

Fördelning av vatten i torkans spår

Redovisning av regeringsuppdrag gällande möjligheter att använda föreskrifter för att motverka allvarlig vattenbrist



Denna rapport har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ansvarar för rapportens innehåll och slutsatser.

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2018-01-11

Omslagsfoto: Börje Gunnevik

ISBN 978-91-87967-91-7

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Bildtext: Låg vattenföring i Gnyltån, Natura 2000- område, den 1 oktober 2016

Fördelning av vatten i torkans spår

Redovisning av regeringsuppdrag gällande möjligheter att använda föreskrifter för att
motverka allvarlig vattenbrist

Susanna Hogdin
Henrik Gustafsson
Ramona Liveland
Lennart Sorby

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:03

Förord

Havs- och vattenmyndigheten fick den 29 juni ett regeringsuppdrag att utreda möjligheter, förutsättningar, konsekvenser och behov av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten för att undvika att allvarlig vattenbrist uppkommer. Om förutsättningar och behov föreligger ska myndigheten lämna förslag till föreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten har analyserat frågeställningarna och kommit fram till slutsatsen att det idag saknas förutsättningar att föreslå några generella regler för att begränsa uttag av vatten för att på så sätt motverka att allvarlig vattenbrist uppkommer. Myndigheten har därför heller inte konstruerat något förslag till föreskrifter.

Perioden 2016/2017 gav mindre nederbörd än normalt vilket resulterade i låga vattennivåer i både grund och ytvattenmagasin på många håll runtom i landet. På Öland uppstod en akut vattenbrist som innebar stora ansträngningar och ökade kostnader för de berörda kommunerna. Trots att många utredningar, inte minst den regionala vattenförsörjningsplanen för Kalmar län från 2013, pekat på att vattensituationen på Öland skulle kunna komma att bli ansträngd under nederbördsfattiga perioder så har vattenförbrukningen i både Borgholm och Mörbylånga successivt ökat under många år med toppförbrukningar under sommarsäsongen. Till slut gick inte ekvationen ihop längre.

Erfarenheterna från 2016/2017 visar att det fungerar dåligt att hantera akut vattenbrist med hjälp av traditionella krishanteringsåtgärder. Istället måste ett förebyggande arbete genomföras för att kartlägga vilka vattentillgångar som finns att tillgå och i områden där tillgångarna är begränsade måste åtgärder för att effektivisera vattenanvändningen vidtas – ett sådant arbete kan dock inte påbörjas när vattenbristen är ett faktum. Ett syfte med denna rapport är att belysa vilka förutsättningar som behöver komma på plats för att det ska vara möjligt använda föreskrifter för att motverka eller dämpa vattenbrist, en åtgärd som får anses vara en slags krishantering i ett akut skede.

Havs- och vattenmyndigheten tror dock att det finns mer effektiva sätt att arbeta med att förebygga problem med vattenbrist än att i ett akut skede begränsa uttag av vatten med hjälp av lagstiftning. Detta handlar i hög utsträckning och planering och klimatanpassning. Vad gäller planering så bör detta inte avgränsas enbart till att söka fler eller större vattentillgångar utan även inrymma åtgärder som syftar till att minska vattenanvändningen. Med andra ord är detta åtgärder som berör många aktörer i samhället.

Björn Sjöberg, Göteborg den 30/1 2018

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	6
SAMMANFATTNING.....	9
BAKGRUND	13
REGERINGSUPPDRAGET	13
UTGÅNGSPUNKTER FÖR UTREDNINGEN	14
HUR ARBETET GENOMFÖRTS	14
RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR	15
Miljöbalken.....	16
Lag (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV.....	20
Rätten till ersättning i 2 kap. 10 § LSV	25
VAD ÄR VATTENBRIST	27
VAD ÄR ETT ALLVARLIGT OCH AKUT LÄGE?	28
Varningstjänsten risk för vattenbrist.....	31
NYTTAN AV BEGRÄNSNINGSREGLER.....	32
MÖJLIGHETER ATT KONTROLLERA EFTERLEVAD AV BEGRÄNSNINGSREGLER .	34
KONSEKVENSER FÖR VATTENANVÄNDARNA.....	34
Hushållens vattenanvändning.....	35
Jordbrukets vattenanvändning	37
Industrin.....	38
Övrig användning	38
Naturens behov av vatten	39
REGIONALA VATTENFÖRSÖRJNINGSPLANER	41
LANDSKAPETS FÖRÄNDRING	42
ÖKANDE BEFOLKNING OCH STÖRRE VERKSAMHETER	44
SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	44

BILAGA 1 – REGERINGSUPPDRAGET	49
BILAGA 2 - FÖRTECKNING ÖVER LAGSTIFTNING SOM OMNÄMNS I RAPPORTEN .	52
BILAGA 3 – BESKRIVNING AV EMÅN	57
BILAGA 4 – VATTENSITUATIONEN PÅ ÖLAND	63
BILAGA 5 – SAMMANSTÄLLNING AV ENKÄTSVAR OM 2 KAP 10 § LSV	68

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten fick den 29 juni 2017 ett regeringsuppdrag att utreda möjligheter, förutsättningar, konsekvenser och behov av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten för att undvika att allvarlig vattenbrist uppkommer. Om förutsättningar och behov föreligger ska myndigheten lämna förslag till föreskrifter. Myndigheten ska också belysa hur sådana föreskrifter förhåller sig till regleringen i 2 kap. 10 § lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV). Arbetet ska genomföras i samråd med SMHI, SGU, vattenmyndigheterna (VM) samt berörda myndigheter med sektorsansvar och slutredovisas till Regeringskansliet senast den 31 januari 2018.

Havs- och vattenmyndigheten har analyserat frågeställningarna och kommit till slutsatsen att det idag saknas förutsättningar att föreslå några generella regler för att begränsa uttag av vatten för att på så sätt motverka att allvarlig vattenbrist uppkommer. Myndigheten har därför heller inte konstruerat förslag till föreskrifter.

Det saknas förutsättningar att konstruera generella föreskrifter

Det finns i nuläget alltför stora kunskapsluckor kring uttagen av vatten. Kunskapsbristen gäller uttagens lokalisering, uttagna mängder och uttagsmönster. Eftersom många vattenuttag är undantagna krav på tillstånd eller anmälan i lagstiftningen så registreras och journalförs heller inte uttagna vattenmängder. Detta innebär att det är svårt att uppskatta hur mycket vatten som är möjligt att spara med hjälp av begränsningsregler. Det är heller inte möjligt att kontrollera efterlevnaden av eventuella begränsningsregler. Sammantaget innebär detta att det saknas praktiska förutsättningar att konstruera och sjösätta föreskrifter om begränsningar av vattenuttag i nuläget. Om kunskapen kring uttagen förbättras så skulle begränsningsregler kunna övervägas.

Definition av allvarligt och akut läge liksom av begreppet vattenbrist

Det kommer dock sannolikt även fortsättningsvis att finnas vissa svårigheter med att arbeta med generella föreskrifter i denna kontext. För att det ska vara möjligt att aktivera och avaktivera en föreskrift om begränsningar så måste det vara möjligt att definiera vad som är ett allvarligt och akut läge liksom vad som är att betrakta som vattenbrist. Vattenbrist innebär i grunden en obalans mellan tillgång och efterfrågan. Det innebär att begreppet styrs av fler faktorer än väderbetingelser. Även samhällets organisation och människors förväntningar och beteenden har betydelse. Hur detta kan se ut exemplifieras tydligt av utvecklingen på Öland. Det är väl känt att ön har mycket begränsade förutsättningar att magasinera grundvatten. Torrperioderna för ön förutspås blir längre till följd av förväntade klimatförändringar genom en högre temperatur och förlängd vegetationsperiod. Samtidigt ökar vattenförbrukningen på ön till följd av inflyttning, en expanderande livsmedelsproduktion och en ökande turism. Det vill säga tillgången minskar samtidigt som efterfrågan ökar. Efter en längre period av

nederbördsunderskott från mitten av 2015 så drabbades ön av en akut vattenbrist under 2016. Vattenbristen blev mycket ansträngande för kommunerna att hantera. Den fråga som Havs- och vattenmyndigheten har att analysera är om akuta begränsningsregler kring befintliga uttag hade kunnat dämpa eller avhjälpa den uppkomna situationen på Öland. Myndighetens slutsats är att begränsningsregler inte hade varit en lösning på problemet.

Vädret varierar

Vädret varierar över åren och nederbördsfattiga perioder är en fullt naturlig företeelse. Efter längre perioder med nederbördsunderskott så sjunker vattennivåer i både yt- och grundvattenmagasin. Därtill påverkas vattenmagasinen av vattenbortledning. Hur mycket just vattenuttagen påverkar vattennivåerna i förhållande till naturliga påverkansfaktorer som nederbörd och avdunstning varierar mellan olika vattensystem. Det är därmed inte självklart att begränsningar av uttag skulle göra någon större skillnad för variationer i vattennivåer. Det innebär vidare att nyttan med att begränsa uttagen kan vara tveksam om syftet med begränsningen är att motverka sjunkande vattennivåer.

Uttagens betydelse för vattennivåerna

Många uttag som görs, främst ifrån ytvattensystem, går ofta direkt tillbaka till samma vattensystem, t.ex. via avlopp. Bortledning av vatten för exempelvis bevattningsändamål tas emellertid bort från systemet på permanent basis. Vid en överslagsberäkning för Vättern, där kunskapsläget kring uttagen är ovanligt bra, så framkommer att det vatten som tas ur sjön utan att återföras under ett helt år motsvarar ungefär samma mängd vatten som rinner ur sjön via Motala ström på 2 dygn vid normal vattenföring. Möjligheten att påverka vattennivån i Vättern genom begränsningar av uttagen från sjön är därmed försumbara. Det finns givetvis andra vattensystem som är betydligt mer påverkade av vattenbortledning och där förutsättningarna att påverka vattennivåerna genom begränsningar av uttag är större, men det finns i dagsläget ingen samlad bild av vilka dessa sjöar och vattendrag skulle vara. Detta kräver en separat kartläggning.

Vatten som tas ur grundvattenmagasin återförs däremot till skillnad från ytvatten sällan direkt till samma magasin. I viss mån är de system som bygger på förstärkt grundvattenbildning och som frekvent används inom den allmänna dricksvattenförsörjningen ett undantag från denna regel. Däremot är det svårare att utan detaljkunskap kring uttagen bedöma ur vilket grundvattenmagasin som vatten hämtas. Geografiskt närliggande uttag av grundvatten kan hämta vatten från helt olika magasin. En begränsning av det ena uttaget behöver därmed inte med nödvändighet komma det andra magasinet till godo.

Att kunskapen kring vattenuttagen behöver förbättrats har uppmärksammats av Vattenmyndigheterna som har i uppdrag att beskriva påverkan på både yt- och grundvattenförekomster bl.a. av uttag av vatten inom ramen för den svenska vattenförvaltningen. Vattenmyndigheterna har försökt att genom riktade åtgärder med krav om att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner liksom intensifierad tillsyn över uttagen åstadkomma en förbättrad kunskap kring påverkansbilden på vattenförekomstnivå.

Befintlig lagstiftning

I bedömningen av föreskrifter som verktyg för att hantera vattenbrist får även framhållas att det finns befintlig lagstiftning som kan användas för att förebygga att ansträngda situationer uppstår till följd av torka. Denna lagstiftning handlar i första hand om att säkerställa en ansvarsfull planering och klimatanpassning av olika sektorer i samhället, men prövningar av uttag enligt de vattenrättsliga bestämmelserna i miljöbalken kan nyttjas bättre med avseende på hur uttagen ska bedömas och regleras i förhållande till nederbördsfattiga perioder. I sin helhet har Sverige gynnsamma förutsättningar att genom en god planering motverka att samhället får problem till följd av torka. Inom begreppet planering bör inrymmas både sådana åtgärder som handlar om att säkra tillgången till vatten under nederbördsfattiga perioder, men också om långsiktiga satsningar på vattenbesparande åtgärder som syftar till att minska den specifika förbrukningen inom olika sektorer.

2 kap 10 § Lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Det finns också lagstiftning som kan användas i ansträngda situationer som uppstår till följd av torka, t.ex. i 2 kap. 10 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV. Användningen av den lagstiftning som finns skulle underlättas av förbättrad vägledning. Ersättningsrätten som finns kopplad till bestämmelsen i 2 kap. 10 § LSV utgör en betydande svårighet för länsstyrelserna när de ska tillämpa bestämmelsen. Hur eventuella ersättningsanspråk som uppkommer till följd av bestämmelsen ska hanteras behöver tydliggöras för att länsstyrelserna ska anse att det vara möjligt att använda lagstiftningen. Det kan även övervägas om denna ersättningsrätt ska kvarstå i bestämmelsen.

Regionala vattenförsörjningsplaner

I en långsiktig planering av vattenförsörjningen skulle regionala vattenförsörjningsplaner kunna erbjuda ett bra kunskapsunderlag på länsnivå för vilka vattenresurser som finns i länet och över vilka anspråk som olika sektorer har på tillgängliga resurser. Det bör dock poängteras att det idag inte finns någon enighet kring innebörden av begreppet regional vattenförsörjningsplan eller någon samstämmighet kring vad sådana planer ska innehålla. Regionala vattenförsörjningsplaner lyfts ofta som en tänkbar lösning på flera komplexa problem som samhället hittills inte lyckats lösa med befintliga verktyg. För att regionala vattenförsörjningsplaner ska kunna fylla en funktion i att förbättra samhällets förmåga att hantera torka, så behöver det tydliggöras vad planerna ska innehålla för information och en myndighet bör ges ett ansvar för vägledning, samordning och utvärdering av arbetet. De länsstyrelser som arbetat fram regionala vattenförsörjningsplaner framhåller också själva att det är en stor utmaning att omsätta planerna i praktiska åtgärder. Detta beror till stor del på hur samhället valt att organisera planerings- och vattenförsörjningsarbetet mellan stat och kommun. Staten erbjuder kunskapsunderlag, men ytterst är det kommunen som genom sina

lokala prioriteringar omsätter kunskapen i praktiska åtgärder. Ett tydligt exempel är vattenproblematiken på Öland som beskrivs närmare i bilaga 4. Slutligen bör poängteras behovet av att systematisera information avseende vattentillgången och vattenanvändningen. Eftersom vattenbrist sällan förekommer i Sverige är det svårt att upprätthålla ett systematiskt arbete över tid kopplat till dessa frågeställningar. De vattennivåer som har uppmätts i grundvattenmagasin, sjöar och vattendrag under säsongerna 2016/2017 har i flertalet fall uppmätts tidigare, men det kan ha gått 20 eller till och med 40 år sedan sist. Samhällsaktörer på alla nivåer har varit oförberedda på händelseutvecklingen. Den enda rimliga förklaringen till detta är att torka, just för att det inträffar sällan, bedöms vara ett litet problem i olika verksamheter. Därför prioriteras också nödvändiga åtgärder för att hantera torka ned till förmån för andra behov som bedöms vara mer angelägna. För att samhället ska vara bättre rustat att hantera nästa tillfälle av torka behöver arbetet systematiseras och följas upp över tid. För att detta ska ske krävs sannolikt en tydligare styrning.

Bakgrund

I stora delar av landet har nederbörden under perioden hösten 2015 till och med sommaren 2017 varit lägre än normalt. Nederbördsunderskottet har resulterat i låga nivåer i både yt- och grundvattenmagasin under fr.a. 2016 och början av 2017. Sydöstra Sverige har varit särskilt drabbat.

Åtgärder har vidtagits på olika nivåer i samhället för att möta konsekvenserna av de låga vattennivåerna, exempelvis har SMHI och SGU arbetat fram en ny varningstjänst, ”Risk för vattenbrist”. Länsstyrelserna har aktiverat samordningsfunktioner inom sina respektive geografiska områden för att stötta kommunerna i deras krisberedskapsarbete bl.a. kopplat till att säkerställa den allmänna dricksvattenförsörjningen. SGU har intensifierat sitt arbete att söka nya grundvattenfyndigheter m.fl. åtgärder¹.

Läget i landet gjorde också att flera nationella myndigheter fick särskilda uppdrag för att möta de utmaningar som torkan innebar för samhället.

Regeringsuppdraget

Den 29 juni 2017 fattade regeringen beslut² om att uppdra åt Havs- och vattenmyndigheten att:

- utreda möjligheter, förutsättningar, konsekvenser och behov av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten, alternativt hindra ett sådant bortledande, för att undvika att allvarlig vattenbrist.
- Om förutsättningar och behov föreligger ska myndigheten lämna förslag till föreskrifter. Myndigheten ska i sitt förslag till föreskrifter beakta proportionalitetsprincipen som återfinns i [14 kap. 3 § regeringsformen](#) och som handlar om att värna det kommunala självstyret.
- Myndigheten ska också belysa hur sådana föreskrifter förhåller sig till dagens reglering i [2 kap. 10 § lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet](#) (LSV) och som innebär att den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång kan tvingas avstå vatten som oundgängligen behövs för den allmänna dricksvattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov.
- Arbetet ska genomföras i samråd med SMHI, SGU, vattenmyndigheterna samt berörda myndigheter med sektorsansvar och slutredovisas till regeringskansliet senast den 31 januari 2018.

Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

¹ Havs- och vattenmyndigheten 2017, Sammanställning av länsstyrelsernas och några nationella myndigheters erfarenheter och konsekvenser för vattenresurser och vattenmiljön av vädersituationen under 2017, Dnr 2810-2017.

² Regeringsbeslut den 29 juni 2017, Dnr M2017/1723/Nm.

Utgångspunkter för utredningen

Havs- och vattenmyndigheten har tolkat innebörden i regeringens uppdrag att vatten är en viktig resurs för många aktörer i samhället, och att det är viktigt att denna resurs fördelas på ett klokt sätt vid tidpunkter då resursen är begränsad. Det har inneburit att myndigheten fäst stor vikt vid de spelregler som vattenrätten satt upp för olika nyttjare sedan lång tid tillbaka. Myndigheten har därför haft följande utgångspunkter i utredningsarbetet.

- Uppdraget innebär inte att någon särskild samhällsfunktion eller vattenanvändare ska gynnas framför någon annan.
- Generella föreskrifter ska i första hand användas för reglering av många likartade verksamheter och där det finns en väl dokumenterad påverkan på omgivningen från dessa.
- Det måste vara möjligt att definiera vad som är ett allvarligt och akut läge liksom vad som är allvarlig vattenbrist för att eventuella föreskrifter ska kunna aktiveras/avaktiveras vid en tidpunkt när det fortfarande finns någon nytta med att hushålla med vattenresursen.
- Efterlevnaden av eventuella begränsningsregler måste kunna kontrolleras och överträdelser beivras

Genom att analysera om begränsningsregler hade kunnat förebygga eller hantera åtminstone en del av de problem/samhällsstörningar som uppstått under säsongerna 2016/2017 till följd av låga vattennivåer har myndigheten försökt att uppskatta nytta och behov av nya regler på området.

Hur arbetet genomförts

Arbetet har genomförts av en arbetsgrupp på Havs- och vattenmyndigheten med stöd av en intern styrgrupp och en extern samrådsgrupp. Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten genomfört en enkätundersökning till länsstyrelserna kring tolkning och tillämpning av 2 kap 10 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Den externa samrådsgruppen har bestått av företrädare för SGU, SMHI, vattenmyndigheterna, Livsmedelverket, Jordbruksverket, MSB, Svenskt vatten, Länsstyrelsen i Skåne län och SKL.

Samarbetet med samrådsgruppen har skett i form av ett inledande möte där uppdraget, lämpliga frågeställningar och avgränsningar diskuterades. Därefter har ytterligare ett möte genomförts där myndighetens preliminära slutsatser diskuterades. Samrådsgruppen har också lämnat synpunkter på slutrapporten. Samrådsgruppen har meddelat att de i allt väsentligt står bakom slutsatserna i rapporten.

Rättsliga förutsättningar

Slutsatser avseende att meddela föreskrifter

Havs- och vattenmyndigheten anser inte att det finns förutsättningar att föreslå några generella regler för att begränsa uttag av vatten för att på så sätt motverka att allvarlig vattenbrist uppkommer. Myndigheten har därför heller inte konstruerat något förslag till föreskrifter.

Generella föreskrifter ska användas för fall av många likartade verksamheter där påverkan på omgivningen är väl dokumenterad - dessa förutsättningar är i flertalet fall i nuläget inte uppfyllda avseende vattenuttag.

I vissa av vattenbristsituation har det varit fråga om ett stort antal olikartade verksamheter och i andra fall har det varit fråga om endast en verksamhet som skulle kunna bli föremål för reglering. Det finns därtill stora kunskapsluckor kring vattenuttagen avseende lokalisering och storlek, dessa kunskapsluckor beror delvis på de många undantagsmöjligheterna från tillstånds- och anmälningsplikten för vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken.

Att det finns ett stort antal undantag från provnings- och anmälningsplikten har sitt ursprung i att det ansetts vara en samhällsekonomiskt rationell lösning att enskilda löser sin egen vattenförsörjning inom områden utanför detaljplanerat område – Att då också alltid kräva en formell provning av dessa har ansetts alltför ingripande i förhållande till nyttan. Det finns därmed ett mycket stort antal framförallt mindre uttag från både yt- och grundvattenmagasin utanför detaljplanerat område. Vilken kumulativ inverkan dessa uttag har på enskilda vattenresurser är svår att fullt ut uppskatta med dagens kunskap. Även vissa större vattenuttag är generellt undantagna från tillståndsplikten – exempelvis för större djurgårdar. Detta undantag bör ses över med tanke på att många djurgårdar blivit väldigt stora till följd av strukturrationaliseringen inom jordbruket.

En förutsättning för att närmare kunna analysera nytta och konsekvenser av generella begränsningsregler för uttag under nederbördsfattiga omständigheter är att få en förbättrad kunskap om befintliga uttag.

Generella föreskrifter ska i första hand användas då det är fråga om många likartade verksamheter som ska regleras och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad³. Dessa förutsättningar är inte uppfyllda avseende vattenuttag där det kan konstateras att det ofta är fråga om antingen att verksamheterna är olika till sin karaktär eller ett enskilt större uttag. Vattenuttagen varierar mycket avseende storlek och tidpunkt. Det finns dessutom ett flertal helt oreglerade uttag av vatten både från yt- och grundvattenmagasin.

³ Se prop. 1997/98:45, del 1, s. 342 och prop. 1997/98:45, del 2, s. 111.

Miljöbalken

De vattenrättsliga bestämmelserna återfinns i första hand i 11 kap. miljöbalken (1998:808), MB, i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet samt i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den så kallade restvattenlagen.

Vattenuttag utgör vattenverksamhet som omfattas av regler i 11 kap. MB.

Definition vattenverksamhet

3 § Med vattenverksamhet avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,
2. fyllning eller pållning i ett vattenområde,
- 3. bortledande av vatten från ett vattenområde,**
4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,
- 5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,**
- 6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,**
7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller
8. markavvattning.

Begreppet vattentäkt definieras i 11 kap. 5 § MB.

Definition vattentäkt

5 § I detta kapitel avses med

vattentäkt: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,
vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och
vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

Huvudregeln är att vattenverksamhet är tillståndspliktig eller anmälningspliktig. Genom [11 kap. 9 a § MB](#) har regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd ska krävas att verksamheterna anmäls till tillsynsmyndigheten. Vad gäller anmälningspliktiga verksamheter får emellertid tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga verksamhetsutövaren om att söka tillstånd enligt [11 kap. 9 a § andra stycket MB](#). En kommun kan dessutom föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för grundvattentäkter med stöd av [9 kap. 10 § MB](#). Detta har nyttjats i några fall i kustnära områden med små tillgångar av sötvatten med risk för saltvatteninträngning.

Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet

19 § I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § *miljöbalken* gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,
2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,
7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,
8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,
- 9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,**
- 10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,**
11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1-10,
12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1-10, eller
13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1-10.

Även om huvudregeln är att vattenverksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig finns ett antal undantag från huvudregeln i 11 kap. §§ 11 och 12 MB.

Undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt

11 § Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller
3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

12 § Tillstånd enligt denna balk eller anmälan enligt 9 a § behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Enligt förarbeten anses som husbehovsförbrukning användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattnings av kreatur, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksändamål.

Vattenbehov i mjölkproduktion

Vid dimensionering av vattenbehovet i mjölkproduktion utgår man ifrån ca 100 l/dag och mjölkko – siffran, som är ett genomsnitt utifrån behov i både hög- och lågproducerande perioder, inkluderar både dricksvatten och vatten som behövs i produktionen.

En högproducerande mjölkko kan dock i perioder ha ett behov av upp till 150 liter vatten per dygn.

Det innebär att en djurgård med 100 kor har en daglig förbrukning på minst 10 m³ vatten.

Källa: Jordbruksverket

Även vattentäkter för bevattning av trädgård som huvudsakligen är avsedd för eget behov och för mindre hantverk omfattas. Med husbehovsförbrukning avses däremot inte vattnets användning för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.⁴

Det finns några särskilda förutsättningar som gäller för vattenverksamhet i 11 kap. §§ 6 och 7 MB.

Särskilda förutsättningar för vattenverksamhet

6 § En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

I fråga om vissa vattenanläggningar finns ytterligare bestämmelser i 19 och 20 §§ elberedskapslagen (1997:228).

7 § En vattenverksamhet skall utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenverksamheten kan utföras på detta sätt utan oskälig kostnad.

Vattenrätten har en lång tradition av individuell prövning av verksamheter. Det finns vissa fördelar med individuella prövningar:

- Omständigheter i det enskilda fallet kan beaktas
- Resurser kan styras dit de bäst behövs
- Olika intressenters synpunkter kan beaktas, hänsyn tas till olika intressen

Nackdelarna med den individuella prövningen är att den är tidskrävande och kostsam, det kan därför vara mer effektivt att i vissa fall fastställa generella krav⁵.

De särskilda förutsättningarna för vattenverksamhet har betydelse för bedömning av tillåtligheten av ett uttag. Syftet och samhällsnyttan med ett uttag ska bedömas i en prövning. Sedan finns i regel ett antal hushållningsbestämmelser som sätter ramarna för när och hur ett uttag får äga rum. Normalt sett meddelas begränsningsregler för uttag som kopplas mot låga vattennivåer eller flöden. Hänsyn tas också till andra sakägarintressen som berörs av samma vattensystem.

⁴ Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 131.

⁵ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2017 s. 285

Domar för vattenbortledning är utifrån dessa perspektiv ofta ganska komplicerade. Det är heller inte enkelt att bedöma hur eventuella generella begränsningsregler skulle samspela med denna typ av regler i det enskilda fallet. Vid låga vattennivåer upphör ofta rätten till uttag och det är inte säkert att ytterligare begränsningar skulle göra någon praktisk skillnad. Hur uttag bedöms och regleras på vattensystemnivå när det vattenrättsliga regelverket fungerar som avsett beskrivs i Bilaga 3 – exemplet Emån. Där samsas ett stort antal verksamheter kring samma vattensystem. Trots en hög exploateringsgrad har vattensystemet också lyckats upprätthålla livskraftiga bestånd av värdefulla vattenanknutna arter och habitat.

Det är länsstyrelserna som bedriver tillsyn över vattenverksamhet. Generellt sett är den operativa tillsynen över hur väl hushållningsbestämmelserna i enskilda tillstånd efterlevs svag hos länsstyrelserna p.g.a. begränsade resurser och hårda prioriteringar. De begränsade tillsynsinsatser som genomförs över vattenuttag är ofta inriktade till generella informationsinsatser och i enstaka fall att beivra helt olagliga uttag. Konstruktionen av undantagsbestämmelserna gör också att det inte är enkelt att agera som tillsynsmyndighet och beivra uttag.

Miljööverdomstolens dom den 28 februari 2011 i mål nr M 8394/10.

I ett avgörande från Miljööverdomstolen undanröjdes underinstansers avgöranden där en man vid vite förbjudits leda bort vatten från en bäck. Domstolen angav i sina domskäl att tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap. 9 § MB bl.a. kan förbjuda en verksamhet för att säkra efterlevnaden av balkens bestämmelser samt föreskrifter, domar och övriga beslut meddelade med stöd av balken. Domstolen delade underinstansernas bedömning att det inte var uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadades genom vattenbortledningen, varmed verksamheten inte bedömdes som undantagen från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 11 kap. 12 § MB. Domstolen fann att inte heller undantaget i 11 kap. 11 § MB var tillämpligt. Dock gällde enligt domstolen att visst bortledande av vatten likväl inte krävde tillstånd utan att det var tillräckligt med en anmälan enligt 11 kap. 9 a § MB och 19 § förordningen om vattenverksamhet m.m. Domstolen bedömde dock att det inte framgick av länsstyrelsens beslut om förbud vilket bortledande av vatten som avsågs och att beslutet kunde uppfattas som att allt bortledande av vatten generellt är tillståndspliktigt och därför kunde förbjudas om tillstånd inte fanns. Målet återförvisades därmed.

Av domen framgår att det inte är en självklarhet att genom tillsyn agera mot bortledande av vatten. I det aktuella fallet där bortledandet av vattnet riskerade att medföra skada på växt- och djurliv uppstod både fråga om vissa undantagsmöjligheter skulle beaktas och om syftet med vattnets bortledande.

En viktig del i tillsynsmyndighetens arbete är att fortlöpande bedöma om villkoren i enskilda tillstånd är tillräckliga utifrån miljöbalkens krav (26 kap. 1 § MB). Om så inte är fallet kan en omprövning av tillståndet övervägas. Samtidigt är denna typ av ärenden mycket resurskrävande att driva så i praktiken driver länsstyrelserna knappast några omprövningar av tillstånd för vattenverksamhet. Den begränsande faktorn i sammanhanget är snarare andra resurser än legala befogenheter.

Lag (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV

I uppdraget ingick att HaV skulle göra en bedömning av hur generella föreskrifter om begränsningar av uttag skulle samspela med den bestämmelse som sedan tidigare finns i 2 kap. 10 § LSV.

2 kap. 10 § lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet 2 kapitlet

2 § Var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

10 § Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iakttä sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas.

Under säsongerna 2016/17 har 40-50 kommuner upplevt en ansträngd situation kopplad till den allmänna dricksvattenförsörjningen. Trots detta har bestämmelsen i restvattenlagen enbart tillämpats vid två tillfällen⁶ såvitt Havs- och vattenmyndigheten känner till. Enbart i fallet som rör Örebro har syftet varit att säkra den allmänna dricksvattenförsörjningen och där fattades det aktuella beslutet av kommunen och inte av länsstyrelsen.

Bestämmelsen syftar till att tillfälligt säkerställa allmän vattenförsörjning i katastrofliknande situationer men den bör även kunna tillämpas när det behövs vatten vid hotande missväxt för jordbrukets behov av bevattning eller vid en tillfällig grundvattensänkning bibehålla viss grundvattennivå till skydd för bebyggelse.⁷

Enligt specialmotiveringen till den bestämmelse i vattenlagen (1983:291) som föregått aktuell bestämmelse innebär det första stycket ”att den som råder över vatten kan bli skyldig att tåla att hans vattentillgång avstås för ett allmänt behov”. Denna skyldighet gäller även om ”tillstånd finns till en vattentäkt”. Bestämmelsen innebär vidare ”skyldighet för den som har rätt till vattenreglering att tåla att vatten tappas eller innehålls för att säkerställa ett allmänt vattenbehov.”⁸ Den som råder över vatten kan däremot inte åläggas att leverera vatten⁹.

⁶ Örebro kommun, Mål M 78-17 vid Nacka tingsrätt, Länsstyrelsen i Västmanlands län dnr 535-4846-17

⁷ SOU 2014:35, s. 584.

⁸ Prop. 1981/82:130, s. 409.

⁹ fr prop. 1939:9 s. 61

Avsikten med bestämmelsen är i första hand att tillfälligt säkerställa den allmänna vattenförsörjningen i en katastrofliknande situation. En begränsning till vattenförsörjning för viss ort har inte ansetts lämplig med tanke på att bestämmelsen också avser ytvattentäkter, som kan tillgodose vattenbehovet för ett flertal orter.

Även andra allmänna ändamål än vattenförsörjningen kan tillgodoses. Bestämmelsen ska alltså kunna tillämpas när det vid hotande missväxt behövs vatten för att tillgodose jordbrukets behov av bevattning. Vid en tillfällig grundvattensänkning ska bestämmelsen också kunna användas om det är angeläget att till skydd för bebyggelse bibehålla grundvattennivån på viss höjd. Däremot bör det endast i undantagsfall komma i fråga att tillämpa bestämmelsen vid hotande brist på elenergi.

Med torka kan jämsställas andra exceptionella naturhändelser, såsom en långvarig eller sträng vinter.¹⁰

Vidare bör det vara möjligt att inskränka fastighetsägares rätt till vattenuttag, särskilt för annat ändamål än som motsvarar hushållsförbrukning, när det annars finns risk för olägenheter vid driften av va-anläggningen.¹¹

Länsstyrelsen i Västmanlands län förelade den 9 oktober 2017 ett kraftbolag som verkar i Gamla Hjälmare kanal, Arboga kommun, att iaktta skyldighet att avstå från avledning av vatten för kraftproduktion för att möjliggöra att regleringsbestämmelserna för Hjälmarens ska kunna efterlevas. Vid tidpunkten för föreläggandet låg Hjälmarens under sänkingsgräns och kraftbolaget hade inget tillstånd till vattenbortledning för kraftproduktion. Syftet med beslutet var att tillgodose sjöfarten och fiskerinäringens behov av vatten i Hjälmarens.

Vad som anses vara ett allmänt intresse kan alltså variera och det är också ett begrepp som ändras över tid.

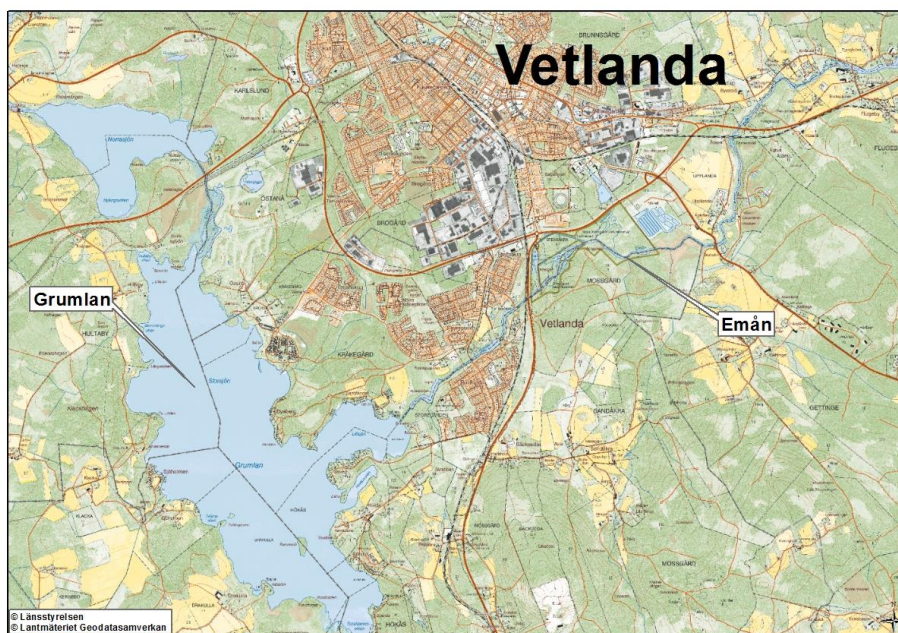
Havs- och vattenmyndigheten har försökt att få en uppfattning om varför lagrummet verkar vara så lite använt och svaren från länsstyrelserna varierar. Vissa länsstyrelser menar att det tydligare behöver definieras vad som är att betrakta som *allvarlig vattenbrist* och vad som är *oundgängligen nödvändigt*. Andra menar att den stora svårigheten är den ersättningsrätt som kan komma att aktualiseras vid tillämpning av bestämmelsen. Om ett tvistemål uppstår och ett ersättningsbelopp fastställs till förmån för en skadelidande sakägare så kan det handla om stora belopp och är det oklart varifrån dessa pengar ska hämtas. I majoriteten av fallen där den allmänna dricksvattenförsörjningen varit ansträngd så har det emellertid varit på det sättet att det bara funnits ett betydande vattenuttag så att åstadkomma en bättre hushållning av vattnet genom begränsning av konkurrerande uttag har inte varit en lösning på problemet. En sammanställning av svaren från länsstyrelserna från enkätundersökningen återfinns i Bilaga 5.

¹⁰ Strömberg, Vattenlagen med kommentarer, 1984 s 46f

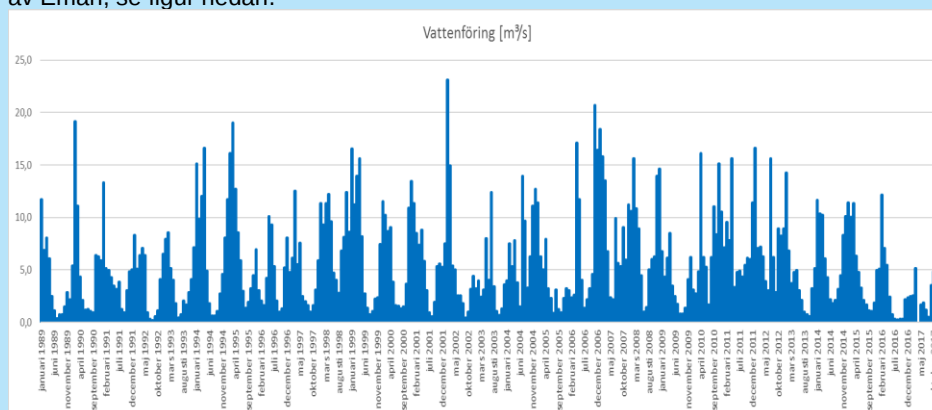
¹¹ Prop. 2005/06:78, s. 76.

Exempel 1 – Vetlanda dricksvattenförsörjning

Vetlanda kommun har drygt 27 000 invånare. Huvudvattentäkten för tätorten är Emån varifrån vatten pumpas till en anläggning för förstärkt grundvattenbildning.



Kommunen och VA-huvudman uppmärksammande länsstyrelsen i Jönköpings län sommaren 2016 om att det skulle kunna komma att bli problem med intag av råvatten. Under en kortare period kan dricksvattenproduktionen baseras helt på grundvatten, men under en längre period utan förstärkt grundvattenbildning räcker inte vattnet till. Vid de låga vattenföringar som var aktuella 2016 hade rätten till vattenuttag för de övriga ca 60 uttagspunkter som finns i vattensystemet, och som närmare beskrivs i avsnittet om Emån i bilaga 3, utgått. Någon verklig konkurrenssituation förelåg alltså inte. Diskussion pågick mellan länsstyrelsen och VA-huvudman om att provisoriskt flytta intaget till en uppströms belägen sjö (Grumlan) och hur det i så fall skulle hanteras juridiskt. Vattenföringen vid intaget är känt genom den SMHI-mätstation som finns vid denna del av Emån, se figur nedan.

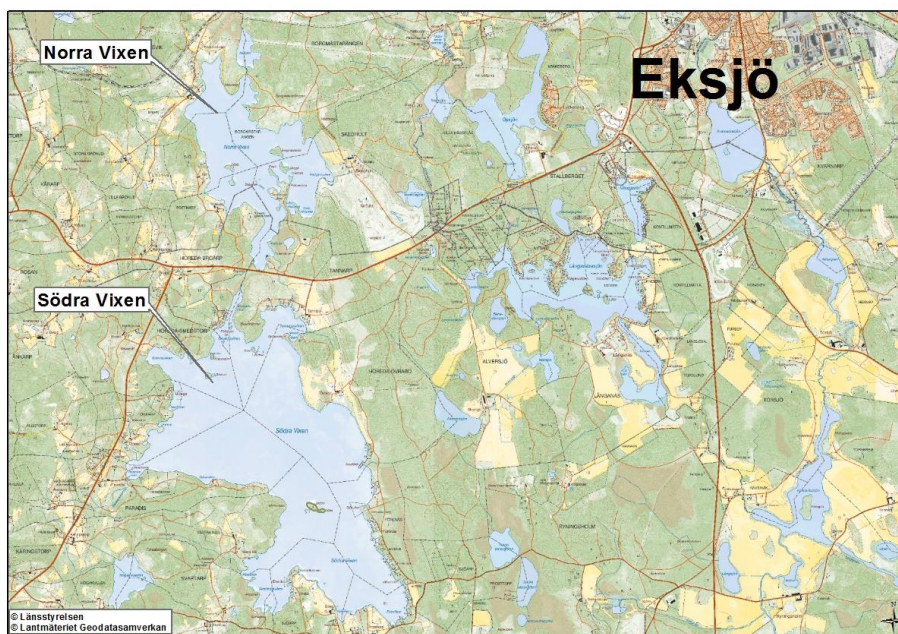


Figur 1 Vattenföringen, vid Stensåkra, m³/s som ett månadsmedelvärde mellan januari 1989 och oktober 2017. Källa SMHI.

Som framgår av figuren ovan var det låga nivåer sommaren 2016 och då även under en längre period än vad som varit tidigare. Men samtidigt har det varit låga nivåer flera gånger tidigare och hur akut situationen 2016 var jämfört med tidigare år diskuterades. Situationen var kritisk men några akutåtgärder blev aldrig aktuella och länsstyrelsen behövde inte fatta några beslut. VA-huvudmannen arbetar med att hitta en mer robust och långsiktig lösning för att säkra vatten för dricksvattenproduktionen.

Exempel 2 – Eksjö dricksvattenförsörjning

Eksjö kommun har drygt 17 000 invånare. Kommunens huvudvattentäkt är sjön Norra Vixen inom Emåns vattensystem. Vatten pumpas från sjön till en anläggning för förstärkt grundvattenbildning där vatten sedan distribueras ut på ledningsnätet via kommunens vattenverk.



År 2016 var vattennivån låg i Norra Vixen, särskilt under hösten. När vattennivån sedan i juni 2017 var 20 cm under motsvarande nivå för år 2016 uppstod oro och VA-huvudman kontaktade länsstyrelsen. För att kunna upprätthålla dricksvattenförsörjningen ansåg sig bolaget nödgade att ta ut 30 l/s ur sjön. Enligt den vattendom som finns måste bolaget släppa ut minst 25 l/s i den naturliga åfåran. Denna kombination var inte möjlig utifrån rådande läge med låga vattennivåer. Bolaget ville därför minska tappningen ur sjön. Länsstyrelsen ansåg att det fanns skäl att hushålla med vattenvolymen i Norra Vixen för att upprätthålla den kommunala dricksvattenförsörjningen. En otillräcklig dricksvattenförsörjning skulle riskera olägenhet för människors hälsa. Länsstyrelsen förelade därför VA-huvudman, i juni 2017, med stöd av 26 kap. 9 § MB att frångå vattendomen och minska minimitappningen ur Norra Vixen till som lägst 5 l/s. Motstående intressen var i detta fall ett Natura 2000-område ca 7 km nedströms. Vattenföringen där minskade uppskattningsvis med mellan 25 och 33 %. Länsstyrelsen bedömde dock att åtgärden inte permanent åsamkade naturmiljön skada eller motverkade bevarandet av förekommande arter. Detta eftersom den lägre vattenföringen bedömdes ske under en begränsad tid. Bolaget fick därför tillstånd även enligt 7 kap. 28 a § MB.

Det fanns inga andra kända pågående vattenuttag från Norra Vixen som kunde begränsas under den aktuella perioden. En golfbana har tillstånd för vattenuttag i Norra Vixen men inget uttag skedde under perioden. Den problematiska situationen för Eksjö kommun hade därmed inte kunnat lösas genom att begränsa något annat vattenuttag.

I november 2017 upphävde länsstyrelsen sitt eget beslut om minskad tappning. Vattennivån i Norra Vixen hade nu stabiliserats sig, liksom grundvattenmagasinet vid tåkten, på en normal nivå.

Exempel 3 – Örebro dricksvattenförsörjning

Örebro kommun försörjs med vatten som avleds från Svartån i enlighet med en vattendom från den 10 april 1974. Domen nyttjas i dagsläget till 50 %. För ändamålet har kommunen också rätt att reglera tre källsjöar till Svartån, sjöarna Ölen, Stor-Björken och Toften mellan vissa fastställda nivåer.



Figur 2 Visar Svartåns vattensystem inklusive de sjöar som Örebro kommun reglerar för dricksvattenförsörjningsändamål.

Under hösten 2016 uteblev regnen vilket resulterade i mycket låga vattennivåer i sjöarna. I november gjorde kommunen bedömningen att dricksvattenförsörjningen inte skulle klaras längre än till april 2017 utan extraordinära åtgärder. Tekniska nämnden fattade därför beslut om att frångå vattendomen på så sätt att sänkingsgränserna understegs för de aktuella sjöarna och minimitappningen minskade till Svartån. Till stöd för åtgärden åberopades lagrummet i 2 kap. 10 § LSV.

Nämnden beslutade vidare att lansera en vattenbesparingskampanj för att minska vattenförbrukningen i kommunen och att i efterhand söka tillstånd till åtgärderna i mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Kommunens vattenbesparingskampanj innebar att förbrukningen minskade med som mest 16 % (vilket ungefär motsvarar läckaget från kommunens dricksvattnenät). Kommunen noterar en varaktig effekt av besparingskampanjen på ca 4 %.

Nedströms de tre sjöarna ligger ett vattenkraftverk som har avtal om att nyttja framrinnande vatten för elproduktion. Det finns inga andra vattenuttag ur det aktuella systemet som hade varit möjliga att begränsa för att hushålla bättre med vattnet. Den 16 juni 2017 fattade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt beslut om tillstånd med stöd av 11 kap. 16 § MB i efterhand till nämnda åtgärder (Mål M 78-17). Inga skaderegleringar genomfördes inom ramen för prövningen.

Exempel 4 – Föreläggande att avstå avledning av vatten för kraftproduktion i Hjälmarens kanal

Länsstyrelsen i Västmanlands kommun förelade den 9 oktober 2017 ett kraftbolag som verkar i Gamla Hjälmare kanal, Arboga kommun, att iakttä skyldighet att avstå från avledning av vatten för kraftproduktion för att möjliggöra att regleringsbestämmelserna för Hjälmaren skulle kunna efterlevas. Beslutet fattades med stöd av 2 kap. 10 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Bakgrunden till beslutet var att Hjälmarens vattennivå under en längre period varit lägre än normalt till följd av liten nederbörd och i oktober 2017 låg sjön under sänkingsgräns. Både Eskilstuna kommun och Länsstyrelsen hade under året mottagit flera klagomål på Hjälmarens vattenstånd och efterlevnaden av regleringsbestämmelserna. Klagomål har i synnerhet framförts från sjötrafiken, fiskerieringen, och fritidsbåtsintressen, men också från allmänheten. Den låga vattennivån bedömdes riskera att vålla skada för fisk, vattenlevande växter och andra vattenlevande djur.

Säterbo Kraft AB som avleder vatten från Hjälmarens kanal för kraftproduktion hade under ett antal veckor under sommaren och början av hösten 2017 stängt ner i driften vid kraftstationerna, men återupptog driften under september 2017 trots extremt låga vattennivåer i sjön. Enligt Länsstyrelsens uppfattning sker driften av kraftverken vid Vallby, Hällby och Kvarnfallet utan giltigt tillstånd.

Säterbo Kraft AB överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, men drog senare tillbaka överklagandet. I beslut från den 3 januari 2018 meddelade därför Mark- och miljödomstolen att domstolen avskriver målet från vidare handläggning (mål nr M 5880-17)

Avseende eventuell ersättning i det aktuella målet gjorde länsstyrelsen bedömningen att det inte torde föreligga någon rätt till ersättning eftersom kraftverken enligt myndighetens bedömning, drevs utan giltigt tillstånd. Om frågan ändå skulle uppkomma och en ersättning skulle utfalla till bolagets fördel torde en sådan ersättning betalas av den som äger regleringsrätten till sjön och i vars intresse beslutet fattades, i detta fall Hjälmarens vattenförbund. Frågan om ersättning blev dock aldrig prövad i ärendet.

Rätten till ersättning i 2 kap. 10 § LSV

Ersättningsregeln i 2 kap. 10 § andra stycket LSV innebär att skälig ersättning ska utgå till den som lider skada till följd av avståendet av vatten. För det fall parterna inte kan komma överens om ersättning får enligt [7 kap. 2 § 4 p. LSV](#) frågan prövas efter stämning vid mark- och miljödomstolen.

Vad gäller frågan om ersättning för avstående av vatten i ett mål kan en verksamhetsutövare kräva kompensation om denne anser att det allmänna har missbrukat sin rätt.¹² Det framgår emellertid inte vad det innebär att det allmänna ska ha missbrukat denna rätt.

Det finns bland flera länsstyrelser vidare en osäkerhet om vem som ska utge den ersättning som bestämmelsen tar upp.¹³

¹² SOU 2014:35, s. 584.

¹³ Enligt besvarat förfrågningsunderlag ställt till länsstyrelserna, hösten 2017.

Det kan emellertid övervägas om ersättningsrätten i 2 kap. 10 § LSV bör kvarstå.

Enligt det lagförslag, som lades fram genom Revision av vattenlagen (SOU 1977:27), avseende den bestämmelse som legat till grund för den nu diskuterade skulle en vattenrättshavare vara skyldig att utan ersättning avstå från det vatten som befanns oundgängligen erforderligt för ortens vattenförsörjning eller för att tillgodose annat allmänt behov, om det inom orten genom långvarig torka eller annan jämförlig orsak vållades avsevärd minskning i vattentillgången.¹⁴ I utredningen ansågs det inte finnas anledning att i den nya vattenlagen medge vattenrättshavaren rätt till ersättning för vatten han måste avstå från. Det bedömdes att en sådan rätt närmast skulle förefalla stötande, eftersom det gällde ett vattenavstående i nödsituationer eller andra exceptionella förhållanden samt ”för att tillgodose allmänna intressen med vad som är oundgängligen nödvändigt.”¹⁵

I ett senare remitterat förslag inför tillkomsten av vattenlag (1983:291) förslogs en bestämmelse där vattenrättshavaren vid avstående av vatten skulle vara ”berättigad till skälig ersättning, om det skulle vara uppenbart oskäligt att ersättning inte utgår”.¹⁶ Lagrådet ifrågasatte dock om denna förslagna mycket restriktiva ersättningsregeln stod i samklang med 2 kap. 18 § regeringsformen, nuvarande [2 kap. 15 § regeringsformen](#). Enligt Lagrådet framstod det särskilt med hänsyn till de skilda ändamål som skulle kunna tillgodoses genom paragrafen också som sakligt motiverat att den som tvingas avstå vatten får ersättning om denne lider skada.¹⁷ Flera remissinstanser ifrågasatte förslaget i den del som medgav ytterst begränsad ersättning och ansåg att en ersättningsbestämmelse motsvarande det som senare blev gällande borde införas.¹⁸ Ersättningsregeln utformades sedan efter Lagrådets förslag. Det kan dock påpekas att regeringsformens lydelse därefter har ändrats (år 2010) för att det tydligare ska framgå att ersättningsrätten är begränsad när ingripanden görs till förmån för miljö- hälsa eller säkerhet. I ljuset av detta skulle det vara värdefullt med en översyn kring ersättningsbestämmelsen i 2 kap 10 § lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det skulle då även kunna analyseras om rätten till ersättning kan utgå. Detta kräver dock en översyn av lagen i särskild ordning.

En viktig slutsats i sammanhanget är dock att ersättningsbestämmelsen innebär en stor praktiskt svårighet för länsstyrelsen att tillämpa bestämmelsen. Hur eventuella ersättningsanspråk till följd av ingripanden med stöd av bestämmelsen ska hanteras måste redas ut för att bestämmelsen ska bli mer använd.

¹⁴ SOU 1977:27, s. 13.

¹⁵ SOU 1977:27, s. 138.

¹⁶ Prop. 1981/82:130, s. 200.

¹⁷ Prop. 1981/82:130, s. 410.

¹⁸ Prop. 1981/82:130, Sammanfattning av vattenlagsutredningens betänkande (SOU 1977:27), s. 116-119, se även prop. 1997/98:45, del 1, s. 374.

Slutsats avseende användning av 2 kap. 10 § LSV

Utöver vissa definitionsproblem kopplat till vad som är att betrakta som *allvarlig vattenbrist* och vad som är *oundgängligen nödvändigt* kan myndigheten konstatera att möjligheten till ersättning utgör en betydande svårighet för länsstyrelserna när de ska tillämpa bestämmelsen.

Det bör utredas hur eventuella ersättningsanspråk till följd av beslut som fattas med stöd av lagrummet bör hanteras alternativt kan övervägas om överhuvudtaget ska kvarstå en rätt till ersättning. Om ersättningsfrågan inte utreds finns en risk att länsstyrelserna helt enkelt inte vågar fatta nödvändiga beslut med stöd av bestämmelsen. Därmed blir bestämmelsen verkningslös även för situationer som lagstiftaren avsåg.

Vissa länsstyrelser har efterfrågat vägledning från Havs- och vattenmyndigheten kring tillämpningen av 2 kap. 10 § LSV. Havs- och vattenmyndigheten finner att myndigheten har grund för att ge tillsynsvägledning avseende 2 kap. 10 § LSV. Av 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13), framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för frågor om markavvattnings, i 11 kap. 1 § miljöbalken hänvisas vidare till bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar som också finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, dvs. LSV.

Vad är vattenbrist

Inom FN:s samordningsfunktion för vatten- och sanitetsfrågor UN-WATER definieras vattenbrist¹⁹ på följande sätt:

” Vattenbrist definieras som den punkt där alla användares sammanlagda anspråk påverkar utbudet eller kvaliteten på vatten enligt rådande institutionella arrangemang i sådan utsträckning att efterfrågan från alla sektorer, däribland miljön, inte helt kan tillgodoses. Vattenbrist är ett relativt begrepp och kan uppstå på vilken nivå som helst av tillgång eller efterfrågan. Brist kan vara en social konstruktion dvs en produkt av välstånd, förväntningar och beteendemönster eller konsekvensen av förändrade utbudsmönster - till exempel från klimatförändringen.”

På nationell nivå är Sverige ett land med överlag god vattentillgång. Den totala förnyelsebara årliga vattentillgången uppskattas till knappt 200 miljarder m³ sötvatten. Av detta tas drygt 1 procent ut för användning inom hushåll, jordbruk och industri²⁰. I ett europeiskt perspektiv är detta en låg siffra, bland de lägsta i Europa. Trycket på vattenresurserna kan åskådliggöras genom ett index, det så kallade vattenexploateringsindexet (WEI) där uttagen vattenmängd ställs i relation till tillgänglig vattenmängd. Om mer än 20 procent av vattnet tas ut för användning anses vattenbrist råda. Om vattenuttagen överskrider 40 procent av tillgängliga förnyelsebara vattenresurser klassas detta som akut vattenbrist. På nationell nivå inom Europa är det bara Cypern och Malta som hamnar över 40 procent.

¹⁹ <http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml>

²⁰ Eurostat, 2012

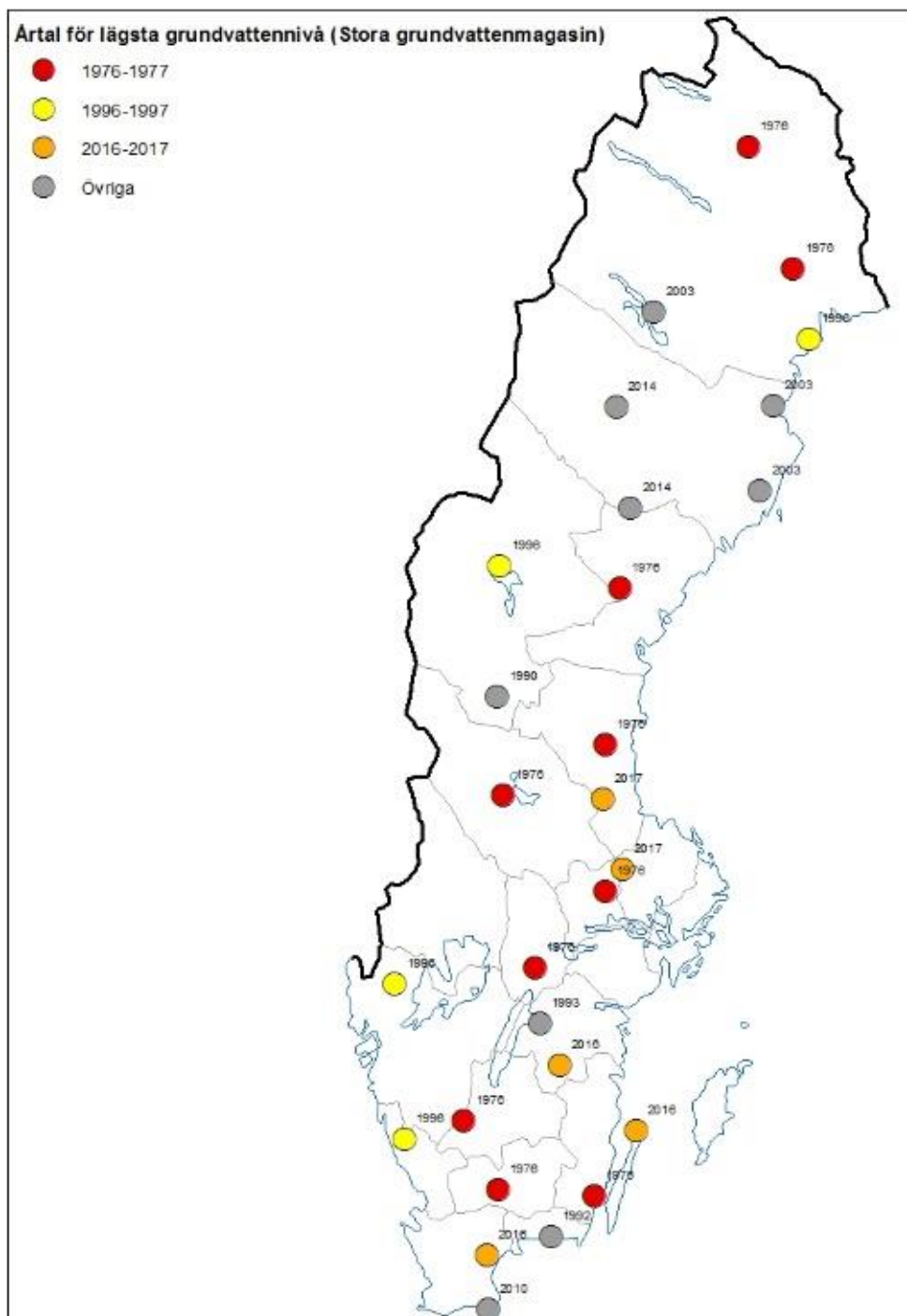
Även om Sverige har en god tillgång till vatten på nationell nivå kan tillgången till vatten tidvis vara begränsad på regional och eller lokal nivå.

De områden som relativt ofta upplever vattenbrist i Sverige är kustkommuner som naturligt sett ofta har små sötvattentillgångar. Samtidigt karaktäriseras ofta samma kommuner av att de är populära turistorter där befolkningen flerdubblas under en kort period under året. Under turistsäsongen ökar därmed också vattenförbrukningen kraftigt. Dricksvattenproducenterna i dessa kommuner har ofta svårt att dimensionera sin produktion i förhållande till den ojämna förbrukningen och kan också få svårt att finansiera större investeringar eftersom abonnentsunderlaget inte motsvarar toppbelastningarna. Vattenbristen är i dessa fall ofta ett resultat både av en begränsad tillgång men också av samhällets sätt att organisera och finansiera dricksvattenproduktionen samt av befolkningens resvanor och semesterbeteende. Detta belyses ytterligare i bilaga 4 som beskriver vattensituationen på Öland. Små grundvattentillgångar i kombination med en ökande förbrukning, i synnerhet sommartid, resulterade säsongerna 2015/2017 i en akut vattenbrist som kostade kommunerna stora pengar att hantera.

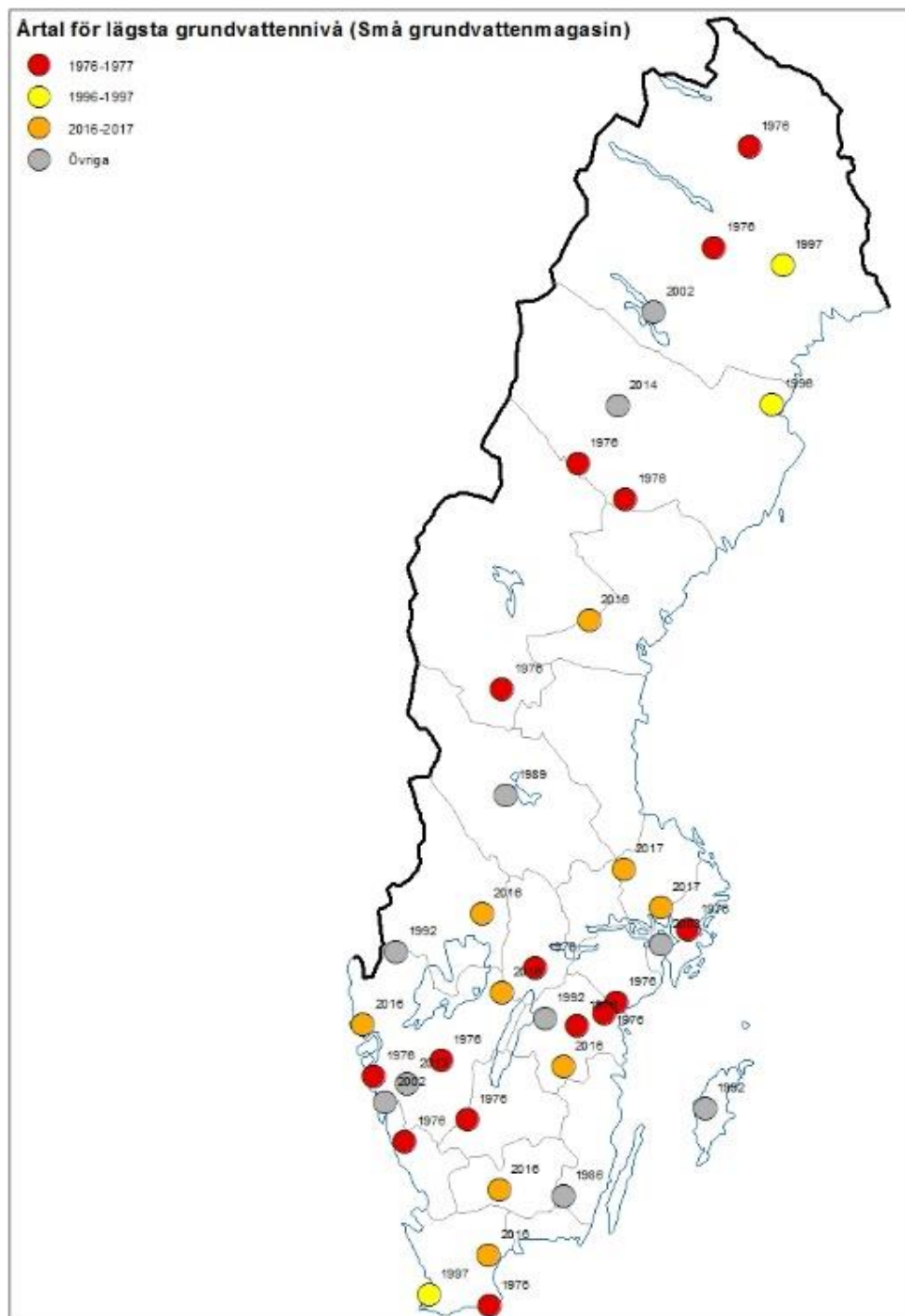
Fyllnadsgraden i yt- och grundvattenmagasin varierar naturligt både över ett enskilt år och över längre perioder. Det är också sannolikt att effekterna av ett förändrat klimat kommer att förändra de nivåvariationer som man kan förvänta sig i yt- och grundvattenmagasinen, d.v.s. att extremvärdena kommer att förändras både avseende höga och låga nivåer. En viktig del i samhällets klimatanpassning blir att försöka prognostisera och anpassa sig till sådana extremvärden som kan tänkas uppkomma i framtiden.

Vad är ett allvarligt och akut läge?

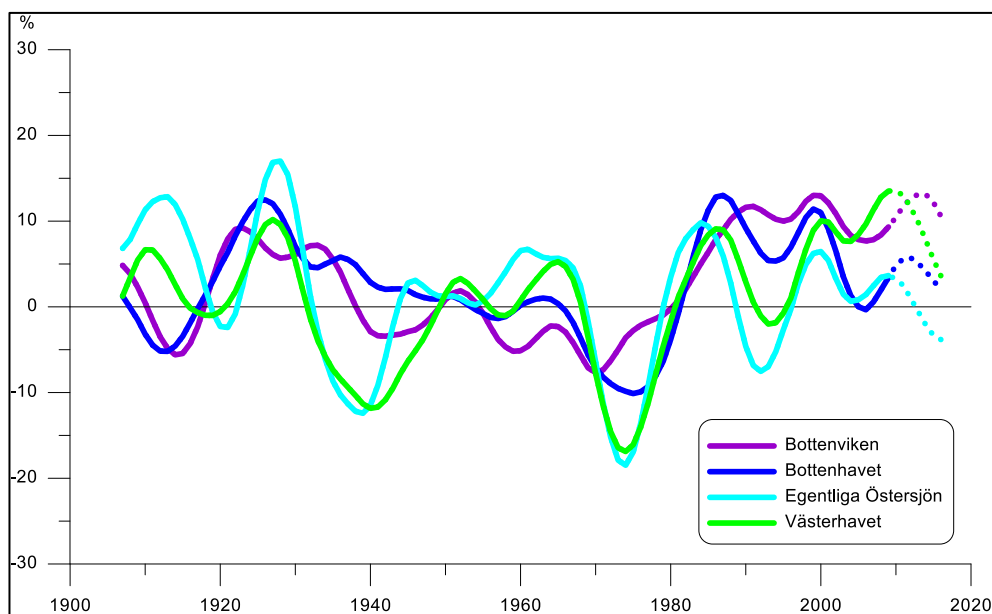
Under säsongerna 2016/2017 har stora delar av landet fått mindre nederbörd än normalt. Detta resulterade i underskott i både yt- och grundvattenmagasin på många håll i landet jämfört med normala nivåer. I ett av de mest drabbade länen, Östergötland, saknades nästan 200 mm nederbörd sedan hösten 2015, vilket motsvarar ca en tredjedel av årsnederbörden i länet. Hur låga nivåerna var jämfört med ett normalår varierade över landet. I vissa grundvattenmagasin uppmättes de lägsta nivåerna sedan 1960-talet under år 2017, men på många platser hade motsvarande eller lägre nivåer uppmätts tidigare. Både 1970-talet och 1990-talet innehöll nederbördsfattiga perioder.



Figur 3 Visar när den historiskt lägsta grundvattennivån uppmättes i stora grundvattenmagasin. Bilden visar att på många platser uppmättes lägre grundvattennivåer under 1970- och 1990-talen, men på vissa platser uppmättes de lägsta observerade nivåerna under säsongerna 2016/2017 Källa: SGU



Figur 4 Visar när den historiskt lägsta grundvattennivån uppmättes i små grundvattenmagasin. Bilden visar att på många platser uppmättes lägre grundvattennivåer under 1970- och 1990-talen, men på vissa platser uppmättes de lägsta observerade nivåerna under säsongerna 2016/2017. Källa: SGU



Figur 5 visar ett utjämnat 10-årsmedelvärde för tillflödena från Sverige till de fyra havsbassängerna. Vad som visas är avvikelser från medelvärdet för referensperioden 1961-1990, i procent. Av figuren framgår vidare att det förekommit längre perioder med lite nederbörd under tidigare decennier. Källa:SMHI

Varningstjänsten risk för vattenbrist

För att uppmärksamma kommuner, dricksvattenproducenter m.fl. om att de låga vattennivåerna kunde skapa problem tog SMHI och SGU fram varningsmeddelandet "Risk för vattenbrist" som utfärdades för första gången sommaren 2017. Riskbedömningen som ligger till grund för varningstjänsten baseras på hur vattennivån i yt- och grundvattenmagasin avviker från normala nivåer samt utifrån den förväntade väderutvecklingen.

Riskbedömningarna som tas fram gäller för större områden och ska utgöra ett beslutsstöd för andra aktörer i samhället som måste agera om de låga vattennivåerna skapar problem för någon samhällsfunktion. Sammantaget kan konstateras att varningstjänsten utgör en delmängd av det beslutsunderlag som måste tas fram för att bedöma om ett det råder ett allvarligt läge avseende vattenbrist, det är också orsaken till att varningstjänsten just kallas just **risk för** vattenbrist. När ett akut läge råder återstår enbart krishantering. Erfarenheten visar att det inte fungerar särskilt bra att hantera akut vattenbrist med hjälp av traditionella krishanteringsmetoder. För att klara vattenbristen eller hellre minska risken för att vattenbrist uppstår så krävs ett förebyggande arbete för att säkerställa tillgång till vatten även i nederbördsfattiga perioder, ett systematiskt arbete för att effektivisera vattenförbrukningen och inte minst en krisberedskap så att olika aktörer vet förutsättningarna i händelse av akut vattenbrist. Dessa åtgärder behöver sättas in innan vattenbristen är framme.

Nyttan av begränsningsregler

En svårighet för att bedöma nyttan av uttagsbegränsningar är att många uttag av ytvatten leds tillbaka till samma vattensystem. Detta gäller exempelvis mycket av det vatten som används för kyländamål, men också för dricksvattenproduktion där vattnet ofta återförs till samma vattensystem via avloppet. Vissa uttag leds dock bort från systemet på permanent basis, exempelvis gäller detta i hög grad sådant vatten som används för jordbruksbevattning. För att kunna göra en bedömning av förutsättningarna för att överhuvudtaget kunna påverka vattenbalansen genom begränsningar i uttag måste vattenbalansen för det aktuella vattensystemet vara känd.

Exempel – Övergripande vattenbalans för Vättern

Vättern är Sveriges andra största sjö både till yta (1 893 km²) och volym (77,6 km³). Vättern ligger 88,5 m ö.h. och avrinner till Östersjön genom Motala ström. Göta kanal passerar sjön via Motala och Karlsborg. De största tillflödena är Forsviksån, Tabergsån och Husqvarnaån. Sjön är en naturligt näringsfattig och djup klarvattensjö.

Sjön utgör bl.a. en betydelsefull vattentäkt men är även viktig för industriverksamhet. Sjön regleras sedan slutet av 1930-talet.

Det finns flera vattenuttag ur Vättern. I Vätternvårdsförbundets rapport nr 122, *Uppföljning av vattenvårdsplan samt revidering för 2020 sid 114 och framåt*, redovisas en sammanställning av kända större vattenuttag ur sjön.

Tabell 1 beskriver uttag ur Vättern utifrån användningsområde. Alla uttag är av varaktig karaktär.

Uttag, användningsområde	Tillståndsgiven mängd (Mm ³ /år)	Nyttjad mängd (Mm ³ /år)	Återfört till sjön (%)	kommentar
Råvatten för dricksvatten	43	26	70	Skaraborgsvatten leds till Väneren
Fjärrkyla		2,4	100	
Processvatten skogsindustri	47	12	100	
Processindustri gruva	2,4	1,5	200	Länsvatten tillkommer
Tvättning industrisand		1,8	100	
Rundpumpning Rocksjön – Munksjön		44	100	
Summa		87,7		
Faktiskt uttag Skaraborgsvatten		7,8		Uttaget vatten som inte återförs till sjön, tillskott av länsvatten ej medräknat

Under ett dygn med normalvattenföring (MQ) rinner det ut ca 3,4 Mm³ från Vättern via Motala ström.

Sammantaget kan slutsatsen dras att möjligheten att påverka Vätterns vattennivå genom begränsningar av uttagen är försumbara.

Det finns givetvis andra vattensystem som är betydligt mer påverkade av vattenbortledning och där förutsättningarna att påverka vattennivåerna genom begränsningar av uttag är större, men det finns i dagsläget ingen samlad bild av vilka dessa sjöar och vattendrag skulle vara. Detta kräver en separat kartläggning.

Möjligheter att kontrollera efterlevnad av begränsningsregler

Som nämnts tidigare är vattenuttagen dåligt kända. Det finns en stor mängd uttag som är helt oreglerade med avseende på uttagsmängder. Dessa uttag registrerar och summerar heller inte uttagna vattenmängder. För att få trovärdighet för eventuella begränsningsregler så krävs att

- Mängderna som tas ut är kända och registreras
- Bara genom att uttagna mängder registreras är det möjligt att också kontrollera efterlevnaden av eventuella begränsningsregler och beivra eventuella överträdelser
- Det skulle innebära en betydande arbetsinsats och ganska stora kostnader att införa denna typ av kontrollmekanismer på alla uttag som inte är rättsligt reglerade

Innan kontrollmekanismer finns på plats bedömer Havs- och vattenmyndigheten inte att det finns några möjligheter att sjösätta några generella begränsningsregler. Då återstår enbart att kontrollera redan provade verksamheter där kontrollmekanismer redan finns på plats. För detta behövs inga generella föreskrifter.

Konsekvenser för vattenanvändarna

De som tar ut vatten är en heterogen grupp som inkluderar industri, jordbruk samt allmän och enskild vattenförsörjning. Under år 2015 beräknades det totala uttaget av sötvatten uppgå till ca 2 444 miljoner kubikmeter i Sverige²¹. Merparten av vattnet, cirka 80 procent, utgjordes av ytvatten, d.v.s. vatten från sjöar och vattendrag. Grundvatten stod för drygt 13 procent av det totala sötvattenuttaget. Den återstående delen, 7 procent, kunde av undersökningstekniska orsaker inte härledas till varken grund- eller ytvatten. Under 2015 gjorde dessutom industrin ett uttag av havsvatten på cirka 639 miljoner kubikmeter. Det totala vattenuttaget fördelade sig efter 65 procent på egna vattentäkter och 35 procent på kommunala vattentäkter.

Totalt sett användes 2 431 miljoner kubikmeter sötvatten och 639 miljoner kubikmeter havsvatten i Sverige under 2015. Att vattenanvändningen totalt sett är något mindre än vattenuttaget beror framförallt på att industrin gör uttag av dräneringsvatten som återgår till kretsloppet utan vidare användning. Industrisektorn är den största vattenanvändaren i Sverige och använde under 2015 cirka 61 procent av allt sötvatten. Drygt 23 procent användes av hushållen, medan jordbrukets vattenanvändning endast utgjorde 3 procent.

²¹ SCB -Vattenanvändningen i Sverige 2015

Övrig användning stod för 13 procent. Med övrig användning avses här kommunalt vatten inom övriga näringsgrenar som bl.a. byggverksamhet, varuhandel, hotell- och restaurang, transporter och offentlig förvaltning. Även de förluster som uppstår i ledningsnätet mellan vattendistributörer och användare samt vattenverkens egen förbrukning ingår i denna kategori.

Den kommunala vattenförsörjningen utgör den dominerande källan för vårt dricksvatten. Mer än 8 miljoner människor, eller mellan 86- 88 procent av landets befolkning, får sitt vatten via den allmänna vattenförsörjningen som kommunerna ansvarar för. Totalt sett levererades från de kommunala vattenverken under år 2015 drygt 863 miljoner kubikmeter vatten, varav cirka en fjärdedel utgjordes av grundvatten och tre fjärdedelar av ytvatten. Till ytvatten räknas också konstgjort grundvatten.

Jämfört med 2010-års undersökning har både vattenuttaget och vattenanvändningen totalt sett minskat. Minskningen av vattenanvändningen syns i princip i alla sektorer men är mest tydlig inom jordbruket som använde omkring 24 procent mindre vatten 2015 än 2010. Även inom industrisektorn är minskningen tydlig, omkring 14 procent mindre sötvatten användes 2015 jämfört med 2010. Däremot har industrin ökat sin användning av havsvatten med nästan 16 procent sedan 2010. Dock är nettoförändringen för industrins vattenanvändning negativ med en minskning på omkring 6 procent om både sötvatten och havsvatten räknas in.

Tabell 2 beskriver Vattenanvändningen i Sverige 2015 efter användarkategori

Vattenanvändning	Mm3	Procent (%)
Hushåll, sötvatten	565	23
Jordbruk, sötvatten	75	3
Industri, sötvatten	1 478	61
Övrig användning, sötvatten	313	13
Totalt	2 431	100

Hushållens vattenanvändning

Av SCB officiella statistik - Vattenanvändningen i Sverige 2015 - framgår att det dricksvatten som används av hushållen till övervägande del kommer från de kommunala vattenverken.

Av de cirka 12- 14 procent som tas från enskilda vattentäkter, i regel grävda eller borrade brunnar, står permanentboende utan anslutning till kommunalt vatten för den övervägande delen. Vattenanvändningen i fritidshus beräknas utgöra drygt en procent av hushållens totala vattenanvändning.

Tabell 3 sammanfattar de svenska hushållens vattenanvändning under år 2015

Vattenanvändning	Mm3	Procent (%)
Kommunalt vatten	488	86
Enskilt vatten, varav	77	14

permanentboende	69	12
användning i fritidshus	8	1
Totalt	565	100

SCB betonar i sin sammanställning att uppgifterna som rör hushållens uttag och användning av vatten från enskilda täkter bygger på uppskattningar eftersom mätningar av vattenvolymer inte finns att tillgå. Uppskattningarna av hushållens enskilda vattenanvändning baseras på antagandet om en genomsnittlig dygns- och personkonsumtion av vatten som hämtas från den kända och uppmätta hushållsanvändningen av kommunalt vatten. Med data från kommuner som lämnat uppgifter till VA-branschens statistiksystem VASS, har en genomsnittlig förbrukning per person och dygn beräknats till 157 liter. Antal personer som inte är anslutna till det kommunala dricksvattennätet kan beräknas genom att kombinera uppgifter från registret över totalbefolkningen och fastighetstaxeringsregistret. I beräkningarna har antagits att dricksvattenkonsumtionen är likvärdig i hushåll med egen vattenförsörjning och kommunal vattenförsörjning.

Beräkningen av vattenanvändningen i fritidshus med egen vattenförsörjning innehåller ytterligare osäkerheter eftersom det inte går att fastställa nyttjandegraden av fritidshus. Statistiken ska därför betraktas som ungefärliga uppskattningar.

Den allmänna dricksvattenförsörjningen regleras framför allt genom vattentjänstlagen. Enligt vattentjänstlagen definieras vattenförsörjning som tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Det är alltså hushållens behov av vatten som i första hand ska tillgodoses. Enligt praxis anses vattentjänsterna kunna tillgodose behovet av vatten även till affärer, restaurangverksamhet, hantverk, boskapsskötsel och parker inom bebyggelseområdet. Sådana nyttjare kan dock inte ställa krav på annan kvalitet eller kapacitet²² än hushållen.

Leverans av vatten för övrig användning, exempelvis för industribehov som inte ryms inom normal hushållsanvändning, ligger helt utanför lagen och bygger på frivilliga åtaganden från kommunens sida. Att kommunerna/dricksvattenproducenterna sluter avtal för leverans av dricksvatten är dock vanligt. När Livsmedelsverket under 2017 tog fram sin guide för planering av nödvatten framgick att i många kommuner levereras 30 – 80 % av det producerade dricksvattnet till industri och andra privata aktörer²³.

Under säsongerna 2016/2017 hade ett flertal kommuner problem med att klara sina åtaganden att leverera dricksvatten. Flera producenter vidtog vattenbesparande åtgärder, t.ex. genom att sänka trycket i ledningarna och införde bevattningsförbud för sina abonnenter. Kommunen har dock inga möjligheter att vidta sanktioner gentemot abonnenter som bryter mot bevattningsförbudet.

²² Prop. 2005/06:78, Allmänna vattentjänster, s.42.

²³ Livsmedelsverket 2017, Guide för planering av nödvatten, första utgåvan, sid 15

Diskussioner har påbörjats om vilka möjligheter som kommunen har att prioritera bland sina abonnenter i händelse av vattenbrist. I Livsmedelsverkets Guide för planering av nödvatten drar man slutsatsen att det idag inte finns någon lagstiftning som entydigt reglerar prioritering av dricksvatten i en nödvattensituation. Det finns inte heller någon lag som förhindrar prioritering på ett generellt plan, men prioritering kan i vissa fall innebära konflikter mellan olika lagstiftningar. Eftersom abonnenterna utgör en heterogen användargrupp är det svårt att förutse konsekvenserna av hur olika former av prioriteringar slår gentemot olika användare, något som Livsmedelsverket poängterar i sin rapport. Vid eventuella prioriteringar är det särskilt viktigt att beakta påverkan på och konsekvenser för samhällsviktig verksamhet.

Ökade möjligheter för kommun/dricksvattenproducent att styra slutanvändning och prioritera bland slutanvändarna vid kris

Det vore bra om kommunerna ges större möjligheter att styra den slutliga användningen av det dricksvatten som produceras.

Riktlinjer för dimensionering av uttagsmängder kopplat till befolkningsmängd och förväntade klimatiförändringar skulle också eventuellt kunna vara till stöd för dricksvattenproducenten vid dimensionering av vattenbehov.

Jordbrukets vattenanvändning

Jordbrukets vattenanvändning består av två huvudsakliga delar, bevattning av grödor samt dricksvatten till husdjur. Vattenanvändning i slakterier och mejerier tillhör enligt svensk näringsgrensindelning (SNI) inte jordbrukssektorn utan redovisas under industrins vattenanvändning.

Bevattning av grödor utgör alltså den största andelen av jordbrukets vattenanvändning. Av de cirka 75 miljoner kubikmeter vatten som jordbruket använde under 2015 gick omkring 64 procent till bevattning och resterande 36 procent till dricksvatten för husdjur.

Det kan inte med säkerhet fastställas vilken typ av vatten som jordbruket använder, dvs. om det rör sig om grundvatten eller ytvatten. Äldre totalundersökningar av jordbruksföretagens bevattning visade att cirka 85 procent av jordbrukets bevattningsvatten härrörde från ytvatten medan resterande del i huvudsak härrör från egna grundvattentäkter samt i enstaka fall även från Östersjövatten (SCB 1987, Johansson & Klingspor 1976). I stort sett inga eller obetydliga mängder av jordbrukets vatten härrörde från kommunal dricksvattenproduktion. Med ledning av svaren i den undersökning som Jordbruksverket genomfört för år 2015 bekräftas bilden från tidigare studier relativt väl. Exempelvis har 84 procent av jordbruksföretagen som ingått i studien uppgett att de hämtar sitt bevattningsvatten från ytvattentäkter.

Det går dock inte att förutsätta att vattenvolymer fördelar sig proportionellt mot de vattentyper som företagen har angett att de nyttjar. Många jordbruksföretag använder flera olika typer av täkter för bevattning och undersökningen kan inte svara på hur stora volymer som tas ur respektive takt. Det finns dessutom ingen information som kan stödja en uppdelning av vattnet för djurhållning efter typ av vatten. I denna undersökning redovisas därför allt

vatten som används inom jordbruket under kategorin *ej fördelat vatten*, vilket betyder att vattnets ursprung inte är känt.

SCB framhåller i sitt underlag att bevattning är ett av de användningsområden som är svårast att få fram bra statistik om. Man bör därför vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser angående förändringar över tid, dels på grund av förändringar i undersökningsmetodik men också på grund av att bevattningsvolymerna kan antas variera beroende på om det aktuella undersökningsåret varit ett torrår eller inte. Dock pekar statistiken någorlunda entydigt på att användningen av bevattningsvatten stadigt minskar. År 2010 användes omkring 62 miljoner kubikmeter vatten för bevattningsändamål. År 2015 var motsvarande siffra 48 miljoner kubikmeter.

Slående i bevattningsstatistiken är de stora regionala skillnaderna. Närmare 60 procent av den totala volymen vatten för bevattning används i Skåne län. Skåne är ett län med mycket jordbruksmark totalt sett och i länet finns också omkring 40 procent av den bevattningsbara arealen jordbruksmark i Sverige enligt Jordbrukets strukturundersökning 2016.

Andra län som använder förhållandevis mycket vatten för bevattningsändamål är Kalmar län, Hallands län och Blekinge län. I Norrlandslänen används obetydliga mängder vatten för bevattning.

Industrin

Industrin är den sektor i Sverige som använder mest vatten. Av de cirka 2 116 miljoner kubikmeter vatten som totalt användes inom industrin 2015 fördelar sig användningen på kylvatten vid elproduktion, övrigt kylvatten, processvatten, sanitärt vatten och övrig vattenanvändning.

Kylvatten vid elproduktion och övrigt kylvatten utgör den i särklass största posten med ca 60 procent av allt vatten som används inom industrin. Sett enbart till hur sötvattnet används är andelen för kylning betydligt lägre, cirka 47 procent.

Processvatten utgör en dryg tredjedel och sanitärt vatten en knapp procent.

Vattenanvändningen är inte jämnt fördelad mellan branscher. Massa-, papper- och pappersvaruindustrin är den bransch med i särklass störst uttag och vattenanvändning. Även industrin för tillverkning av kemikalier och kemikaliska produkter samt stål- och metallverk använder mycket vatten. Tillsammans med massa-, papper- och pappersvaruindustrin uppgår vattenanvändningen i dessa branscher till 77 procent av industrins totala uttag.

Övrig användning

Merparten av kontors-, hotellverksamhet och offentlig förvaltning bedöms vara anslutna till kommunalt vatten och hamnar därmed ospecificerat i posten övrig vattenanvändning som inte innefattas av andra poster i SCBs statistik. Det förekommer dock övrig vattenanvändning som statistiken inte täcker alls i dagsläget. Det handlar då främst om verksamheter inom servicesektorn som har egna täkter och som därför inte omfattas av data från kommunerna. Exempel på verksamheter som använder större mängder vatten och som i huvudsak använder vatten från egna täkter är skidanläggningar och golfbanor.

År 2006 gjorde SCB en pilotstudie för att undersöka omfattningen av golfbanornas och skidanläggningarnas vattenanvändning. Resultatet visade att

golfbanornas och skidanläggningarnas samlade vattenanvändning uppgick till ca 17 miljoner kubikmeter. Merparten av vattnet som användes för att bevattna golfbanorna och producera konstsnö i skidbackar utgjordes av vatten från egna täkter och nästan 96 procent av vattnet togs från ytvattentäkter (SCB 2006).

Tabell 4 Golfbanors och skidanläggningars vattenanvändning år 2006, mätt i miljoner m³, Källa SCB 2006

Anläggningstyp	Grundvatten	Ytvatten	Totalt
Golfbanor	0,6	9	9,6
Skidanläggningar	0	7,5	7,6
Totalt	0,6	16,5	17,2

Sett till den totala vattenanvändningen är alltså den del av den övriga vattenanvändningen som inte redan täcks av regelbunden datainsamling mycket liten. SCB skriver emellertid att det dock finns anledning att tro att skidanläggningarnas användning av vatten för produktion av konstsnö har ökat markant sedan 2006.

Naturens behov av vatten

Låga vattennivåer kan innebära en betydande påverkan på livsmiljöer och arter som lever i sjöar och vattendrag. Vissa effekter som torrläggning kan ha irreversibel inverkan på organismgrupper som är oförmögna att förflytta sig. Nedan listas ett antal effekter som kan leda till stress och utslagning av arter i sjöar och vattendrag.

- Reducerat livsutrymme - Lägre vattennivåer i sjöar och vattendrag leder till ett reducerat livsutrymme. Vatten blir stillastående i höljor som riskerar att isoleras och grunda områden kan i värsta fall torrläggas helt. Organismer som har svårt att förflytta sig riskerar då att slås ut.
- Temperatureffekter - Lägre flöden och nivåer kan också leda till uppvärmning av vattnet och lägre syrehalter genom bl.a. en minskad omblandning.
- Ökad sedimentation - Lägre flöden kan också bidra till en ökad sedimentation på vissa sträckor och ändra sammansättningen på bottenstrukturer från grov- till mer finkornig struktur. Detta kan innebära svårigheter för filtrerande organismer som exempelvis musslor.
- Naturliga trösklar nås och leder till torrläggning - Vid låga vattennivåer kan också naturliga trösklar uppstå som stryper utflödet av vatten från sjöar och som då kan leda till torrläggning av hela vattendragssträckor.
- Minska utspädning av föroreningar - Även miljöskyddseffekter kan uppkomma då mindre tillskottsvatten i ett vattendrag också innebär minskad utspädning av eventuella föroreningar som tillförs recipienten. Detta kan ha betydelse vid utsläppspunkter från industrier och avloppsreningsverk där skadliga koncentrationer av vissa ämnen kan uppkomma vid mycket låga flöden.

Nedan följer några exempel på akuta naturvårdsinsatser till följd av låga vattennivåer/vattenföringar år 2016/2017.

Exempel 1 – Minskad tappning från sjön Solgen i syfte att hushålla med sjöns vatten och på så sätt undvika torrläggning av Solgenån och därmed skada på musselbestånd

Sjön Solgen är ett av de viktigaste regleringsmagasinen i Emåns avrinningsområde. Nedströms Solgen ligger Natura 2000-området Solgenån med bestånd av Natura 2000-arterna flodpärlmussla och tjockskalig målarmussla. En betydande del av flödet i Emåns huvudfåra nedströms Holsbybrunn, den plats där Solgenån flyter samman med Emån, utgörs av vatten från Solgen. Hela denna sträcka av Emån är utpekad som Natura 2000-område och har nationellt höga bevarandevärden. Solgen regleras med stöd av vattendom (Växjö tingsrätt AD 57/1970). Enligt dom ska tappningen ur sjön ej understiga 1,4 m³/s.

Hösten 2016 var vattennivån i Solgen mycket låg. Utebliven nederbörd tillsammans med minimitappningen gjorde att nivån i sjön sjönk med 1 cm per dag. Länsstyrelsen såg en risk i att nivån skulle sjunka ner mot sänkingsgränsen, alltså den nivå som måste hållas enligt vattendom. Länsstyrelsen såg även en risk att det skulle gå mot ett läge där flödet ur sjön blev extremt lågt med stor risk för torrläggning av Solgenån och kraftig minskning av flödet i Emåns huvudvattenfåra. Detta skulle innebära en stor risk för vattenanknutna naturvärden i nedströms Natura 2000-områden.

Länsstyrelsen ansåg att det fanns skäl att hushålla med vattenvolymen i Solgen och upprätthålla ett flöde ur sjön så att inte allvarlig skada på miljön nedströms riskerade att uppkomma. Länsstyrelsen förelade därför Skånska Energi Vattenkraft AB, i oktober 2016, med stöd av 26 kap. 9 § MB att frångå vattendomen och minska minimitappningen till 1 m³/s. Då det var fortsatt låga flöden och problemet kvarstod förelade Länsstyrelsen på nytt Skånska Energi Vattenkraft AB att återigen minska tappningen nu till 0,8 m³/s.

Det fanns ingen annan intressent som led skada av länsstyrelsens beslut eftersom vattenflödena ändå var för låga för att det skulle vara möjligt att bedriva kraftverksproduktion i det berörda kraftverket som var lokaliserat nedströms Solgen. Beslutet om hushållning av vatten togs i samråd med regleringsrättsinnehavaren och Emåförbundet. Då detta skedde under höst och vinter fanns det inte heller några bevattningsintressen eftersom bevattningssamfällighetens uttagsperiod enbart sträcker sig fram till första veckan i oktober.

I juni 2017 upphävde Länsstyrelsen sina beslut om ändrad minimitappning. Då hade vattensituationen förbättrats och Solgen hade en fyllnadsgrad på 80%.

Det kan dock kommenteras att om beslutet fattats under sommarsäsong och därmed bevattningssäsongen så skulle vissa konflikter kunnat uppstå eftersom uttag av vatten ur Emåns huvudfåra för bevattningsändamål vid vissa låga vattenföringar förutsätter ökad tappning från Solgen för att kompensera för uttagna vattenmängder – för detaljer se Bilaga 3 – beskrivning av Emån.

Exempel 2 - Flytt av flodpärlmussla inom Gnyltåns Natura 2000- område

Gnyltån är ett biflöde till Emån och ett Natura 2000-område med en stor och livskraftig population av flodpärlmussla (ca 34 000 individer). Hösten 2016 var vattennivån i Gnyltån extremt låg och stora delar av Gnyltån var till synes torrlagd, se bild på framsidan av rapporten. Det finns ingen reglering eller vattenuttag i Gnyltån eller uppströms ån. Vid rådande situation och med risk för än lägre vattenföring bedömde Länsstyrelsen att beståndet av flodpärlmussla var hotat och med risk för utdöende. Som ett led i Länsstyrelsens arbete med åtgärdsprogram för hotade arter sökte därför Länsstyrelsen om dispens för att flytta musslor till en närliggande å med högre vattenföring. Att flytta flodpärlmusslor kräver dispens med stöd av 2 kap. 21 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Dispens lämnades då det ansågs föreligga särskilda skäl. Dispensen avsåg fiske och sumpning av 5000 flodpärlmusslor. Totalt flyttades ca 1000 musslor i oktober 2016. I september 2017 bedömdes vattennivå i Gnyltån vara återställd och musslorna flyttades tillbaka. Vid uppföljningen 2017 bedömde Länsstyrelsen emellertid att beståndet trots allt klarat av de låga flödena väl, tack vare att ån inte var helt uttorkad och att perioden med extremt lågt flöde var begränsad. Sannolikt har musslorna kunnat flytta sig något till de djupare delarna av åfåran alternativt grävt ner sig i bottenstruktet och på så sätt hittat vatten att överleva i.

Någon ersättningsfråga var aldrig aktuell utan flytten av musslorna gjordes i samförstånd med fiskerättsinnehavarna. Däremot blir det naturligtvis en kostnad för Länsstyrelsen. Ungefär 20 000 kr kostade flytten av flodpärlmusslorna. En kostnad som belastade medlen för åtgärdsprogram för hotade arter.

Regionala vattenförsörjningsplaner

Många sektorer i samhället är beroende av vatten. Dessutom behöver naturen vatten för att hålla vattenberoende ekosystem och arter. I Sverige räcker normalt sett vattnet till för det mesta för att täcka alla anspråk, men vissa år upplever även vi en vattenbrist. Konsekvenserna av torka och låga vattennivåer blir snabbt kännbara. Erfarenheterna från säsongerna 2016/17 visar på ett behov av bättre kunskapsunderlag om hur anspråken ser ut på resursnivå. Under utredningstiden har det framförts att regionala vattenförsörjningsplaner skulle kunna fylla en funktion för att underlätta överblicken och ge bättre förutsättningar för en långsiktig planering och klimatanpassning.

Dricksvattenutredningen förslö i sitt slutbetänkande 2016:32 att länsstyrelserna skulle ges i uppdrag att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner för att förstärka den mellankommunala planeringen i dricksvattenfrågorna. Planerna syftar till att underlätta en långsiktig planering och klimatanpassning samt bidra till en ökad mellankommunal samverkan i dricksvattenfrågan. Utredningen förslö vidare att Havs- och vattenmyndigheten skulle ges i uppdrag att vägleda och samordna arbetet med regionala vattenförsörjningsplaner. Även vattenmyndigheterna har uppmärksammat att den långsiktiga planeringen är viktig för att säkerställa

dricksvattenförsörjningen, men har lite andra motiv till den åtgärd som idag ligger i åtgärdsprogrammet för vattenförvaltningen 2016-2021.

Regionala vattenförsörjningsplaner skulle kunna erbjuda ett bra kunskapsunderlag på länsnivå för vilka vattenresurser som finns i länet och över vilka anspråk som olika sektorer har på tillgängliga resurser samt vilka behov som naturen behöver för att upprätthålla livskraftiga ekosystem.

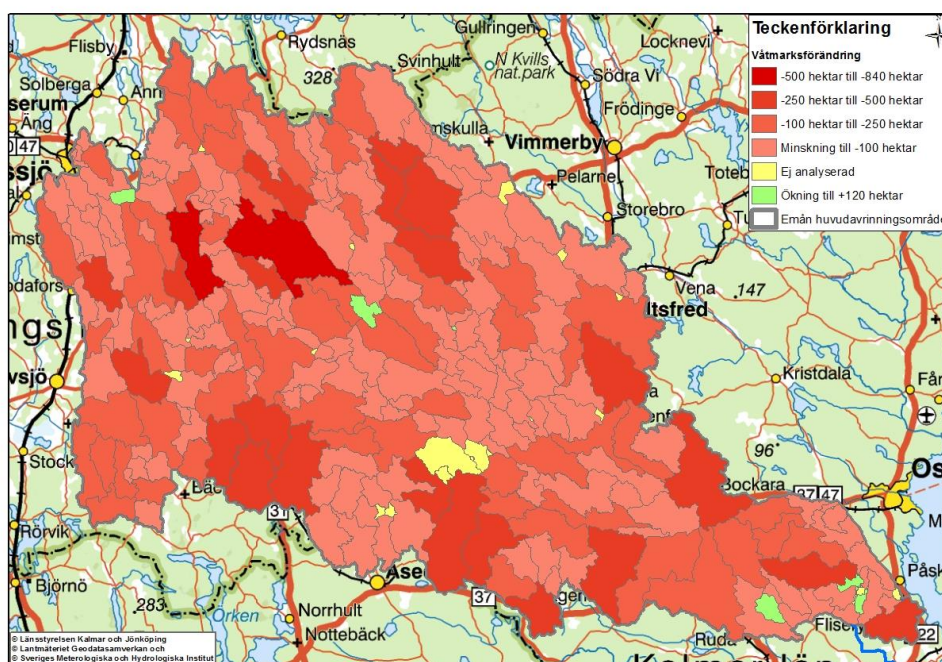
Det bör dock poängteras att det idag inte finns någon enighet kring innebörden av begreppet regional vattenförsörjningsplan eller någon samstämmighet kring vad sådana planer ska innehålla. Tvärtom lyfts ofta regionala vattenförsörjningsplaner som en tänkbar lösning på flera komplexa problem som samhället hittills inte lyckats lösa med befintliga verktyg. De planer som finns framtagna runt om i landet ser mycket olika ut och har olika syfte och mål, ibland med fokus på vattenförvaltning, ibland på klimatanpassning och ibland på krisberedskapsplanering.

För att regionala vattenförsörjningsplaner verkligen ska kunna fylla en funktion i att förbättra samhällets förmåga att hantera torka så behöver det tydliggöras vad planerna ska innehålla för information och en myndighet bör ges ett ansvar för vägledning, samordning och utvärdering av arbetet.

Landskapets förändring

Södra Sverige har genomgått en systematisk förändring genom att våtmarker har dikats ut, sjöar har sänkts och flödena i åar och bäckar är reglerade. Markanvändningen och senare även bebyggelse har anpassats till det nya landskapet. Våtmarker och sjöbottnar kan idag vara jordbruks- eller skogsbruksmark. Bebyggelse och samhällen kan idag ligga på tidigare översvämningsmarker.

Inom projektet – ”Emån - en långsiktigt hållbar resurs för samhälle och miljö” har en analys av våtmarksförändring gjorts. Våtmarker på generalstabskartan från år 1880 har jämförts med sankmark på moderna kartor. Den bild som framkommer visar på hur stora arealer våtmark som försvunnit från landskapet, figur 5. I sju delavrinningsområden har arealen våtmark ökat, 20 utelämnades ur analysen då de inte bedömdes som blöta på generalstabskartan, i övriga 245 delavrinningsområden har arealen våtmark minskat. Tillsammans är det 22 825 hektar (228 km²) våtmark som försvunnit i detta område. Detta har naturligtvis betydelse för vattenhållningen i landskapet och en naturlig utjämnande faktor vid torka är nu försvunnen.



Figur 6 Våtmarksförändring, nutid jämfört med år 1880. Totalt har 228 km² våtmark försvunnit från Emåns huvudavrinningsområde.

Sveriges länsstyrelser har lång erfarenhet av anläggning av våtmarker. Syftet med dessa våtmarker har ofta varit för biologisk mångfald eller för minskat näringsläckage. Ofta arbetar länsstyrelserna i egen regi med våtmarksarbete inom skyddade områden (naturreservat, nationalpark och Natura 2000). Ett större Life+-projekt kring våtmarksarbete genomfördes av flera länsstyrelser åren 2010 till 2015 (Life to addmire). Inom detta projekt återskapades stora arealer våtmark med syfte biologisk mångfald, se figur nedan.



Figur 7 Inom projektet Life to addmire genomfördes våtmarksrestaurering på flera länsstyrelser. Här är ett exempel från Jönköpings län där dikad och beskogad myrmark återställdes till öppen högmosse. Foto: Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Kompetens kring våtmarksrestaurering och -anläggning finns därför redan idag på många länsstyrelser. Denna kompetens bör kunna användas där huvudsyftet med en våtmarksanläggning istället kan vara vattenhushållning, vattenutjämning och grundvattenbildning. Detta medför dock ett annat urval kring lämpliga platser för åtgärder jämfört med platser för tidigare våtmarkssyften. Havs- och vattenmyndigheten ser positivt på våtmarkssatsningen i regeringens budget för 2018. Åtgärder för vattenhushållning och grundvattenbildning bör uppmuntras liksom metodutveckling.

Ökande befolkning och större verksamheter

Samhällets vattenbehov har ökat genom en ökad befolkning, och många verksamheter har blivit större som en följd av ”effektivare produktion”. Även om vattenförbrukningen per person eller producerad produkt har blivit mindre, behöver samhället stora mängder vatten. Denna vattenförbrukning är inte jämnt fördelad över landet, vilket den var i större grad för 50-100 år sedan. Det leder till att trycket på vattenresurserna inom vissa områden ökar, medan den minskar i andra delar av landet. Lokaliseringen av befolkning och verksamheter styrs sällan utav vattentillgången för vattenförsörjning, även om vattentillgång historiskt var en viktig faktor för bebyggelse och verksamheter.

Under 1970-talet förekom flera år med liten nederbörd, och även under 1990-talet förekom ett par torrare år. Under 1970-talet var Sveriges befolkning ca 8 miljoner invånare, och på 1990-talet var den nästan 9 miljoner invånare, för att 2016 passera 10 miljoner invånare. Det betyder att det generella dricksvattenbehovet har ökat med ca 20-25 %, vilket får betydelse under nederbördsfattiga år.

Även om det kan genomföras förbättringar och effektiviseringar i olika delar av vattenförsörjningen för befolkningen och verksamheterna, kommer vattenbehovet att successivt öka.

Slutsatser och förslag

Generella föreskrifter ska i första hand användas då de verksamheter som ska regleras är många av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Dessa förutsättningar är inte uppfyllda avseende vattenuttag där det kan konstateras att det ofta är fråga enbart en större verksamhetsutövare som berörs och att vattenuttagen varierar mycket avseende storlek och tidpunkt.

Det finns ett stort antal vattenuttag som inte reglerats rättsligt eftersom vattenrätten lämnar ett sådant utrymme. Vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighet eller jordbruksfastighet är generellt undantaget från tillståndsplikten. I begreppet jordbruksfastighet ingår djurhållande gårdar oaktat antalet djur, däremot omfattas inte bevattning. Dessutom gäller undantag från tillståndsplikten om det är uppenbart att uttaget inte skadar allmänna eller enskilda intressen. Det är ofta verksamhetsutövaren själv som gör bedömningen om så är fallet. Inom denna undantagsregel ryms t.ex. ett stort antal vattenuttag för allmän dricksvattenproduktion.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det är viktigt att få en bättre kontroll på vattenuttagen både för att kunna sätta upp vattenbalanser på vattenförekomstnivå, men också för att det ska vara möjligt att bedriva tillsyn över uttagen. Att få en bättre kunskap om uttagen är också en förutsättning om man i framtiden vill prova att sätta generella regler om begränsningar kring uttag under vissa situationer. Mot denna bakgrund föreslår myndigheten att en

översyn görs över ovannämnda undantagsparagrafer i 11 kap. MB. Exempelvis bör djurgårdar över en viss storlek inte omfattas av det generella undantaget från tillståndsplikt. Dels är det tveksamt om det är rimligt att så ofta tillämpa undantagsparagrafen i 11 kap. 12 § MB för större vattenuttag, inte minst eftersom klimatförändringar sannolikt kommer att förändra tillgången till vatten på många håll i landet.

Dricksvattenproducenterna bör ges ökat mandat och flexibilitet

Ett flertal kommuner (40 – 50 st) har upplevt en ansträngd situation i dricksvattenproduktionen under säsongerna 2016/2017.

Krisberedskapsåtgärder har vidtagits i olika steg, exempelvis har trycket i ledningsnätet sänkts och abonnenterna har uppmanats att spara på vattnet på olika sätt.

Det kan dock konstateras att kommunerna/drucksvattenproducenterna har en begränsad möjlighet att styra vattenförbrukningen hos sina abonnenter. Dricksvattenproducenterna har också begränsade möjligheter att prioritera leveransen av vatten till olika användare.

Sammanfattningsvis har dricksvattenproducenterna mycket begränsade möjligheter att hushålla med vattnet inom ramen för sina kollektiv. Långsiktigt bör dricksvattenproducenterna ges ökat mandat att styra slutanvändningen av vatten liksom att prioritera leverans av vatten till sina olika abonnenter.

Att alltid prioritera dricksvattenförsörjningen på bekostnad av andra uttag i ett vattensystem ser inte Havs- och vattenmyndigheten som en rimlig lösning av flera skäl. I första hand är det inte alls säkert att en sådan åtgärd löser problemet. I flera fall där det varit brist på vatten under de gångna säsongerna har det enbart funnits en vattenanvändare av betydelse i det aktuella vattensystemet och då kommer man inte åt problemet med vattenbristen genom att begränsa andra uttag. Dessutom är det viktigt att beakta att det vatten som levereras via det allmänna dricksvattennätet används till många andra ändamål än dricksvatten. Även om det är hushållens behov av dricksvatten som i första hand ska tillgodoses genom den allmänna dricksvattenförsörjningen, så är det vanligt att en stor del av den totala dricksvattenproduktionen avtalats bort till industri och andra privata aktörer. Ett mycket stort antal av dricksvattenuttagen saknar dessutom tillstånd till verksamheten.

Aktivering/avaktivering av begränsningsregler

En utgångspunkt för Havs- och vattenmyndighetens arbete har varit att för att det ska vara någon nytta med att meddela begränsningsregler för uttagen så måste tidpunkten för aktivering/avaktivering av reglerna kunna definieras. Här är myndighetens bedömning att varningstjänsten risk för vattenbrist som SMHI och SGU lanserade under år 2017 kan utgöra en delmängd av det beslutsunderlag som behövs på regional och lokal nivå för att kunna bedöma den slutliga risken för vattenbrist.

Det är dock viktigt att beakta att vattenbrist inte enbart beror av väderbetingelser utan också beror av tekniska förutsättningar, hur samhället organiserar sig och människors förväntningar och beteenden. Att begreppet

vattenbrist är komplext och kräver en lokal bedömning av både tillgång och efterfrågan gör att begreppet är svårhanterligt i generella föreskrifter.

Uppföljning av regelefterlevnad

En annan viktig utgångspunkt för myndighetens analys är att eventuella begränsningsregler måste vara möjliga att följa upp. De stora kunskapsluckorna kring uttagen innebär att det idag inte finns förutsättningar att följa upp efterlevnaden av eventuella begränsningsregler. Samma kunskapsluckor omöjliggör också att fullt ut bedöma nyttan av sådana begränsningsregler, d.v.s. hur mycket vatten är egentligen möjligt att spara genom begränsningar av uttag och vad ger detta för utökat rådrum.

Hur mycket kan sparas med hjälp av begränsningsregler

I sammanhanget måste beaktas att många uttag som görs främst ifrån ytvattensystem ofta går direkt tillbaka till samma vattensystem, t.ex. via avlopp. Vid en överslagsberäkning för Vättern, där kunskapsläget kring uttagen är ovanligt gott, framkommer att det vatten som tas ur sjön utan att återföras under ett helt år motsvarar ungefär samma mängd vatten som rinner ur sjön via Motala ström på 2 dygn vid normal vattenföring. Möjligheten att påverka vattennivån i Vättern genom begränsningar av uttagen från sjön är alltså försumbara. Det finns givetvis andra vattensystem som är betydligt mer påverkade av vattenbortledning och där förutsättningarna att påverka vattennivåerna genom begränsningar av uttag är större. Det finns i dagsläget ingen samlad bild av vilka dessa sjöar och vattendrag skulle vara utan detta kräver en separat kartläggning.

Vatten som tas ur grundvattenmagasin återförs däremot sällan direkt till samma magasin. I viss mån är de system som bygger på förstärkt grundvattenbildning och som frekvent används inom den allmänna dricksvattenförsörjningen ett undantag från denna regel. Däremot är det svårare att utan detaljkunskap kring uttagen bedöma ur vilket grundvattenmagasin som vatten hämtas. Geografiskt närliggande uttag av grundvatten kan hämta vatten från helt olika nivåer och därmed beröra olika magasin. En begränsning av det ena uttaget behöver därmed inte med nödvändighet komma det andra magasinet till godo. Hur påverkansbilden ser ut på resursnivå skulle behöva kartläggas bättre vilket bl.a. framförts av Vattenmyndigheterna i många sammanhang. I sammanhanget bör tilläggas att SGUs grundvattenövervakning systematiskt lokaliseras i opåverkade områden. I några fall har de låga vattennivåerna ställt till problem, alternativt riskerat att ställa till med problem, i en sådan omfattning att det krävs ingripanden från myndigheter och avsteg från gällande tappningsbestämmelser. Bland de fall som HaV analyserat inom ramen för detta uppdrag var det inga av fallen där problemen hade kunnat dämpas eller avhjälpas genom generella begränsningsregler eftersom det helt enkelt inte fanns konkurrerande uttag. Samtidigt visar de olika exemplen på att det finns befintlig lagstiftning som är möjlig att tillämpa vid nederbördsfattiga omständigheter. Havs- och vattenmyndighetens uppfattning är att tillämpningen av befintlig lagstiftningen bör vässas innan ytterligare regler konstrueras.

Befintlig lagstiftning bör tillämpas fullt ut innan ny lagstiftning konstrueras
 Vägledningen kring de bedömningar som ska göras avseende tillåtlighet och utformning av vattenhushållningsbestämmelser för att minimera påverkan på miljö och andra intressenter inom ramen för provningar av vattenuttag enligt 11 kap. MB bör förstärkas. Med anledning på effekter av klimatförändringar så kan det finnas anledning att i högre utsträckning tidsbegränsa tillstånd till vattenbortledning. Länsstyrelserna bör dessutom systematisera tillsynen av uttag av vatten för att säkerställa att meddelade tappningsbestämmelser i tillstånd också efterlevs liksom att olagliga uttag beivras. Tillstånd med olämpliga eller otillräckliga vattenhushållningsbestämmelser bör bli föremål för omprövning.

De låga vattennivåerna under säsongerna 2016/2017 har föranlett flera ingripanden från myndigheter genom att avsteg gjorts från gällande vattenhushållningsbestämmelser med stöd av olika lagrum i miljöbalken, främst 11 kap. 16 § och 26 kap. 9 § MB. Erfarenheterna visar att det redan idag finns ett flertal lagrum som kan tillämpas vid kris. Vägledningen kring rekvisiten för att tillämpa dessa lagrum behöver förbättras.

Avstå vatten till den allmänna vattenförsörjningen vid vattenbrist

Enligt 2 kap. 10 § LSV gäller att den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet. Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Det vore värdefullt med ett förtydligande kring hur bestämmelsen i 2 kap. 10 § LSV ska tillämpas för att förenkla användningen. Begreppen allvarlig vattenbrist och vad som är att betrakta som oundgängligen nödvändigt behöver tydliggöras liksom hur eventuella ersättningsanspråk till följd av beslut ska hanteras. Ansvar för vägledning kring bestämmelsen ligger inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde.

Planering och klimatanpassning

Sverige har goda förutsättningar att förebygga att vattenbrist uppkommer genom en långsiktig och ansvarsfull planering och klimatanpassning inom olika sektorer. Med dagens ansvarsfördelning i samhället är det statens roll att stötta kommunerna i det operativa arbetet med framtagande av kunskapsunderlag, riktlinjer och vägledning. Ytterst är det dock upp till kommunerna att göra nödvändiga prioriteringar och avvägningar utifrån det lokala behovet samt göra nödvändiga investeringar för att samhället ska stå bättre rustat vid nästa tillfälle av torka.

För den allmänna dricksvattenförsörjningen så vore det värdefullt med tydligare riktlinjer avseende dimensionering av uttagsmängder kopplat till befolkningsmängd och förväntade klimatförändringar för att motverka att dricksvattenproducenten hamnar problematiska situationer vid tider med låga vattennivåer.

Regionala vattenförsörjningsplaner

Regionala vattenförsörjningsplaner skulle kunna erbjuda ett bra kunskapsunderlag på länsnivå för vilka vattenresurser som finns i länet och över vilka anspråk som olika sektorer har på tillgängliga resurser. Det bör dock poängteras att det idag inte finns någon enighet kring innebörden av begreppet regional vattenförsörjningsplan eller någon samstämmighet kring vad sådana planer ska innehålla. Ofta lyfts regionala vattenförsörjningsplaner upp som en tänkbar lösning på flera komplexa problem som samhället hittills inte lyckats lösa med befintliga verktyg. De länsstyrelser som tagit fram regionala vattenförsörjningsplaner lyfter själva fram att det är en stor svårighet att omsätta planerna i praktiska åtgärder. För att regionala vattenförsörjningsplaner verkligen ska kunna fylla en funktion i att förbättra samhällets förmåga att hantera torka, så behöver det tydliggöras vad planerna ska innehålla för information och en myndighet bör ges ett ansvar för vägledning, samordning och utvärdering av arbetet.

Åtgärder i landskapet

Under det senaste seklet har nästan en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarker försvunnit genom utdikning. Därmed har också en naturlig utjämnande faktor vid torka försvunnit. Det borde finnas förutsättningar att delvis återskapa landskapets buffrande förmåga genom anläggningar av våtmarker, men platsvalet är i så fall ett annat än där man anlagt våtmarker under de senare decennierna då syftet ofta antingen varit biologisk mångfald eller att minska läckage av näringsämnen. Ett sådant arbete kräver därför en långsiktig satsning på metodutveckling.

Behov av styrning

Slutligen bör poängteras att eftersom vattenbrist sällan förekommer i Sverige, så är det svårt att upprätthålla ett systematiskt arbete över tid kopplat till dessa frågeställningar. De vattennivåer som har uppmätts i grundvattenmagasin, sjöar och vattendrag under säsongerna 2016/17 har i flertalet fall uppmätts tidigare, men det kan ha gått 20 eller till och med 40 år sedan sist. Trots detta har samhällsaktörer på alla nivåer varit oförberedda på händelseutvecklingen. Den enda rimliga förklaringen till detta är att torka, just för att det inträffar sällan, bedöms vara ett litet problem i olika verksamheter. Därför prioriteras också nödvändiga åtgärder för att hantera torka ned till förmån för andra behov som bedöms vara mer angelägna.

För att samhället ska vara bättre rustat att hantera nästa tillfälle av torka så behöver arbetet systematiseras och följas upp över tid. För att detta ska ske krävs sannolikt en tydligare styrning.

Bilaga 1 – Regeringsuppdraget

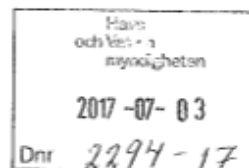


Regeringen

2017-06-29
Dnr M2017/01723/Nm

Miljö- och energidepartementet

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg



Uppdrag att föreslå föreskrifter för att under allvarliga och akuta förhållanden undvika vattenbrist

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda möjligheter, förutsättningar, konsekvenser samt ett eventuellt behov av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten från ett vattenområde, alternativt hindra sådant bortledande, för att undvika vattenbrist. Om förutsättning för och ett behov av föreskrifter bedöms föreligga ska myndigheten även utarbeta förslag till föreskrifter. Myndigheten ska även belysa hur eventuella förslag förhåller sig till dagens reglering i 2 kap. 10 § lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 januari 2018.

Bakgrund

Scenarier från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) över hur klimatet kan komma att utvecklas i framtiden visar att nederbörds mängden i västra Sverige kommer att öka medan nederbörden i sydöstra Sverige kommer att minska. Detta får till följd att både tillfällen med översvämning och vattenbrist kan förekomma oftare än idag.

Låg nederbörd har lett till att vattenföring, vattenstånd och grundvattenbildning är under eller mycket under det normala. Den försämrade tillgången på vatten orsakade under 2016 problem i delar av framförallt sydöstra Sverige. Flera kommuner införde begränsningar i den

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 16 29
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

allmänna vattenförsörjningen och många enskilda fick tillgripa extraordinära åtgärder för sin vattenförsörjning. Statistik från SMHI och Sveriges geologiska undersökning (SGU) visar att de exceptionellt låga ytvattenstånden och grundvattennivåerna under 2016 är resultatet av föregående års låga nederbörd.

Tillgång till vatten är en förutsättning för att kunna bo, bruka mark, hålla lantbruksdjur, bedriva livsmedelsproduktion och annan processindustri, och driva besöksnäring. De små vattenflödena och de låga grundvattennivåerna kan ge effekter på såväl dricksvattenförsörjning, övrigt nyttjande och vattenekosystemen. Statistik från SMHI:s nederbörds- och vattenföringsmätningar samt SGU:s grundvattenmätningar visar att situationen som rådde under framförallt sommarhalvåret 2016 riskerar att upprepas under 2017.

Föreskrifter används med fördel där de verksamheter som ska regleras är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. För att föreskrifter ska få önskvärd effekt bör de ha giltighet framför beslut av individuell karaktär, dvs. de bör kunna bryta igenom tidigare meddelade tillstånds rättskraft. Regeringen har i dag möjlighet att genom förordning meddela sådana föreskrifter vad gäller miljöfarlig verksamhet. Motsvarande möjlighet saknas dock för vattenverksamheter och vattenanläggningar.

Närmare om uppdraget

Mot bakgrund av förväntade förändringar i nederbördsmönster uppdrar regeringen åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda möjligheter, förutsättningar, konsekvenser samt ett eventuellt behov av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten från ett vattenområde, alternativt hindra sådant bortledande, för att undvika vattenbrist. Om förutsättning för och ett behov av föreskrifter bedöms föreligga ska myndigheten även utarbeta förslag till föreskrifter. Myndigheten ska även belysa hur eventuella förslag förhåller sig till dagens reglering i 2 kap. 10 § lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Förslag som redovisas ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Myndigheten ska även, i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, beakta proportionalitetsprincipen

beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina förslag.

Uppdraget ska genomföras i samråd med SMHI, SGU, Vattenmyndigheterna samt andra berörda myndigheter med sektorsansvar.

På regeringens vägnar


Karolina Skog


Mattis Loberg

Kopia till

Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt
Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt

Bilaga 2 - Förteckning över lagstiftning som omnämns i rapporten

Regeringsformen

2 kap. Egendomsskydd och allemansrätt

15 § Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

14 kap. Kommunerna

3 § En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Miljöbalken

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

10 § Anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer.

Om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap., får en kommun föreskriva att det ändå skall krävas tillstånd av kommunen eller anmälan till denna för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa skall uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

11 kap. Vattenverksamhet

Definitioner

3 § Med vattenverksamhet avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,
2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,
3. bortledande av vatten från ett vattenområde,
4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,
5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,
7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller
8. markavvattning. Lag (2014:114).

5 § I detta kapitel avses med

vattentäkt: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat. Lag (2014:114).

Särskilda förutsättningar för vattenverksamhet

6 § En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. I fråga om vissa vattenanläggningar finns ytterligare bestämmelser i 19 och 20 §§ elberedskapslagen (1997:228).

7 § En vattenverksamhet skall utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenverksamheten kan utföras på detta sätt utan oskäligen kostnad.

Prövnings- eller anmälningsplikt

9 § För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk, om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel. Den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd för verksamheten. Oavsett vad som följer av 11-15, 19 och 23 §§, kan det för en viss verksamhet eller åtgärd krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a §. Lag (2005:571).

9 a § Regeringen får meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd skall krävas att verksamheterna har anmälts innan de påbörjas.

Även om anmälningsplikt har föreskrivits får tillsynsmyndigheten, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Lag (2005:571).

9 b § Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen.

Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Anmälan om vattenverksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

En anmälningsskyldig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Lag (2017:782).

Undantag från prövnings- och anmälningsskyldighet

11 § Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller
3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

12 § Tillstånd enligt denna balk eller anmälan enligt 9 a § behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Av 13 § följer att första stycket inte gäller markavvattning eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, andra åtgärder för avvattning av mark. Lag (2005:571).

16 § Arbeten får utföras utan föregående tillstånd, om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada är nödvändigt att tillståndsskyldiga ändrings- eller lagningsarbeten utförs genast. Ansökan om godkännande av arbetena skall dock göras snarast möjligt.

Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd, om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Ansökan om godkännande av åtgärderna skall dock göras snarast möjligt.

24 kap. Tillståndsskyldighet, omprövning m.m.

1 § Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdом eller ett tillståndsbeslut. Lag (2012:907).

26 kap. Tillsyn, förelägganden och förbud

9 § En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdом hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön

uppkommer, eller

2. gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter, får det inte beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar. Lag (2014:114).

Lag (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

2 kap. Rådighet över vatten m.m.

2 § Var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

10 § Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iakttä sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas.

7 kap. Prövningen av viss vattenverksamhet

Stämningssmål

2 § Stämningssmål är talan om

1. utrivning eller ändring av en vattenanläggning, när talan grundas på att anläggningen inte har tillkommit i laga ordning eller inte är av laga beskaffenhet,
2. ersättning för skada eller intrång genom en sådan anläggning som avses i 1,
3. ersättning för skada genom utrivning av en vattenanläggning, om utrivningen har skett utan tillstånd men sådant tillstånd skulle ha behövts, eller ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 11 kap. 22 § andra stycket miljöbalken,
- 4. ersättning enligt 2 kap. 10 § andra stycket,**
5. deltagande, utan samband med pågående ansökningsmål, i en vattenreglering enligt 5 kap. 1 eller 4 §,
6. särskild tvångsrätt, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 2 kap. 6 § tredje stycket denna lag och 28 kap. 10-13 §§ miljöbalken,
7. omprövning enligt 8 kap. 2 § andra stycket,
8. meddelande av bestämmelser enligt 16 §,
9. ersättning enligt 31 kap. 33 § miljöbalken,
10. ersättning eller annat på grund av att en vattenanläggning inte underhålls i enlighet med 11 kap. 17 eller 18 §§ miljöbalken,
11. ersättning för skada på grund av att vattenverksamhet inte drivs i enlighet med villkoren i en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut eller, om sådana villkor saknas, drivs så att det genom inverkan på vattenförhållandena skadar allmänna eller enskilda intressen,
12. ersättning enligt 28 kap. 11 § miljöbalken,
13. ersättning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 25 kap. 11 § miljöbalken, och
14. fördelning av vatten enligt 9 kap. 6 §.

Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet

Anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt

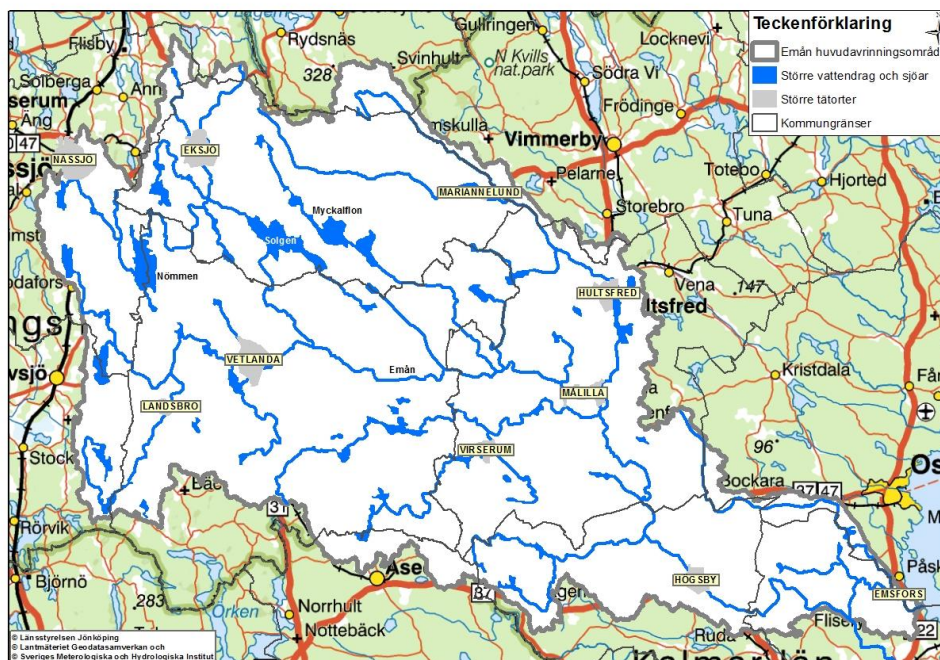
19 § I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,
2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenförlösning som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,
7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenförlösning som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,
8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,
9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1-10,
12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1-10, eller
13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1-10. Förordning (2007:168).

Bilaga 3 – beskrivning av Emån

Emån har sina källor uppe på det småländska höglandet och rinner efter 22 mils mycket varierande lopp ut i Östersjön i norra delen av Kalmarsund. Över 900 sjöar ingår i systemet. Emån är det största vattendraget i sydöstra Sverige. Avrinningsområdet är ca 4 500 km² stort och berör huvudsakligen åtta kommuner i Jönköpings och Kalmar län. Vid utloppet i Em är medelvattenföringen 30,5 m³/sekund (www.smhi.se).

Under 2016 och 2017 var det låga nivåer av både yt- och grundvatten i Emåsystemet. I några kommuner förelåg risk med kapacitetsproblem vad det gäller kommunalt dricksvatten. Bevattningsförbud och rekommendationer kring att spara på vatten har förekommit. Berörda Länsstyrelser har hanterat situationen genom ett par olika beslut gällande både att säkra dricksvattenförsörjning och bevara biologisk mångfald.



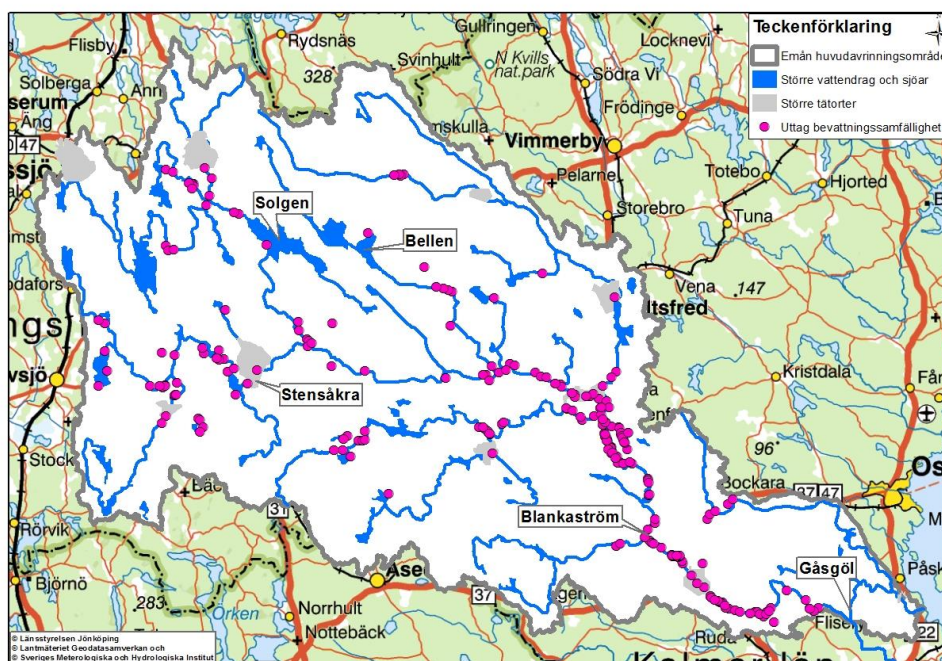
Figur 8 Emåns huvudavrinningsområde med kommungränser, större vattendrag, -sjöar och -tätorter.

Vattenanvändning

I Emåsystemet finns 291 olika uttagspunkter för yt- och grundvattenuttag fastställda i dom. Användningsområden är kommunalt dricksvatten, bevattning för jordbruk, timmer och park/trädgård, industriproduktion samt bevattning för olika idrottsändamål.

Av uttagspunkterna ingår 247 i en bevattningssamfällighet med tillståndsdom från år 2002, se karta 2. Totalt är det 112 olika tillståndshavare inom samma dom. En tillståndshavare kan alltså ha rätt till flera olika uttagspunkter. Samfälligheten har tillsammans rätt att ta ut 2,6 miljoner m³ vatten per bevattningssäsong (v. 14 – v. 39). Det är dock stor skillnad på uttagsvolym för respektive tillståndsinnehavare. De 112 tillstånden är förenade med restriktioner vad det gäller möjlighet till vattenuttag. Allt uttag är

avhängigt extratappning från sjön Solgen. Detta om vattenföringen vid SMHI:s mätstation vid Blankaström, ca 80 km nedströms Solgen, understiger $10 \text{ m}^3/\text{s}$. I domen ersattes regleringsrättsinnehavaren ekonomiskt för denna extratappning. I domen finns även krav om extratappning från sjön Bellen och överledning av vatten vid Gåsgöl. Vidare finns olika begränsningsregler för ca 60 tillståndshavare vad det gäller uttag vid olika flödesnivåer vid SMHI:s mätstation vid Stensåkra. I korta drag upphör rätten till uttag vid olika låga vattennivåer. Dessutom har fyra större uttag (bland annat två golfklubbar och Swedish Match) särskilda villkor.



Figur 9 De 247 uttagspunkterna inom bevattningsomfälligheten samt de platser som ligger till grund för villkoren i domen.

Utöver bevattningsomfälligheten finns 44 uttagspunkter med tillstånd som avser större industrier samt kommunala vattentäkter. Industrierna har tillstånd för drygt 6 miljoner m^3 vatten per år. De kommunala dricksvattentäkterna med vattendom gäller ca 30 uttagspunkter. Dessa är både yt- och grundvatten. Samtidigt finns minst 12 kommunala täkter som inte har tillstånd enligt vattendom. Vattentäkterna med tillstånd har rätt till ett vattenuttag på 14 miljoner $\text{m}^3/\text{år}$. Det verkliga uttaget är ungefär hälften, 6,8 miljoner $\text{m}^3/\text{år}$. De kommunala täkter som inte har tillstånd har ett årligt vattenuttag på ca 1,1 miljoner m^3 (SGU vattentäktsarkivet).

Inom Emåns huvudavrinningsområde finns ca 7 000 brunnar enligt brunnarsdataarkivet (SGU). Drygt 5 200 av dessa är brunnar för energiutvinning, kontroll eller observation och därför inte intressanta i detta sammanhang. Lite mer än 2 700 brunnar används för vattenuttag. 785 brunnar av dessa är i databasen registrerade med okänt användningsområde. Efter kontakt med SGU kan vi dock utgå ifrån att dessa också gäller vattenuttag. Samtliga brunnar för vattenuttag är kategoriserade enligt tabell 1. Brunnar som saknas är de som inte är rapporterade till SGU, grävda brunnar och flera brunnar borrhade innan år 1976. Å andra sidan kan det också finnas brunnar i brunnarsarkivet som inte

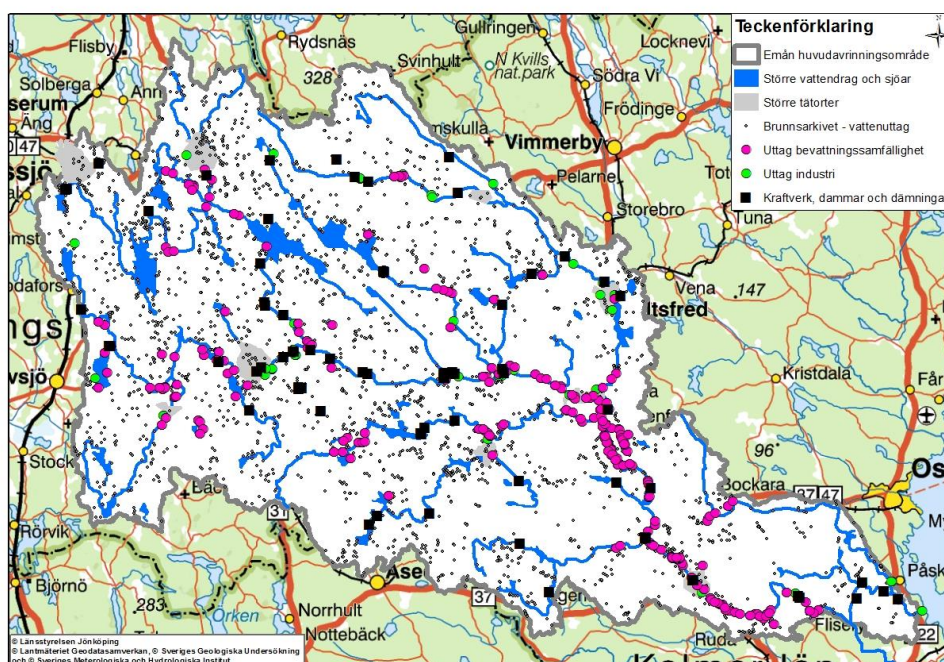
nyttjas. Hur mycket vatten dessa brunnar som ingår i brunnsarkivet verkligen tar ut är svårt att uppskatta. I databasen anges bara kapacitet. En mycket grov uppskattning som bygger på 200 m³/år för gruppen enskild vattentäkt och 3000 m³/år för övriga ger en total volym på knappt 1 miljon m³/år. Dessa vattenuttag är uttag som enligt 11 kap. 11-12 §§ MB är eller ofta har ansetts vara undantagna krav på tillstånd.

Tabell 5. Användningsområde, antal brunnar (brunnsarkivet) och uppskattad volym.

Uttag, användningsområde	Antal brunnar	Uppskattat m ³ /år.
Enskild vattentäkt, hushåll, fritidshus, mindre lantbruk	1802 + 785	517 400
Större lantbruk	117	351 000
Handelsträdgård	16	48 000
Industri	15	45 000
Vattenförsörjning/ vattenförening	2	6 000
Totalt:	2 737	962 000

Längst ner i systemet strax före utloppet har Mönsterås bruk (Södra Cell AB) sitt vattenintag. Detta tillstånd gäller ett uttag om 1,5 m³/s såvida vattenföringen är minst 4,5 m³/s. Mer än 47 miljoner m³ har Mönsterås bruk tillstånd att använda om villkoret om vattenföring är uppfyllt.

Totalt inom Emånsystemet finns också 75 regleringsanordningar (kraftverk, dammar, dämningar) med tillstånd, varav ca 44 är kraftverk. Utöver dessa finns även anordningar som inte har tillstånd. Emån är alltså komplex vad det gäller vattenuttag, kraftverk och regleringar där alla intressenter är beroende av samma resurs, figur 8.



Figur 10 Vattenanvändning inom Emåsystemet. Kraftverk, dammar och regleringar med tillstånd ingår. Samtliga kända vattenuttag ingår förutom kommunala dricksvattenuttag. Saknas gör också de anläggningar och vattenuttag som inte har tillstånd och de brunnar som inte ingår i brunnarsdataarkivet.

Totalt inom Emån finns tillstånd till eller nyttjas ca 65 miljoner m³ vatten varje år. Av dessa är 47 miljoner m³ som tas vid utloppet för Mönsterås bruk. 65 miljoner m³ motsvarar 7 % av vattnet vid medelvattenföring och 34 % vid medellågvattenföring. Mängden vatten som nyttjas uppströms utloppet motsvarar 0,5 m³/s vid utloppet vid 100% nyttjande. Det mesta av detta vatten går dock tillbaka till systemet och den verkliga siffran är därför lägre än 0,5 m³/s. Det vatten som inte går tillbaka är bland annat råvatten för dricksvatten till Mönsterås som bortleds ifrån avrinningsområdet. Likaså det vatten som används för bevattning av t.ex. grödor och timmer lämnar systemet via bland annat avdunstning. Sammanfattningsvis är det förhållandevis lite vatten som nyttjas inom Emåsystemet sett till medelvattenföring.

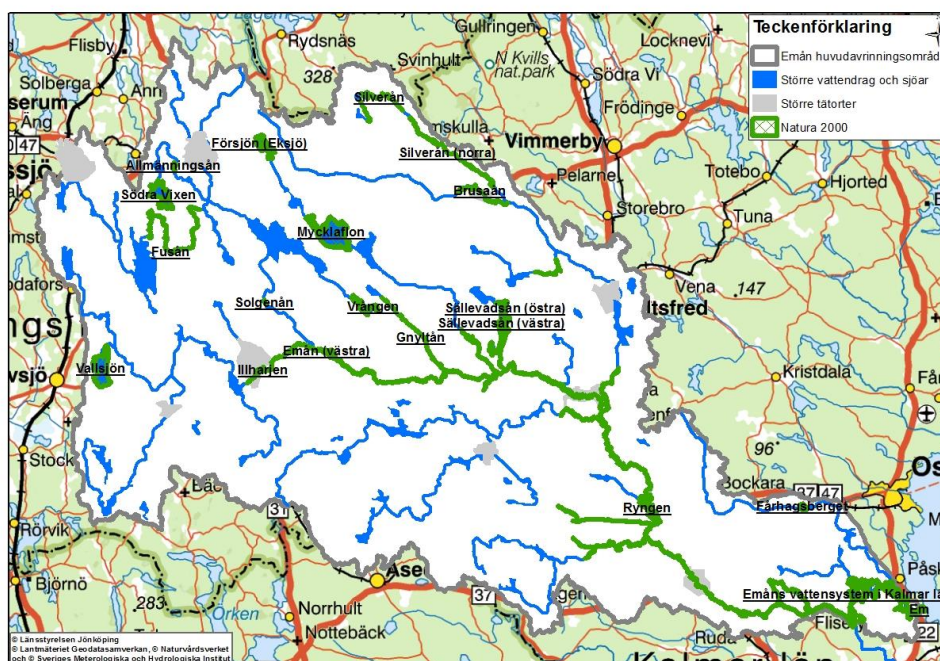
Tabell 6. Uppskattning av vattenuttag inom Emåns huvudavrinningsområde.

Uttag, användningsområde	Tillståndsgiven mängd (m ³ /år)	Nyttjad mängd (Mm ³ /år)	kommentar
Bevattningsområde jordbruk, park, golfklubbar, timmer.	2 600 000 m ³	okänt	Tas ut mellan v 14 och v 39 Särskilda begränsningsregler finns.
Övriga tillstånd, industrier (timmer, batteri, bruk m.m.)	6 171 000 m ³	okänt	
Råvatten för dricksvatten med tillstånd, grundvatten	4 700 000 m ³	3 700 000 m ³	Tre av dessa är förstärkt grundvattenbildning där uttaget består av en viss mängd ytvatten.

Råvatten för dricksvatten med tillstånd, ytvatten	7 322 000 m ³	3 100 000 m ³	Ca 500 000 m ³ /år leds bort till Mönsterås.
Råvatten för dricksvatten, utan tillstånd		1 100 000 m ³	
Brunnar		1 000 000 m ³	Uttag som är, eller ansetts, undantagen krav på tillstånd enligt 11 kap. 11-12 §§ MB.
Totalt tillståndsgiven mängd	22 993 000 m ³		
Total nyttjad mängd samt tillståndsgiven mängd där nyttjad mängd är okänt.		17 671 000 m ³	Vattenuttag uppströms det vattenuttag som sker vid utloppet.
Södra Cell AB	47 304 000 m ³		Leds bort. Intag strax innan utloppet.
Totalt		64 975 000 m ³	

Höga natur- och kulturvärden

Emån är av riksintresse enligt 4 kap. 6 § MB. Vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål får av den anledningen inte utföras i Emån med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden. Denna bestämmelse fastställer dagens situation som en miniminivå och förhindrar nya tillkomster av vandringshinder vid vattenkraftsanläggningar. Vidare är delar av Emåsystemet utpekade som riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB för kulturmiljövård, naturvård och friluftsliv. Inom Emåns vattensystem är 19 olika Natura 2000-områden, riksintressen genom 4 kap. 8 § MB, utpekade med vattenanknutna naturvärden.



Figur 11 Natura 2000-områden med vattenanknytning inom Emånsystemet.

I Emån förekommer Natura 2000-arterna; lax, asp (NT²⁴), stensimpa, nissöga, flodpärlmussla (EN), tjockskalig målarmussla (EN) och utter (NT). Även de rödlistade arterna mal (VU) och ål (CR) finns här.

Sammanfattning

En utgångspunkt i Havs- och vattenmyndighetens arbete med att bedöma behov av att utforma eventuella begränsningsregler är att reglerna ska möjliggöra en klokare fördelning av vattnet, intressenter emellan än vad den traditionella prövningen möjliggör.

I vattensystemet Emån finns en lång rad olika intressenter. Tillstånd till reglering och vattenbortledning är behäftade med en lång rad regler för att tillgodose de särskilda förutsättningar för vattenverksamhet som finns i 11 kap. 6 och 7 §§ MB, samt tappningsbestämmelser för att säkerställa att skyddsvärda naturmiljöer skyddas från skadlig inverkan.

I ovanstående exempel har domstolen gjort bedömningar av samhällsnyttan av olika uttag – utgångspunkten är att uttag för bevattning av t.ex. gräsmattor och golfbanor får upphöra vid högre flöden än uttag för dricksvattenproduktion. Absoluta begränsningsregler finns för vattenanvändare vid vissa flöden och nivåer till skydd för vattenberoende arter och livsmiljöer. Tappningsbestämmelserna för området är anpassade till övriga intressenters behov av vatten. Vattenanvändare nedströms vattenuttag skaderegleras för bortfallet av vatten.

Typfallet kring Emån är intressant av flera skäl

- Det är svårt att förutse hur generella begränsningsregler kommer att samspela med vattendomar likt de för Emån.
- Det är svårt att tänka sig att generella regler skulle kunna fördela vattnet på ett bättre sätt intressenter emellan än vad som är möjligt genom individuella prövningar
- Hur ska de skaderegleringar som genomförts inom ramen för vattenmål beaktas vid konstruktion av ett generellt regelverk - det är svårt att tänka sig att inte en ersättningsrätt måste kopplas till sådana eventuella bestämmelser

²⁴ Enligt Rödlistan år 2015. NT – missgynnad, VU – sårbar, EN – starkt hotad & CR – akut hotad.

Bilaga 4 – vattensituationen på Öland

Öland är Sveriges näst största ö och landets minsta landskap. Öland är beläget i Östersjön öster om Småland och är förbundet med fastlandet genom ölandsbron mellan Färjestaden och Kalmar.

Ön är uppdelad på 2 kommuner, Borgholm och Mörbylånga. I Borgholm bor det ca 10 800 invånare och i Mörbylånga knappt 15 000 invånare.

Berggrunden på Öland utgörs av sedimentära bergarter ned till c:a 120 m under havsytan. Överst i berggrunden finns kalksten som i sin tur underlagras av skiffer och sandstenar. Jordtäcket på ön är generellt sett mycket tunt och det är en bidragande orsak till att nederbörden på stora delar av Öland snabbt avdunstar eller avrinner till havet. Avrinningen har ytterligare snabbats på genom att landskapet dikats ut. De geologiska förutsättningarna innebär mycket begränsade möjligheter att magasinera grundvatten under längre perioder, i synnerhet i de södra delarna av ön. De grundvattentäkter som finns är därför beroende av regelbunden nederbörd.

Vattenförsörjningen på Öland

Vattenförsörjningen på Öland har fram till 2016 helt baserats på grundvatten. På norra delen av ön finns grus- och sandavlagringar som möjliggör förstärkt grundvattenbildning, men på södra delen av ön görs uttag ur berg och morän. Därefter har vattenförsörjningen förstärkts genom en överföringsledning från fastlandet och genom ett avsaltningsverk i Sandvik på norra Öland.

Vattenledningen från fastlandet över kalmarsund stod klar den 7 juni 2016 och avsaltningsverket i Sandvik invigdes officiellt den 22 juni 2017. Även i Mörbylånga kommun byggs nu ett avsaltningsverk som ska komplettera övriga råvattentillgångar.



Figur 12 Visar kända grundvattenuttag på Öland. De mindre prickarna utgör brunnar som anmälts till Brunnregistret, energibrunna är undantagna. Orange och gröna större prickar utgör tillståndsprövade grundvattenuttag som prövats med stöd av miljöbalken. Bilden visar att få grundvattenuttag på Öland prövats enligt den vattenrättsliga lagstiftningen.

Vattenförbrukningen

Vattenförbrukningen ökar kontinuerligt i både Borgholm och Mörbylånga kommuner. Vid en sammanställning av vattenleveranserna under en 15 årsperiod syns en tydligt ökande trend²⁵. I Borgholms kommun har leveranserna ökat i medeltal med c:a 7 000 m³ per år och i Mörbylånga

²⁵ Ölands vattenförsörjning, Norconsult AB 2015-04-23, sid 10

kommun med c:a 18 500 m³/år. Prognoser pekar på att vattenförbrukningen kommer att öka ytterligare. Ökningen beror på flera faktorer, en viss befolkningsökning och en ökande turism. Turistindustrin innebär dessutom att förbrukningen är ojämn över året med en topp under sommarperioden. Dessutom ökar belastningen på den allmänna vattenförsörjningen genom att allt fler glesbygds- eller omvandlingsområden ansluts. Många enskilda hushåll har problem med dålig kapacitet och kvalitet på sitt dricksvatten. Kvalitetsproblemen är både kopplade till berggrunden (fr.a. dålig lukt och smak), men också till den djurintensiva markanvändningen som leder till förhöjda nitrathalter i grundvattnet.

Livsmedelsproduktion

Delar av Öland är mycket bördigt och det odlas bl.a. jordgubbar, potatis och lök. Jordbruket på Öland producerar också stora mängder mjölk. Ur rapporten Ölands vattenförsörjning från 2015 framgår att antalet kor ökat från 14 981 år 2003 till 17 248 st år 2013. Under samma tidsperiod har en strukturrationalisering ägt rum inom sektorn och antalet mjölkföretag har minskat från 277 st till 170 st. Detta innebär att antalet djur/företag inom sektorn ökat från 54 st till 101 st räknat som ett rakt genomsnitt.

Vattenbehov i mjölkproduktion

Vid dimensionering av vattenbehovet i mjölkproduktion utgår man ifrån ca 100 l/dag och mjölkko – siffran, som är ett genomsnitt utifrån behov i både hög- och lågproducerande perioder, inkluderar både dricksvatten och vatten som behövs i produktionen.

En högproducerande mjölkko kan dock i perioder ha ett behov av upp till 150 liter vatten per dygn.

Det innebär att en djurgård med 100 kor har en daglig förbrukning på minst 10 m³ vatten.

Källa: Jordbruksverket

Vissa djurgårdar på Öland har periodvis haft svårt att klara sin vattenförsörjning. I flera fall har kommun och lantbrukare tecknat avtal om leverans av dricksvatten.

Öland har även förädlingsindustri inom livsmedelssektorn. Guldfågeln kycklingslakteri i Mörbylånga kommun är vattenintensiv och ianspråktar idag ca 30 % av den totala dricksvattenproduktionen. Redan under år 2015 gjordes bedömningen att grundvattentäkterna börjar närma sig sina produktionstak.

Turismen

Turismen är en viktig näringsgren på Öland och domineras av besökande under ca 50 dagar på sommaren. Som ett exempel på hur turistindustrin påverkar vattenförbrukningen kan nämnas att under år 2009 ökade leveransen av dricksvatten från vattenverken i Byxelkrok, Böda och Löttorp från i genomsnitt 3 025 pe under vintersäsongen till 23 300 pe under sommarsäsongen.

Nederbördsunderskott under perioden 2016-2017

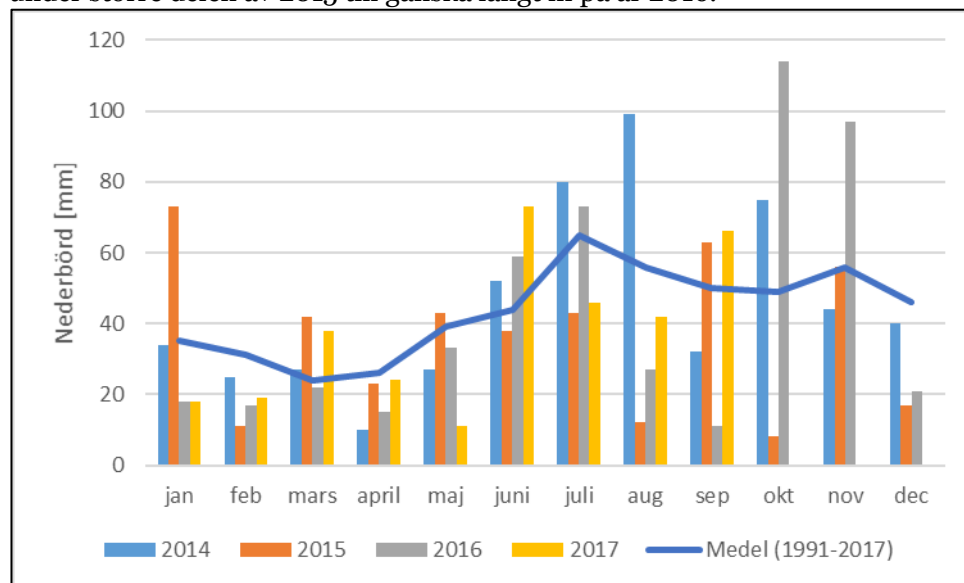
Mindre nederbörd än normalt föll över Öland under åren 2015 och 2016. Underskottet under 2015 uppgick till 99 mm vilket motsvarar en avvikelse på 18 % jämfört med ett medelvärde under perioden 1992 – 2016 (526 mm). Referensnormalvärde för Kastlösa station under perioden 1961- 1990 ligger

däremot på 489 mm/år dvs något lägre vilket också i så fall skulle innebära en mindre avvikelse.

Tabell 7 visar årsnederbörden vid station Kastlösa på västra Öland under perioden 2014 – 2017 samt hur nederbörden på årsbasis avviker från det normala (medel är beräknat som genomsnitt för perioden 1992-2016)

År	Årsnederbörd [mm]	Avvikelse mot medel [mm]	Avvikelse mot medel [%]
2014	545	19	+ 4
2015	427	-99	-18
2016	506	-20	-2
2017	Ej summerad		
Medel (1992-2016)	526		

På årsbasis avviker inte år 2016 från medelvärdet på något anmärkningsvärt sätt, men vid en närmare analys av när regnet föll kan konstateras att mycket nederbörd kom i slutet av året (oktober och november) vilket slätar ut årsmedelvärdet. Det var alltså en lång nederbördsfattig period som varade under större delen av 2015 till ganska långt in på år 2016.



Figur 13 visar månadsnederbörd vid station Kastlösa på Öland under perioden 2015 – 2017 jämfört med månadsmedelvärden för perioden (1991-2017)

De nederbördsfattiga säsongerna 2016/2017 har inneburit en betydande påfrestning på vattenförsörjningen i både Borgholm och Mörbylånga. Vatten har fått fraktas med lastbil från fastlandet för att klara vattenförsörjningen till en hög kostnad. Därtill har kommunerna snabbt tvingats besluta om stora investeringar för att klara vattenförsörjningen (överföringsledning mellan Öland och fastlandet samt avsaltningsverk). Investeringarna har inneburit en betydande ekonomisk ansträngning för både Borgholm och Mörbylånga.

Förväntade klimateffekter

Klimatprognoser²⁶ visar att

- Årsmedeltemperaturen på Öland förväntas öka
- växtsäsongen att bli längre (från 206 dagar/år 1990 till 270 dagar/år 2069)
- Årsnederbörden förväntas öka något fr.a. under vinterperioden.

Som helhet är dock bedömningen att det kommer att blir torrare på Öland och grundvattenmagasinen kommer att få svårt att återhämta sig i synnerhet efter nederbördsfattiga perioder.

Sammanfattningsvis kan konstateras

Vattenförsörjningen har tidvis varit ansträngd på Öland, främst sommartid, sedan många år tillbaka. Detta beror till stor del på starkt begränsade grundvattenmagasin, men också på en kraftigt ökad förbrukning under sommarsäsongen. Klimatprognoser pekar på att förutsättningarna kommer försämrats ytterligare i och med ökad temperatur, ökad avdunstning samt en förlängd vegetationsperiod.

Vattenförbrukningen å sin sida ökar stadigt och allt fler kopplas in på det allmänna vattenförsörjningsnätet däribland vattenintensiv industri. Turismen bidrar till extrema toppbelastningar på vattenförsörjningen sommartid.

En sådan ekvation fungerar inte i längden och under säsongerna 2015/2017 resulterade utvecklingen i en akut vattenbrist som blev mycket kostsam för kommunerna att hantera. Situationen innebar också ökade kostnader för staten i form av uppdrag till SGU om att söka nya grundvattenresurser.

Utifrån det uppdrag som Havs- och vattenmyndigheten har att hantera, och som handlar om att bedöma om akuta begränsningsregler hade kunnat användas för att dämpa eller avhjälpa den vattenbrist som uppstod, så är dock myndighetens slutsats att sådana regler knappast hade underlättat den akuta situation som uppstod på Öland.

För områden som Öland, där sötvattentillgångarna är begränsade så är det viktigt att utöver att söka nya råvattentillgångar också aktivt arbeta med att minska förbrukningen av vatten, t.ex. genom effektivisering och återanvändning. Ett sådant arbete måste dock påbörjas före vattenbristen är akut.

²⁶ Regional vattenförsörjningsplan för Kalmar län 2013, dnr 420-1090-11

Bilaga 5 – Sammanställning av enkätsvar om 2 kap 10 § LSV

I oktober 2017 skickade Havs- och vattenmyndigheten ut ett antal frågor till länsstyrelserna om hur de tolkat och använt sig av bestämmelsen i 2 kap 10 § lagen om särskilda bestämmelser om vattenbrist.

Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.
Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iaktta sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas

Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 2 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.
Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iaktta sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet skall gälla även om det överklagas

Nedan följer en sammanställning av de svar som inkommit från länsstyrelserna.

Fråga 1

Känner ni till fall där länsstyrelsen har använt sig av 2 kap. 10 § Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV? Om ni tillämpat bestämmelsen, har ni möjlighet att skicka över det underlag som legat till grund för detta?

Fråga 1: Svarsammanfattning

Av de 15 länsstyrelser som inkommit med svar har endast en länsstyrelse använt sig av bestämmelsen vid ett tillfälle. Därutöver kände en länsstyrelse till ett fall där kommunen hade använt sig av 2:10 LSV. Bestämmelsen kan sägas vara i princip aldrig tillämpad.

Som framkommit i svar från länsstyrelserna och i övrigt används för hantering av vattenbrist mer ofta andra bestämmelser i miljöbalken, såsom 26:9, 4 st. 1 MB och 11:16 MB samt möjligheten att söka tillstånd i efterhand. Därtill finns för den mer långsiktiga planeringen möjlighet att genom miljöbalkens bestämmelser om omprövning hantera tillstånd och villkor som inte svarar mot en nulägesituation med minskad vattentillgång.

Länsstyrelse	Svar
--------------	------

Blekinge	Nej.
Dalarna	Nej.
Gotland	Nej.
Halland	Nej.
Jönköping	Nej.
Kalmar	Nej. Under 2016 löste kommunerna i länet det genom att hjälpa varandra med vatten.
Kronoberg	Nej. Dock har frågan varit uppe i ett fall där en verksamhetsutövare behövde frångå sitt tillstånd så att denne behövde släppa mindre vatten än vad som medgavs i domen. Skälet för avvikelsen var just att skydda dricksvattenförsörjningen. Verksamhetsutövaren bestod då av en kommun samt en regleringsförening som hade att dels reglera p.g.a. dricksvattenförsörjningen i kommunen dels p.g.a. enskilda intressen av att tillgodogöra sig kraften.
Skåne	Nej, och det har inte heller varit aktuellt.
Uppsala	Nej.
Värmland	Nej.
Västerbotten	Nej (enligt informell kontakt).
Västmanland	Länsstyrelsen har bara tillämpat bestämmelsen i ett enda ärende. Länsstyrelsen förelade den 9/10-17 ett kraftbolag som verkar i Gamla Hjälmare kanal, Arboga kommun, att iaktta skyldighet att avstå från avledning av vatten för kraftproduktion för att möjliggöra att regleringsbestämmelserna för Hjälmarens ska kunna efterlevas (dnr 535-4846-17). Mer om bakgrunden kan utläsas i beslutet.
Västra Götaland	Nej.
Örebro	Nej, men kommun.
Östergötland	Nej.

Fråga 2

Vilka svårigheter ser länsstyrelsen i att tillämpa bestämmelsen? Finns det svårigheter i att bedöma vad som är "allvarlig vattenbrist" eller vad som är "oundgängligen nödvändigt"?

Fråga 2: Svarssammanfattning

Av de 14 länsstyrelser som har inkommit med svar anser flera att rekvisiten "allvarlig vattenbrist" och "oundgängligen nödvändig" som svårbedömbars och som en eventuell orsak till varför 2:10 LSV så sällan tillämpats. Det framkommer

även synpunkter om att bestämmelsen har ett begränsat användningsområde och en begränsad tillämpning.	
Länsstyrelse	Svar
Blekinge	Båda två. Det kan t.ex. vara svårt att bedöma på vilken verksamhet tillämpningen skulle ske då det i länet inte finns några utförliga register gällande vattenuttag och då man inte vet vart det gör mest nytta blir det svårt att hävda att det är oundgängligen nödvändigt. I närtid har Blekinge inte heller haft någon allvarlig vattenbrist, bara risk för allvarlig vattenbrist.
Dalarna	Dalarna har inte haft något riktigt skarpt läge där det varit aktuellt att tillämpa bestämmelsen och har därför inte satt sig in i frågan.
Gotland	Frågan är om paragrafen bara gäller andra vattenuttag och hur ställer sig denna paragraf till ett motstående intresse i Natura 2000, som kan komma att påverkas negativt om mer vatten pga. nöd tas ut. Vad går först Natura 2000 eller dricksvattenförsörjningen? Lagstiftning kring Natura 2000 är ju mycket stark. Naturligtvis är också termerna ovan viktiga att förtydliga, eftersom man måste göra en helhetsbedömning kring nivåer även flera månader framåt i tiden för att kunna säkra upp vattenförsörjningen. Mycket svårt att avgöra när ett allvarligt läge övergår i kris eller akut vattenbrist! Det kan också tänkas att det är svårare att tillämpa paragrafen för en kommunal vattentäkt utan tillstånd enligt 11 kap. särskilt om den kommunala vattentäkten inte har tillstånd men motstående intresse har tillstånd. Det måste jobbas tydligare för att kommunala vattentäkter ska ha tillstånd!
Halland	Självklart är det svårt att bedöma när det är godtyckliga begrepp, men detta är något som skulle kunna bedömas i beredskapssamverkan tillsammans med de aktörer som ingår där.
Jönköping	Ja, begreppet allvarlig vattenbrist är svårt att bedöma eftersom det i de flesta fall nog egentligen handlar om befarad allvarlig vattenbrist, det vill säga det handlar om att agera i förväg, innan den allvarliga vattenbristen inträffar. Oundgängligen nödvändigt är möjligen lite mer greppbart. De kommuner som har återkommande kapacitetsproblem för sin dricksvattenförsörjning har möjlighet och erfarenheter av att sätta in restriktioner kring dricksvattenanvändningen och riktade informationsåtgärder kring hushållning med vattnet. Genom erfarenheter av sådana åtgärder bör det vara möjligt

	att bedöma någon slags miniminivå på "oundgängligen nödvändig" dricksvattenförsörjning.
Kalmar	Eftersom den sällan (aldrig?) har använts i länet finns det osäkerhet kring hur man går till väga vid användandet, vem på länsstyrelsen ska fatta beslutet, vilket underlag krävs osv.
Kronoberg	Svårigheterna består främst i oklart rättsläge och avsaknaden av tillämpning av regeln i "nutid" (såsom länsstyrelsen förstått det). Ordalydelsen i 2:10 LSV är nästintill identisk med den förvarande i vattenlagen från 1983 och dessförinnan ÄvL:s motsvarande bestämmelse. För att få klarhet i hur och när regeln ska tillämpas har länsstyrelsen gått till Klintbergs kommentarer till den äldre vattenlagen. Häri nämns exempel på "allmänt behov" utifrån den tidens samhällsnyttiga verksamheter; enskildas jordbruk m.m. Länsstyrelsen har vid granskning av regeln nyfiket ställt sig frågan om "allmänt behov" även skulle kunna inkludera fiskebeståndet och de biologiska värdena som ett vattenområde hyser. Vad som är oundgängligt nödvändigt och allvarlig vattenbrist bör utan tvivel hur som förtydligas.
Skåne	Om det blev aktuellt skull det kanske bli svårt att avgöra vad som är "oundgängligen nödvändigt".
Uppsala	Länsstyrelsen bedömer att bestämmelsen bör tillämpas först efter det att frågan blivit väckt av t.ex. en huvudman för en vattentäkt, när det kan antas att allmän vattenförsörjning kan påverkas av t.ex. torka. För att tillämpa bestämmelsen bör det utföras utredningar som påvisar behovet av åtgärder, konsekvenserna av om inga åtgärder genomförs, vilka åtgärder som krävs samt vilka konsekvenser åtgärdernas genomförande kan få. Utredningarna bör genomföras av den som är beroende av att paragrafen tillämpas. Utredningarna bör klargöra behovet i förhållande till de kriterier som anges i paragrafen, dvs. "allvarlig vattenbrist" samt "oundgängligen nödvändigt". Någon närmare förklaring till kriterierna verkar inte finnas, utan får tolkas i ljuset av konsekvenserna av om inga åtgärder vidtas. Av de lagkommentarer som redovisats tidigare framgår att det ska vara frågan om tillfälliga åtgärder för att säkerställa den allmänna vattenförsörjningen i en katastrofliknande situation. Det kan naturligtvis finnas situationer där det inte finns tid att utföra de undersökningar som nämnts ovan och där bestämmelsen behöver tillämpas akut. Någon form av beslutsunderlag måste dock finnas och kraven får därför anpassas efter situationens allvarlighet och den tid som finns till förfogande. I första hand bör huvudmännen för kommunala vattentäkter arbeta förebyggande för att undvika att paragrafen behöver tillämpas, t.ex. genom att säkra upp vattenförsörjningen med reservvattentäkter eller åtgärdsplaner för att hantera

	vattenbrist. Vid större vattentäkter bör även frågan om uthållighet vid vattenbrist utredas och verktyg för att prognosticera vattentillgång utvecklas. Även framtagande av vattenförsörjningsplaner kan i viss mån underlätta det förebyggande arbetet.
Värmland	I lägen med långvarig torka och vattennivåer/-flöden som närmar sig LLQ torde det inte vara några problem.
Västmanland	Instämmer i att det inte är helt uppenbart vad som avses med "allvarlig vattenbrist" eller vad som är "oundgängligen nödvändigt". Vattensituation under sommaren 2017 bör kunna falla in under ovanstående. I det här fallet har länsstyrelsen ansett att kraftproduktionen i Hjälmare kanal försvårar möjligheten att hålla nivån i Hjälmaren över sänkingsgränsen, och att annan tappning än den som krävs för att följa bestämmelsen om minimitappning ur Hjälmaren är det vatten som är "oundgängligen nödvändigt". Detta orsakar problem för båttrafik på Hjälmaren och i kanalen, för fiske, natur- och miljö, allmänhet, vilket bör vara ett starkt "annat allmänt behov". Enligt länsstyrelsens uppfattning är huvudanledningen till att bestämmelsen tillämpas så sällan att det är på ganska få platser och vid få tillfällen förutsättningarna är sådana att bestämmelsen kan tillämpas. Förelägganden bör kunna ske vid situationer där det samtidigt sker uttag av vatten för dricksvattenförsörjning och det bedrivs kraftproduktion, och där villkoren för verksamheten är otillräckligt reglerad i tillstånd (avsaknad av vattendom eller otidsenliga äldre vattendomar). Antalet situationer där föreläggande kan bli aktuellt bör vara begränsat, vilket förmodligen är en viktigare orsak än att det råder oklarhet om begreppen.
Västra Götaland	Länsstyrelsen bedömer att svårigheten ligger i att kunna göra en väl avvägd och rimlig bedömning av när det finns skäl att fatta beslut om restriktioner för att trygga vattenförsörjning. Svåra bedömningar förlänger reaktionstiden och gör att vattenbristen hinner gå längre innan paragrafen tillämpas. Den som råder över vattentillgången har ett enskilt intresse som ska nedprioriteras till förmån för något annat intresse och det blir sannolikt en svår avvägning.
Örebro	Mest ovana. Länsstyrelsen Örebro har inte gjort det och har inte någon rutin. Den tillämpas i en akut situation, så då bör det vara uppenbart att det är allvarligt och oundgängligt.
Östergötland	Det är oklart vad "ett annat allmänt behov" är och i vilka situationer man kan använda 2:10 LSV. Skulle man t.ex. kunna använda den om värdefull natur hotas av torkan eller är allmänna intressen i det här fallet bara när människor har behov av vatten? "Allvarlig vattenbrist" känns hyfsat lätt att bedöma (när dricksvattenproducenten flaggar för att de inte

kommer kunna fortsätta ta ut dricksvatten, t.ex.).
 ”Oundgängligen nödvändigt” känns lite svårare att bedöma.

Fråga 3

Utgör ersättningsfrågan ett problem? Till exempel oklarheter kring vem som blir ersättningsskyldig vid tillämpning av bestämmelsen och att det inte finns en tydlig budgetpost att använda för detta ändamål?

Fråga 3: Svarssammanfattning

Av de 14 länsstyrelser som har inkommit med svar finner ett flertal att det finns en osäkerhet i vem som ska stå för ersättningen och hur den ska hanteras. I detta hänseende behövs tydliggörande och vägledning.

Länsstyrelse	Svar
Blekinge	Det skulle den kunna göra, dock har inte kommit så långt.
Dalarna	Dalarna har inte haft något riktigt skarpt läge där det varit aktuellt att tillämpa bestämmelsen och har därför inte satt oss in i frågan.
Gotland	Ja!
Halland	Länsstyrelsen Halland har inte ställts inför ett sådant skarpt läge att frågan har diskuterats, men ser gärna att det ges vägledning hur man hanterar detta för framtiden.
Jönköping	Eftersom det inte finns någon erfarenhet av att tillämpa lagrummet finns heller ingen erfarenhet av ersättningsskyldigheten. Det antas att det kan bli staten som blir ersättningsskyldig i de flesta fall, men det är inte känt om det hos länsstyrelsen finns någon särskild budgetpost för detta. Om länsstyrelsen blir ersättningsskyldig utan att det finns någon avsatt budgetpost skulle detta i sig kunna innebära en begränsning i möjligheten att fatta beslut baserat på det aktuella lagrummet.
Kalmar	Vet ej.
Kronoberg	Ersättningsfrågan är troligtvis en än mer betydande aspekt för varför regeln inte tillämpats hittills. Länsstyrelsen uppfattar bestämmelsen i 2:10 LSV såsom att länsstyrelsen (staten) blir ersättningsskyldig mot den/de som får sitt vattentillstånd inskränkt till förmån för det ”allmänna behovet”. Eftersom regeln inte synes ha tillämpats i nutid, är det följaktligen också högst oklart hur länsstyrelsen ska finansiera ersättningen till dessa eller annars hur länsstyrelsen kompenseras för en sådan ersättningsplikt. Det

	finns således ett stort behov av förtydligande i denna del/vägledning.
Skåne	Ja, det är otydligt. Är det staten som genom föreläggandet får stå för ersättningen eller den VA-huvudman i vilket intresse föreläggandet har skrivits? Om det är staten, vart ska den som kräver ersättning vända sig? Mark- och miljödomstolen? Och var, inom staten, finns pengarna?
Uppsala	Paragrafen säger att det finns en rätt till ersättning, men inte hur detta ska skötas. Det är inte lämpligt att frågan om ersättningens storlek avgörs av länsstyrelsen eftersom länsstyrelsen inte är behörig att fatta dessa beslut. Eventuell ersättning ska enligt länsstyrelsen betalas av den som har nyttan av föreläggandet, t.ex. huvudmannen för vattentäkten. Frågan om ersättningens storlek bör i första hand hanteras genom överenskommelser mellan huvudmannen och de skadedrabbade, och i andra hand hanteras av mark- och miljödomstolen på samma sätt som andra ersättningskrav, t.ex. inom ramen för ett stämningssmål. Motsvarande tolkning framgår även av lagkommentaren som tidigare angivits.
Värmland	Egentligen inte. Det bör vara länsstyrelsen som tar beslutet och därmed staten som blir ersättningsskyldig. Ett större problem är att ett föreläggande måste riktas mot varje verksamhetsutövare, vilket kan resultera i långa handläggningstider och att besluten kan överklagas.
Västmanland	Ersättningsfrågan kan möjligen ha en avhållande effekt. Om ett vattenuttag för dricksvattenförsörjning inkräktar på en tillståndsprövad rätt till avledning för annat ändamål är det rimligt att det utgår skälig ersättning. Som länsstyrelsen här tolkat bestämmelsen bör då VA-huvudmannen eller den som tar vatten för allmän vattenförsörjning stå för ersättningen. I länet aktuellt ärende ska kraftbolaget avstå vatten till förmån för den ansvarige verksamhetsutövaren med ansvar för Hjälmarens reglering (Hjälmarens vattenförbund), vilka i så fall skulle antas vara ersättningsskyldig. Men eftersom kraftproduktionen sker utan giltigt tillstånd (enligt länsstyrelsens bedömning) finns ingen prövad rättighet till vattenavledning. Det bör därför inte finnas någon ersättningsskyldighet i detta ärende.
Västra Götaland	Sannolikt leder ersättningsfrågor till komplikationer eftersom någon ska betala för intrånget. Ersättningsbeloppets storlek har betydelse samtidigt som eventuella tvistigheter kan leda till rättsprocesser. Vem är det som ska betala ut ersättningen? Är det länsstyrelsen eller är det den VA-huvudman som gynnas av beslutet?
Örebro	Det har inte tillämpats och det är därför svårt att uttala sig i denna del.

Östergötland	Ja. Visserligen har länsstyrelsen Östergötland inte behövt använda den, men vid diskussion inför sommaren om hur det skulle ageras vid allvarlig vattenbrist talades först och främst om att använda 26:9 MB på grund av att 2:10 LSV kom med ett krav om ersättning. Frågan om vem som skulle bli ersättningsskyldig togs nog inte upp. Det vore bra med ett tydliggörande och när, var och hur ersättningsprocessen går till.
---------------------	---

Fråga 4

Behöver bestämmelsen synliggöras för att den ska kunna tillämpas i större utsträckning, t.ex. genom att den flyttas in i miljöbalken?

Fråga 4: Svarssammanfattning

Av de 14 länsstyrelser som har inkommit med svar anser en majoritet att bestämmelsen behöver synliggöras exempelvis genom införande i miljöbalken. Det kan finnas ett signalvärde i att flytta in bestämmelsen i miljöbalken.

Länsstyrelse	Svar
Blekinge	Synliggörande vore bra.
Dalarna	Dalarna har inte haft något riktigt skarpt läge där det varit aktuellt att tillämpa bestämmelsen och har därför inte satt sig in i frågan.
Gotland	Den behöver synliggöras, men kanske också lyftas fram mer. Kanske är det också det som görs genom att lyfta regeringsuppdraget. Vid diskussioner på Gotland har Region Gotland främst använt 11:16 MB. Ingen diskussion har funnits om 2:10 LSV vare sig från kommun eller länsstyrelsen.
Halland	Ja, ett synliggörande i miljöbalken ses som positivt, framförallt för att verksamhetsutövare ska veta om att en sådan tillämpning är möjlig.
Jönköping	Möjligen kan bestämmelsen bli mer känd om den flyttas in i miljöbalken.
Kalmar	Ingen åsikt.
Kronoberg	Ja, detta skulle underlätta och då hade den eventuellt tillämpats i större utsträckning. Generellt innehåller restvattenlagen ofta mycket betydelsefulla bestämmelser för vattenärenden/mål och det skulle överhuvudtaget vara intressant att se över lagen och huruvida fler vattenrättsliga regler borde lyftas in i balken. Främst behövs dock vägledning och praxis.
Skåne	Nej, det är inte nödvändigt.
Uppsala	Att flytta paragrafen till miljöbalken bedöms kunna öka synligheten. Samtidigt hanterar LSV andra frågor av liknande karaktär och det vore därför bättre att ta ett helhetsgrepp

	kring LSV istället för att bryta ut enskilda paragrafer när behovet uppstår. Länsstyrelsen bedömer därför inte att det är lämpligt att flytta paragrafen. En vägledning från HaV skulle dock kunna underlätta tillämpningen.
Värmland	Ja, definitivt!
Västmanland	Det är viktigt att det finns en tydlig prioritering i lagstiftningen som anger att vattenförsörjning ges högre prioritet än kraftproduktion eller annan avledning. Bestämmelsen verkar tillämpas ganska sällan och kan kvarstå i LSV.
Västra Götaland	Nej, lagrummet är känt och behöver inte flyttas. Det kan dock finnas ett signalvärde i att lyfta in den i miljöbalken om man vill visa att detta är ett viktigt verktyg för att hantera framtida vattenbrist.
Örebro	Tror det skulle vara bra.
Östergötland	Det skulle nog kunna vara bra. Bestämmelsen hade inte uppmärksamrats innan årets torka.

Fråga 5

Finns det andra praktiska problem som gör att bestämmelsen inte används – exempelvis kunskapsluckor kring hur övriga vattenuttag ser ut i det aktuella fallet, dvs svårigheter att bedöma både vinster och konsekvenser av att gå in och begränsa vissa uttag?

Fråga 5: Svarssammanfattning

Av de 14 länsstyrelser som har inkommit med svar anser en majoritet att en anledning till varför 2:10 LSV inte tillämpats är att det finns för bristande kunskap om uttagen, särskilt bland de som inte tillståndsprövats. Ytterligare svårighet som har framhållits är hur man ska förhålla sig till befintliga domar, särskilt de som gäller reglering.

Länsstyrelse	Svar
Blekinge	Samma som fråga två (svårigheter att tillämpa bestämmelsen). Båda två. Det kan t.ex. vara svårt att bedöma på vilken verksamhet tillämpningen skulle ske då det i länet inte finns några sådana utförliga register gällande vattenuttag och då man inte vet vart det gör mest nytta blir det svårt att hävda att det är oundgängligen nödvändigt. I närtid har Blekinge inte heller haft någon allvarlig vattenbrist, bara risk för allvarlig vattenbrist.
Dalarna	I Dalarna finns kunskapsluckor när det gäller vattenuttag, framför allt för dricksvatten men även för snöotillverkning. T.ex. så saknar nästan 70 % av de allmänna vattentäkterna tillstånd för sina vattenuttag. För närvarande startas ett tillsynsprojekt upp med syfte att öka andelen lagligförklarade allmänna vattenuttag.

Gotland	Ja! Eftersom det saknas kunskap om vattenuttagen kan inte heller någon helhetsbedömning göras. Det är även mycket svårt att bedöma hur en eventuell skada sker på ett Natura 2000-område.
Halland	Vid ett skarpt läge så skulle dessa frågeställningar vara ett bekymmer då kunskapsluckor finns, men vid en akut situation uppfattas inte att detta skulle hindra en tillämpning.
Jönköping	Största praktiska problemet är antagligen kunskapsbristen kring hur hela vattensystem i aktuella fall beter sig vid torka. Det kan också finnas problem med kunskapsluckor kring storlek på pågående vattenuttag som inte har tillstånd, eller kunskap om hur stor del av tillståndsgivna vattenuttag som används. I de fall där det finns bevattningssamfälligheter som reglerar vattenuttag mellan olika intressenter i samma vattendrag är det naturligtvis en värdefull källa till kunskap om uttagsförhållandena. Den typen av samfälligheter är ju också ett sätt att undvika att allvarlig vattenbrist uppkommer och reglera hur uttagen ska fördelas och begränsas vid vattenbrist. Ibland kan domarna för bevattningssamfälligheterna dock vara rätt komplicerade och det är svårt för både verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna att tillämpa domarna i uppkomna situationer. För övrigt så har länsstyrelsen i två tillsynsförelägganden använt 26:9 MB för att minska tappningen i två reglerade sjöar i syfte att hushålla med vattnet. Det ena fallet handlade om att begränsa tappning och därigenom uttag för vattenkraftsdrift för att undvika allvarlig miljöskada i ett senare läge i sjön och i vattendrag nedströms. Det andra fallet handlade om att skydda kapaciteten på dricksvattenförsörjningen som bland annat var beroende av ytvattenuttag ur aktuell sjö. Det senare fallet handlade dock om avvägning mellan dricksvattenförsörjningen och naturvården (Natura 2000-område nedströms sjön) och inte om att begränsa vattenuttaget för någon enskild. Under vår och sommar 2017 inrättades ett forum för samverkan kring de låga grundvattennivåerna i Jönköpings län. Där diskuterade företrädare för kommuner, räddningstjänst, regionens sjukvård och länsstyrelsen möjligheterna till beredskap inför en situation med allvarlig vattenbrist. Dock blev vattenbristen aldrig så allvarlig att det behövdes gå in och förelägga enskilda verksamheter om att begränsa sina vattenuttag, men flera kommuner införde restriktioner kring bevattningsförbud med det kommunala dricksvattnet.

Kalmar	Om det blir aktuellt med att använda bestämmelsen skulle dålig kunskap om vilka uttag som finns och hur de påverkas vara ett problem. Vid allvarig vattenbrist p.g.a. torka är det svårt att se att det skulle finnas tillräckligt med vatten i t.ex. enskilda brunnar för att det skulle vara "lönt" att kräva in det vattnet.
Kronoberg	Länsstyrelsen ser inte detta som främsta problem. Den informationen hade, om den inte redan finns hos länsstyrelsen, nog kunnat klaras av ganska smidigt t.ex. med hänsyn till 26:9 MB eller 26:21 MB.
Skåne	Det skulle kunna bli ett praktiskt problem om frågan från VA-huvudmannen kommer plötsligt. Det kan ta tid att gå igenom hur mycket var och en skulle behöva avstå. Länsstyrelserna bör ha någon sorts plan för hur det skulle kunna gå till. Kanske med vägledning från HaV. I ett första skede bör man förvissa sig om att kommunen har koll. Att de följer vattennivåerna över tid och därmed kontakter länsstyrelsen i god tid. Länsstyrelsen bör få möjlighet att först gå ut med information om att vattenbesparing är på gång. Det är inte rimligt att verksamhetsutövaren plötsligt får ett föreläggande om att upphöra med vattenuttag. Länsstyrelsen bör även ha en plan för de olika områdena och täkterna, t.ex. Steg 1: De 10 närmsta avstår hälften av sitt tillståndsgivna uttag. Steg 2: 20 stycken avstår hälften av sina tillståndsgivna uttag, alt de 10 avstår helt, osv. Här måste finnas utrymme för att avgöra vad som är viktigast. Är det bättre att en industri avstår vatten än lantbruket? Är det rimligt att den som odlar vall/spannmål avstår helt medan den som odlar sallad slipper avstå vatten, i ett första skede? Sallad skördas ofta, kanske bättre att klara en första skörd för att sedan avstå? Ska länsstyrelsen göra en ekonomisk bedömning av sitt val i syfte att spara på statskassan? Det här följer naturligtvis av lokala omständigheter. Men någon typ av punktlista i händelse av kris borde tas fram inom varje län. Här kanske HaV kan vara behjälplig.
Uppsala	Det finns säkert kunskapsluckor kring övriga vattenuttag, eftersom dessa kan ske även utan tillstånd eller anmälan. Även om kunskap finns om tillståndsgivna uttag så kan aktuella förhållanden skilja sig mot maximala tillståndsgivna uttag. I vissa vattendrag kan det finnas flertalet uttag och svårigheter att veta hur mycket som faktiskt tas ut vid ett givet tillfälle. Det kan även bli frågan om att t.ex. begränsa vattenavledning genom vattenkraftverk, vilket kan orsaka påverkan på intressen såväl uppströms som nedströms. Ansvaret att utreda konsekvenser av tillämpning av

	paragrafen bör ligga på den som begär att paragrafen ska tillämpas. Det bedöms inte som lämpligt att länsstyrelsen på eget initiativ tillämpar paragrafen.
Värmland	LSV är nog inte speciellt ofta använd och därmed föreligger säkert en stor okunskap att den ens finns. Om ett beslut om begränsning riktas mot någon/några, bör ordningen vara sådan att de drabbade får stämma staten och framföra sina krav. Alternativt att en fastställd ersättningsnivå fastställs i lagen, eller att frågan om ersättning helt tas bort - Är det kris så får man ta sitt medborgerliga ansvar!
Västmanland	Enligt länsstyrelsens uppfattning ska en tillsynsmyndighet normalt sett inte besluta om förelägganden som strider mot villkor i tillståndsdömmar, vilket är en viktig princip för tillståndens rättskraft, även om de kan anses olämpliga. Länsstyrelsen hänvisar till 26:9 MB. Detta är förmodligen det största hindret mot att tillämpa 2:10 LSV. I ovanstående ärende har ansetts att det finns större frihet att agera p.g.a. att kraftverken ovan ansetts som tillståndslösa. Vattenhushållningsvillkor i normalfallet regleras i tillståndsdömmar och kan endast meddelas av domstol. I dessa bör tas höjd för situationer med vattenbrist och klargöra vad som ska gälla vid prövningen. Moderna och genomtänkta tillstånd till vattenavledning bör således ha sådana villkor att ett föreläggande enligt 2:10 LSV aldrig blir aktuellt. Kraftverken i gamla Hjälmare kanal har för övrigt även fått ett föreläggande om tillståndsansökan, i vilket länsstyrelsen har klargjort att kraftproduktionen måste provas mot Hjälmarens regleringsbestämmelser.
Västra Götaland	Ja, det råder kunskapsbrist och då särskilt när det gäller uttag som inte tillståndsprövats av domstol, samtidigt som en bedömning av samhällsnyttan av ett eventuellt beslut ska göras. Svårigheter finns med att bedöma det totala uttaget, när inte alla uttag är tillståndsprövade. De svårigheter som finns i bedömningarna gör det sannolikt att paragrafen endast tillämpas i extrema fall.
Örebro	Kanske, dock när Örebro kommun tillämpade den så var inte det fallet. Det var tydligt att det var nödvändiga åtgärder.
Östergötland	Det är klart det är problematiskt att inte känna till alla vattenverksamheter inom ett område när man ska fatta ett sådant beslut och vi har kunskapsluckor om vattenuttagen i länet. Det är också som en svårighet att bedöma när i tid man ska använda 2:10 LSV för att den ska göra nytta: För tidigt och man kanske får onödiga ersättningskrav och för sent så gör det kanske ändå ingen nytta. En annan svårighet är hur man ska förhålla sig till befintliga dömmar, särskilt de som gäller reglering.

Fördelning av vatten i torkans spår

Redovisning av regeringsuppdrag gällande möjligheter att använda föreskrifter för att motverka allvarlig vattenbrist

Havs- och vattenmyndigheten fick den 29 juni 2017 ett regeringsuppdrag att utreda möjligheter, förutsättningar och konsekvenser av att införa föreskrifter om rätt att under allvarliga och akuta förhållanden begränsa tillstånd att bortleda vatten för att undvika att allvarlig vattenbrist uppkommer. Om förutsättningar och behov föreligger ska myndigheten lämna ett förslag till föreskrifter.

Myndighetens slutsats är att det i nuläget finns alltför stora kunskapsluckor kring uttagen av vatten för att det ska vara meningsfullt att konstruera föreskrifter om uttagsbegränsningar. Kunskapsbristen gäller uttagens lokalisering, uttagna mängder och uttagsmönster. Eftersom många vattenuttag är undantagna krav på tillstånd eller anmälan i lagstiftningen så registreras och journalförs heller inte uttagna vattenmängder. Detta innebär att det är svårt att uppskatta hur mycket vatten som är möjligt att spara med hjälp av begränsningsregler. Det är heller inte möjligt att kontrollera efterlevnaden av eventuella begränsningsregler. Sammantaget innebär detta att det saknas praktiska förutsättningar att idag ransonera vatten mellan olika nyttjare på ett trovärdigt sätt.

ISBN 978-91-87967-91-7

Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg
Besök: Gullbergstrandgatan 15, 40439 Göteborg

www.havochvatten.se

**Havs
och Vatten
myndigheten**
