomföras utan att MKN överskrids eller utan risker för allt för stora vattenflöden.

Det är min uppfattning att PBL i vissa fall bör ändras för att göra vissa planbestämmelser möjliga. Detta gäller till exempel att det ska vara möjligt att förbjuda visst byggmaterial som kan släppa ifrån sig föroreningar. Men i andra fall är jag mer tveksam till om det är PBL som ska ändras, till exempel vad gäller möjligheterna att reglera vattenflöden och mängd föroreningar. Ett argument mot sådana planbestämmelser är att de kräver ständig och långvarig tillsyn, och min uppfattning är att planmyndigheterna inte är beredda att ta ett sådant tillsynsansvar. Det kanske då är bättre att se över andra författningar, såsom miljöbalken eller lag om allmänna vattentjänster. Det bästa är väl om det i vanlig svensk anda tillsätts en förutsättningslös utredning som får analysera frågan. Bör det till exempel vara möjligt för Va-huvudmannen (enligt vattentjänstlagen) att kunna kräva att fördröjningsmagasin ska inrättas på fastighetsägarens mark? Idag är detta inte rättsligt möjligt.

Ni som kört bil på Kungsgatan i Uppsala vet att det nu finns skyltar som anger dubbdäcksförbud. Det är resultatet av att regeringen nåtts av signaler om att skylten behövdes, och jag tror inte att det var någon kommun som på eget bevåg satte upp dessa skyltar innan det fanns lagligt stöd för dem.

Situationen är nu liknande när det gäller MKN för vatten. Problemet är att under tiden, och fram till dess att juridiken ändras, kommer planhandläggarna att vara utsatta för högt tryck från dem som snabbt vill ha fram nya bostäder. Det är dock viktigt att myndighetsutövningen även fortsättningsvis sker under lagarna, och att också de som trycker på för att snabbt få fram nya bostäder förstår det dilemma som många planhandläggare lever med. All mark är faktiskt inte lämplig för (bostads)bebyggelse! Det är en av de frågor som ska avgöras under planprocessen.

Text: Juris. Dr. Jonas Christensen, Ekolagen Miljöjuridik AB
www.ekolagen.se