



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen
Juristprogrammet
Examensarbete i miljö rätt – 30 p.

Ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

Författare: Lan Le Huong
Handledare: Lena Gipperth
Examinator: Christina Olsen-Lundh

Vårtermin 2012

Förord

Först och främst vill jag tacka min man och mina barn som har ställt upp och hjälpt mig under hela min långa och svåra juristutbildning. Jag vill också tacka mina föräldrar och mina vänner som har stöttat mig under uppsatsskrivandet.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Lena Gipperth för din pedagogiska handledning.

Jag vill också tacka Clas Magnusson på havs- och vattenmyndigheten för din hjälp med att hitta olika rättsfall.

Jag vill även tacka alla handläggare, tjänstemän, advokater och jurister som har tagit sig tid och ställt upp för mina intervjuer. Er kunskap och erfarenhet betyder väldigt mycket för min uppsats.

Göteborg 20120510

Lan Le Huong

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	6
1.1 Problembeskrivning.....	6
1.2 Syfte och frågeställning.....	6
1.3 Metod.....	7
1.4 Avgränsningar.....	7
1.5 Disposition.....	7
1.6 Några begrep.....	8
DEL 1: Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.....	9
2 Vattenskyddsområde.....	9
2.1 Definition.....	9
2.2 Syftet med inrättande av vattenskyddsområde.....	9
2.3 Föreskrifter om vattenskyddsområde.....	10
2.3.1 Naturvårdsverkets föreskrifter SNSF 1997: 2.....	12
2.3.2 Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2003: 24.....	12
2.4 Hur inrättas ett vattenskyddsområde?.....	13
3 Ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.....	15
3.1 Egendomsskyddet och rätten till ersättning.....	15
3.1.1 Enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheter EKMR. .15	
3.1.2 Enligt svensk lag.....	16
3.1.2.1 Egendomsskyddet i RF.....	16
3.1.2.1.1 Enligt RF 2:15 1st.....	16
3.1.2.1.2 Regler i RF 2:15 2st.....	16
3.1.2.1.3 Enligt RF 2: 15 3st.....	17
3.1.2.2 Ersättningsreglerna enligt miljöbalken.....	18
3.1.2.2.1 Allmänt om ersättningsreglerna i miljöbalken MB.....	18
3.1.2.2.2 Ersättning enligt 31 kap. 4 § MB.....	20
3.2 Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde enligt 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB20	
3.2.1 Legala förutsättningar för ersättning.....	20
3.2.1.1 Pågående markanvändning.....	20
3.2.1.2 Lagenlig markanvändning.....	22
3.2.1.3 ”Berörd del av en fastighet”.....	23
3.2.1.4 Avsevärt försvårande.....	24
3.2.1.5 Ackumulerad skada.....	26
3.2.1.6 Synnerliga olägenheter vid pågående markanvändning.....	26
3.2.2 Vem ska eventuellt betala ersättning?.....	26
3.2.3 Hur räknas ersättningen?.....	26
3.2.4 Talan om ersättning.....	27
3.2.5 Om rättegångskostnaderna.....	27
3.2.6 Är ersättningsregler i 31 kap. 4 § MB förenliga med grundlagen?.....	28
DEL 2: Tillämpning av regler om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.....	30
4 Tillämpning av ersättningsreglerna.....	30
4.1 Allmänt om rättsfallen.....	30
4.2 Om legala förutsättningar för att ersättningen ska utgå.....	32
4.2.1 Pågående markanvändning försvåras avsevärt.....	32
4.2.1.1 Mål i miljööverdomstolen.....	32
4.2.1.2 Mål i miljödomstolen.....	34
4.2.2 Lagenlig markanvändning.....	38
4.2.2.1 Vattenintresset större än grustäktsintresset.....	39
4.2.2.2 Ingen ersättning för begränsad användning av bekämpningsmedel.....	41
4.2.3 Samspel mellan ersättningsregler och aktsamhetsregler i miljöbalken.....	44

4.2.4 Villkor om undersökning för inrättande av vattenskyddsområde kan inte meddelas i samband med tillstånd till grundvattenbortledning.....	45
4.3 Sammanfattning av mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.....	47
4.3.1 Allmänt om målen.....	47
4.3.2 Domstolarnas tillämpning av legala förutsättningar för rätt till ersättning.....	48
5 Sammanställning av intervjuer rörande ersättningsfrågan vid bildande av vattenskyddsområde..	49
5.1 Hur har ersättningsfrågan löst?.....	49
5.2 Hur har domstolarna tillämpat reglerna om ersättning?.....	51
5.3 Har ersättningsbeloppet varit rimligt?.....	52
5.4 Har reglerna om ersättning påverkat bildande av vattenskydds-område?.....	54
5.5 Finns det några problem med lagstiftningen och behov av att ändra befintliga regler om ersättning?.....	55
DEL 3: Sammanfattning av rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde och några slutsatser.....	58
6 Sammanfattning av rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde från teoretiska och praktiska perspektiv.....	58
6.1 Legala förutsättningar för att ersättning ska utgå.....	58
6.2 Hur har reglerna om ersättning tillämpats i praktiken?.....	58
6.2.1 Hur har frågan om ersättningen hanterats?.....	58
6.2.2 Tillämpning av ersättningsregler och allmänna aktsamhetsregler.....	59
6.2.3 Dubbel reglering vid tillämpning av regler om ersättning.....	60
7 Slutsatser.....	62
Källförteckning.....	65
1 Litteratur.....	65
2 Offentligt tryck.....	65
2.1 Propositioner.....	65
2.2 Offentliga utredningar.....	65
2.3 Övriga offentliga tryck.....	66
2.4 Internet.....	66
3 Artiklar.....	66
4 Rättsfall.....	67
4.1 Från Europa domstolen.....	67
4.2 Från Högsta domstolen.....	67
4.3 Från miljööverdomstolen.....	67
4.4 Från vattendomstolen.....	67
4.5 Från miljödomstolen.....	67
Bilaga.....	68
Bilaga 1.....	68
Viktiga regler kring ersättningsfrågan vid bildande av vattenskyddsområden.....	68
1 Vattenlagen.....	68
19 kap. Skydd för vattenförsörjningen m. m.....	68
Allmänna bestämmelser.....	68
Ersättning.....	68
20 kap. Kostnadsbestämmelser.....	69
2 Miljöbalken.....	69
2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.....	69
Hänsynsregler.....	69
Val av plats.....	69
25 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader.....	69
31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.....	70
Kapitlets innehåll m.m.....	70

<u>Ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud.....</u>	<u>70</u>
<u>3 Naturvårdsverkets föreskrifter.....</u>	<u>71</u>
<u>SNFS 1997:2 om spridning av kemiska bekämpningsmedel.....</u>	<u>71</u>
<u>Förbud mot spridning i vissa fall.....</u>	<u>71</u>
<u>NFS 2003:24 om skydd mot mark och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor</u>	<u>71</u>
<u>10 kap. Ytterligare krav inom vattenskyddsområde</u>	<u>71</u>
<u>Bilaga 2.....</u>	<u>72</u>
<u>Enkätfrågor rörande ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.....</u>	<u>72</u>
<u>1. Frågor till handläggare och tjänstemän på kommuner, länsstyrelser och havs- och vattenmyndighet.....</u>	<u>72</u>
<u>2. Frågor till advokater och jurister</u>	<u>72</u>
<u>Bilaga 3.....</u>	<u>73</u>
<u>1 Listan över intervjudeltagare.....</u>	<u>73</u>
<u>2 Andra kontakter</u>	<u>73</u>

Förkortningar

BoU	Bostadsutskottets betänkande
EU	Europeiska Unionen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
NVL	Naturvårdslag (1964:822)
ExprL	Expropriationslag (1972:719)
VL	Vattenlag (1983:291)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Regeringsformen (2011:109)
SOU	Statens offentliga utredningar
SGU	Sveriges Geologiska Utredningar
Prop	Proposition
VFF	Förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön
MÖD	Miljööverdomstol
SvJT	Svensk juristtidning
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund

1 Inledning

1.1 Problembeskrivning

Värdet av rent dricksvatten och behovet att skydda grundvattenförande har under senare år kommit till uttryck i såväl EU-rättsliga som i nationella sammanhang, bland annat i EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och det svenska miljömålet ”grundvatten av god kvalitet”.¹ Tillkomst av ramdirektivet gör att allmänhetens behov att skydda vatten idag värderas allt högre.

För att skydda en grund eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas som vattentäkt får länsstyrelsen och kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde enligt 7 kap. 21 § miljöbalken (MB). Att bilda ett vattenskyddsområde innebär att vissa marker kan exproprieras och att vissa markägares möjligheter att använda marken kan begränsas. I MB finns därför regler om fastighetsägarens rätt till ersättning i vissa fall när egendomen inte kan användas som tidigare.

Rätten till ersättning innebär å ena sidan ett skydd för enskilda när deras förfogande av egendom begränsas och följer av både den svenska grundlagen² och EU fördraget³. Å andra sidan innebär ersättning en ökad kostnad för samhället för att skydda miljön. Detta leder till en konflikt mellan skyddet av den enskildes äganderätt och allmänhetens behov. Från samhällets sida vill man ha en hållbar miljö till så låg kostnad som möjligt. Regler om ersättning kan dock leda till att behövliga miljökrav inte ställs när det allmänna saknar resurser att betala ersättning till markägare.⁴ Detta kan i sin tur försvåra genomförandet av nationella miljöpolitiska mål och internationella åtaganden på miljöområdet.⁵ En oklar formulering av regeln om ersättning kan dessutom uppfattas så att den strider mot principen att ”förorenaren betalar”.⁶

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen syftar till att beskriva när ersättning ska betalas ut vid bildande av vattenskyddsområde, hur domstolarna tillämpat reglerna om ersättning och hur ersättningen påverkar inrättande av vattenskyddsområden. Därigenom kan uppsatsen vara av betydelse för lagstiftare och myndigheter vid reglering och tillämpning- men också som vägledning till myndigheter och kommuner som ska tillämpa reglerna om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.

För att uppnå syftet med uppsatsen kommer följande frågeställningar att undersökas:

- ⤴ Hur har domstolarna tillämpat reglerna om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde?
- ⤴ Finns det några praktiska problem vid tillämpning av reglerna om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde?
- ⤴ Har reglerna om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde påverkat bildande av vattenskyddsområde?
- ⤴ Finns det något behov av förändringar i befintliga regler om ersättning?

1 Se Miljömålsportalen, *Delmål grundvattennivåer 2010*,
<http://miljomal.nu/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/Delmal/Grundvattennivaer-2010>

2 RF 2:18.

3 Art. 6:2 Fördraget.

4 Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, s. 391.

5 *Ibid*, s. 391.

6 *Ibid*, s. 47.

För att besvara första huvudfrågan undersöks i uppsatsen vilka de legala förutsättningarna är för att ersättning ska utgå vid bildande av vattenskyddsområde och vem som eventuellt ska betala ersättning. Även frågan om reglerna i 31 kap. MB om ersättning överensstämmer med grundlagen behandlas.

1.3 Metod

Uppsatsen bygger på en traditionell juridisk metod, vilket innebär att lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin används för att analysera och tolka rättsregler. Eftersom uppsatsen fokuserar på olika rättsfall under de senaste 16 åren har rättsfallsanalysen en stor betydelse i uppsatsen. Debattartiklar har också analyserats i syfte att ge en bättre uppfattning om problem som anknyter till ersättningsfrågan.

Ambitionen med uppsatsen är att analysera hur reglerna om ersättning ser ut idag och om de tillämpas i enlighet med den målsättning som lagstiftarna angett. Därför används en deskriptiv och normativ analys av rättskällor. Genom en normativ analysmetod får man en inblick i hur reglerna faktiskt tillämpas i praktiken. Med deskriptiv analysmetod utgår författaren från hur lagen tillämpas i praktiken för att ge några förslag på hur lagen bör vara eller bör tillämpas i praktiken.

För att få en överblick över hur ersättningsreglerna har tillämpats i praktiken har personer som jobbar med bildande av vattenskyddsområde och ersättningsfrågan intervjuats. De är handläggare eller tjänstemän på länsstyrelser, kommuner och på havs- och vattenmyndigheten. Intervjuer genomfördes även med två advokater och två jurister som delvis företrädde även markägarnas intressen. Syftet med intervjuerna är att ta reda på de berörda personernas åsikter om reglerna om ersättning. Därigenom kan några förslag om ändring av befintlig lagstiftning ges. Intervjuerna behandlas mer i detalj i avsnitt 5.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar endast frågan om ersättning vid rådighetsinskränkning när ett vattenskyddsområde inrättas. Inlösen av fastighet och expropriation kommer inte att behandlas.

Denna studie behandlar rättsfall från miljööverdomstolen, mark- och miljödomstolen eller vattendomstolen (som ersatts av mark- och miljödomstolen) under senaste 16 år. Eftersom det finns rättsfall från vattendomstolen vore det intressant att veta hur ersättningsfrågan hanterades där och därför har ett rättsfall från vattendomstolen från 1995 valts som utgångspunkt för de andra rättsfallen i uppsatsen. Uppsatsen fokuserar bara på rättsfall om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Ersättningsfrågan för andra skyddsområden är inte aktuell i uppsatsen.

Uppsatsen behandlar endast vattenskyddsområde som inrättas enligt 7 kap. 21 § MB. Interimistiska förbud enligt 7 kap. 24 § MB behandlas inte i uppsatsen. Frågan angående ersättning vid bildande av vattenskyddsområde på grund av vattenverksamhet behandlas inte heller i uppsatsen.

1.5 Disposition

Uppsatsen är disponerad på följande sätt. I del 1 börjar uppsatsen med ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Denna del delas i två avsnitt, avsnitt 2 och avsnitt 3. I avsnitt 2 behandlas frågor kring vattenskyddsområde. För att kunna ha en djup kunskap om detta börjar uppsatsen med en definition av vattenskyddsområde och sedan hur ett vattenskyddsområde inrättas. Därefter i avsnitt 3 undersöker uppsatsen när ersättningsfrågan kan bli aktuell vid bildande av vattenskyddsområde.

I del 2 redogörs tillämpning av regler om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Denna del består av avsnitt 4 och avsnitt 5. Via en genomgång av rättsfallen i avsnitt 4 ges en överblick över rättstillämpning av ersättningsfråga i praktiken för att se om det finns några problem vid tillämpning av regeln. En sammanställning av genomförda intervjuer behandlas i avsnitt 5.

Del 3 i uppsatsen är en sammanställning av rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. En analys av reglernas inflytande över bildande av vattenskyddsområde från både teoretiska och praktiska perspektiv behandlas i avsnitt 6. Avsnitt 7 innehåller några slutsatser om eventuella lagändringar i framtiden.

1.6 Några begrep

I uppsatsen används begreppen inskränkningar, rådighetsinskränkningar synonymt i alla de fall där den enskilde fastighetsägarens förfoganderätt inskränks. Det kan handla om allt från förbud att vidta olika åtgärder på dennes mark, såsom att uppföra en byggnad eller avverka skog, till att denne föreläggs att utföra olika positiva prestationer, som att utföra visst byggnadsunderhåll på sin egen fastighet.

Begreppen fastighetsägaren, markägaren och lantbrukare används synonymt och avser den enskilde fastighetsägaren som får sin rådighet begränsad.

Begreppen grundlagsskyddet och egendomsskyddet används synonymt i uppsatsen och avser det skydd mot rådighetsinskränkningar som kommer till uttryck i svensk rätt, och då i synnerhet genom bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF.

Begreppen mark- och miljödomstolen och miljödomstolen används synonymt i uppsatsen och avser den domstol i första instans som avgör mål om rätt till ersättning.

Begreppen hänsynsregler och de allmänna aktsamhetsregler används synonymt i uppsatsen och avser de hänsynsreglerna som finns i 2 kap. MB.

DEL 1: Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

I denna del behandlas rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Del 1 börjar undersöka vad ett vattenskyddsområde är och när det bildas. Sedan behandlas när ersättning utgår vid inrättande av vattenskyddsområde.

2 Vattenskyddsområde

I 31 kap. 4 § MB regleras att ”fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras”.

Ersättning kan bli aktuell, enligt bestämmelsen, när föreskrifter meddelas för nationalpark, natur- eller kulturresevat; förbud meddelas eller dispens nekats inom biotopskyddsområde; föreskrifter meddelas för vattenskyddsområde; tillstånd prövas för verksamhet eller åtgärd inom särskilt skydds- eller bevarande område; föreläggande eller förbud meddelas enligt MB 12 kap. 6§. Eftersom ersättning kan utgå bland annat vid ett beslut om vattenskyddsområde och huvudsyftet med uppsatsen är att undersöka när rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde föreligger är det av stor vikt att förstå vad ett vattenskyddsområde är och när det inrättas.

2.1 Definition

Ett vattenskyddsområde är ett geografiskt område med dricksvattentäkter som länsstyrelsen eller kommunen beslutat att skydda för att undvika förorening av dricksvattnet. Grunden för bedömningen, enligt 7 kap. 21 § MB, är om området har någon betydelse för den existerande eller framtida vattentäkten. Med vattentäkt avses bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.⁷

Vattenskyddsområden enligt miljöbalkens 7 kap. ska inte sammanblandas med ”skyddade områden” enligt förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (VFF)⁸. Med skyddade områden enligt VFF avses vattenförekomster som anges i bilaga IV i ramdirektivet för vatten. I dessa områden ingår områden som enligt artikel 7 fastställts för uttag av vatten eller som är avsedda att användas som dricksvatten. Det är inte alla vattenförekomster som avses utan endast de som ger mer än 10 m³/dygn eller betjänar fler än 50 personer eller som är avsedda för sådan framtida användning. VFFs ”skyddade områden” innefattar både dricksvattenförekomster som har och som saknar ett vattenskyddsområde enligt miljöbalkens 7 kap.. Avgränsningarna för dessa dricksvattenförekomster kommer mycket sällan att sammanfalla med vattenskyddsområden för en vattentäkt.

2.2 Syftet med inrättande av vattenskyddsområde

Ett av Sveriges delmål under miljö kvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet”⁹ är skydd av grundvattenförande geologiska formationer. Grundvattnet kan skyddas på många sätt och arbetet mot delmålet bör ses som en kombination av åtgärder. Grundvattnet skyddas genom de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, där krav ställs på kunskap, försiktighet och aktsamhet för att inte

⁷ http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/ovriga_skyddsformer/vattenskyddsomrade/Pages/_index.aspx

⁸ Förordningen 2004:660.

⁹ <http://miljomal.nu/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/Delmal/Skydd-av-grundvattenforande-geologiska-formationer-2010>.

vattenresursen ska skadas. Genom att inrätta vattenskyddsområden kan vi uppnå ett bra skydd för vattenförekomster vilket i sin tur är viktigt för dricksvattenförsörjningen.

Syftet med vattenskyddsområde är därför att ge vattenförekomster ett tillräckligt gott skydd så att råvattentillgångar säkras i ett långsiktigt perspektiv – ett flergenerationsperspektiv.¹⁰

Även EG:s ramdirektiv för vatten som trädde i kraft den 23 oktober 2000¹¹ är infört i svensk lagstiftning. Direktivet syftar bland annat till att komma tillrätta med de omfattande vattenproblem som finns i EU idag. Genom att skärpa bestämmelserna för utsläpp av föroreningar och skydda dricksvattentäkter blir inrättande av vattenskyddsområde nödvändigt. Skyddet kan riktas mot såväl tillfälliga som kontinuerliga föroreningar orsakade av människan. Skydd behövs mot sådan användning av mark som kan påverka miljön negativt på lång sikt. Markanvändning kan orsaka stora skador för miljön. Ett viktigt led i ett sådant skydd är att länsstyrelsen eller kommunen fastställer ett skyddsområde för en vattentäkt så att den kan tas i bruk för framtida ändamål och att kommunen utformar skyddsföreskrifter för området. Nästa del behandlar dessa skyddsföreskrifter.

2.3 Föreskrifter om vattenskyddsområde

Enligt 7 kap. 22 § MB ”För ett vattenskyddsområde ska länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området”.

Enligt bestämmelsen är det kommunen eller länsstyrelsen som har befogenhet att meddela föreskrifter. Syftet med föreskrifterna är att inskränka rätten att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområdet. Föreskrifterna får meddelas endast om det ”behövs” och för att ”tillgodose syftet med området”. Detta innebär att föreskrifterna ska grundas på proportionalitetsprincipen. De ska inte gå längre än vad som behövs för att skydda vattenskyddsområdet. Inskränkningar bör kopplas till verksamheternas risknivå. Myndigheterna bedömer om åtgärderna är tillåtna inom vattenskyddsområdet. Inskränkningar får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska uppnås.¹²

Inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter bör vid behov omfatta både pågående och kommande verksamhet. Genom föreskrifter kan skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksamheter inom området tillämpas. Föreskrifter för vattenskyddsområde kan vara en grund för eventuell rätt till ersättning om mark tas i anspråk eller om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta är en skillnad mellan regler angående vattenskyddsområde och miljöskyddsområde. I det senare saknas helt ersättningsrätt.¹³

Föreskrifterna anses utgöra ett komplement till andra bestämmelser och ska säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås.¹⁴ Föreskrifter brukar anpassas efter lokala förhållanden och skyddsbehov och ska utformas på ett sådant sätt att de säkerställer ett tillräckligt skydd på både kort och långt sikt, det vill säga ett flergenerationsperspektiv.

Föreskrifter för vattenskyddsområde ska utformas så att de medför långtgående inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter. Hur föreskrifterna formuleras kan ha betydelse vid ersättningsfrågan. I de fall en skyddsföreskrift formuleras så att en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd kan ersättning komma i fråga endast om tillstånd senare vägras eller förenas med särskilda

10 Naturvårdsverkets handbok (2010:5), s. 8.

11 Direktivet 2000/60/EG.

12 Naturvårdsverkets handbok s. 53. och 7 kap. 25 § MB.

13 Michanek och Zetterberg, s. 224.

14 Naturvårdsverkets handbok (2010:5), s. 8.

villkor. Vid förbud kan ersättning däremot komma i fråga redan vid beslutet i fall förutsättningarna för beslut om ersättning är uppfyllda.

I skyddsföreskrifterna kan förbud meddelas mot exempelvis hantering av petroleumprodukter och andra kemikalier, spridning av gödsel, spridning av bekämpningsmedel, infiltration av hushållspillvatten och kommunalt dagvatten, industriell verksamhet, transport av farligt gods, anläggande av vägar, bebyggelse, grävning, täktverksamhet, bad, båtfart och fiske. I fall av föreskrifter om förbud kan dispens meddelas av den föreskrivande myndigheten (7 kap. 22 § 2 st MB). Länsstyrelsen får överlåta åt kommunal nämnd som ska fullgöra uppgifter inom miljö och hälsoskyddsområdet att medge undantag från förfoganderätten över fastigheter inom vattenskyddsområdet (7 kap. 22 § 3 st MB). Med ”undantag” här menas även tillstånd eftersom föreskrifternas innehåll utgör inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter.¹⁵

Föreskrifterna kan innebära inskränkningar i befintliga tillstånd¹⁶ och därmed beröra verksamhet som bedrivs med tillstånd. Föreskrifterna gäller endast inom vattenskyddsområdet. En verksamhetsutövare som befinner sig utanför området, vars verksamhet kan ha skadliga effekter på grund eller ytvattnet i området, är dock skyldig att iaktta hänsyn till vattenskyddsområdet vid utövandet av sin verksamhet.¹⁷

Det krävs vidare att föreskrifterna ska vara tydliga för myndigheter och allmänheten. Enligt 7 kap. 22§ 1 st sista punkten MB gäller föreskrifterna omedelbart, även om de överklagas.

Det finns även föreskrifter som gäller för allmänheten. Enligt 7 kap. 30 § MB kan regeringen eller myndigheten som regeringen bestämmer meddela ordningsföreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett vattenskyddsområde om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. Ordningsföreskrifter ger inte rätt till ersättning enligt 31 kap. MB.

I samband med bildande av vattenskyddsområde meddelas även olika föreskrifter från kommunen eller Naturvårdsverket. De här föreskrifterna går att hitta på kommunens och Naturvårdsverkets hemsida.¹⁸ Enligt Handbok om vattenskyddsområde utgiven av Naturvårdsverket, kan följande föreskrifter gälla för vattenskyddsområde:

- ⤴ Kommunala föreskrifter för skydd av ytvattentäkt och enskilda brunnar enligt MB.
- ⤴ Kommunala föreskrifter om spridande av naturlig gödsel och slam.
- ⤴ Kommunala föreskrifter om hållande av djur inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser.
- ⤴ Kommunala föreskrifter om krav på tillstånd för anmälningspliktiga avloppsanordningar inom vissa delar av kommunen, krav på anmälan vid ändring av sådan anläggning.
- ⤴ Kommunala föreskrifter med krav på tillståndsplikt för att inrätta en värmepumpsanläggning för utvinning av värme ur mark, ytvatten eller grundvatten.
- ⤴ Kommunala föreskrifter med krav på tillstånd. Om det inte krävs tillstånd enligt 11 kap. MB, för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet för sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma.
- ⤴ Detaljplaner eller områdesbestämmelser med bestämmelser att bygglov krävs för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11§ MB.
- ⤴ Naturvårdsföreskrifter (SNFS 1997: 2) om bekämpningsmedel och de allmänna råden 97:3 och NFS 2000:7 om regler för spridning av bekämpningsmedel bland annat inom vattenskyddsområde.

15 Prop 2001/02:65, s. 41.

16 Prop 1997/98:45 – del 2, s. 731.

17 Ibid s. 15 och 94.

18 Mer om hur föreskrifterna tillämpas se Skarning, Frida, ”Vattenskyddsområde enligt miljöbalken, en studie om arbetet med att inrätta eller revidera vattenskyddsområden i tre utvalda län”, examens arbete, s. 83.

- ⤴ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003: 24) om skydd mot mark och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor, med särskilda regler för vattenskyddsområde.
- ⤴ Föreskrifter från länsstyrelse eller kommun om rätten att färdas och vistas inom ett vattenskyddsområde och om ordning i övrigt inom området.

Bland föreskrifterna från Naturvårdsverket finns föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNSF 1997:2) och föreskrifter om skydd mot mark och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor (NFS 2003:24) som har stor betydelse vid bedömning om rätten till ersättning. Därför är det viktigt att veta hur föreskrifterna formuleras.

2.3.1 Naturvårdsverkets föreskrifter SNSF 1997: 2

Användning av bekämpningsmedel bedöms alltid som farlig för människors hälsa och för miljön. Att begränsa eller att förbjuda användning av sådana medel är därför nödvändigt. Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter med allmänna råd 1997: 2 och allmänna råd 2000: 7 om hantering av kemiska bekämpningsmedel.

I 14 § i Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNFS 1997:2) anges att bekämpningsmedel inte får användas yrkesmässigt inom skyddsområde för vattentäkt utan tillstånd av kommunal nämnd. Tillstånd bör inte ges inom den primära skyddszonen. Inte heller bör tillstånd ges om området endast har en skyddszon. Enligt allmänna råd p. 4 till 7 kap. 22 § MB bör förskrivas att i primär skyddszon är hantering av kemiska bekämpningsmedel förbjuden. För sekundär skyddszon bör förskrivas om krav på tillstånd för hantering av kemiska bekämpningsmedel.¹⁹ För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen i vattenskyddsområde bör förskrivas om krav på tillstånd. Myndigheterna bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.

Även om Naturvårdsverkets föreskrifter formellt ska tillämpas parallellt med föreskrifterna för ett vattenskyddsområde, anges i Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2000: 7) att 14 § i SNFS 1997:2 främst ska tillämpas när det inte har föreskrivits om tillståndsplikt eller förbud i föreskrifterna. Det betonas att när sådana krav är berättigade bör de också skrivas in i föreskrifterna så att en formell ersättningsgrund skapas. Detta är i enlighet med regeringens beslut den 17 Mars 2005 där det står att ”föreskrifter medför även vissa rättsverkningar och är kopplade till olika följdregler, såsom straffbestämmelser och ersättningsregler. Dubbelreglering bör därför undvikas annat än rent upplysningsvis”.²⁰

2.3.2 Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2003: 24

Att lagra brandfarliga vätskor kan ske på olika sätt. Det kan ske bland annat genom hantering av petroleumprodukter. Konsekvenser av lagring av brandfarliga vätskor kan vara stora för miljön. Även mycket låga halter av olja i vatten, till exempel, kan ge smakproblem för dricksvatten. Därför är det viktigt att reglera hantering av sådana produkter.

Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor (NFS 2003: 24) trädde i kraft 1 februari 2004 och ersatte då tidigare föreskrifter NFS 2000:4. Av dessa föreskrifter framgår bland annat att det gäller särskilda restriktioner inom vattenskyddsområde. I underlaget till beslut om föreskrifter för vattenskyddsområde kan det vara lämpligt att hänvisa till dem. Kompletterande föreskrifter kan

¹⁹ Vad som anses primär skyddszon och sekundär skyddszon finns definierad i Naturvårdsverkets Handbok 2010:5, s. 39.

²⁰ Regeringens beslut den 17 mars 2005 (M 2001/1557/F/M; Uppsala).

också anges för att fullgott skydd ska uppnås.

Enligt 10 kap. 3 § i NFS 2003: 24 gäller speciella krav för vattenskyddsområden om mer än 250 liter brandfarlig vätska hanteras inom vattenskyddsområdet. Den som avser att hantera en sådan kvantitet brandfarlig vätska inom vattenskyddsområde är skyldig att skriftligt informera tillsynsmyndigheten om detta. Den skriftliga informationen ska göras i god tid innan installationen påbörjas och hanteringen inleds.

I allmänna råd p. 3 till 7 kap. 22 § MB står det att i föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, för primär zon, föreskrivas att hantering av petroleumprodukter inte får förekomma annat än för att försörja bostad – och jordbruksfastigheter med olja och att det i sådana fall krävs tillstånd. För sekundär skyddszon bör föreskrivas att det krävs tillstånd för sådan hantering av petroleumprodukter som på kort eller lång sikt kan motverka syftet med skyddet. Myndigheterna bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.²¹

2.4 Hur inrättas ett vattenskyddsområde?

Regler om hur ett vattenskyddsområde inrättas finns i MB och förordning om områdesskydd enligt miljöbalken (1998: 1252).

Enligt 7 kap. 21 § MB är det länsstyrelsen eller kommunen som fastställer ett vattenskyddsområde. Även innan MB började gälla (1 januari 1999) var det möjligt att inrätta ett vattenskyddsområde genom att tillämpa regler i vattenlagen (SFS 1983:291) från 1983 till 1998. Innan dess var det äldre vattenlagen (SFS 1918: 523) tillämplig i frågan om bildande av vattenskyddsområde. Många vattentäkter har därför ett skydd enligt en lagstiftning som numera har upphört men som regleras enligt nuvarande lagstiftning.

Bestämmelserna i gamla vattenlagen var i stort sett samma som i 7 kap. MB. Enligt MB ansvarar länsstyrelsen i länet för områdesskyddet. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om. Det är huvudman för vattentäkt som ansöker hos länsstyrelsen om att ett område ska förklaras som vattenskyddsområde. Huvudmannen kan vara en kommun men kan också vara ett bolag eller större samfälligheter som ansvarar för dricksvattenförsörjningen inom ett geografiskt område. Oavsett vem som är huvudman kan länsstyrelsen respektive kommunen på eget initiativ förklara ett område som vattenskyddsområde och meddela de skyddsföreskrifter som behövs.

Ansökan för att förklara ett område som vattenskyddsområde bör innehålla bland annat en teknisk/hydrogeologisk beskrivning med redovisning av geologin i området samt förslag till lokalisering, skyddsföreskrifter samt indelning av vattenskyddsområdet i skyddszoner.

Om ett vattenskyddsområde eller ett tillrinningsområde till detta berör två eller flera kommuner, bör beslutet om att inrätta vattenskyddsområdet fattas av länsstyrelsen. Beslut av kommunen överklagas till länsstyrelsen medan beslut av länsstyrelsen överklagas till regeringen. Oftast avser överklagan avgränsningar av vattenskyddsområdet eller de meddelade föreskrifterna. I Naturvårdsverkets handbok finns tydliga regler om både rutiner för ansökan om att inrätta ett vattenskyddsområde och handläggningen av ärendet. Detta underlättar sökande för vattenskyddsområde.

Innan länsstyrelsen eller kommunen fattar beslut om vattenskyddsområde ska underlaget för ansökan granskas. Även ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska ha möjlighet att inom viss tid yttra sig över förslaget (24 § förordningen 1998: 1252). Samråd med Naturvårdsverket krävs om beslutet rör Naturvårdsverket och kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. MB

²¹ Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2003: 16.

eller någon annan ekonomisk förpliktelse för staten eller annars är av vikt. Samråd med havs- och vatten myndigheten krävs också om beslutet rör myndigheten och är av vikt. Detta regleras i 26 § förordningen 1998: 1252.

Beslut om vattenskyddsområde ska kungöras enligt förordningen 1998: 1252 (23 §). Beslutet ska sändas till vissa berörda myndigheter, markägare samt kungöras i ortstidning (23§). Om det behövs får länsstyrelsen eller kommunen föreskriva att skyltar ska sättas upp på ett lämpligt sätt så att de som vistas inom området är medvetna om detta (22§).

Inom ett vattenskyddsområde kan det krävas tillstånd för vissa verksamheter medan andra verksamheter kan vara helt förbjudna. Vad som regleras kan dock vara olika i olika vattenskyddsområden beroende på förhållandena inom området. Inom ett vattenskyddsområde regleras vanligtvis bland annat spridning av bekämpningsmedel, täkter, bergvärmepumpar, avlopp, petroleumprodukter, transporter med farligt gods, lokalisering av industriell verksamhet, gödselspridning, virkesupplag, dagvattenhantering m.m.

Enligt 2 § förordningen 1998: 1252 har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för områdesskyddet. Havs- och vattenmyndigheten har dock det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten.

För att säkra att vattnet inte förorenas bör vattenskyddsområdet regelbundet ses över. Tillsyn görs av den myndighet som fastställt vattenskyddsområdet, det vill säga kommunen eller länsstyrelsen (förordning 1998: 900 om tillsyn enligt miljöbalken).

3 Ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

3.1 Egendomsskyddet och rätten till ersättning

3.1.1 Enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheter EKMR

Egendomsskyddet är en viktig rättighet som skyddas bland annat av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). I Art. 1 tilläggsprotokollet regleras egendomsskyddet enligt följande: ”varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser”.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Bestämmelsen inleds med att det fastslås att rätten till egendom ska respekteras. Begreppet ”egendom” i Art. 1 har en autonom och vidsträckt innebörd.²² Med egendom avses inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

I första stycket anges därefter förutsättningarna för att någon ska få berövas egendom och i andra stycket under vilka förutsättningar ägarens rätt att utnyttja egendom får begränsas. Det stadgas att staten får genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. I frågan om rådighetsinskränkningar finns det en del rättspraxis från europadomstolen om hur domstolen ser på rätten till respekt för egendomen.²³ Domstolen har fastslagit att staten har en ganska långtgående rätt att bedöma rimligheten när det gäller rådighetsinskränkningar i förhållande till det allmänna intresset.²⁴

Egendomsskyddet har därmed ett starkt samband med regler om ersättning på grund av offentliga ingrepp. Rätt till egendom innebär också rätt till ersättning om egendomen berövas för att tillgodose det allmännas intressen och om de lagreglerade förutsättningarna är uppfyllda.

Det bör noteras att rätten till ersättning inte regleras i EKMR. Det finns dock ett intressant rättsfall från europadomstolen om ersättningsfrågan, James fallet.²⁵ Med James fallet har domstolen konstaterat att vid avgörandet av om ingreppet är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker. Om ersättning inte tillerkänns kan det svårligen anses vara ett proportionerligt ingripande av det allmänna.²⁶ Fallet gällde dock egendomsberövanden. Vid rådighetsinskränkningar är synsättet

22 Prop. 2009/10:80, s. 164.

23 Se bland annat Sporrang-Lönnroth mot Sverige, dom 1982-09-23, Ser.A Vol. 52 samt Papamichalopoulos mot Grekland, dom 1993-06-24, Ser.A Vol. 260.

24 Danelius H., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s 472.

25 James m.fl. mot Storbritannien, dom 1986-02-21, Ser.A Vol. 98.

26 SOU 2008: 99, s 85 f; Äganderätten - ansvar – skydd, Sterzel m fl, s 36; samt Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Danelius, s 459 f.

istället ett annat. I sådana fall tar domstolen inte någon större hänsyn till en eventuell ersättningsrätt vid proportionalitetsbedömningen. Detta innebär att det inte krävs full ersättning under alla förhållanden. Det beror på vilket ingrepp det gäller om ersättningsfrågan kan bli aktuell.

3.1.2 Enligt svensk lag

3.1.2.1 Egendomsskyddet i RF

I Sverige skyddas egendomsskyddet framför allt i grundlagen. Egendomsskyddet fanns tidigare i regeringsformen RF 2:18 men ersatts av RF 2:15 genom lag 2010: 1408.

3.1.2.1.1 Enligt RF 2:15 1st

RF 2:15 1st stadgas att:

Var 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 användning av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Bestämmelsen börjar med att bekräfta den enskildes rätt till egendom, att ingen tvingas avstå från sin egendom. Undantag finns dock när det allmännas intresse så kräver och då kan vissa ingripande ske. Enligt bestämmelsen finns det två slags ingripanden som skyddas av 2:15 RF. För det första är det en tvångsvis överföring till annan av egendom eller av en rätt att utnyttja denna. Det kan vara exempelvis en expropriationssituation. Det andra är att allmänna intressen inskränker det egna utnyttjandet av egendomen. Detta kallas användningsreglering eller rådighetsinskränkning.²⁷

För att sådana ingrepp ska vara tillåtna krävs det att angelägna allmänna intressen tillgodoses av tvångsåtgärden. Här föreligger intresseavvägning som ibland kan vara väldigt svårt att avgöra. Många gånger kan avvägningen delvis bero av politiska värderingar. För att inte lämna domstolar och förvaltningsmyndigheter alldeles fria händer måste lagstiftningen ge ledning angående intressenas inbördes tyngd.²⁸ I motiven till 1994 års översyn av RF har det konstaterats att allmänna intressen ska bedömas från fall till fall.²⁹ ”Med angelägna allmänna intressen avses som kommittén framhållit främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m.”³⁰ Detta innebär att skyddet för miljö är angeläget allmänt intresse. I så fall kan sådana ingrepp i äganderätten tillåtas.

3.1.2.1.2 Regler i RF 2:15 2st

RF 2: 15 2 st stadgas att:

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad *full ersättning* [min egen kursivering] 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.

27 Ibid s 417- 418.

28 Bengtsson, B., Ersättning vid offentliga ingrepp, del 2, s. 30.

29 Prop. 1993/94:117, s 16.

30 Prop. 1993/94:117, s. 14.

RF 2:15 2 st reglerar just frågan om rådighetsinskränkningar. Utgångspunkten är att ersättning ska utgå. Exempel på sådana ingrepp är inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Inte heller medför ändringen i grundlagen att så kallade förväntningsvärden hädanefter ska ersättas.³¹ Det som bör noteras här är att enligt den nya RF 2:15 2 st ska ”full ersättning” utgå och det är endast vid ”rådighetsinskränkningar”.³² Några bestämmelser om hur man beräknar ersättningen finns inte. Lagstiftaren ville att ersättningsfrågan skulle bestämmas av en annan vanlig lag som det var innan RF 2:18 ändrades. Vid expropriativa ingrepp ska full ersättning utgå som huvudprincip.

Från principen att full ersättning ska utgå finns det undantag som regleras i RF 2:15 3 st. Nästa del behandlar undantaget.

3.1.2.1.3 Enligt RF 2: 15 3st

RF 2:15 3st är det viktigaste tillägget efter grundlagsändring 2010. Enligt bestämmelsen ”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”.

Bestämmelsen är undantag från regeln i RF 2:15 2st. Bestämmelsen i 3st tillämpas vid fråga om ersättning på grund av hälsoskydds, miljöskydds eller säkerhetsskäl vid rådighetsinskränkningar. Bestämmelsen innebär att när sådana skäl föreligger då gäller bestämmelser i annan lagstiftning om ersättning istället för grundlagen. Rådighetsinskränkningar som sker med anledning av hälsoskydd eller miljöskydd ger inte den enskilde lika starkt skydd som vid andra situationer som sker av andra skäl. Orsaken är att den enskilde inte har någon grundlagsskyddad rätt till ersättning i fall som omfattas av undantaget i 2 kap.. 15 § 3 st. RF, utan ersättningsrätten bestäms istället i en annan lag.

Det finns dock situationer där inskränkningar sker med anledning av miljöskyddsskäl eller hälsoskyddsskäl men där grundlagen RF 2:15 ändå tillämpas. Som det anges i motiven till RF, ”det kan emellertid framhållas att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.”³³ ”En grundläggande förutsättning bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Ersättning bör således inte vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska bördan som ingreppet orsakar.”³⁴

Enligt förarbetsuttalanden innebär detta att trots undantag i RF 2:15 3 st där ersättning inte är grundlagsskyddad finns det ändå möjlighet för den enskilde att få ersättning vid sådana ingrepp från det allmänna. Förutsättningar för rätten till ersättning är, för det första, att det inte var den enskilde som var orsak till behov av rådighetsinskränkning. För det andra, måste det stå som orimligt för den enskilde att den måste stå för hela kostnaden.³⁵ Detta är ett undantag från undantag i RF 2:15 3 st och det innebär att trots regeln i RF 2:15 3 st finns det grundlagsskyddad rätt till ersättning enligt huvudregeln i RF 2:15 2 st.

I detta sammanhang bör även nämnas den såväl nationellt som internationellt accepterade principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle PPP). Denna princip innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller

31 SOU 2008: 125 s. 447 se även prop. 2009/10:80 s. 170.

32 Prop. 2009/10:80 s. 166. Se även Sterzel, Bull, Regeringsformen en kommentar, s 90.

33 Ibid, s 169.

34 Ibid, s 170.

35 Prop. 2009/10:80, s 169 f.

avhjälpa skadan eller olägenheten. Principen har kommit till uttryck i internationella bestämmelser som Sverige har åtagit sig att följa, tex. artikel 191 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jfr SOU 1996:103 del 1 s. 624 f.). Det kan emellertid framhållas att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning. Det är också grund till undantaget som nämnts ovan.

Kortfattat, med ändring av 2 kap. 18 § RF har bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF om egendomsskyddet ändrats så att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs. Vidare införs ett tillägg i bestämmelsen som innebär att vad som följer av lag gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Med ändring av regler i RF 2: 18 anses också att egendomsskyddet förstärks på grund av införande av regeln om full ersättning vid egendomens rådighetsinskränkning.

3.1.2.2 Ersättningsreglerna enligt miljöbalken

3.1.2.2.1 Allmänt om ersättningsreglerna i miljöbalken MB

Reglerna om ersättning finns reglerade i 31 kap. MB om ”Ersättning vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.” Frågor om ersättning i 31 kap. MB avser regler om ersättning vid ingrepp i enskild rätt enligt myndighetsbeslut, ibland i miljöintresse, såsom beslut om områdesskydd och liknande, och ibland närmast i enskilt intresse, exempelvis på grund av reglerna om vattenverksamhet i 11 kap. MB. Ersättningsfunktionen är att den framstår som ett medel att trygga den enskildes rätt och avhålla från skadegörande handlingar.³⁶ Grunden för ersättningsskyldigheten är vad man kallar för rättsenliga ingrepp, som sker främst för att tillvarata allmänna intressen av olika slag - miljöintressen eller, vid vattenverksamhet, mestadels samhällsekonomiska hänsyn.³⁷

Bestämmelserna i 31 kap. MB bygger till stor del på ersättningsprinciperna i expropriationslagen (ExprL) av 1972, som ändrats senast genom en lagstiftning av 2010. Såvitt angår inskränkningar i markanvändningen har de påverkats av vissa ungefär samtidigt tillkomna regler i bl.a. byggnadslagstiftningen (14 kap. 8 och 10 §§) och naturvårdslag NVL (26§) (senare åter ändrade år 1987 i samband med plan och bygglags PBL:s tillkomst). De vattenrättsliga ersättningsreglerna anknyter i huvudsak till tidigare bestämmelser i VL av 1983.³⁸ Reglerna om ersättning i 31 kap. MB bygger dessutom på de principer om ersättning för skada som gäller inom den allmänna skadeståndsrätten. Det krävs, så att säga, att en skada har inträffat. Affektionsvärden ersätts således inte. Det ska finnas ett orsakssamband mellan ingreppet och skadan och sambandet ska vara adekvat, alltså skadan ska vara någorlunda typisk till sin art, någorlunda förutsebar och inte allt för avlägsen.

Den som får ersättning enligt 31 kap. MB är fastighetsägare eller den som har särskild rätt till viss mark för att marken tas i anspråk eller för att pågående markanvändning försvåras. Begreppet fastighet i 31 kap. 4§ MB omfattar även särskild rätt till fastighet (31 kap. 3 § MB). Särskild rätt till fastighet kan vara arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt, samt servitut, rätt till elektrisk

36 Bengtsson, Bertil 1991, s. 32.

37 Bengtsson m. fl., Miljöbalken en kommentar på: www.nj.se/zeteo, Kommentaren till 31 kap. MB (sidnummer anges ej).

38 Bengtsson m.fl., Miljöbalken en kommentar på: www.nj.se/zeteo, Kommentaren till 31 kap.. 4 § MB.

kraft och andra liknande sakrätter.³⁹ Ersättning kan utgå i samband med beslut om åtgärder, förbud eller inskränkningar som drabbar markägaren när det gäller möjlighet att nyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Även ett föreläggande eller förbud som länsstyrelsen eller kommunen meddelar markägaren efter samråd enligt bestämmelserna i 12 kap. 6 § MB 4 st grundar rätt till ersättning.

Inskränkningar som avses i kapitlet är rådighetskränkningar, en mycket praktisk form av ingrepp, som ibland kan få mycket långtgående ekonomiska konsekvenser för den enskilde.⁴⁰ Med rådighetsinskränkningar menas användnings eller befogenhets inskränkning på grund av myndighetens beslut. Beslutet medför en ekonomisk förlust för den enskilde, alltså markägaren. Egendomen kan förlora sitt värde genom att den inte får användas till visst ändamål, exempelvis klippmark nära kursen får inte användas som tomter för fritidshus eller när en grusås inte får exploateras som grustäkt. Ingrepp kan gälla både generella ingrepp, tex. strandskydd och speciella inskränkningar, beslut om vattenskyddsområde, som drabbar viss fastighet eller annan egendom.

Ersättningsreglerna på grund av rådighetsinskränkningar kräver en sådan speciell intresseavvägning i långt högre grad än vid expropriativa ingrepp.⁴¹ Den blir ofta avgörande för vilken lösning lagstiftaren väljer: full ersättning, ersättning med viss reduktion eller ingen ersättning alls. Ju starkare skäl som från allmän synpunkt talar för att inskränka ägarens användning av egendomen, desto sämre blir då hans ersättningsmöjligheter. Miljö och säkerhetssynpunkter väger speciellt tungt.⁴² MBs ersättningsregler präglas av att dessa väsentligen avser ingrepp av en speciell typ - i den enskildes rådighet över sin fastighet och på en speciell grund, i miljöns intresse. Proportionalitetsprincipen är en viktig princip vid tillämpning av regler av ersättning enligt 31 kap. MB. Detta innebär att ett ingrepp endast får ske om det är nödvändigt med miljö- och hälsoskäl och att ingreppet inte ska gå längre än det behövs för att uppnå skyddet. Vid utförande av ingreppet ska hänsyn tas till om det verkligen är miljö- eller hälsointresse som behöver skyddas.

Ersättningsreglerna i 31 kap. MB har ett starkt samband med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. I förarbetena till miljöbalken har det resonerat enligt följande: ”Miljöbalken kommer att innehålla förhållandevis långtgående hänsynsregler. En verksamhetsutövare ska iakttä dessa regler på eget initiativ och ansvar. Tillsynsmyndigheterna kan direkt ingripa med stöd av hänsynsreglerna för att kräva rättelse, och reglerna ska ligga till grund för villkor vid domstolars och andra myndigheters tillstånds prövningar och omprövningar av tillstånd. En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripande i syfte att se till att en lags aktsamhets eller hänsynskrav följs”.⁴³

Allmänna hänsynsregler eller aktsamhetsregler fanns tidigare i 19 kap. 1 § vattenlagen VL. Enligt bestämmelsen, är alla som vill bedriva sådan verksamhet eller utföra sådana åtgärder i vatten eller på land som kan skada vattentillgången skyldiga att vidta de anordningar, tåla de begränsningar av verksamheten och iakttä de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa skadan. Aktsamhetsregler i VL infördes sedan till MB och finns numera i 2 kap. 3 och 7 §§ MB. I propositionen till MB påstås att hänsynsregler innebär, enligt motiven, ingen material förändring i förhållande till VL. De kommer att ha samma betydelse som i VL.

Ersättningsregler i 31 kap. MB tillämpas i två olika situationer och rättstillämpningen skiljer sig åt i dessa två situationer. I fråga om inlösen av egendom hänvisar MB till expropriationslagen (31 kap.

39 Prop. 1997/98:45 del 2 s. 956.

40 Bengtsson, Bertil, Ersättning vid offentliga ingrepp, del 1, 1991, s. 101.

41 Ibid, s. 95.

42 Ibid, s. 95.

43 Se prop. 1997/98:45, s. 550 ff.

2 § MB). I fråga om rådighetsinskränkningar ska regler i 31 kap. 4 § MB tillämpas.

3.1.2.2.2 Ersättning enligt 31 kap. 4 § MB

31 kap. 4 § MB räknar upp vissa beslut av myndigheter där frågan om ersättning aktualiseras:

- ▲ föreskrifter meddelas för nationalpark, natur eller kulturresevat (1 och 2 p).
- ▲ förbud meddelas eller dispens nekats inom biotopskyddsområde (3 och 4 p).
- ▲ föreskrifter meddelas för vattenskyddsområde (5 p).
- ▲ tillstånd prövas för verksamhet eller åtgärd inom särskilt skydds eller bevarande område (6p).
- ▲ föreläggande eller förbud meddelas enligt 12 kap. 6 § 4 st som rör viss verksamhet (7p).

Paragrafen, som ändrades år 2009 särskilt i fråga om biotopskyddsområde (3 och 4 p) ger vissa grundläggande regler om ersättning på grund av ingrepp enligt 7 kap. och 12 kap. 6 § MB. Den motsvarar de tidigare reglerna i 26 § 1 st NVL och så vitt gällde vattenskyddsområde - i 19 kap. 7 § 1 st och 2 st VL.⁴⁴ Det bör noteras att ersättningsrätt enligt 31 kap. 4 § inte omfattar regler i samband med inskränkningar som är en följd av krav på miljöfarlig verksamhet eller på hantering av genetiskt modifierade organismer eller avfall. Här handlar det typiskt sett om verksamheter och åtgärder som riskerar förorening eller liknande störningar.⁴⁵

31 kap. 4 § MB innehåller gemensamma ersättningsregler för naturreservat, biotopskyddsområde, område reglerade av plan och bygglagen och vattenskyddsområde. Enligt bestämmelsen i 31 kap. 4 § MB har markägaren rätt till ersättning i två olika situationer. Den ena är när mark tas i anspråk, till exempel i fråga om att vägar, vandringsleder eller parkeringsplatser anläggs inom naturreservat som är privatägd mark. I dessa situationer utgår ersättning utan vidare för intrånget. Man behöver inte överväga om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt den allmänna regeln i 31 kap. 2 § MB gäller då expropriationslagen. Den andra situation är när pågående markanvändning avsevärt försvårats på grund av ett myndighets beslut. Bestämmelsen i 31 kap. 4 § MB riktar sig endast till ”markanvändning”. En jordbruksägare, en skogsbruksägare eller privata personer som begränsas möjlighet till användning av marken kan göra anspråk om ersättning på grund av inskränkningar. I och med att uppsatsen har till syfte att undersöka när ersättning ska utgå vid bildande av vattenskyddsområde, behandlar nästa del av uppsatsen huvudfrågan: vad är legala förutsättningar för att ersättning ska utgå vid bildande av vattenskyddsområde. Ersättning som grundas på beslut för andra skyddsområden får behandlas vid ett annat tillfälle.

3.2 Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde enligt 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB

3.2.1 Legal förutsättningar för ersättning

3.2.1.1 Pågående markanvändning

Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde regleras i 31 kap. 4 § MB, i samma paragraf som rätten till ersättning vid myndighetsbeslut för andra skyddsområden. Ersättning vid bildande av vattenskyddsområde regleras i punkt 5 i 31 kap. 4 § 1 st medan ersättning för andra skyddsområden finns reglerade i övriga punkterna i 31 kap. 4 § 1st MB.

I 31 kap. 4 § 1 st 5p. stadgas att ”fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som

⁴⁴ Bengtsson m. fl, Miljöbalken, en kommentar på: www.nj.se/zeteo, Kommentaren till 31 kap.. 4 § MB.

⁴⁵ Michanek och Zetterberg, s. 419.

innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden”.

För att ersättning ska utgå krävs det att det handlar om sådana föreskrifter som regleras i 7 kap. 22 § MB, det vill säga föreskrifter om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden. Inskränkningar som härrör från andra föreskrifter än vattenskyddsområdesföreskrifterna medför inte rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § 1 st 5p MB. Inskränkningar enligt 7 kap. 22 § MB kan vara sådana som begränsar rätten att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområdet som syftar till att tillgodose syftet med området. De kan också vara föreskrifter om skyltar eller stängsel som behövs för vattenskyddsområden.

Den grundläggande förutsättningen för rätt till ersättning är att den pågående markanvändningen har försvårats. Principen att markägaren bör ha rätt till ersättning endast om pågående markanvändning försvåras antogs redan i början av 1970. Förväntningar om ändring i markens användningsrätt därmed inte skulle ersättas. Denna princip lades sedan fast i PBLs tillkomst och gäller än idag.⁴⁶

Enligt huvudregeln utgår ersättning för förlust som ingreppet har medfört om en pågående markanvändning har försvårats på visst sätt. Den skada en ägare eller annan rättighetshavare lider genom att inte i framtiden ha möjlighet att utnyttja marken på annat sätt än tidigare, det vill säga bortfall av förväntningar, ersätts inte. Det handlar då inte om pågående markanvändning, utan ändrad markanvändning. Regeln är således knuten till pågående markanvändning i stället för tillåten markanvändning.⁴⁷

Vad som anses ”pågående” kan vara svårt att bedöma från fall till fall. Enligt ”Miljöbalken, en kommentar”, är det när markanvändning ska ha ”påbörjats” för att anses om det är ”pågående”.⁴⁸ Ifall markägaren bara planerar att ändra markanvändningen utan att ha vidtagit några åtgärder för detta när saken först togs upp från myndighetens sida, kan som huvudregel användningen inte anses pågå. Detta gäller i vart fall när behövligt tillstånd saknas, liksom också när ändring varit tillåten utan vidare. Om en markägare enligt detaljplanbestämmelser, byggnadslov eller annat tillstånd av myndighet får använda marken på annat sätt än tidigare och ändringen framstod som aktuell skulle däremot enligt 1972 års förarbeten pågående markanvändning föreligga. Hänsyn ska tas till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder.⁴⁹

Begreppet ”pågående markanvändning” bör, enligt motiven, ges en generös tillämpning. Bedömning ska ske med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändning.⁵⁰ Ibland kan det vara svårt att bedöma om det nya användningssättet ska ses som en normal och naturlig rationalisering av pågående markanvändning. Enligt Westerlund bör vissa kriterier beaktas vid bedömningen, bland annat ”den nya användningsformen ska vara typiskt lämplig för fastigheter av aktuellt slag”, att ”det ska vara generellt använd i landet eller i regionen på sådana marktyper” och att ”den ska vara tekniskt lämplig för det slags mark som det aktuella markstycket utgör.”⁵¹ I tveksamma fall bör man fråga om förändringsvärden uppstår därför att markens fysiska tillstånd ändrats.⁵² En övergång till en annan slags verksamhet bör därmed anses som ändring och ska inte utgöra grund för ersättning.

46 Michanek och Zetterberg, s. 422.

47 Prop. 1997/98:45 del 2, s. 539.

48 Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, på: www.nj.se/zeteo, kommentaren till 31 kap. 4§ MB.

49 Prop. 1997/98:45, s. 550.

50 Prop. 1972:111, bil. 2, s.334.

51 Michanek och Zetterberg, s. 424.

52 Prop. 1972:111, bil. 2, s.333.

En markägare torde under inga förhållanden vara berättigad till ersättning därför att en föreskrift eller ett beslut enligt naturvårdslagen hindrat att fastigheten används för annan slags näringsverksamhet. I förarbeten till miljöbalken som hänvisade till Prop 1990/91:3 s 46 f, prop. 1972:111 bil 2 s. 333 och BoU 1986/87:1 s. 145 f, finns det ett antal exempel där markanvändningar anses ändras. Ett exempel för detta är åtgärden att påbörja en husbehovstäkt av grus. Till stöd för detta åberopades att det är möjligt att införa tillståndsplikt och att marken på grund av tillståndsplikten används på helt nytt sätt som dessutom medför påtagliga konsekvenser för miljön. Däremot anses ett fortsatt uttag ur en redan öppnad täkt som pågående markanvändning, i varje fall om inte täkten utvidgas på ett sätt som kräver tillstånd.⁵³ Mineralbrytning, som kräver koncession enligt minerallagen och tillstånd enligt 9 kap. MB (miljöfarlig verksamhet), utgör ändrad markanvändning. På samma sätt torde torvtäkt bedömas då det krävs tillstånd och ingreppet har stor inverkan på naturvärden och miljön.⁵⁴

En övergång till en ”annan verksamhet” anses också utgöra ändrad markanvändning.⁵⁵ Vid bedömningen av vad som är en övergång till en annan verksamhet kan hänsyn tas till hur olika näringsfång regleras i lagstiftningen, om ändamålet med den planerade verksamheten skiljer sig från tidigare, vilka brukningsmetoder som kommer ifråga och vilka fysiska förändringar som i övrigt skulle ske.⁵⁶

3.2.1.2 Lagenlig markanvändning

För att ersättning ska utgå enligt 31 kap. 4 § 1st 5 p MB krävs det dessutom att det är en lagenlig markanvändning. Markanvändningen ska vara tillåten enligt MB eller andra lagar, inte med vad en markägare faktiskt gör i den mån det strider mot sådan lagstiftning. Detta innebär att om det handlar om en tillståndspliktig verksamhet ska verksamheten följa tillståndet eller att erforderligt tillstånd ska finnas. Annars ska det allmänna kunna ingripa mot en sådan verksamhet utan ersättningsskyldighet.⁵⁷

Om verksamheten kan anses som lagenlig eller inte beror på om verksamhetsutövaren iakttagit allmänna aktsamhetskrav, hänsynsregler eller tillåtlighetsregler i miljöbalken (som brukar kallas generellt för allmänna hänsynsregler i MB).

Hänsynsreglerna finns reglerade i 2 kap. MB och gäller för all slags verksamhet för att skydda miljön.⁵⁸ Hänsynsreglerna i 2 kap. MB innehåller bland annat kunskapskravet i 2 kap. 2 §, krav på att vidta erforderliga försiktighetsmått och på att använda bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §), krav på hänsyn vid lokalisering vid verksamheter och åtgärder (2 kap. 4 §), krav på hushållning med råvaror och energi (2 kap. 5 §) och krav på att välja så ofarliga produkter som möjligt (2 kap. 6 §). Försiktighetsmått enligt 2-6 §§ ska vidtas såvida kraven sammantaget inte är ”orimliga” (skälighetsregeln, 2 kap. 7§). I allvarliga fall, och under vissa andra förutsättningar, får verksamheten inte bedrivas eller åtgärder vidtas, även om försiktighetsmått vidtagits. I sista hand kan regeringen ge dispens, dock inte om det allmänna hälsotillståndet kan försämrats (stoppregeln och dispensregeln i 2 kap. 9 och 10 §§). Som exempel på åtgärder som omfattas av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB kan nämnas grävning, sprängning och anordnande av upplag samt utspridande av gödsel eller bekämpningsmedel. Även vid timmerlagring, skogsbruk och vid anläggning av värmepump ska hänsynsreglerna iakttagas. Att vara skyldig att iaktta försiktighetsmått på egen bekostnad kan innebära att en markägare måste avhålla sig från vissa aktiviteter som kan

53 Prop. 1997/98:45, s. 554.

54 Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, på: www.nj.se/zeteo, kommentaren till 31 kap. 4 § MB.

55 Michanek och Zetterberg, s. 424.

56 Ibid, s. 424.

57 Prop 1997/98:45, s. 541.

58 Michanek och Zetterberg, s. 113.

skada vattentillgången, tex. utsläpp av avloppsvatten eller hantering av bekämpningsmedel.

En verksamhetsutövare är skyldig att iaktta hänsynsregler, och om en myndighet meddelar föreläggande eller förbud med anledning av att reglerna inte följs på ett korrekt sätt kan detta inte innebära ett ingrepp i pågående markanvändning som medför att paragrafen blir tillämplig, endast lagenlig användning kan berättiga till ersättning.⁵⁹ Skulle man skärpa hänsynskraven på grund av ny kunskap eller därför att markanvändningen ger upphov till nya problem innebär inte heller detta att det allmänna ska behöva utge ersättning.⁶⁰

Vissa åtgärder inom vattenskyddsområde får inte vidtas utan tillstånd. Sådana situationer regleras i 31 kap. 5 § MB. Regeln är endast tillämplig när föreskrifterna innebär att markägaren måste ansöka om tillstånd för att vidta vissa åtgärder inom skyddsområdet. Enligt 31 kap. 5 § MB, gäller som huvudregel att ersättning inte ska utgå när föreskrifter har meddelats. Ersättningen blir aktuell först sedan tillståndsfrågan har prövats och resulterat i ett avslag eller att tillståndet har förenats med särskilda villkor.⁶¹ Paragrafen samlar upp vissa fall som faller utanför 31 kap. 4 § MB.

För tillståndspliktig verksamhet kan föreskrifterna innebära att verksamhetsutövare inte behöver iaktta hänsynsregler i vidare mån än vad som följer av tillståndet. Verksamhetsutövaren är tryggad genom att följa villkoren i tillståndet. Däremot kan tillståndet återkallas eller villkoren omprövas om ytterligare krav behöver ställas på verksamheten. I sådana fall ska inte ersättning utgå eftersom verksamheten inte längre uppfyller gällande regler och därför inte är tillåten. Omprövningsmyndighetens ingripande grundar sig på att verksamheten strider mot hänsynsreglerna. Tillståndet kan också begränsas på grund av miljö eller säkerhetsskäl. I sådana fall kan en verksamhetsutövare med ett tidsbegränsat tillstånd givetvis inte få ersättning om nytt tillstånd vägras av de skäl som föranlett tidsbegränsningen.

För icke tidsbegränsade tillstånd finns normalt bestämmelser om att tillstånden kan återkallas och att villkoren kan omprövas. Inte heller i sådana fall ska ersättning utgå. Detta hänger samman med att tillståndet bygger på förutsättningen att ytterligare krav kan ställas vid ett framtida omprövningsförfarande. Om verksamheten inte uppfyller gällande regler då bör verksamheten inte längre vara tillåten. När ytterligare eller ändrade villkor meddelas grundas dessa normalt på de hänsynskrav som gäller. Omprövningsmyndighetens ingripande sker alltså på den grunden att verksamheten strider mot gällande hänsynsregler och en förutsättning i tillståndet är att sådana ingripanden får ske. Av principen att ersättning förutsätter att markanvändningen är lagenlig följer att ersättning inte heller ska utgå i dessa fall.

3.2.1.3 "Berörd del av en fastighet"

Enligt 31 kap. 4 § MB ska ersättning utgå om pågående markanvändning "inom berörd del av en fastighet" avsevärt försvåras. Regeln innebär en fördel för markägaren eftersom även ett mindre intrång som kommer över "kvalifikationsgränsen"⁶² kan ge rätt till ersättning om man hänför intrånget bara till det omedelbart berörda området.

För att bedöma om det berör del av en fastighet eller inte ska man bedöma fastigheten uppstyckad i delar och se vad ingreppet betyder för varje enskild del.⁶³ En sådan uppdelning innebär att även ett intrång som enbart täcker en liten del av fastigheten kan anses vara "avsevärt" om den del av

59 Prop. 1997/98 del 2, s. 551 och Bengtsson 1996, s. 109.

60 Prop. 1997/98, del 2, s. 551.

61 Naturvårdsverkets handbok (2010:5), s. 71.

62 Vad som menas med "kvalifikationsgräns" behandlas i del 3.2.1.4.

63 Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, på: www.nj.se/zeteo, under rubriken "berörd del av en fastighet".

fastigheten som berörs också är liten. Inverkan på den pågående markanvändningen ska bestämmas med hänsyn till den berörda delen av fastigheten, inte till fastigheten i dess helhet. Det hindrar att gränserna för ett områdesskydd utökas för att intrånget ska framstå som mindre.

Ersättning ska inte betalas för delar där kvalifikationsgränsen inte har nåtts. Det blir alltså fråga om att betala ersättning endast för sådana fastighetsdelar där pågående markanvändning avsevärt försvåras. Skadan ska relateras till berörd del av fastigheten för att ersättning ska utgå.

3.2.1.4 Avsevärt försvårande

Även om en verksamhet eller åtgärd ska ses som pågående markanvändning, får fastighetsägare tåla ett visst, mindre intrång utan ersättning. Här talar man om att en ”kvalifikationsgräns” krävs för att ersättning ska utgå. ”Kvalifikationsgränsen överskrids när pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.”⁶⁴

I äldre förarbeten talade man om ”någorlunda kvalificerat intrång” istället för ”avsevärt försvåras”. Tanken var att man måste vara beredd att underkasta sig vissa inskränkningar av hänsyn till allmänna intressen utan att kunna kräva ersättning för bagatellartade intrång.⁶⁵

Innan uttrycket ”inom berörd del av fastigheten” infördes som det står i 31 kap. 4 § MB idag utvecklade Högsta domstolen innebörden av vad som menas med avsevärt intrång i två fall som avsåg avverkningsförbud (NJA 1981 s. 351 I och II). Domstolen uttalade att det avgörande var förhållandet till den ekonomiska bärkraften hos den enhet till vilken skadan relaterades och att skadan mätt i absoluta tal inte fick vara obetydlig. Beträktelsesättet skulle vara relativt och omständigheterna i det särskilda fallet avgörande. Något bestämt procenttal kunde därför inte fastställas generellt. I de behandlade fallen fann domstolen att gränsen gick omkring 10 %.⁶⁶

I samband med 1987 års lagstiftning anförde Bostadsutskottet beträffande kvalifikationsgränsen att den grundläggande principen bör vara att skada för en fastighetsägare genom beslut av offentliga organ ska ersättas. Var och en fick dock enligt utskottet anses skyldig att ta en viss hänsyn till sin omgivning. Berörda markägare och rättighetshavare skulle vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Alla rådighetsinskränkningar kunde därför enligt utskottet inte kompenseras. Sådana fall kunde vara exempelvis de skötselregler som gäller för jord och skogsbruk som innebar att man måste hålla skog och jordbruksmark i ett visst skick och det intrånget hänförs till viss del av fastigheten. Jämför man med det tidigare kravet förbättrades markägarens ersättningsrätt i och med att det tidigare krävdes att intrånget skulle beröra den registrerade fastigheten.

I samband med utskottsbehandling av PBL har man ändrat kravet till ”berörd del av fastigheten”.⁶⁷ ”Berörd del” blev starkt kritiserad från naturvårdshåll och rättsläget ändrades i ett annat avseende 1987.⁶⁸ Ändringen innebar att intrånget inte i något fall får bli mer än ”bagatellartat i absolut tal”, således även i fall där intrånget inte uppnår till 10 % av berörd del av fastigheten.⁶⁹ En toleransgräns på 10 % inom berörd del av fastigheten fick anses vara den högsta som i något fall skulle behöva accepteras, och detta om delen representerade ett i pengar litet belopp. Hade den ett högt värde, behövde fastighetsägaren tåla ett väsentligt mindre procenttal, och ett för ägaren i absoluta tal stort

64 Michanek och Zetterberg, s. 426.

65 Prop 1972:111 bil 2, s. 335.

66 NJA 1981:351 I och II och prop. 1997/98:45, s. 544.

67 Prop. 1997/98:45, del 2, s. 453.

68 Michanek och Zetterberg, s. 427.

69 Ibid, s. 427.

belopp kunde aldrig vara bagatellartat.⁷⁰ Bostadsutskottet menar att en inskränkning som ger 10 % lägre avkastning på fastigheten ska ses som en kvalifikationsgräns som aldrig får överskridas, men att för områden som är mer värdefulla kan en minskning på 10 % av värdet vara för högt räknat. Ersättningsrätten ska då enligt bostadsutskottet inträda redan dessförinnan.

I miljöbalksproposition sägs bara att ett beslut som kräver att markägaren ska följa hänsynsreglerna inte innebär att markanvändningen avsevärt försvåras, det vill säga att ett sådant ingrepp grundar ingen rätt till ersättning för markägaren. Fastighetsägare och rättighetshavare ska vara skyldiga att tåla ett visst mått av intrång i sina rättigheter, när intrånget sker för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I och med att dessa uttalanden togs med i motiveringen till miljöbalken utan att närmare kommenteras torde det innebära att bedömningen ska ske på sådant sätt. Detta innebär att det inte är bara bagatellartade olägenheter av en rådighetsinskränkning som markägaren får finna sig i utan ersättning. Meningen synes vara att man ska göra en objektiv bedömning av vad inskränkning betyder för fastighetens användning, oavsett nyttjanderättshavarens särskilda förhållande. Resonemanget stämmer dock inte med bedömningen i NJA 1981:351 där skadan ställdes i relation till avverkningsföretagets förhållanden och passar överhuvud taget mindre väl när den markanvändning som påverkas inte har samma värde, eller kanske inget värde alls, från markägarens synpunkt, tex. intrång vid renskötselrätt eller rätt enligt minerallagen. I dessa fall finns det därför skäl att bedöma värdeminskning på den särskilda rättigheten för sig. Äldre rättspraxis om ersättning på grund av försvårad markanvändning får därmed minskad betydelse.⁷¹

Genom de nya hänsynsreglerna, i förening med bestämmelser i 1 kap. 1 MB, förskjuts gränsen för tillåten markanvändning: markägaren ska nu vara mer återhållsam än tidigare när miljövärden står på spel.⁷² Vid tolkning av uttrycket ”avsevärt försvårande av pågående markanvändning” ska man bara jämföra med den markanvändning som tillåts enligt i MB och andra lagar, inte med vad en markägare faktiskt gör i den mån det strider mot sådan lagstiftning.⁷³

För att ersättning ska utgå är det inte tillräckligt att inskränkning på grund av föreskrift går längre än vad som krävs enligt allmänna hänsynsregler. Det krävs även att *kvalifikationsgränsen* överskrids i det enskilda fallet för att ersättningsrätt ska kunna vara aktuell.

Fastställande av kvalifikationsgräns sker genom en relativt fri prövning. Hänsyn ska även tas till eventuella skador på grund av andra försvårande beslut de senaste tio åren beträffande fastighetsdelen i fråga och till markägarens ekonomi. Vissa uttalanden i 1987s års arbeten tyder på att frågan om ersättningsgill skada ska bedömas med beaktande av såväl marknadsvärdeminskning som annan skada, å andra sidan talade bostadsutskottet dels om att restriktioner på den berörda delen skulle vara avgörande och dels om den ”värdenedsättning” som fastighetsägare fick tåla.⁷⁴ I varje fall ska hans särskilda inkomstförluster och kostnader som kan hänföras just till det berörda området samt om fastigheten minskar i värde ska beaktas.⁷⁵ Ersättning ska då betalas för hela skadan, alltså även för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts ska däremot ersättning inte betalas.

70 BoU1986/87:1 s. 150, uttalande av bostadsutskottet.

71 Bengtsson, Bertil, Grundlagen och fastighetsrätten, s. 184.

72 Ibid, s 184.

73 Prop 1997/98: 45, s 550.

74 Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, på: www.nj.se/zeteo, kommentaren till 31 kap. 4§ MB under rubriken ”avsevärt försvårande”.

75 Bengtsson m.fl., Miljöbalken, en kommentar, på: www.nj.se/zeteo, kommentaren till 31 kap. 4§ MB under rubriken ”avsevärt försvårande”.

3.2.1.5 Ackumulerad skada

En markägare kan drabbas av flera intrång vid olika tidpunkter. I dessa fall anses markägaren ha fått en ackumulerad skada. Enligt regeln i 31 kap. 9 § MB har markägaren då rätt till ersättning för skadan under förutsättning att beslutet har meddelats inom tio år före det senaste beslutet samt att hänsynstagande uppmärksammas. Det krävs vidare att de skador som uppstår genom skilda beslut berör samma del av fastigheten, annars ska ersättning inte utgå.⁷⁶

3.2.1.6 Synnerliga olägenheter vid pågående markanvändning

Det bör påpekas att 31 kap. 4 § MB tillämpas endast om det föreligger försvårande pågående markanvändning. Om det däremot uppstår olägenheter vid pågående markanvändning ska inte 31 kap. 4 § tillämpas. Enligt 31 kap. 8 § MB, om det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående markanvändning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst istället för att få ersättning. Vad som anses som ”olägenheter” får bedömas utifrån omständigheter i det enskilda fallet. Avgörande bör vara om fastigheten till följd av föreskrifter blivit så oanvändbar för ägaren att det framstår som skäligt att den övertas av staten eller kommunen. Vid denna bedömning tar man hänsyn till hur hela fastigheten påverkas till skillnad från bedömningen av rätt till intrångsersättning. Det räcker alltså inte att synnerliga olägenheter uppkommer för en mindre berörd del av fastigheten.⁷⁷

Sammanfattningsvis innebär de gällande ersättningsreglerna att fastighetsägaren har rätt till intrångsersättning om föreskrifter i ett beslut om vattenskyddsområde innebär exempelvis att fastighetsägaren inte får förvara petroleumprodukter eller använda bekämpningsmedel. Det krävs att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Först får man pröva vilka delar av fastighet som berörs av ett beslut. Sedan ska man bedöma om intrång föreligger i pågående markanvändning just beträffande denna del av fastigheten. Efter det görs bedömning av intrångets omfattning, det vill säga om intrånget anses överstiga kvalifikationsgränsen. Skulle intrånget ligga under denna gräns föreligger ingen rätt till ersättning. Om föreskrifterna skulle innebära en så allvarlig inskränkning att det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående markanvändning har fastighetsägaren rätt till inlösen av fastigheten. Slutligen får man, med hänvisning till 31 kap. 2 § MB till ExprLs regler, en höjning av ersättningen med 25 % utöver marknadsvärdet.

3.2.2 Vem ska eventuellt betala ersättning?

Ersättningen betalas av staten eller kommunen beroende på vem som har fattat det aktuella beslutet (31 kap. 7§ MB). Om det är kommun som har meddelat beslutet om inrättande av vattenskyddsområde, ska ersättning betalas av kommunen. Om föreskrifter har beslutats av länsstyrelsen efter en ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet har fastställts, ska ersättningen betalas av sökanden. Det samma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den vars intresse ligger till grund för att föreskrifter har meddelats.

3.2.3 Hur räknas ersättningen?

Enligt 31 kap. 2 § MB ska bestämmelserna i expropriationslagen gälla vid ersättning och inlösen enligt detta kapitel, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser. Expropriationslagen

⁷⁶ Prop 1997/98:45, s. 323.

⁷⁷ Ibid, s. 323.

tillämpas framför allt avseende värderingsregler och förfaranderegler.⁷⁸ Detta innebär bland annat att regeln om 25 % utöver marknadsvärde kommer att tillämpas.

Den nya regeln om 125 % infördes den 1 augusti 2010. Regeln innebär att fastighetsägaren ska få ett påslag på 25 % utöver marknadsvärdet. Förändringar innebär höjningar av den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där marken tas i anspråk med tvång. Redan efter ändringen har det varit stor debatt om den nya reformen mellan f.d. justitierådet Bertil Bengtsson och chefjuristen för lantbrukarnas riksförbund LRF, Fredrik Bonde.⁷⁹ Bertil Bengtsson kritiserade skarpt reformen, som han anser ingriper i vissa grundläggande principer på ersättningsrättens och miljörettens område på ett otillräckligt genomtänkt och delvis inkonsekvent sätt. Fredrik Bonde menar dock att det är viktigt att den som tvingas avstå mark upplever att ersättningen är skäligen och rättvis, vilket de nya reglerna bidrar till. Han menar att reformen är väl underbyggd och innebär en välkommen förstärkning av äganderätten. Fredrik Bonde tycker att en höjning av ersättning säkert innebär en förstärkning av äganderätten, ett bättre skydd för lantbrukare.

Tidigare fanns även en regel som begränsade markägarens ersättnings rätt, regeln om toleransavdrag. Regeln fanns i 31 kap. 6 § MB. Enligt denna regel reducerades ersättning under alla förhållanden med det belopp som motsvarade den skada och olägenhet som fastighetsägaren fick tåla utan ersättning, alltså en generell självrisk. I något mål som redovisas senare i avsnitt 4 finns toleransavdraget med i beräkning av ersättning. I januari 2010 togs regeln bort⁸⁰ och fastighetsägare får numera ersättning för hela skadan så fort kvalifikationsgränsen överskrids, alltså när pågående markanvändning avsevärt försvåras i ett visst område. Enligt motivering till ändringen innebär avskaffande av avdraget en förbättrad ekonomisk kompensation för markägaren. Detta skulle öka markägarnas intresse för att medverka till intrång för naturvårdsändamål, vilket i sin tur bidrar till en förbättrad uppfyllelse av flera miljömål. Toleransavdraget var en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna. Detta försenade ofta processerna, vilket i sin tur innebar högre kostnader för såväl den enskilde som staten. Samarbetsklimatet mellan myndigheterna och markägaren skulle förbättras genom att en försvårande faktor i processen eliminerades.⁸¹

3.2.4 Talan om ersättning

I 31 kap. 13 § MB stadgas att, om det inte finns överenskommelse om ersättning, ska den som vill göra anspråk på ersättning väcka talan hos miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning. Sådan talan ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråk grundas på har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning annars går förlorad. Ett överklagande av mark- och miljödomstolens dom ska göras hos miljööverdomstolen. Däremot ska ett överklagande av ett beslut om bildande av vattenskyddsområde göras hos regeringen.

3.2.5 Om rättegångskostnaderna

I princip får markägaren ersättning för rättegångskostnad i första instans. Regeln om rättegångskostnad fanns tidigare reglerad i 20 kap. 3 § VL och nuvarande i 25 kap. 6 § MB. Enligt bestämmelse i 25 kap. 6 § MB, ”ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skäligen anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan mark- miljödomstolen förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller

78 Prop 1997/98:45, s. 954.

79 ”Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten”, Svenskt juristtidning SvJT 2010, s. 726.

80 Prop 2008/09:214.

81 Prop. 2008/09:214 s. 103.

innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen”.

3.2.6 Är ersättningsregler i 31 kap. 4 § MB förenliga med grundlagen?

Det har varit en stor debatt om ersättningsreglerna i 31 kap. 4 § MB är förenliga med bestämmelsen i 2 kap. RF om egendomsskyddet. Diskussionen var central i samband med lagstiftningsarbetet med miljöbalken, inte minst eftersom en ändring av grundlagsregeln skulle ha skjutit på tillkomsten av miljöbalken över riksdagsvalet 1998.⁸²

Diskussionen handlade bland annat om huruvida den gamla grundlagen RF 2:18 gav ett starkare egendomsskydd för egendom än 31 kap. MB. I huvudsak kan urskiljas två uppfattningar i debatten, dels en som förordnar en strikt bokstavstolkning av grundlagsregeln och dels en uppfattning som bygger på ändamålssynpunkter, där lagtexten läses i en historisk kontext och med beaktande av klara uttalande i förarbetena.⁸³

Tillämpar man bokstavstolkningen blir slutsatsen den att all slags inskränkning i pågående markanvändning berättigar till ersättning, oavsett vilket motiv man har för ingreppet. Detta skulle ha medfört att miljöbalkens ersättningsregler skulle utvidgas till att gälla situationer som av många ansågs orimliga, exempelvis skulle ersättning utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visat sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors liv och hälsa. Slutsatsen blir dock annorlunda om man beaktar den rättsliga kontexten som läses i belysning av den historiska bakgrunden och lagsystemets utformning.⁸⁴ Uttrycket ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras” togs direkt från PBL. Även i ett rättsfall om fastighetsbildning⁸⁵ har lagtexten i grundlagen tolkats i belysning av förarbetena. Att tolka lagtexten ändamålsmässigt skulle överens stämma bäst med EU rätten. Principen ”förorenaren betalar” erkänns bland annat i Fördraget.⁸⁶ Detta innebär att den historiska bakgrunden har en stor betydelse om man tillämpar denna tolkningsmetod.

Lagrådet förordnade en bokstavstolkning medan regeringen menade att det inte fanns ett tydligt krav på en strikt bokstavstolkning och att det var ”befogat att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter ges möjlighet att inverka vid lagtolkningen”.⁸⁷ ”Någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett”⁸⁸ i grundlagen eftersom en tolkning enligt ändamålssynpunkterna skulle vara en stor förmån för miljöskyddsintresset.

Det var Bertil Bengtsson, före detta justitieråd som upptäckte problemet och han ville själv förordna en bokstavstolkning. Med beaktande av Bengtssons uttalanden i artikeln ”En problematisk grundlagsändring”,⁸⁹ uttalande Lagrådet att oförenligheten mellan ordalydelsen, motivuttalandena och osäkerheterna kring hur grundlagarna bör tolkas utgjorde en risk för att rättstillämpningen inte blev särskilt enhetlig. Lagrådet tyckte därför att om inte ikraftträdandet av miljöbalken kunde vänta till dess att lydelsen i RF 2:18 ändrats, var det av största vikt att påbörja arbetet med att ändra grundlagen snarast.

Efter grundlagsändringen kom nya regler i 2:15 RF. Som nämnts tidigare finns det nya regler om

82 Michanek och Zetterberg, s. 421.

83 Ibid, s. 420.

84 Michanek och Zetterberg, s. 420 som hänvisade till Michaneks tolkning (presenterades i Miljörättslig tidskrift 1995).

85 NJA 1996 s. 110.

86 Art. 174.2 EU Fördraget.

87 Prop 1997/98:45, s. 564.

88 Ibid, s. 564.

89 Bengtsson, B., ”En problematisk grundlagsändring”, Svensk juristtidning SvJT 1994, s. 920.

ersättning vid ingrepp på grund av miljö eller säkerhetsskäl. Med andra ord är rätten till ersättning vid ingripande av miljöskäl enligt 31 kap. MB fortfarande grundlagsskyddad. Detta stämmer överens med grundlagsutredningen att ”det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds, miljöskydds eller säkerhetsskäl”.⁹⁰

90 SOU 2008:125 s 446.

DEL 2: Tillämpning av regler om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

Denna del behandlar ett antal mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Även en redovisning av intervjupersonernas olika åsikter om tillämpningen av reglerna om ersättning omfattas.

4 Tillämpning av ersättningsreglerna

Denna del av uppsatsen redovisar hur ersättningsreglerna har tillämpats i domstolen. En överblick över hur frågan om ersättning har avgjorts i olika mål är utgångspunkten för denna del. Sedan redovisas hur de legala förutsättningarna för rätten till ersättning har tillämpats i domstolarna. I samband med redovisning av domar kommer till sist en analys av hur domstolarna tillämpat reglerna om ersättning. Med ”domstolar” här menas båda miljööverdomstolen och tidigare vattendomstolen eller nuvarande mark- och miljödomstolen.

4.1 Allmänt om rättsfallen

Under de senaste 16 åren (räknas från 1995-2011) har vi bara haft några få domar om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Vi har 16 domar från både miljööverdomstolen och vattendomstolen/ eller miljödomstolen. Flest mål av denna kategori avgjordes under 2002, 2003, 2006 och 2007.

Två huvudfrågor har tagits upp till domstolarna. Den första är rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Den andra är tillstånd av verksamhet inom vattentäktområde. Frågan om tillstånd är viktig vid bedömning av om rätten till ersättning föreligger. Har de haft tillstånd tidigare och tillståndet sedan har blivit indraget, föreligger ingen rätt till ersättning. Därför är mål om tillståndsfrågor med i denna redovisning av domarna.

Kärande i målen är både enskilda personer och näringsidkare. Utgångspunkten i målen brukar vara att kärande har mark som ligger inom vattenskyddsområde och med ett beslut om bildande av vattenskyddsområde har möjligheten att använda marken begränsats. Det kan handla om en jordbruksverksamhet som inte kan fortsätta använda bekämpningsmedel som tidigare eller en skogsbruksverksamhet som inte kan fortsätta med sågningsverksamhet som innan. Det kan också vara en privat fastighetsägare som har mark och som efter beslutet om vattenskyddsområde inte kan använda marken på samma sätt som tidigare. De är tvungna att förvara gödsel på ett annat sätt eller kan inte använda bekämpningsmedel på sin mark. De yrkar hos domstol ersättning för inskränkning av markanvändning och det är domstolen som bedömer om rätten till ersättning föreligger.

Vid fråga om tillstånd för fortsatt verksamhet är situationen annorlunda. Ett lantbrukarbolag har drivit verksamhet inom skyddsområde under en tid och söker nu tillstånd för fortsatt verksamhet inom skyddsområdet. Här gör domstolarna en bedömning av om tillstånd kan beviljas utifrån omständigheter i målet för den fortsatta verksamheten.

De rättsfall som redovisas i uppsatsen är de som togs upp i domstolarna. Detta innebär att överenskommelse mellan markägaren och vattenhuvudmannen kanske redan hade skett men misslyckats eller att överenskommelse aldrig hade varit aktuell. Processen började därmed i domstolen.

Nio mål i miljööverdomstolen och sju mål från tidigare vattendomstolen eller mark- och miljödomstolen redovisas i uppsatsen. I dessa mål är både fastighetsägare och lantbruksbolaget klagande. Motparten kan vara länsstyrelsen eller kommunen. I något mål är det kommunen som är klagande.

Lagstöd för rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde är framför allt de gamla reglerna 19 kap. 7 § i VL som nu har ersatts av 31 kap. 4 § 1st 5p MB och det är därför av synnerlig betydelse att undersöka hur domstolarna har tillämpat ersättningsreglerna i dessa mål. Lagstöd för frågan om rättegångskostnad är 20 kap. 3 § VL eller 25 kap. 6 § MB. De domar som redovisas kan sammanställas i följande tabeller:

Tabell 1: Sammanställning av domar från miljööverdomstolen

Målnummer	Lagrum	Ersättning el. Tillstånd	Anmärkning
MÖD 2002:38 (M 4902-00)	19 kap. 7§ VL	Ingen ersättning utgår	Aktsamhetsregel+ intresseavvägning
MÖD 2002:55 (M 9536-99)	19 kap. 7 § VL	Ingen ersättning utgår	Skälig aktsamhet och pågående markanvändning försvåras avsevärt
MÖD 2003:51	19 kap. 7 § VL	Ja	Pågående markanvändning försvåras avsevärt
MÖD 2003:75 (M 19-02)	19 kap. 7 § VL	Ingen ersättning utgår	- Pågående markanvändning försvåras avsevärt - Skiljaktig mening avseende rättegångskostnader
- MÖD 2006:40 - MÖD 2006:27 - MÖD 2010:22		Avslag Avslag Bifall	- Befintlig verksamhet/ Ny verksamhet? - Avvägning mellan att skydda vatten och att skydda grustäkt
MÖD 2007:51 (M 9434-06)	31 kap. 4§ MB	Ingen ersättning utgår	Inge ersättning för begränsad användning av bekämpningsmedel
MÖD 2011:4 (M 2888:10)	31 kap. 4 § MB		Beslut om inrättande och avgränsning av vattenskyddsområde samt beslut om eventuella inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området är sådana frågor som ska prövas och överklagas i särskild ordning

Tabell 2: Sammanställning av domar från vattendomstolen eller mark- och miljödomstolen

Målnummer	Lagrum	Ersättning	Anmärkning
VS 1/95	9 kap. och 19 kap. 7§ VL	Ja	- Har skadan uppstått pga av intrång? - Pågående markanvändning avsevärt försvårad
M188-99	9 kap. och 19 kap. VL	Ja	- Pågående markanvändning avsevärt försvårad. - Beräkning av ersättning
M 395 -99	19 kap. 7 § VL	Ja	Pågående markanvändning försvåras avsevärt
M1690-06	31 kap. 4 § MB	Ja	- Pågående markanvändning och ersättning för ”annan skada” - Toleransavdrag
M 2321-07	31 kap. 4 § MB	Ja	Intrångsersättning och toleransavdraget

M 3468-09	31 kap. 4 § MB	Ingen ersättning utgår	- Inskränkning av användning av mark. - Beräkning av ersättning enligt 4 § 1 Expr. L
M 2922-11	MB	Avslag	Prövning av ansökan om bergvärmesanläggning

4.2 Om legala förutsättningar för att ersättningen ska utgå

4.2.1 Pågående markanvändning försvåras avsevärt

I den tidigare regeln i 19 kap. 7 § VL och i nuvarande regeln i 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB krävdes/krävs det att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras för att ersättning ska utgå.⁹¹ Miljööverdomstolen och mark- och miljödomstolen (och motsvarande) har följt rekvisiten i 31 kap. 4 § MB. Ingen ersättning utgår om det inte kan bevisas att pågående markanvändning avsevärt har försvårats. Redovisningen börjar med rättspraxis från miljööverdomstolen, sedan domar från mark- och miljödomstolen eller vattendomstolen.

4.2.1.1 Mål i miljööverdomstolen

I mål **MÖD 2002:55**, mål nummer **M 9536 - 99**⁹² (*Västerviksmålet*) har länsstyrelsen i Kalmar län, på ansökan av Västerviks kommun, genom beslut den 24 oktober 1997 fastställt skyddsområde med skyddsföreskrifter för Blackstad vattentäkt, Västerviks kommun. Den av bolaget ägda fastigheten Västervik Blackstads Klockargård 1:24 ligger inom det av länsstyrelsen fastställda skyddsområdet. De för skyddsområdet fastställda skyddsföreskrifterna innebär bland annat följande: För vattnet skadliga ämnen såsom petroleumprodukter, tjälprodukter, bekämpningsmedel etc. får inte förvaras, transporteras eller hanteras på sådant sätt att risk kan uppkomma för förorening av yt- eller grundvatten. Förvaringstankar m.m. ska vara utrustade eller placerade så att hela den lagrade volymen vid läckage säkert kan förhindras att tränga ner i marken, att risken för skador på förvaringsanordningarna är obetydlig samt att läckage och spill snabbt kan upptäckas. Hantering och lagring av petroleumprodukter, för annat ändamål än bostadsfastighets oljeförsörjning, får inte ske utan tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Bolaget yrkade hos miljödomstolen att kommunen skulle förpliktas inlösa fastigheten Blackstads Klockargård 1:24 till sitt fulla värde i oskadat skick med 200 000 kr jämte ränta eller, i andra hand, att utge ersättning till bolaget med 140 000 kr jämte ränta. Som grund anfördes att fastighetens användningsmöjligheter inskränkts genom de skyddsbestämmelser för grundvattentäkt som Länsstyrelsen i Kalmar län meddelat den 24 oktober 1997 och att därigenom synnerligt men uppkommit. Kommunen har invänt att skyddsföreskrifterna är av den arten att bolaget är skyldigt att utan ersättning tåla denna inskränkning i markanvändningen.

Miljödomstolen började med begreppet ”pågående markanvändning” i den mening som avses i 19 kap. 7 § första stycket VL. I begreppet ”*pågående markanvändning*” bör inräknas vad markägaren enligt planbestämmelser, bygglov eller tillståndsbeslut enligt naturvårdslagen får använda marken till, under förutsättning att ändringen i markens användning framstår som aktuell. Ersättningsrätt får anses föreligga om föreskrifterna medför att befintliga upplag av oljor eller kemikalier eller andra anordningar, som finns när föreskrifterna meddelas, måste avlägsnas.

För ersättningsrätt krävs dessutom att den pågående markanvändningen *avsevärt försvåras*. Det betyder att ersättningsrätt inte behöver föreligga i alla fall då en föreskrift kan anses gå utöver aktsamhetsreglerna i 19 kap. 1 § första stycket, vattenlagen. I det aktuella rättsfallet finns inte några planbestämmelser för området där fastigheten ligger och det är inte ansökt om bygglov eller annat

⁹¹ Se del 3.2.1.

⁹² Miljööverdomstolen MÖDs dom den 12 september 2002, M 9536/99.

särskilt tillstånd för fastighetens användning. Någon avgörande ändring av hur fastigheten för närvarande används är således inte aktuell. De införda skyddsföreskrifterna har inte heller inneburit att några befintliga anordningar har tagits bort eller att användningssättet ändrats. Eftersom det inte är fråga om någon aktuell avgörande ändring av hur fastigheten för närvarande används, så ska ersättningen bedömas till följd av hinder i faktiskt pågående markanvändning. Fastigheten används sedan flera år som upplags- och uppställningsplats. Den användningen omfattas sålunda av begreppet pågående markanvändning i detta fall. Den omständigheten att avsikten varit, sedan avstyckning skett 1991, att sälja fastigheten för industriellt ändamål ändrar inte bedömningen av vad som ska omfattas av begreppet pågående markanvändning. Inte heller utgör själva avstyckningsbeslutet och den påföljande ändringen i fastighetstaxeringen utgångspunkt för att bestämma innehållet i begreppet annorlunda. Bolaget har inte påstått att synnerligt men uppkommer vid den faktiskt pågående markanvändningen av fastigheten eller att den användningen avsevärt försvåras. Bolagets talan ska därför ogillas.

Bolaget överklagade miljödomstolens beslut till miljööverdomstolen. I miljööverdomstolen prövas kommunens invändning att en eventuell skada inte är ersättningsgill av det skälet att länsstyrelsens föreskrifter inte sträcker sig längre än vad som redan följer av den allmänna aktsamhetsreglerna i 19 kap. 1 § 1 st VL. Miljööverdomstolen kom fram till att aktsamhetsreglernas *innebörd bör vara det normala skyddsbehovet för vattentillgångar*. Enligt Miljööverdomstolens mening kan de i målet aktuella föreskrifterna inte sägas vara mer ingripande än vad som normalt krävs för att skydda en vattentillgång. Föreskrifterna kan därför inte anses gå utöver vad som motsvarar skälig aktsamhet till skydd för vattentäkter av ifrågavarande slag. Bolaget har därför varit skyldigt att utan ersättning tåla denna inskränkning i markanvändningen redan på grund av aktsamhetsreglerna i 19 kap. 1 § 1 st VL. Miljööverdomstolen finner redan av detta skäl att länsstyrelsens föreskrifter inte kan anses ha medfört att den pågående markanvändningen avsevärt försvårats eller att synnerligt men uppkommit vid användningen av fastigheten. Miljööverdomstolen fastställer miljödomstolens beslut.

I mål **MÖD 2003:75, mål M 19 - 02 (Sorsele kommun)** var frågan om avsevärt försvårande av pågående markanvändning också prövad. Målet berör ersättning enligt 19 kap. 7 § VL. Tre fastighetsägare (som hädanefter kallas för DG m.fl.) yrkar ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning genom att de är tvungna att bygga en ny maskinhall för förvaring av bland annat fulltankade skotrar för uthyrning. I första instans bifalls käromålet. I miljööverdomstolen yrkar parterna bifall till sin talan och yrkar även att kommunen ska ersätta deras rättegångskostnader i miljööverdomstolen. Sorsele kommun bestrider yrkandet.

Enligt bestämmelserna i 6 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska 19 kap. 7§ VL tillämpas i målet eftersom talan väckts före miljöbalkens ikraftträdande.

Frågan i målet är om de meddelade föreskrifterna till skydd för grundvattentakten medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras för fastighetsägarna.

Klagande DG m.fl. har som stöd för att pågående markanvändning avsevärt försvåras gjort gällande att de måste bygga en ny maskinhall för förvaring av bl.a. skotrar som de har för uthyrning för att uppfylla kraven i 2 § i föreskrifterna. Skotrarna måste, enligt klagande, under sommartid förvaras med full tank och den befintliga byggnadens skick är bristfälligt. Kommunens inställning, som tillsynsmyndighet, är att förvaringen av fordon i befintligt förråd är tillåten och att fordonen får innehålla de mängder olja och bränsle som krävs för att skydda maskinerna under förvaringen. Länsstyrelsen har i ett meddelande den 30 maj 2000 till kommunen givit uttryck för samma inställning. Domstolen kommer fram till att DG därmed inte har visat att föreskriften i § 2 skyddsbestämmelserna är mer ingripande än vad det på grund av aktsamhetsreglerna i 19 kap. 1 § VL är skyldiga att tåla utan ersättning.

När det gäller förvaring av saltblandad sand och täkt för husbehov är DGs m.fl. egen inställning att skyddsföreskrifterna i den delen medför ett smärre intrång. Det är därigenom klart att skyddsföreskrifterna inte heller i detta hänseende avsevärt försvårar pågående markanvändning. DGs m.fl. talan om ersättning utöver medgivet belopp ska därför som miljödomstolen funnit avslås blir miljööverdomstolens slutsats.

I ett annat mål, **MÖD 2003:51**, mål nummer **M 1470 - 02 (Uppsala kommun)** har bedömning om pågående markanvändning också prövats.

Målet handlar om en grustäkt som bedrevs med stöd av tillstånd enligt naturvårdslagen. Grustäkten kom efter ett beslut om inrättande av vattenskyddsområde att hamna inom den i beslutet föreskrivna yttre skyddszonen. Tillståndshavaren begärde ersättning av kommunen med hänvisning till att pågående markanvändning avsevärt försvårats avseende brytning såväl över som under grundvattennivån.

Domstolen kom fram till att marken anses ha varit använd för såväl uttag över som under vattennivå. Eftersom hela grusuttaget utgör en och samma markanvändning anser Miljööverdomstolen att frågan om användningen har avsevärt försvårats ska bedömas mot bakgrund av täktverksamheten i dess helhet. Hela denna verksamhet har alltså omfattats av tillståndet enligt 18 § naturvårdslagen.

Miljööverdomstolen konstaterar att det bland annat genom skrifterna från länsstyrelsen kan ha framstått som oklart för samfällighetens företrädare om ytterligare uttag fick göras på denna nivå. Rent rättsligt har dock vattenskyddsföreskrifterna inte utgjort något hinder mot uttag och de har därmed inte gjort det nödvändigt för samfälligheten att avstå från sådant uttag. Samfälligheten har beträffande volymerna över vattennivå inte förmått visa att det har uppkommit någon skada som kommunen har att svara för.

Den skada som kan hänföras till volymerna under vattennivå, vilka samfälligheten på grund av vattenskyddsföreskrifterna blivit förhindrad att utvinna, måste bedömas med tillämpning av bevislätnadsregeln i 35 kap. 5 § rättegångsbalken. Miljööverdomstolen kom fram till att vattenskyddsföreskrifterna helt hade omöjliggjort uttag vilket orsakat skada för tillståndshavaren med ett snittpris som har beräknats med beaktande av en oförändrad exploateringstakt, det tidigare faktiskt utgående arrendepriiset, extrakostnader för undervattensbrytning samt sedvanliga diskonterings- och uppräkningsfaktorer. Miljööverdomstolen anser att den skada som orsakats av samfälligheten avseende brytning under vattennivå får uppskattas till 2 000 000 kr. Skadan uppskattades till ett högre belopp än vad den gjorde i miljödomstolen.

Miljööverdomstolen konstaterar sammanfattningsvis att vattenskyddsföreskrifterna hindrat uttag av grus i sådan mängd att samfälligheten därigenom orsakats en skada som uppskattats till angivet belopp. Skadan är främst med hänsyn till sin storlek så kvalificerad att den är ersättningsgill. Kommunen är därför skyldig att ersätta samfälligheten denna skada.

4.2.1.2 Mål i miljödomstolen

I mål **M 188 - 99** och **M 1690 - 06** i miljödomstolen har frågan om pågående markanvändning prövats. Innan de två målen redovisas här är det värt att undersöka hur den gamla vattendomstolen dömde när det gäller ersättning på grund av försvårande av pågående markanvändning. Ett mål från vattendomstolen, mål nummer **VS 1/95** handlar om detta, alltså intrångsersättning på grund av vattenskyddsföreskrifter för grundvattentäkt.

I mål **VS 1/95 (Kittedgården)** yrkar fastighetsägarna till jordbruksfastigheten Alvesta Hunna 2:25 (Kittedgården) ersättning för intrång som försvårar användning av fastigheten enligt reglerna i 9 kap. 7 § VL. Som grund för sitt yrkande hänvisar de till föreskrifter som meddelades av länsstyrelsen den 28 mars 1994 avseende skyddsområde för vattentäkten för Torna samhälle, ett samhälle som ligger söder om fastigheten Kittedgården. Skyddsområdet är indelat i en brunnszon samt inre och yttre skyddszon. Delar av Kittedgården ligger inom den inre skyddszonen. I bestämmelser för denna zon stadgas under 3c §, jordbruk och skogsbruk att ”hantering och lagring av ensilage, växtnäringssämnen, bekämpningsmedel och träskyddsmedel samt permanenta upplag av bark och timmer får ej förekomma”. De här föreskrifterna anses enligt markägarna medföra försvårad markanvändning då de förlorade 2,7 ha spridningsareal för sin kogödsel och de således inte är garanterade areal för sin verksamhet. De tvingades härigenom att minska antalet mjölkkor med tre. Produktionsförmågan i rörelsen minskar därmed. Dessutom förlorar marken inom skyddsområdet sitt kommersiella värde eftersom den inte kan brukas på samma sätt som åkermark, inte kan gödslas och att ogräsbekämpning inte kan ske, varigenom dess produktionsförmåga minskar från åker till så småningom dålig betesmark. De yrkar ersättning med 495 000 kr vilket bestrids av kommunen.

Enligt vattendomstolens domskäl, är det ostridigt i målet att det föreligger hinder att utnyttja mark inom den inre skyddszonen för spridning av stallgödsel, handelsgödsel, ogräsbekämpningsmedel etc. samt att den mark inom kärandenas fastigheter som berörs härav har en areal om 2,7 ha. Eftersom det handlar om en tillståndspliktig verksamhet behöver de inte tåla ytterligare inskränkningar i sin verksamhet på grund av vattenskyddsbestämmelser.

Vattendomstolen finner att de 2,7 ha av fastigheten som ligger inom den inre zonen får en betydligt lägre avkastningsförmåga än tidigare på grund av gödslings och bekämpningsmedelsförbudet. Att ägarna inte kan använda denna mark för spridning av gödsel innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras genom nämnda förbud och övriga restriktioner i vattenskyddsbestämmelserna. Kommunen är då i princip ersättningskyldig enligt 19 kap. 7§ VL.

Det är också utrett att ingen företagsskada har inträtt på grund av de nämnda restriktionerna. Fastighetsägarna har hela tiden haft tillgång till tillräcklig arrendemark för att kunna skaffa foder till det antal djur som får finnas i stallet och för att sprida ut gödseln från djuren. Det är också osannolikt att kärandena inte kan kontinuerligt arrendera de 1-2 ha som behövs utöver arealen på den ägda marken för att kunna hålla djur i den omfattning som de gör för närvarande. Det är därför inte styrkt att skada på grund av den försvårande användning av de angivna 2,7 ha mark eller eljest på grund av intrång i näring kommer att uppstå i framtiden. Vid sådana förhållanden kan yrkandet avseende minskad produktionsförmåga inte vinna bifall.

Angående markens värde tycker domstolen att värdet på de angivna 2,7 ha åkermark har sjunkit med 2/3 eller 10 000 kr/ha är något högt tilltaget men godtar det som en ungefärlig beräkning. Med beaktande av indexutvecklingen finner domstolen det skäligt att räkna upp ersättning från omkring 27 000 (2,7 ha x 10 000kr) till 40 000 kr. På grund av vad nu anförts ska kommunen betala intrångsersättning med 40 000 kr.

Miljödostolen har också dömt två mål om hur pågående markanvändning kan vara grund för rätten till ersättning. I **M 188 - 99** har Länsstyrelsen fastställt skyddsområde och skyddsföreskrifter för Sverkersbyns yt-vattentäkt efter ansökan från **Melleruds kommun**. Beslutet fattades den 16 februari 1996. Skyddsområdet indelas i en inre och en yttre skyddszon. De tre fastighetsägarna makarna K., makarna R. och R.L. har yrkat ersättning på grund av föreskrifterna.

Miljödostolen börjar med att konstatera att talan i målet är väckt före ikraftträdandet av MB. Vid bestämmande av ersättning på grund av förordnade av vattenskyddsområde ska därför

bestämmelserna i 9 kap. och 19 kap. VL tillämpas.

Förutsättning för att ersättning ska bli aktuell är att om det handlar om pågående markanvändning som avsevärt försvårats på grund av föreskrifter. Ersättning ska motsvara den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom meddelade föreskrifter. Uppkommer i övrigt annan skada för fastighetsägaren ska även den skadan ersättas.

Om förvaring av stallgödsel: Det är ostridigt att fastigheternas marknadsvärde påverkas på grund av föreskrifterna. Däremot är det tvistigt hur stor omfattning kostnaderna för iordningställande av godtagbara förvaringsplatser påverkar fastigheternas marknadsvärde. Kommunen gör olika antagande avseende varje fastighet för att få fram en intrångsersättning för varje fastighet.

Om förvaring av brandfarlig vätska:

- ⤴ Angående makarna K.: då det är oklart vilka kostnader som drabbat makarna K. på grund av föreskrifterna finner domstolen det skäligt att bedöma skadan utifrån den påverkan på fastighetens marknadsvärde som föreskrifterna haft. Med hänsyn till att fastigheten är bebyggd med en stor modern maskinhall får det antas att genomslaget på fastighetens marknadsvärde är betydande. Föreskrifterna bedöms påverka fastighetens marknadsvärde med 8000 kr.
- ⤴ Angående makarna L.: domstolen uppskattar efter en skälighetsbedömning att föreskriften påverkat fastighetens marknadsvärde med 4000 kr.
- ⤴ Angående R.L: Eftersom fastigheten ligger i omedelbar närhet av gränsen för det yttre skyddsområdet torde det därför vara möjligt att utan olägenhet placera en farmatank utanför skyddsområdet. Fastighetens marknadsvärde bedöms inte påverkas av föreskriften i fråga.

Angående bedömning av frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras tillämpar domstolen regler i 19 kap. 7 VL där det stadgas att vissa tidigare inskränkningar i befogenheterna att använda en fastighet ska beaktas när man bedömer om en ny inskränkning medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Med hänsyn härtill bör de sammantagna effekterna av länsstyrelsens förordnade beaktas vid bedömningen av om en särskild punkt i förordnandet medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Angående spridning av kemikalier och gödsel: Det saknas möjlighet att med hjälp av ortprisundersökning beräkna hur fastigheternas marknadsvärde påverkas av det vägrade medgivandet av att sprida gödsel på delar av fastigheter. Beräkningarna får istället grunda sig på en marknadsvärdeanpassad avkastningsvärdering. Särskild hänsyn får tas till fastigheternas förutsättningar för jordbruk och boende.

På grund av att utredningen i målet visar att åkermarksvärdet vid värdepunkterna för ifrågakvarande fastighet uppgick till 15 000 kr per ha, tycker domstolen att fastigheternas marknadsvärde minskar med ett belopp motsvarande 10 000 kr per ha berörd åker. Eftersom det inte är realistiskt att anta att de små och splittrade delarna av berörda åkerfält som ligger längre än 100 m från sjön kan komma att brukas på annat sätt än huvuddelen av fälten bör fältens totala arealer ligga till grund för beräkningen av fastigheternas marknadsvärdeminskning. Kommunen ska därför betala intrångsersättning för berörd åkermark med respektive 26 000 kr, 8000 kr och 35 000 kr.

Vid värdepunkten har makarna K. större delen av sitt markinnehav utarrenderat. Det kan inte anses visat att det uppkommer anpassningskostnader för makarna K.. Deras yrkande om annan ersättning ska därför inte bifallas.

I mål **M 1690:06 (Färjelanda målet)** har grundvattentäkt i samhället Högsäter sedan 1986 omfattats av förordnanden om vattenskyddsområde med skyddsföreskrifter. Under § 2d i föreskriften som meddelades av länsstyrelsen föreskrevs att ”naturgödsel och andra gödningsmedel samt djurbekämpnings- och växt – utrotningsmedel får användas i den omfattning, som erfordras för normalt nyttjande av jordbruks- och skogsfastigheter”. 1986 års beslut är numera ersatt med ett nytt beslut om skyddsområde med föreskrifter, daterat 15 juni 2005. I det nya beslutet har området uppdelats i en vattentäktzon (brunnsområde) samt en primär och en sekundär skyddszon. I skyddsföreskrifterna stadgas bland annat under 3 § förbud mot att hantera bekämpningsmedel inom både den primära och sekundära skyddszonen. Beslutet vann laga kraft den 7 juli 2005.

A.L. äger en lantbruksfastighet Högsäter Prästgård 1:1 som gränsar till täktfastigheten 1:72. Högsäter Prästgård 1:1 omfattar 197 ha, varav 78 ha åkermark. På fastigheten bedrivs i huvudsak spannmålsodling.

A.L. har yrkat hos domstolen att förplikta kommunen att till henne betala 401 850 kr för intrångsersättning på grund av att föreskrifterna avsevärt har försvårat hennes pågående markanvändning. Yrkandet beräknas med utgångspunkt från en merkostnad till följd av förbudet uppgående till 1 249 kr per ha och år, jämte ränta.

Kommunen har bestritt yrkandet men vitsordat det beräknade merkostnadsbeloppet 1 249 kr per år och ha.

De tidigare vattenskyddsföreskrifterna hindrade inte hantering av bekämpningsmedel i normal omfattning inom dåvarande skyddsområde. Sedan i slutet av 1990-talet gäller ett generellt tillståndskrav för spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden. Fram till dess att de nya föreskrifterna kom 2005 har A.L. också ansökt om och beviljats tillstånd att sprida bekämpningsmedel, dock inte inom skyddsområdet väster om väg 172. Fält 29 A inom den primära skyddszonen och del av fält 8A inom den sekundära skyddszonen ligger båda väster om vägen och omfattades sålunda inte av det tillstånd att sprida bekämpningsmedel som A.L. beviljades. Detta innebär att sedan den generella tillståndsplikten för spridning av bekämpningsmedel infördes i slutet av 1990-talet har spridning av sådana medel inte förekommit inom områdena 29 A och 8A. Förbudet 2005 att sprida bekämpningsmedel inom skyddszonerna har sålunda inte medfört att pågående markanvändning inom dessa båda områden avsevärt försvårats. A. Ls talan som gäller för områdena 29 A och 8A kan därför inte vinna bifall.

Angående de återstående fälten som ligger inom den sekundära skyddszonen: Frågan är om förbud mot spridning av bekämpningsmedel inom dessa områden går utöver de förpliktelser som en fastighetsägare ändå är skyldig att iaktta. För det fall den inskränkning som förbudet medför inte kan anses gå längre än vad som följer av exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i MB utgår inte ersättning enligt 31 kap. MB. I annat fall, om inskränkningen går längre än vad fastighetsägaren ändå måste tåla, kan ersättning bli aktuell.

I detta fall har A.L. sedan i slutet av 1990-talet bedrivit verksamhet med bekämpningsmedel inom de återstående områdena med stöd av årliga spridningstillstånd. Markanvändningen får anses laglig.

När det gäller fråga om *pågående markanvändning avsevärt försvåras* ska bedömningen i och för sig göras för varje berörd del av fastigheten och för de delar där kvalifikationsgränsen, det vill säga gränsen för de inskränkningar som får tålas utan ersättning, inte uppnås ska inte heller ersättning betalas ut. Det handlar dock om likartad verksamhet på de här brukningsfälten och de kan antas ha drabbats i likartad mån av den inskränkning som förbudet att hantera bekämpningsmedel medför varför de berörda delarna enligt domstolens mening kan bedömas som en behandlingsenhet.

De skärpta kraven på en verksamhetsutövare som MB och särskilt balkens hänsynsregler medfört kan antas ha medfört att gränsen för vad som ska anses vara avsevärt försvårande av markanvändning har förskjutits i förhållande till vad som gällde enligt äldre lagstiftning. Det samma kan antas gälla om ny kunskap medför ytterligare skärpning av hänsynskraven. När länsstyrelsen har meddelat föreskrifter, har den, vid sin avvägning mellan fastighetens behov av bekämpningsmedlet och vattentäktens värde, funnit att det lämpligare är att helt förbjuda användning av sådana medel inom hela skyddsområdet än att avgränsa förbudet. Detta går längre än vad Naturvårdsverkets allmänna råd om vattenskyddsområde gör eftersom råden inte utesluter att tillstånd att hantera bekämpningsmedel inom en sekundär skyddszon kan lämnas. Förbudet i 3 § i föreskrifterna innebär en inskränkning av rätten att förfoga över nu berörd del av fastigheten som går utöver vad som ändå gäller enligt reglerna i MB. Om det beräknade merkostnadsbeloppet råder inte tvist. Årsskadan kan därmed räknas till 13 302 kr.

Värdepunkten i detta mål som nämnts ovan är dagen när beslutet om skyddsområde med föreskrifter vann laga kraft. Ersättning ska räknas upp med konsumentindex från juli 2005 till senast kända index. Från ersättning ska avräknas vad A.L. är skyldig att tåla utan ersättning, vilket kan bestämmas till 5 000 kr.

4.2.2 Lagenlig markanvändning

Vid tillämpning av ersättningsregler i 31 kap. 4 § MB har domstolarna tagit hänsyn till hänsynsregler i 2 kap. MB. Om meddelade föreskrifter inte går längre än hänsynsregler utgår ingen ersättning. En verksamhetsutövare måste iaktta försiktighetsmått och hänsynsregler först innan ersättning kan utgå. I några rättsfall, framför allt i **MÖD 2002:55** och **MÖD 2003:75** som redovisats ovan har domstolen kommit fram till att ersättning inte kan utgå på grund av att skyddsföreskrifter anses motsvara allmän aktsamhet.⁹³ Aktsamhetsreglers innebörd bör vara det normala skyddsbehovet för vattentillgångar.

Även i mål **MÖD 2002:38**, **mål nummer M 4902 - 00 (Lessebo kommun)** bedömde miljööverdomstolen att skyddsföreskrifter inte går längre än vad som utgör det normala skyddsbehovet för vattentäkter och som därför bör ingå i aktsamhetsreglerna.

I detta mål ligger den aktuella täktverksamhet inom den av länsstyrelsen fastställda s.k. inre skyddszonen, vilket innebär förbud mot täkt djupare än tre meter över högsta grundvattennivå. Verksamhetsutövare vill därmed få samma ersättning som de fick av kommunen tidigare på grund av beslutet. Lessebo kommun bestred yrkandet och tyckte att ersättning som utgick för förlust av kommersiell täkt var så stor att den måste omfatta även de försumbara ersättningar som förlust av husbehovstäkt medför. Verksamhetsutövaren bör inte bli ersatt för samma restriktion två gånger för det aktuella området.

Enligt miljööverdomstolens bedömning är alla som vill bedriva verksamhet eller utföra sådana åtgärder i vatten eller på land som kan skada vattentillgången skyldiga att vidta de anordningar, tåla de begränsningar av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa skadan (19 kap. 1§ VL). Vid bedömning av vad som utgör *skäligen aktsamhet* ska man i princip inte ta hänsyn till den ekonomiska verkan ett uppställt krav får för fastighetsägaren. Det avgörande för aktsamhetsreglernas närmare innebörd i det enskilda fallet vara *det normala skyddsbehovet för grundvattentillgångar*. De krav som aktsamhetsreglerna uppställer till skydd för vattentillgången ger av naturliga skäl upphov till mer eller mindre långtgående inskränkningar i tillåten markanvändning beroende på bland annat avståndet till vattentäkten och

93 För mål M 9536-99 se 4.3.2.1

markförhållanden. Domstolen utgick vid bedömningen från vad som kunde utgöra ett normalt skydd utifrån Naturvårdsverkets rekommendationer och allmänna råd. I dessa fall råd om att skyddsföreskrifter bör ange 3 m. över grundvattennivån som största tillåtna grävningdjup inom den inre skyddszonen för vattentäkt. Föreskrifterna var inte mer ingripande än vad som normalt krävs för att skydda vattentillgång. De kan inte anses gå utöver vad som motsvarar skäligen aktsamhet till skydd för vattentäkter av ifrågavarande lag. Fastighetsägarna bedöms därför vara förpliktiga att tåla en sådan inskränkning utan ersättning på grund av aktsamhetsreglerna i 19 kap. 1 § VL.

Ett annat mål, med målnummer M 4900 - 00 handlade om samma fråga, det vill säga ersättningsanspråk mot Lessebo kommun enligt 19 kap. 7 § VL och ska inte redovisas här.

Det har varit en diskussion om vad skulle hända om MBs ersättningsregler skulle ha tillämpats i målen M 4900 - 00 och 4902 - 00.⁹⁴ Aktsamhetsregler fanns tidigare i 19 kap. 1 § VL och motsvarighet till aktsamhetsregler finns nu i MBs allmänna hänsynsregler i 2 kap.. Advokaten Ulf Skorup har i sin diskussion kommit fram till slutsatsen att resultatet bör bli detsamma som vid en tillämpning av VL. Det är inte orimligt att i enlighet med skälighetsregeln 2 kap. 7 § MB att markägaren får begränsa sig genom att upphöra med grusuttagen och skaffa grus på annat sätt. Miljönyttan väger ”utomordentligt tungt”⁹⁵ för annars skulle vattentillgång äventyras.

Vid bedömningen av rätten till ersättning är det dessutom viktigt att göra en avvägning mellan olika intressen. Normalt sett väger miljöintresse mycket tyngre än den enskildes intresse. En del av de ovan nämnda målen har bevisat påståendet.⁹⁶ I följande del redovisas några fall gällande intresseavvägning inom olika områden, bland annat grustäkt och användning av bekämpningsmedel.

4.2.2.1 Vattenintresset större än grustäktsintresset

Två mål om tillstånd för grustäkt har tagits upp till miljööverdomstolen. Ett av dem var Nolbymålet och det andra var Nybroåsenmålet.⁹⁷

I båda målen gäller frågan ansökan om tillstånd till fortsatt grustäktsverksamhet inom vattenskyddsområde. Eftersom dessa två mål är ganska lika ska bara Nolbymålet redovisas här.

Bakgrunden i **Nolbymålet** (MÖD 2006:40) var att skyddsföreskrifter för Nolby vattentäkt fastställdes med stöd av 19 kap. 2 § VL efter ansökan från Sundsvall Vatten AB. Nu gällande vattenskyddsföreskrifter för Nolby vattenskyddsområde fastställdes av länsstyrelsen i oktober 1997. Av föreskrifterna för den yttre skyddszonen framgår bland annat att täktverksamhet och andra schaktningsarbeten inte får ske till lägre nivå än en meter över högsta naturliga grundvattennivå (5e §) och att det, med undantag för befintlig verksamhet, är förbjudet att hantera petroleumprodukter och andra för grund och ytvatten skadliga ämnen (5a och 4a §§). Undantaget för befintlig verksamhet gäller i den mån verksamheten är förenlig med bland annat bestämmelserna i miljöbalken.

Grus och betong AB har ansökt om tillstånd att etablera en grustäkt inom den yttre skyddszonen för Nolby vattentäkt, som är belägen i anslutning till Nedre Ljungan och försörjer för Sundsvall och Timrå kommuner. Länsstyrelsen beslutade att tillstånd skulle ges för den ansökta verksamheten eftersom den inte ansågs som ny etablering, särskilt då täktverksamheten hade varit etablerad i området sedan 1947. Sundsvall Vatten AB och Miljönämnden i Sundsvalls kommun har yrkat hos

⁹⁴ ”Är det lagligt att låta VA-kollektivt betala till lantbrukarna?”, Tidning Svenskt vatten nummer 4, Augusti 2002.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Se bland annat mål MÖD 2002:38.

⁹⁷ Nolbymålet MÖD 2006:40, mål nr M 3074 - 04 och Nybroåsenmålet MÖD 2006:29, mål nr M 7060 - 05.

miljödomstolen att upphäva länsstyrelsens beslut och avslå tillståndsansökan.

Östersunds tingsrätt upphävde länsstyrelsens beslut och avsåg bolagets ansökan om tillstånd att bedriva grustäkt. Bolaget överklagade sedan till miljööverdomstolen där överklagandet avsåg.

När miljödomstolen skulle bedöma verksamhetens förenlighet med vattenskyddsföreskrifterna för Nolby vattentäkt, började domstolen med att undersöka om den sökta verksamheten skulle anses som en ny etablering eller en befintlig verksamhet. Eftersom ansökan avser ett nytt tillstånd att få bedriva grustäkt på tidigare obruten mark måste den betraktas som en ny etablering. Den omständigheten att det tidigare har funnits en fastställd täktplan för området och att Grus och Betong AB tidigare har bedrivit täktverksamhet nära nu aktuell plats medför inte att den ansökta verksamheten kan betraktas som befintlig. Den sökta verksamheten strider således mot skyddsföreskrifterna för Nolby vattentäkt.

Domstolen gör sedan en avvägning mellan behovet av det material som kan utvinnas mot de skador på djur och växtlivet och miljö i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Enligt gällande bestämmelser får tillstånd inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon särskilt skyddsvärd djur eller växtart. Prövningen grundades på hänsynsreglerna i 2 kap. MB och hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. MB. Även portalbestämmelserna i 1 kap. MB betraktades. I riskbedömningen bör, enligt domstolen, särskilt vägas in den betydelse som Nolby täkten har för dricksvattenförsörjning i området. Av utredningen i målet framgår att täkten försörjer ett stort antal hushåll i Njurunda med dricksvatten och att den är reservvattentäkt för Sundsvall stad och Timrå kommun. Vattnet har dessutom så högt kvalitet att det kan distribueras ut till dricksvattennätet utan föregående rening. Det allmänna intresset av att skydda vattentäkten mot yttre påverkan måste med denna bakgrund anses vara synnerligen starkt. Vid en samlad bedömning finner domstolen att behovet av det material som kan utvinnas ur täkten inte kan anses överväga den skada som verksamheten kan befaras orsaka på Nolby vattentäkt och miljön i övrigt. På grund av detta och eftersom verksamheten strider mot vattenskyddsföreskrifterna för Nolby vattentäkt, kan den sökta täktverksamheten inte anses tillåten. Länsstyrelsens beslut ska upphävas och ansökan ska därmed avslås.

Parterna var inte nöjda med domen och överklagade domen till miljööverdomstolen. I miljööverdomstolen anses den avgörande utgångspunkt för målet vara om den sökta verksamheten ska anses som ”ny etablering” eller ”befintlig verksamhet”. Enligt domstolens uppfattning är den verksamhet som avses med Grus och betongs ansökan, oavsett om ansökan avser tidigare tillståndsgivet men inte utbrutet material, fördjupning eller utvidgning av tidigare täktområde eller brytning i helt nytt område - att anses som en ny verksamhet vid tillämpning av miljöbalken och därmed vid tillämpning av 4 a § och 5 a § skyddsföreskrifterna för Nolby vattentäkt. Eftersom verksamhetens ansökan avser står i strid med dessa föreskrifter kan överklagandet inte bifallas.

Efter den bedömningen gör domstolen en avvägning mellan värdet av rent dricksvatten samt behovet av att skydda grundvattenförande geologiska formationer och behovet av naturgrus för de ändamål som Grus och Betong AB angett. Domstolen anser att intresset av att skydda det tidigare intresset väger betydligt tyngre och ska därför ges företräde. På dessa grunder ska Grus och Betongs överklagande avslås.

Två frågor har lyfts upp i Nolbymålet och Nybroåsenmålet:

- ▲ Hur väger man intresset av att ta grus av hög kvalitet mot intresset av att bevara området för nutida eller framtida vattenförsörjning?
- ▲ Vad är befintlig verksamhet och vad är ny verksamhet när det gäller täkter?

När det gäller intresseavvägning, har intresset av att skydda vattenförekomster ökat under den senaste tiden. Även i EU:s ramdirektiv har detta betonats. I Miljökvalitetsmålet nämns också att

naturgrus får nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet samt att naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur och kulturlandskapet bevaras. Detta innebär att vid uttag av grus ska man se till att skydda vattenförekomster.

Ett gemensamt problem i dessa två mål var att de aktuella grusförekomsterna inte har ansetts vara av riksintresse, trots att det var starkt argument att grustäkterna skulle ses som riksintresse. Sveriges Geografiska Utredningar SGU nämnde ingenting om detta i sitt yttrande. Frågan har också nämnts i SOU 2000:52 av miljömålskommittén, där det nämns att miljöbalken borde ändras så att såväl grundvattenförekomster som ytvattenförekomster skulle pekats ut som av riksintresse. Detta leder till att idag har oddsen för att få tillstånd till täkt av grus minskats betydligt på grund av ställningstagande och allmänt planeringsunderlag som inte direkt kopplas till miljöbalken.

I båda målen har det varit diskussion kring reglerna i 9 kap. 6 a § MB om behovsprövning. Miljööverdomstolen lämnar, med hänvisning till MBs förarbeten, tydliga riktlinjer för tolkning och det är helt klart enligt avgörandena att prövningen sker genom en avvägning mellan det enskilda eller allmänna intresset av att exploatera och de motstående intressen som kan finnas. Väger motstående intresset över då gäller bestämmelsen i 9 kap. 6 a § MB. Man behöver då inte gå in i stoppregeln i 2 kap. 9 § MB för att pröva om markanvändningen uppfyller kravet på ”olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön”. Avvägningsreglerna innebär att behovet av material i varje enskilt fall måste vara större än den skada som täkten kan befaras orsaka. I Nolbymålet godtog domstolen att behovet av grus inte kunde täckas av annan täkt i närområdet. I Nybroåsenmålet påpekade domstolen att det var tänkbart att materialbehovet kunde ersättas genom andra täkter i regionen. I båda målen var riskerna för vattenförsörjningen stora och domstolen lade fram ett långsiktigt perspektiv avseende risk och behovsfrågor. Även idag kan behovet vara begränsat eller obefintligt att nyttja en grusås för infiltration av vatten för dricksvattenförsörjning. I båda fallen kom miljööverdomstolen fram till att intresset att behålla områdena för dricksvattenutvinning var betydligt starkare än intresset av grustäkt.

I motsats till Nolbymålet och Nybroåsenmålet, fann miljööverdomstolen mål MÖD 2010:22 angående Sävstaholmstäkten,⁹⁸ att det för närvarande inte var möjligt att ersätta den ur täkten utvunna specialsanden med annat material. Domstolen menade vidare att fortsatt verksamhet kunde bedrivas utan risk för påverkan på grundvattenförsörjning och förlängde därför tillståndet i 10 år. Den låga risken för skada avseende vattenförsörjningen var grunden för förlängning av tillståndet.

Angående bedömningen av huruvida det gäller en ny eller en befintlig verksamhet, uttalar miljööverdomstolen kategoriskt i dessa mål att den tidigare driften inte spelar någon roll för hur frågorna ska bedömas. Så fort ett tillstånd har löpt ut är det frågan om en ny verksamhet enligt MB, oavsett om ansökan avser tidigare tillståndsgivet men inte utbrutet material, fördjupning eller utvidgning. I Nolbymålet kom domstolen fram till att verksamheten stred mot de skyddsföreskrifter som gällde för täkten. I Nybroåsenmålet stred, enligt domstolens bedömning, verksamheten inte mot vattenskyddsföreskrifterna men eftersom intresset att skydda vattenförsörjningen var starkare än intresset av grustäkt, fick de inte tillstånd för verksamheten.

4.2.2.2 Ingen ersättning för begränsad användning av bekämpningsmedel

Frågan om användning av bekämpningsmedel har kommit upp i olika mål, bland annat i M 1690 - 06 och M 188 - 99 som redovisats ovan men även i **Helsingborgsmålet**, mål **MÖD 2007:51**.⁹⁹

⁹⁸ Mål MÖD 2010:22, mål nummer M 5973-09.

⁹⁹ Mål i Miljööverdomstolen MÖD 2007:51, mål nr M 9434-06.

I Helsingborgsmålet driver HB Gösta och Henry Nilsson (hädanefter kallas för HB Gösta) jordbruk på fastigheterna i Helsingborgs kommun. Handelsbolaget arrenderar fastigheterna av syskonen L, Å och C. Nilsson. Fastigheterna är belägna inom vattenskyddsområde för Örbys kommunala vattentäkt.

Nu gällande skyddsföreskrifter för området fastställdes av länsstyrelsen 17 oktober 1996. Beslutet överklagades men vann den 9 februari 2000 laga kraft då regeringsrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. I föreskrifterna finns inget direkt förbud mot spridande av bekämpningsmedel. Enligt Naturvårdsföreskrifter SNFS 1997:2 krävs dock tillstånd för användning av bekämpningsmedel. Handelsbolaget har årligen sökt tillstånd för spridning av bekämpningsmedel och har i olika utsträckning fått vidkända restriktioner i möjligheterna att använda bekämpningsmedel på den aktuella jordbruksmarken. HB Gösta yrkar nu att Helsingborgs stad ersätter bolaget med 50 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen men Helsingborgs stad bestrider käromålet.

Domstolen börjar först med att undersöka om det föreligger ersättningsskyldighet för Helsingborgs stad för den uppkomna skadan på fastigheten i Örby. Inom det inre vattenskyddsområdet finns det föreskrifter om förbud mot hantering av bekämpningsmedel på mark som ägs av Helsingborgs stad. Just i Örbyområdet finns dock inte något förbud eller någon annan inskränkning avseende användning av bekämpningsmedel. Enligt 14 § Naturvårdsverks föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNFS 1997:2) råder förbud mot spridning av bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt, om inte den kommunala nämnden givit tillstånd till spridningen.

Miljödomstolen konstaterar att miljönämndens beslut är fattat med stöd av 14 § i SNFS 1997:2 och att beslutet har sin grund i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Någon rättslig koppling mellan denna bestämmelse och ersättningsbestämmelserna i 31 kap. MB som skulle kunna medföra ersättning finns inte. Det saknas därför förutsättningar för ersättningsrätt.

Kärande gör nu även gällande att ersättningsrätt föreligger enligt bestämmelser i 2 kap. 18 § RF. Miljödomstolen konstaterar att bestämmelserna i RF uttryckligen anger att ersättning ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Att på annat sätt pröva frågan om ersättning medger bestämmelsen inte. Domstolen kan därför inte göra en prövning av ersättning enligt kärandens åberopade grund. Miljödomstolen finner därför att de åberopade grunderna inte kan medföra ersättningsskyldighet för Helsingborgs stad.

HB Gösta överklagar domen till miljööverdomstolen och yrkar att miljööverdomstolen bör befria bolaget från skyldighet att ersätta motpartens rättegångskostnader. Helsingborgs stad bestrider ändringen.

Miljööverdomstolen delar miljödomstolens uppfattning att när det gäller ersättningsfrågan enligt 31 kap. 4 § MB, det vill säga att det inte föreligger förutsättning för ersättningsrätten.

När det gäller rätten till ersättning enligt 2 kap. 18 § RF gör Miljööverdomstolen följande bedömning. Den formuleringen i 2 kap. 18 § RF som miljödomstolen hänvisar till avser principerna för ersättningsberäkning, inte själva ersättningsrätten. Enligt uttalanden av Lagrådet i förarbetena till MB torde miljödomstolen vid en sådan prövning få tillämpa MBs ersättningsregler analogt. Även med en strikt tolkning av bestämmelsen finns det inte fog att hävda att om en tillståndsansökan avslås så innebär det alltid en inskränkning av pågående markanvändning.

I ett fall som det förvarande där tillståndsplikten inte är generell utan endast gäller områden som avsatts som vattenskyddsområden torde emellertid en ersättningstalan enligt 2 kap. 18 § RF inte vara utesluten. För det fall att ett avslag på en tillståndsansökan motiveras av starka miljöskäl måste

möjligheten att få ersättning från det allmänna enligt bestämmelsen dock vara liten. I vart fall torde krävas att möjligheten att överklaga kommunens avslagsbeslut nyttjats. Miljööverdomstolen finner därför att miljödomstolens beslut ska stå fast.

Genom Miljööverdomstolens dom fastslogs att ett nekat tillstånd till spridning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde vid prövning enligt 14 § SNFS 1997:2 inte ger lantbrukare rätt till ersättning. I målet konstateras att tillståndsplikten inte är generell. Enligt domstolens motivering ska detta tolkas att möjligheten att få ersättning inte är utesluten enligt 2 kap. 18 § RF. Miljööverdomstolen menar dock att om inskränkningen beror på starka miljöskäl, är utrymmet att få ersättning från det allmänna litet. Utan att uttrycka detta i målet, verkar det som om domstolen har anslutit sig till uppfattningen att ändringen av 2 kap. 18 RF har inneburit en utvidgning av ersättningsrätten.¹⁰⁰ När det föreligger starka miljöskäl vid inskränkning av markanvändningen blir möjlighet för att få ersättning mindre men vad detta kan innebära i andra fall lämnar domstolen öppet.

Det som är intressant i Helsingborgsmålet är att domstolen först hänvisar till 31 kap. 4 § MB om möjlighet att begära ersättning. Om rätten till ersättning inte föreligger enligt 31 kap. 4 § MB kan man använda RF 2:15 som sekundärt alternativ. Miljööverdomstolen i sin dom kom dock tillbaka till nuvarande målet och konstaterade att just i det aktuella målet, förelåg inte rätt till intrångsersättning eftersom kommunens avslagsbeslut inte hade överklagats.

Ersättningsregler i 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB tar sikte på situationer som innebär att en redan tillståndsgiven verksamhet måste inskränka sig en gångs godkända verksamhet på grund av skyddsföreskrifter som går längre än vad som följer av allmänna aktsamhetskrav. I Helsingborgsmålet är situationen helt annorlunda. Målet handlar om prövning av en tillståndsansökan som gäller användning av bekämpningsmedel i ett vattenskyddsområde, en verksamhet som typiskt sett är farlig för miljö och hälsa. Det finns en rad föreskrifter, både från Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, angående användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. Syftet med föreskrifterna är att skydda vattenförsörjningen och undvika förorening av vattenförekomster. Att hänvisa till Naturvårdsverkets föreskrifter gör att det inte finns möjlighet till ersättning eftersom Naturvårdsverkets föreskrifter inte är ersättningsgrundande.

Efter Helsingborgsmålet har Helsingborgs stad antagit nya vattenskyddsföreskrifter med ett uttryck förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel inom den primära skyddszonen. Med de nya förbudsbestämmelserna öppnas en eventuell möjlighet för lantbrukarna att få ersättning enligt 31 kap. 4 § MB. Frågan blir dock i vilken utsträckning ersättning ska lämnas i så fall, med tanke på att alla verksamhetsutövare är skyldiga att vidta långtgående skyddsåtgärder utan rätt till ersättning enligt hänsynsregler i 2 kap. 3 § MB.

Mål **M 2321 - 07** om vattenskyddsområde i **Tönnersjö** är ett annat mål om ersättning som avgjordes i Vänersborgs tingsrätt 2007.¹⁰¹ I detta mål har miljö och hälsonämnden i Halmstad förbjudit användning av bekämpningsmedel och täktverksamhet inom primär skyddszon till en kommunal vattentäkt. Markägaren M.T har inte överklagat beslutet men begärt ersättning hos domstolen.

Markägare M.T har 9,5 ha åkermark inom primär skyddszon inom en av kommunens mindre vattentäkter. Han sökte tillstånd för de åtgärder som det fanns relevanta behov av avseende den pågående markanvändningen på hans fastighet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen beslutade den 1 november 2006 att medge M.T. tillstånd för yrkesmässig hantering av bland annat

100 Frågan om utvidgning av ersättningsrätten har varit i debatt med deltagande av bland annat f.d. justitieråd och professor Bertil Bengtsson, se SOU 2001:19, s. 93 f.

101 Mål 2321 – 07.

bekämpningsmedel, handelsgödsel och stallgödsel, dock med begränsningar av spridning av bekämpningsmedel inom primärt skyddsområde för vattentäkten.

Markägaren yrkar hos Vänersborgs tingsrätt att Halmstads kommun ska till honom utge ersättning eftersom den pågående markanvändningen avsevärt försvåras genom förbuden. Som grund för sitt yrkande anger lantbrukaren att skörden av vall och spannmål blir lägre samtidigt som brukningskostnaderna ökar. Han vill ha ersättning med 123 000 kr efter ett tolerans avdrag om 2 %. Halmstads kommun bestrider yrkandet i sin helhet. Kommunen vitsordar dock skadebelopp som fastighetsägaren redovisat men yrkar att tolerans avdraget ska uppgå till 10 %.

Miljödomstolen anser att lantbrukaren är berättigad till ersättning för intrånget enligt ersättningsregler i 31 kap 4 § MB. Toleransavdraget ska dock baseras på värdet av den berörda delen av fastigheten. Ett avdrag på 5 % anses som skäligt.

4.2.3 Samspel mellan ersättningsregler och aktsamhetsregler i miljöbalken

Samspelet mellan miljöbalken och hänsynsreglerna nämns i några redovisade mål, bland annat i mål MÖD 2002:38 och MÖD 2002:55. Även i mål **M 2922 - 11** från miljödomstolen har frågan diskuterats. Detta mål gäller fråga om tillstånd för bergvärmesläggning.

I mål M 2922 - 11 ansöker P.V hos miljönämnden i Örebro kommun om tillstånd att inrätta en bergvärmesläggning på fastigheten Örebro Hammarby 2:20. Fastigheten ligger inom det inre vattenskyddsområdet för Örebro kommuns vattentäkt i **Närkes Kil**. Vattentäkten försörjer 70 personer och har en uttagsmängd om 20 m³ per dygn. Ett vattenskyddsområde för vattentäkten inrättades år 1975 och reviderades år 1997.

Av föreskrifter för vattenskyddsområde för Örebro kommuns vattentäkt i Närkes Kil framgår bl.a. att markvärmesläggningar (ytjordvärme, bergvärme, grundvattenvärme) inte får anläggas inom den inre och yttre skyddszonen utan tillstånd. Miljönämnden avslår P.V.s ansökan.

P.V. överklagar miljönämndens beslut till Länsstyrelsen i Örebro län. Länsstyrelsen avslår överklagandet. P.V. överklagar sedan beslutet till mark- och miljödomstolen och yrkar att mark- och miljödomstolen, med ändring av underinstansernas beslut, ska meddela tillstånd för en bergvärmesläggning på fastigheten Örebro Hammarby 2:20.

Miljödomstolen konstaterar att prövningen av en ansökan om tillstånd till bergvärmesläggning ska göras med utgångspunkt i de specifika förhållanden som råder på den fastigheten som omfattas av ansökan, såsom fastighetens läge i förhållande till vattentäkten och rådande flödesriktning på grundvattnet. Eftersom det ska göras en individuell bedömning av det enskilda fallet, kan den omständigheten att tillstånd tidigare meddelats annan fastighetsägare inom ett vattenskyddsområde inte i sig utgöra tillräckligt underlag för att bifalla en ansökan från annan fastighetsägare om tillstånd till bergvärmesläggning inom samma område. Detta följer av Miljööverdomstolens dom från den 8 mars 2004 i mål M 8509 - 03, MÖD 2004:8.

Fastigheten Hammarby 2:20 är belägen cirka 50 m från brunnområdet i vattentäkten i Närkes Kil och inom det inre vattenskyddsområdet för vattentäkten. Det finns en liten men uppenbar risk att påverkan på vattnet kan ske under anläggningsfasen på grund av risken för hydraulisk kontakt under borrning. Det finns även risk för att brunnen efter avslutad borrning kan utgöra en kontakt för saltvatten eller annan föroreningstransport. Mot den bakgrunden och med beaktande av bergvärmesläggningens närhet till vattentäkten, kom mark och miljödomstolen fram till att miljönämnden haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås.

I målet råder ett samspel mellan miljömål och hänsynsreglerna. Tillämpning av hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande målbestämmelsen. Målet handlar om grundvatten av hög kvalitet och det innebär att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning. Att lämna tillstånd till att på P.Vs fastighet installera bergvärme är inte förenligt med miljöbalkens mål. Därför ska inte tillstånd lämnas.

4.2.4 Villkor om undersökning för inrättande av vattenskyddsområde kan inte meddelas i samband med tillstånd till grundvattenbortledning

I ett av miljödomstolen meddelat tillstånd till grundvattenbortledning, mål MÖD 2011:4 med mål nummer M 2888 - 10, föreskrivs ett villkor om undersökning av området för att inbringa information inför ett eventuellt inrättande av ett vattenskyddsområde. Miljööverdomstolen finner att beslutet om vattenskyddsområde är en fråga som ska prövas och överklagas i särskild ordning. Beslut om inrättande och avgränsning av vattenskyddsområde samt beslut om eventuella inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området är två olika frågor som ska prövas i två olika ordningar. Det är inte möjligt att inom ramen för prövning av en vattenverksamhet enligt 11 kap. MB meddela ett sådant villkor som miljödomstolen i det aktuella målet gjort. Det är inte heller möjligt att föreskriva villkor med stöd av 22 kap. 25 § MB eftersom det inte syftar till att begränsa eventuella skador och olägenheter i omgivningen. Villkoret var inte av sådant slag som avses i 7 kap. 6 § MB med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Villkoret ska därmed upphävas.

De ovan redovisade domarna kan sammanställas i följande tabeller. I vissa mål saknas dock uppgifter om yrkade ersättningssummor eller markernas storlek. Därför kan uppgifterna inte redovisas i tabeller.

Tabell 3: Sammanställning om ersättning i redovisade domar

<u>Mål nummer</u>	<u>Begärd summa</u>	<u>Ersättningsbelopp</u>	<u>Tolerans avdrag</u>	<u>Lagrum</u>	<u>Markanvändnings storlek</u>
MÖD 2002:38		Ingen ersättning utgår		19 kap. 7 § VL	
MÖD 2002:55		Ingen ersättning utgår		19 kap. 7 § VL	
MÖD 2003:51		2 000 000,00 kr		19 kap. 7 § VL	Uttag av mängden 2,2 miljoner kubikmeter
MÖD 2003:75	Först yrkas 300 000 kr, beloppet sänks sedan till 140 000	Ingen ersättning utgår		19 kap. 7 § VL	
MÖD 2007:51	50 000,00 kr	Ingen ersättning utgår.		31 kap. 4 § MB	
VS 1/95	495 000,00 kr	40 000,00 kr		19 kap. 7 § VL	2, 7 ha
M 395-99	130 769 kr	40 000 kr		19 kap. 7 § VL	203 ha skogsmark, 17 ha skogsimpediment, 4 ha åkermark och 1 ha övrig mark

M 188-99	- Fastighet 1: 215 000 kr - Fastighet 2: 113 200 kr - Fastighet 3: 169 900 kr	- Fastighet 1: 84 854 kr - Fastighet 2: 58 536 kr - Fastighet 3: 49 707 kr		19 kap. 7 § VL	- Fastighet 1: 2 ha åker åker mark - Fastighet 2: 0,8 ha åkermark - Fastighet 3: 3,5 ha åkermark
M 1690-06	401 850 kr	200 886 kr i Miljödomstolen	5 000 kr	31 kap. 4 § MB	197 ha, varav 78 ha åkermark
M 2321-07	123 000 kr efter ett toleransavdrag på 2 %.	104 890 kr	5 % (= 40 000 kr)	31 kap. 4 § MB	9,5 ha åkermark
M 3468-09	600 000 kr	250 000 kr avser minskat marknadsvärde och 50 000 kr som intrångsersättning		31 kap. 4 § MB	

Tabell 4: Sammanställning om rättegångskostnader i redovisade mål

<u>Mål nummer</u>	<u>Lagrum</u>	<u>Rättegångskostnad</u>	<u>Vem betalar?</u>
MÖD 2002:38 (M 4902-00)	20 kap. 3 VL	- Kommunen måste ersätta AB för hans rättegångskostnader i miljödomstolen. - Markägaren måste själv bära sina rättegångskostnader i MÖD	- Lessebo kommun i miljödomstolen - Markägaren i miljööverdomstolen.
MÖD 2002:55 (M 9536-99)	20kap. 3 § VL	- 92 431kr i miljödomstolen - 6 000 kr i miljööverdomstolen	Västerviks kommun i både instanser
MÖD 2003:75 (M 19-02)	20 kap. 3 § VL	- 97 765 kr i miljödomstolen - Klagande DG m.fl. står för rättegångskostnaderna i miljööverdomstolen.	- Sorsele kommun i miljödomstolen - Klagande i miljööverdomstolen
MÖD 2003:51 (M 1470-02)	20 kap. 3 VL	- Uppsala kommun är skyldig att betala Högsta Grussamfällighets rättegångskostnader med 577 650 kr i miljödomstolen - Uppsala kommun är skyldig att betala kändens rättegångskostnader med 129 850 kr i miljödomstolen	- Uppsala kommun i miljödomstolen - Uppsala kommun i miljööverdomstolen
MÖD 2007:51 (M 9434-06)	25 kap. 6 § MB	- HB Gösta måste ersätta Helsingborgs stad för rättegångskostnader med 27 440kr i miljödomstolen -HB Gösta ska ersätta Helsingborgs stad för rättegångskostnader med 5 280kr i MÖD	- HB Gösta i miljödomstolen - HB Gösta i miljööverdomstolen
VS 1/95	20 kap. 3 § VL	Alvesta kommun måste ersätta kändenas rättegångskostnader med 52 640 kr	- Alvesta kommun
M 188-99	20 kap. 3 § VL	Melleruds kommun förpliktas att utge rättegångskostnader med 57 680 kr	- Melleruds kommun
M 395-99	20 kap. 3 § VL		- Kändena
M 2321 - 07	25 kap. 6 § MB	Kommunen måste betala lantbrukarens rättegångskostnader med 71 650 kr	- Halmstads kommun

M 3468-09	25 kap. 6 § MB	Kommunen måste betala huvudmannens rättegångskostnad med 23 875 kr	- Karlskrona kommun
-----------	----------------	--	---------------------

4.3 Sammanfattning av mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

4.3.1 Allmänt om målen

Mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde under perioden 1995 - 2011 har tagits upp i både vattendomstolen, miljödomstolen och miljööverdomstolen. Det kan konstateras att det finns väldigt lite praxis. Av 16 mål som redovisats finns det endast nio mål från miljööverdomstolen som fungerar som rättspraxis. Detta gör att det kan uppstå tillämpningsproblem av regler om ersättning för domstolar och myndigheter. Även för fastighetsägare är det viktigt att det finns en praxis som anger när ersättning kan utgå vid bildande av vattenskyddsområde.

Ersättningsanspråk har yrkats i elva av sammanlagt 16 redovisade mål. I fyra av dessa elva mål fick kärande ingen ersättning. I övriga mål fick fastighetsägarna inträngsersättning på grund av vattenskyddsföreskrifterna.

Av de mål i vilka ersättning utgick var ett enda mål från miljööverdomstolen, mål MÖD 2003:51. Målet handlade om uttag av grus i ett stort område. Miljööverdomstolen utgick från hur stor skadan hade varit för att bedöma storleken på ersättningen och kärande fick i detta mål 2 000 000 kr i ersättning.

I de mål där ersättning inte utgick kom domstolarna till slutsatsen att vattenskyddsföreskrifterna inte gick längre än de allmänna hänsynsreglerna (MÖD 2002:38, MÖD 2002: 55). I Helsingborgsmålet ansågs det inte föreligga rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § MB men domstolen påstod dock att möjligheten till ersättning fortfarande förelåg genom att hänvisa till RF 2: 15. Kärande i Helsingborgsmålet fick ändå inte någon ersättning eftersom de inte hade överklagat tillståndsbeslutet.

Nivån på ersättningssumman skiljer sig åt rätt mycket mellan målen. I grustäktsfallet uppgick ersättningen till 2 000 000 kr men i övriga fall, när det gällde åkermark, utgick ersättning mellan några tiotusen kronor till några hundra tusen kronor.

I de två målen VS 1/95 och M 395-99 yrkade fastighetsägarna på höga ersättningssummor (495 000 respektive 130 769 kr). De fick dock ersättning med 40 000 kr fast arealerna på markerna inte alls var lika. I VS 1/95 hade fastighetsägaren en åkermark på 2,7 ha medan markens storlek i det andra målet var 203 ha, varav 4 ha åkermark. Även i mål M 1690 - 06, M 3468 - 09 och M 188 - 99 fick fastighetsägaren lägre ersättning än den begärda summan.

I två mål, M 2321 - 07 och M 1690 - 07, fick fastighetsägare avdrag på ersättningssumman på grund av regler om toleransavdrag. Reglerna om toleransavdrag togs bort från och med 2010.

När det gäller rättegångskostnaderna handlade det om ganska stora belopp. I MÖD 2003:51 var kostnaderna högst (577 650 kr i miljödomstolen och 129 850 kr i miljööverdomstolen). I två av fem mål i miljööverdomstolen fick kommunerna ersätta kärändenas rättegångskostnader i miljööverdomstolen. I övriga mål fick kärändena själv stå för rättegångskostnaderna. Av fem mål i miljödomstolen var det ett enda mål där kärändan fick bära rättegångskostnaderna.

4.3.2 Domstolarnas tillämpning av legala förutsättningar för rätt till ersättning

Domstolarnas bedömning av huruvida rätt till ersättning förelåg eller inte grundades på bestämmelsen i den gamla vattenlagen 19 kap. 7 § eller den nuvarande miljöbalken 31 kap. 4 § 1 st 5 p. Detta innebar att för att ersättning skulle utgå skulle pågående markanvändning anses ha avsevärt försvårats.

Pågående markanvändning innebar vad markägaren enligt planbestämmelser, bygglov eller tillståndsbeslut fick använda marken till (MÖD 2002:55). För rätt till ersättning krävdes vidare att den pågående markanvändningen kunde anses ha försvårats avsevärt. När det gäller frågan om pågående markanvändning avsevärt försvåras skulle bedömningen i och för sig göras för varje berörd del av fastigheten och för de delar där kvalifikationsgränsen, det vill säga gränsen för de inskränkningar som fick tålas utan ersättning, inte uppnås skulle inte heller ersättning betalas ut (M 1690 - 06).

Rätt till ersättning behövde inte föreligga när en föreskrift inte ansågs gå utöver akksamhetsreglerna i 19 kap. 1 § VL eller 2 kap. MB (MÖD 2002:55, 2003:75, VS 1/95, M 188 - 99). Vad de allmänna akksamhetsreglerna innebär kom domstolarna fram till i bland annat mål MÖD 2002:55 och MÖD 2002:38. Akksamhetsreglerna utgår från det normala skyddsbehovet för grundvattentillgångar och bedöms utifrån Naturvårdsverkets rekommendationer och allmänna råd.

I de situationer där ersättningsbestämmelserna i 31 kap. 4§ MB inte var tillämpliga var ersättning inte utesluten. Möjlighet att få ersättning enligt grundlagen RF 2:18 (eller nuvarande RF 2:15) fanns. Men om det förelåg starka hälso- och miljöskäl var möjligheten liten. Denna slutsats kom miljööverdomstolen till i Helsingborgsmålet MÖD 2007:51.

Av redogörelsen ovan av domstolarnas tillämpning av legala förutsättningar för rätt till ersättning framgår att domstolarna följer kriterierna i 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB. Resultatet av domstolarnas praktiska tillämpning av reglerna behandlas i senare del av uppsatsen.¹⁰²

Det kan vara intressant att påpeka att de allmänna akksamhetsreglerna endast nämns avseende vattenskyddsområde. Avseende andra skyddsområden nämns inget om det normala skyddsbehovet. I MÖD 2008:3 och MÖD 2007:13, mål nummer M 61 - 06, MÖD 2008:4 mål M103 - 07 avseende naturreservatområde tillämpades tre förutsättningar för att rätten till ersättning skulle utgå: pågående markanvändning, avsevärt försvåras och kvalifikationsgränsen. Det samma gällde i biotopskyddsområdet enligt dom i målet MÖD 2008:3.¹⁰³

¹⁰² Se avsnitt 4.

¹⁰³ Redovisning av dessa mål är dock inte aktuell här eftersom uppsatsen endast handlar om frågan om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.

5 Sammanställning av intervjuer rörande ersättningsfrågan vid bildande av vattenskyddsområde

I detta kapital redovisas resultatet av de elva intervjuer som har gjorts med elva personer angående ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Syftet med intervjuerna är att få en allmän uppfattning om hur ersättningsfrågan har hanterats och hur lagstiftningen om ersättningsrätt har tillämpats i praktiken och om det skulle behövas några ändringar i lagstiftningen. Visserligen är antalet intervjudeltagare inte så många men det kan vara intressant att veta deras åsikter om befintliga regler om ersättning i och med att de flesta direkt jobbar med ersättningsfrågan.

För att genomföra intervjuerna har e-mail först skickats till olika handläggare, tjänstemän, advokater och jurister som direkt jobbar med vattenskyddsområde eller ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. I mailen beskrevs syftet med uppsatsen och vilka frågor som önskades att få svar på. För dem som tackade ja till att delta i intervjuer genomfördes sedan intervjuerna via telefon.

Intervjupersoner valdes ut med tanke på att de skulle företräda dels statens intressen, dels markägarens intressen, men också för att de skulle kunna ge olika myndigheters syn på saken. Personerna som deltog i intervjuerna är handläggare i tre olika kommuner, handläggare på tre olika länsstyrelser, två advokater från olika advokatbyråer, två jurister från lantbrukarnas riksförbund LRF och en tjänsteman från havs- och vattenmyndigheten. Geografiskt företräder intervjudeltagarna olika län. De är handläggare från Stockholms län, Hallands län och Skåne län. Även en handläggare från Nyköpings kommun ställde upp för intervju. En tjänsteman som jobbar på havs- och vattenmyndigheten, en myndighet som ansvarar för vattenskyddsområde, bjöds också in till intervju.

De två advokater som har valts ut för intervju företräder olika intressegrupper. En av dem har företrätt kommuner i något mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Den andra har företrätt lantbrukare i några andra mål om ersättning. För att ytterligare få en annan aspekt av hur regler om ersättning har tillämpats i praktiken, har även två jurister som jobbar för lantbrukarens intressen bjudits in till intervju. En av dem har varit med i många mål och ärenden om ersättning i bland annat Skåne. Den andra bevakar lantbrukarnas olika intressefrågor för att se hur lagstiftningen har fungerat i praktiken. Frågorna i intervjun finns med i bilaga 2.

5.1 Hur har ersättningsfrågan löst?

Frågan om hur ersättningsfrågan har blivit löst ställdes till alla respondenter för att veta om det skedde via överenskommelse med kommunen eller via process i domstolen. Svar från handläggare i två kommuner visar att de alltid försöker att göra upp med markägaren om ersättning. När överenskommelse inte kan träffas, kan markägaren fortsätta processen i domstolen.

Inom Hallands län till exempel har man cirka 55 vattentäkter varav 25 är vattenskyddsområden som inrättats av länsstyrelsen. Några ytterligare vattenskyddsområden finns som har inrättats av kommuner. Dock har endast två ärenden om ersättning varit uppe hos kommunerna. Ett av dem är avgjort i miljödomstolen och ett annat är pågående. Båda fallen handlar om samma vattenskyddsområde och i båda fallen handlar det om jordbruksmarker. Från de andra markägarna har det inte kommit något anspråk om ersättning. Enligt handläggaren på Hallands länsstyrelse kan detta bero på att kommunen försöker komma överens med markägarna om en rimlig ersättning eller att markägarna inte vill riskera att stå för rättegångskostnaderna i fall de förlorar i domstolen.

I Nyköpings kommun har de ett vattenskyddsområde på 20 ha som berör cirka tio till tolv markägare. Ingen av dem har begärt ersättning på grund av skyddsföreskrifterna. Anledningen till detta var att markägaren måste tåla en viss inskränkning på grund av hänsynsreglerna. Nu vill Nyköpings kommun utöka skyddet för vattenskyddsområdet till ett område som är tre gånger större. Vid utökande av skyddet kan flera ersättningsärenden bli aktuella, speciellt från jordbruksmarksägare. På skogsbruksmarkerna har kommunen redan vidtagit nödvändiga åtgärder för att minska intrång. De har ställt i ordning olika mobila platser där markägare kan tanka säkert utan att påverka vattenskyddsområdet. Risken för flera ersättningsanspråk för den typen av mark blir därmed mindre. Privata markägare får troligen ingen ersättning eftersom det inte anses föreligga intrång i deras mark med det utökade skyddet.

I Göteborgs kommun finns sex vattenskyddsområden men inget anspråk om intrångsersättning har varit aktuellt. Ingen överenskommelse om ersättning har blivit aktuell heller. Grunden till detta var att man bedömer att det inte föreligger avsevärt försvarande av pågående markanvändning och därmed ges ingen rätt till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Viss inskränkning ska markägare tåla utan ersättning enligt Naturvårdsverkets föreskrifter och hänsynsreglerna.

I Stockholms län finns det 90 vattenskyddsområden men inget ärende om ersättning har kommit till i det länet heller. Det gäller även överenskommelse om ersättning. Handläggaren på länsstyrelsen säger att det har varit på tal om överenskommelse, att någon markägare uttryckte önskemål om ersättning men något anspråk om ersättning aldrig har lämnats in. Det bedöms att någon inskränkning inte har skett för markägare. Handläggaren tycker också att några stränga restriktioner inte finns och det är därför det inte finns någon anledning för markägare att begära ersättning. Marken är inte jordbruks- eller skogsbruksmark så även om området förklaras som vattenskyddsområde, blir det inte så många stora marker som drabbas. Han menar att det är till och med så att politiker är rädda för flera ersättningsanspråk, därför vill man inte ha för stränga restriktioner. Markägare orkar dessutom inte att driva processen om ersättningsanspråk. Det blir för kostsamt.

Som vi sett ovan har kommunerna inte haft så många ersättningsärenden. Nedan får vi svaret på hur villiga kommuner är att betala intrångsersättning.

Sex intervjudeltagare instämmer att det är bäst om kommunen kan komma överens med markägaren om ersättning. Man kan på det sättet lösa ersättningsfrågan med en rimlig summa. Enligt två handläggare i kommuner är kommuner villiga att lösa frågan via överenskommelse. De är också villiga att betala ersättning. De menar att skydda vattenförekomster är viktigast.

En av handläggarna kan inte säga något om huruvida kommunen är villig att betala ersättning eftersom det aldrig har blivit aktuellt med intrångsersättning i just den kommunen. Han uttalar dock att kommunen gör vad som behövs för att skydda vattentillgången. Alla intervjudeltagare uttrycker samma vilja att skydda miljön och vattentillgången.

Enligt tre handläggare kommer kommunen i praktiken ofta överens med markägaren om ersättning eller så godtar markägaren de inskränkningar som ligger inom ramen för hänsynsreglerna utan ersättning. Överenskommelse kan handla om kompensation eller inköp av mark.

I Nyköpings kommun har de en strategi att behålla en god relation med markägarna. Kommunen försöker alltid träffa överenskommelse, även vid ärende om ersättning. I de fall vilka markägaren inte fick ersättning, ansågs föreskrifterna inte gå längre än de hänsynsregler som markägaren behövde tåla utan ersättning.

Enligt en advokat som har jobbat med bildande av vattenskyddsområde i 18 år och som har haft

cirka 20 ärenden om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde är överenskommelse det bästa sättet att lösa ersättningsfrågan. Av de ärenden som han har haft löstes de flesta via överenskommelse med kommunerna. I något fall har kommunerna också köpt in mark för att ha bättre koll över hur markerna används inom vattenskyddsområdet. En annan advokat som jobbat med ersättningsfrågan sedan 90-talet delar denna uppfattning att överenskommelse är den vanligaste lösningen bland de mål han har haft.

En jurist tycker också att det inte är lönsamt att driva processen i domstol. Genom överenskommelse kan ersättningsfrågan lösas på ett smidigt sätt. Det är dock bättre om kommunen kan lösa in marken istället för att betala intrångsersättning. I det senare alternativet ska inte hela skadan ersättas. Just nu har juristen cirka fem till sex ärenden om intrångsersättning. Stämningsansökningar har lämnats in till domstolen med krav på intrångsersättning från kommunen. Frågan ställdes då till honom om varför det blev en process i domstolen men inte överenskommelse. Svaret blev att eftersom man inte ville förlora tidsfristen enligt 31 kap. 13 § MB, ville man stämma kommunen först. Sedan kunde man förhandla med markägaren. Tidsfristen enligt 31 kap. 13 § innebär att talan ska väckas hos miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas på har vunnit laga kraft. En förhandling med kommunen kan ta lång tid. I så fall riskera man att rätten till ersättning går förlorad på grund av att man inte hinner skicka in stämningsansökan inom ett år.

En tjänsteman som jobbat i 20 år med frågor kring bildande av vattenskyddsområde vill betona att när det gäller överenskommelser avseende andra skyddsområden, framför allt naturreservatområden, finns det en överenskommelse om bland annat skötsel. Sådan överenskommelse finns inte avseende vattenskyddsområde. Statligt bidrag för sådana överenskommelser finns inte. Man kan dock lösa frågan avseende vattenskyddsområde via överenskommelse om ersättning eller via byte eller köp av mark.

Sverige försöker uppnå regeringens miljömål och att skydda vattentillgång är ett av delmålen. Flera vattenskyddsområden kommer att inrättas och fler markägare kommer att beröras när skyddsområdena bildas. En fråga har därför ställts till deltagarna om det finns risk att det i framtiden kommer flera ersättningsanspråk. De flesta tror att det kan bli vanligare med ersättningsanspråk i framtiden. Kommunerna är medvetna om behovet av att skydda miljö och vattentillgång. De är också medvetna om att möjligheten till ersättning i samband med nybildande av vattenskyddsområde har utökats. Några av dem kan inte svara på frågan eftersom ersättning i deras kommuner aldrig har blivit aktuell.

5.2 Hur har domstolarna tillämpat reglerna om ersättning?

De flesta handläggare tycker att domstolarna följer reglerna om ersättning. I domarna framgår tydligt när rätten till ersättning föreligger eller inte föreligger. Ersättning utgår om föreskrifterna går längre än inskränkningar som markägaren behöver tåla enligt hänsynsreglerna. Markägaren är skyldig att tåla en viss inskränkning när ett vattenskyddsområde bildas. Fyra andra handläggare kan inte säga något om hur domstolarna tillämpat reglerna om ersättning eftersom de inte har haft något ärende om ersättning.

Två jurister tycker dock att det råder osäkerhet i domstolens bedömning. Det handlar om situationer när man inte vet hur mycket inskränkning markägaren ska tåla utan ersättning. En advokat delar denna uppfattning och tycker till och med att det är svårt att förstå domstolarnas tillämpning av 31 kap. 4 § MB och 2 kap. MB. I 31 kap. 4 § MB ställs inget krav på att hänsynsreglerna i 2 kap. MB också ska vara uppfyllda för att ersättning ska utgå. Men i grunden för domen hänvisade domstolarna till de allmänna aktsamhetsreglerna för att ersättning skulle utgå. Det verkar som om

de allmänna aktsamhetsreglerna tar sikte just på vattenskyddsområden. Hade man hanterat reglerna om ersättning lika för alla skyddsområden hade det varit bra och enkelt.

Det är dessutom svårt att veta hur långt markägaren ska tåla inskränkning utan ersättning enligt de domar vi har idag. Enligt juristernas och advokaternas uppfattning är det otydligt i domstolarnas resonemang vad det ”normala skyddet” för vattentillgång innebär. Domstolarna hänvisade till Naturvårdsverkets rekommendationer och allmänna råd i sina resonemang. Rekommendationerna har vägledningsfunktion för upprättande av vattenskyddsområde, men när domstolarna tillämpade reglerna om ersättning fungerade Naturvårdsverkets rekommendationer och allmänna råd som lagstöd för domstolens bedömning.

En jurist och en advokat menar att just när det gäller vattenskyddsområde så ställs högre krav. Enligt 31 kap. 4 § MB ska ersättning utgå när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bestämmelsen gäller gemensamt för alla beslut som berör antingen bildande av vattenskyddsområde eller biotopskyddsområde eller naturreservatområde. Vid tillämpning av reglerna avseende just vattenskyddsområde hänvisade domstolarna dessutom till aktsamhetsregler som innebär det normala skyddsbehovet. Avseende andra skyddsområden finns inte en sådan hänvisning.

En jurist tycker att de domar vi har var undermåliga. Det var svårt att förstå domstolarnas resonemang. En annan jurist tar Helsingborgsmålet som ett exempel för sitt missnöje med domarna. Han menar att det verkligen är svårt att förstå vad domstolen menade i det målet. Miljööverdomstolen prövade en ersättningstalan och kom fram till att det inte förelåg någon ersättningsrätt enligt 31 kap. 4 § MB, men att det däremot var möjligt att föra en sådan talan enligt RF 2:18. Ersättning utgick dock inte eftersom lantbrukaren inte hade överklagat beslutet att inte ge tillstånd. En annan advokat tycker också att Helsingborgsmålet inte var bra.

Några intervjudeltagare uttrycker samma önskemål om att det hade varit bra om vi hade flera mål i domstolen om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde. Då kunde man få en bättre uppfattning om när markägare har rätt till ersättning, hur mycket inskränkning de ska tåla utan ersättning och hur det normala skyddet skulle tolkas. Mer rättspraxis vore värdefullt.

Sammanfattningsvis tycker tre intervjudeltagare att domstolarna har tillämpat reglerna om ersättning bra. Tre av dem tycker att det är dålig tillämpning av reglerna. En deltagare menar att det ibland råder osäkerhet. De fyra övriga intervjudeltagarna kan inte uttala sig om hur domstolarna tillämpat reglerna om ersättning.

5.3 Har ersättningsbeloppet varit rimligt?

Frågan om ersättningsbeloppet har varit rimligt ställdes till alla som deltog i intervjun men tyvärr kunde inte alla svara på denna fråga. Skälet var att någon av intervjudeltagare inte jobbar direkt med ersättningsärenden. De har dock kännedom om att det finns mål i miljööverdomstolen eller mark- och miljödomstolen om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde där någon markägare har fått ersättning och att det även finns mål där markägare inte har fått ersättning.

I Göteborg har inte ett enda ärende om ersättning varit aktuellt i mark- och miljödomstolen. Därför kan man inte uttala sig om ersättningssumman. Överenskommelse mellan kommunen och markägare har aldrig blivit aktuell och något mål har heller aldrig prövats. I Stockholm råder samma situation, det vill säga man aldrig har haft något ersättningsärende och därför kan handläggaren inte uttala sig om just denna fråga.

En jurist tycker att ersättningen var för låg. Jämför man med vad markägare måste tåla på grund av föreskrifterna om skada uppstått menar han att skadan var av en mycket större omfattning. Här tas ett exempel upp om jordbruksmark i Skåne där värdet av skadan kan uppgå till en miljard kronor på grund av inkomstbortfall, skördebortfall och även andra förluster. Enligt honom ligger tyvärr bevisbördan på markägaren och det är inte helt klart att fastighetsägaren vet om hur mycket de har förlorat eller kommer att förlora. Även marknadsvärdeminskning är otroligt svårt att beräkna. Därför tycker juristen att ersättningen har varit för låg i jämförelse med den skada som markägaren har drabbats av på grund av ett beslut om bildande av vattenskyddsområde.

En advokat delar denna uppfattning och tycker också att det kan vara svårt att beräkna värdet av skadan. I vissa fall ansöker markägare till exempel om tillstånd för användning av bekämpningsmedel för två år i taget och får sedan avslag på ansökan när de söker på nytt. I sådana fall utgår ingen ersättning. Om de väljer att kräva ersättning på grund av ett förbud, är det svårt att exakt beräkna skadans storlek eftersom det handlar om skada under en kort tid och hela skadan kanske inte har inträffat än. Om de skulle få ersättning handlar det om små ersättningsbelopp som inte stämmer med skadan som uppstått.

En annan jurist som har haft olika ärenden om intrångsersättning tycker att hans klienter har fått rimlig ersättning. Han tycker dock att inlösen av mark är bättre kompensation för fastighetsägare än intrångsersättning eftersom hela skadan då ersätts.

En advokat har haft ersättningsärenden lösta på olika sätt, antingen via överenskommelse eller vid process i domstol. Han tycker att den ersättning som hans klient fick i domstolen var låg, och att ersättningen generellt är dålig i målen som är prövade i domstol. Däremot kan ersättningssumman bli mycket högre när fastighetsägaren kan komma överens med kommunen. Vissa kommuner är generösa, tycker advokaten, när det gäller ersättningssumman. En annan advokat som har jobbat med ersättningsfrågan sedan 90-talet tycker att hans klienter fick skäliga ersättningar.

En handläggare i en kommun har inte märkt någon skillnad på ersättningssummorna mellan de två ärenden som de har haft i kommunen. Båda ärendena kom från jordbruksägare och kommunen gjorde en egen bedömning av hur ersättningsfrågan skulle lösas.

Sammanfattningsvis, på frågan om ersättningsbeloppet har varit rimligt, vet fyra av intervjudeltagarna inte om det var bra ersättning eller inte. Två av dem tycker att ersättningen var låg. En av dem kan inte jämföra ersättningsbeloppet i de ärenden som de har haft eftersom ärendena var ganska lika. Fyra deltagare tycker att ersättningsbeloppet var tillfredsställande.

De flesta intervjudeltagarna tycker att det har varit alldeles för få ärenden om ersättning som prövats. I vissa fall har fastighetsägaren uppmuntrats att driva ärendet till domstol för att få ersättningsanspråket prövat men det har inte blivit flera mål. Man försöker hitta en förklaring till detta utan att lyckas. En advokat tror att det kunde vara kostnaden i domstol som hindrade fastighetsägaren från att driva ersättningsfrågan. En jurist från LRF menar att det inte kunde vara rättegångskostnaden som hindrade dem från att driva processen i domstol eftersom de enligt 25 kap. 6 § MB inte behöver betala för rättegångskostnad i första instans om de driver processen med skälig anledning att få sin talan prövad av miljödomstolen. Man hoppas att det, med den kommande revideringen/ nybildandet av vattenskyddsområde, ska komma upp flera ärenden om ersättning. Först då kan man få en tydligare bild av hur reglerna om ersättning ska tillämpas.

5.4 Har reglerna om ersättning påverkat bildande av vattenskyddsområde?

På frågan om reglerna om ersättning har påverkat bildande av vattenskyddsområde har tre tjänstemän i två kommuner och en handläggare från länsstyrelsen uttryckt bestämt att reglerna om ersättning inte har påverkat på något sätt. Visst kan ersättning utgå när kommunerna bildar ett vattenskyddsområde men de värderar skyddsbehovet för vattentillgång högt. Man ska inrätta vattenskyddsområden för att uppnå kvalitetsnormen och en god vattenkvalitet. Man kan inte undvika att inrätta vattenskyddsområde på grund av ersättningskostnaden. Kommuner och länsstyrelser prioriterar helt enkelt skyddet av vattentäkt och accepterar att betala ersättning enligt regler om ersättning om det skulle bli aktuellt. De tjänstemän som blivit tillfrågade i denna fråga säger också att kommunerna är villiga att betala ersättning till markägare om det sker intrång i deras pågående markanvändning.

En tjänsteman från Göteborg säger dock att man inte kan säga något om detta eftersom det i Göteborg aldrig har varit aktuellt med ersättning och då kan man inte heller uttala sig om man är villig att betala ersättning. Två handläggare från länsstyrelsen svarar likadant. Anledningen till detta är att länsstyrelsen aldrig har behövt jobba med ersättningsfrågan. Det är ju kommunen eller huvudmannen som är ansvarig för just ersättningsfråga. Det finns dock en handläggare från länsstyrelsen i Värmland, som via e-mail, har yttrat att det är väldigt svårt att få ersättning idag. Dricksvattenförsörjningen är mycket viktig både i ett kort- och långsiktigt perspektiv.

En jurist påstår dock att eftersom kommunerna sällan är skyldiga att betala någon ersättning har några kommuner kunnat bilda stora vattenskyddsområden med onödiga restriktioner. Han tycker att restriktionerna ibland är alldeles för långtgående. En restriktion om bekämpningsmedel och förvaring av brandfarliga vätskor blir exempelvis onödig i vissa områden där det inte är åkermark.

Två advokater och en jurist delar de kommunala handläggarnas uppfattning att eventuell ersättning inte kommer att påverka bildande av vattenskyddsområde. Anledningen till detta är att, enligt advokaten, det redan har kostat mycket att bilda vattenskyddsområde och man planerar fortfarande att bilda flera vattenskyddsområden. När man bildar ett vattenskyddsområde tittar man noggrant på kostnader och konsekvenser för inrättandet. Visserligen kan det bli problematiskt för de små kommunerna på grund av kostnader men det ska inte behöva vara så. Det viktiga är att skydda vattnet och kostnaderna ska inte hindra kommunerna från att bilda flera vattenskyddsområden. Enligt juristen, nybildar kommuner sällan vattenskyddsområde enligt regeringens miljömål. Kommunerna utökar skyddet för de gamla vattenskyddsområdena istället. Därför ska inte kostnaderna påverka inrättande av vattenskyddsområde.

En tjänsteman delar dock inte handläggarnas, advokaternas och juristernas uppfattning. Han tycker att kostnaderna påverkar inrättande av vattenskyddsområde. Kommunerna är medvetna om kostnaderna för inrättande av vattenskyddsområde. Det kan vara kostnader för att ta fram underlag, eller kostnader när ersättning blir aktuell eller inlösen av mark etc. Kostnaderna kan bli höga. Dessa leder till att några kommuner ligger lågt och avvaktar med att bilda vattenskyddsområde. De ser inte det långsiktiga behovet av att skydda vatten. Dessutom tycker några kommuner att markägare har fått för dålig intrångsersättning. Tjänstemannen tycker att vi inte ska låta ersättningsfrågorna hindra oss från att bilda vattenskyddsområde och meddela föreskrifter som behövs. Visserligen kostar det mycket att bilda ett vattenskyddsområde men om man inte bildar vattenskyddsområde för att skydda vatten, får råvatten inte tillräckligt skydd. Tjänstemannen nämner förordning SFS 2004:660 (6 kap. 5 §) och Regeringens miljömål som reglerar att man ska ange dricksvattenförekomster och att de ska få skydd i form av vattenskyddsområde. Han hoppas att förordningen och miljödelen ska påskynda processen att inrätta vattenskyddsområde, även om några kommuner vill avvakta med

detta.

Anledningen till att denna fråga ställdes till deltagarna var att från och med år 2010 har reglerna om ersättning ändrats. Toleransavdraget togs bort¹⁰⁴ och ett påslag om 25 % som fastighetsägare kan få extra utöver marknadsvärdet¹⁰⁵ gör att ersättningsbelopp i framtiden kommer att bli mycket högre. Den sammanlagda konsekvensen av de beslutade förändringarna blir antingen att mindre mängd natur skyddas eller att takten i skyddsarbetet kan upprätthållas,¹⁰⁶ men till priset av en större belastning på statsbudgeten, då markägarna, även skogsbolag – kompenseras långt över marknadsvärdet på deras fastigheter. Om samma areella nivå på områdesskyddet som tidigare ska behållas, behövs en ökning av de ekonomiska ramarna för områdesskydd med drygt 30 % (25 % beroende på schablontillägget och 5 % beroende på slopat toleransavdrag samt procent på procent). Om vi tar Skåne som ett exempel för beräkning då har Skåne idag drygt 33 000 ha vattenskyddsområden. Om några år kan siffran uppgå till ca 142 000 ha. Ungefär hälften av detta utgörs av åkermark. Omkring 14 % av den totala skånska kan komma att beröras.¹⁰⁷ Om man följer de allmänna råd som tagits fram för vattenskyddsområde i Skåne, gäller de största restriktionerna i skyddsområdenas inre zoner. Värdet på berörd åkermark beräknas uppgå till minst 1,5 miljarder kronor.¹⁰⁸ Begär fastighetsägare ersättning för de här berörda markerna blir beloppet inte litet. Läger man till 30 % på denna begärda summa efter lagändringen år 2010 blir det ännu mycket högre belopp det kan handla om. Visst är situationen i Skåne speciell eftersom det finns många åkermarker men man kan ändå se att vattenhuvudmän bör räkna med betydligt större ersättningsbelopp i framtiden. Även för skogsmarker har regeringen avsatt drygt 1,7 miljarder kronor för intrångsersättning i samband med reservatsbildning, biotorpskydd och naturvårdsavtal. Under år 2000 var genomsnittsansättningen vid reservatsbildningen ca 30 000 kronor och biotorpskydd cirka 47 000 kronor.¹⁰⁹ Denna beräkning gjordes för tio sedan och mycket har ändrats efter det men ett faktum är att ersättningsbeloppet aldrig kommer att bli mindre. Frågan ställs för att veta om ersättningskostnaden skulle kunna hindra kommunerna från att inrätta nya vattenskyddsområden.

Svaren från intervjudeltagarna kan sammanfattas enligt följande. Tio av elva intervjupersoner menar att ersättningen inte har påverkat bildande av vattenskyddsområde. En person tycker att den påverkar inrättandet. Fyra av sex personer tycker att kommunen är villig att betala ersättning medan två andra inte kan säga något om den frågan.

5.5 Finns det några problem med lagstiftningen och behov av att ändra befintliga regler om ersättning?

Frågan om det föreligger några problem med lagstiftningen ställdes till alla intervjudeltagare. Fem av dem tycker att lagstiftningen var tillräckligt bra. Den reglerar rätten att få ersättningsanspråk prövad och det framgår tydligt att rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde föreligger när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Därmed är det rättspraxis som är grunden för bedömning hur man tolkar ”avsevärt försvåras” och ”pågående markanvändning”. Ibland kan det vara svårt att förstå hur långt ”hänsynsreglerna” sträcker sig och vilken funktion Naturvårdsverkets föreskrifter har, tycker tre av dem.

104 Ändringen gäller från och med 1 januari, 2010.

105 Ändringen gäller från och med den 18 mars 2010.

106 Rapport ”Ett decennium med miljöbalken, Har ändringar i miljöbalken förstärkt eller försvagat miljöskyddet”, s. 30

107 Konsekvensanalys vattenskyddsområden i Skåne, 2010, s. 8.

108 Ibid, s. 8.

109 Eggertz, Daniel, Skogsbruk och miljölagstiftning 2001, s 9. Se:
http://www.morbygden.com/skogsbruk/environmental_law.html

Angående frågan om det finns något behov av ändring i befintlig lagstiftning om rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde, tycker fem av dem att ingen lagändring behövs. De tycker att reglerna om ersättning är funktionella och tillräckligt bra. En advokat påpekar att reglerna om ersättning är bra men problemet ligger vid tillämpning av reglerna. Tre av deltagarna tycker däremot att lagstiftningen behöver ändras. En jurist tycker att ersättningsreglerna bör ändras i riktning mot att rätt till ersättning föreligger på grund av att ett vattenskyddsområde bildas, inte bara på grund av föreskrifterna, då omfattas flera ersättningsituationer. Även i Naturvårdsverkets föreskrifter 1997:2 behöver regeln om tillståndsplikt tas bort. Han vill låta kommuner att meddela föreskrifter om vad som gäller när de bildar vattenskyddsområde. På det sättet blir det enklare och tydligare regler om bildande av vattenskyddsområde och ersättning.

En annan jurist vill föra in Naturvårdsverkets föreskrifter i MB eller miljölagstiftningen. På så sätt förenklar man processen att inrätta vattenskyddsområde. Han tycker också att man behöver stöd från kommun för att kunna kräva att konsument (den som använder vattnet) betalar för att skydda vattnet. Konsumenten är lika intresserad av rent vatten som markägaren och de ska därmed också stå för kostnader för att skydda vattnet.

En advokat vill att förhållande om kvalifikationsgränsen och de allmänna aktsamhetsreglerna klargöras i lagstiftningen. Han tycker att reglerna ska klargöras i antingen MB eller i rättspraxis. Man bör dessutom inte låta Naturvårdsverkets föreskrifter bestämma när ersättning ska utgå. Rätten till ersättning ska framgå i lag och miljööverdomstolen borde hänvisa till rättspraxis vid tillämpning av reglerna. Reglerna om ersättning blir därmed mer juridiska. Som det är nu är reglerna mer politiska. Politiker har stort inflyttande över reglerna och även situationer när ersättning ska utgå.

En annan advokat tycker att reglerna om ersättning är till nackdel för vattenskydd. Han menar att tjänstemän vill skärpa föreskrifterna för vattenskyddsområde så att vattnet ska skyddas på ett bra sätt. De möter dock motstånd från trafikverket, godsägarna, lantbrukarna och politikerna, de som inte vill skärpa föreskrifterna. Han tycker dessutom att kvalifikationsgränsen på 10 % och schablonpåslaget på 25 % bör tas bort. Reglerna missgynnar miljön och skyddet för vatten förbättras därmed inte. Ersättningsreglerna strider mot principen om att förorenaren betalar. När det gäller föreskrifterna om användning av bekämpningsmedel, tycker han att i sekundär zon finns det ingen anledning att tillståndsplikta eftersom sådana regler redan finns i 14 § i Naturvårdsverkets föreskrifter. Det är inte bra att ha dubbel reglering i sekundär zon.

Enligt en handläggare på länsstyrelsen bör bestämmelsen 34 § förordning 1998:1252 ändras så att det som avser länsstyrelsen och skogsstyrelsen också ska gälla kommunen. 34 § reglerar att i ärenden enligt 7 kap. MB ska länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med markägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har Skogsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 §. Handläggaren menar att även kommunen ska försöka träffa överenskommelse med markägaren som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Detta låter rimligt då kommunen och länsstyrelsen är de som kan ansöka om att bilda ett vattenskyddsområde och då ska de ha samma befogenhet. Det är också viktigt att kunna träffa en överenskommelse för att undvika alla dyra och komplicerade processer.

En handläggare från länsstyrelsen önskar dock att skärpa reglerna och prioritera de viktigaste områdena för att ge ett bra skydd för miljön. Just nu tycker han att Sverige ligger efter när det gäller skydd för olika skyddsområden. Det handlar inte bara om vattenskyddsområde. Föreskrifterna bör vara mer enhetliga och tydliga.

En tjänsteman tycker att det vore bra om det i lag framgår vilka föreskrifter som ska tillämpas i olika situationer. Att ha föreskrifter från både Naturvårdsverket och lokala kommuner kan orsaka

problem vid tillämpning av regler om ersättning.

En jurist uttrycker önskemål om att när kommunen och länsstyrelsen inrättar ett vattenskyddsområde ska konsekvenser och eventuella kostnader redovisas. Idag finns inte sådana redovisningar. Enligt förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning som trädde i kraft den 1 januari 2008, 4 §, krävs det en konsekvensutredning innan förvaltningsmyndighet beslutar om föreskrifter som finns reglerade i 7 kap. 22 § och 7 kap. 30 § MB. En sådan utredning skulle underlätta arbetet med att inrätta ett vattenskyddsområde mycket och även för ersättningsfrågan som kan uppkomma sedan på grund av föreskrifterna.

Sammanfattningsvis, när det gäller frågan om någon ändring behövs i lagstiftningen, tycker fem intervjupersoner att ändring behövs medan de fem andra personerna inte tycker det. En person kan inte svara på denna fråga.

DEL 3: Sammanfattning av rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde och några slutsatser

6 Sammanfattning av rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde från teoretiska och praktiska perspektiv

I denna del sammanfattas dels regler om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde utifrån regler i MB, dels hur reglerna tillämpats i praktiken av domstolarna. Även intervjudeltagarnas olika åsikter tas med i sammanfattningen.

6.1 Legala förutsättningar för att ersättning ska utgå

I 31 kap. 4 § 1st 5 p MB finns regler om när ersättning vid bildande av vattenskyddsområde ska utgå. Reglerna gäller inte enbart vid bildande av vattenskyddsområde.

Enligt 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB har fastighetsägare rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras. Grunden för rätten till ersättning är föreskrifter som meddelas i samband med beslut om bildande av vattenskyddsområdet. Föreskrifterna kan ibland innebära ett förbud mot att förvara petroleumprodukter eller ett förbud mot användning av bekämpningsmedel.

För att kunna göra anspråk på ersättning måste det handla om en pågående markanvändning. Någon ändring av markanvändningen ger inte rätt till ersättning. Det är fastighetsägaren och innehavaren av särskild rätt till fastighet som kan ha rätt till ersättning. Markanvändningen ska anses avsevärt försvårad inom berörd del av fastigheten på grund av föreskrifterna. Omfattningen av intrånget ska ligga över kvalifikationsgränsen för att rätt till ersättning ska föreligga. Under kvalifikationsgränsen är fastighetsägaren skyldig att tåla intrånget utan ersättning.

Ersättning vid bildande av vattenskyddsområde betalas av staten. Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 31 kap. 4 § MB, ska ersättningen betalas av kommunen.

6.2 Hur har reglerna om ersättning tillämpats i praktiken?

6.2.1 Hur har frågan om ersättningen hanterats?

Ersättningsanspråk kan lösas på ett av följande två sätt: via överenskommelse med kommun eller via process i domstol. Under de senaste 16 åren, från 1995 till 2011, har sammanlagt 16 mål om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde prövats i domstol. Rättspraxis är väldigt sparsam. Nio mål kom från miljööverdomstolen, de resterande målen var i den gamla vattendomstolen eller den nya mark- och miljödomstolen.

I praktiken visar det sig dock att de flesta ersättningsärendena lösts genom att man träffat överenskommelser med kommunerna. Fastighetsägaren slipper på så sätt den långa processen i domstolen och risken att behöva ersätta rättegångskostnader blir därmed mindre. Visserligen stadgas i 25 kap. 6 § MB att fastighetsägaren kan få ersättning för rättegångskostnader i första instans. Men om de väljer att driva processen vidare, löper de stor risk att få betala rättegångskostnaderna i högre instans. Att träffa överenskommelse med kommunen är således

fördelaktigt för fastighetsägaren.

Att lösa ersättningsfrågan via överenskommelse gynnar fastighetsägaren även när det gäller storleken på ersättningsbeloppet. I intervjuer med personer som direkt jobbar med ersättningsfrågan kommer det fram att fastighetsägare brukar få högre ersättning när de träffar överenskommelser med kommunen. Kommunerna är villiga att betala intrångsersättning när intrånget avsevärt påverkar fastighetsägarens pågående markanvändning. Beloppet skulle ha varit mycket mindre om ärendet prövats i domstol. I redovisade mål, var det högsta ersättningsbeloppet mycket mindre än 1,9 miljoner kronor. Vanligtvis fick fastighetsägaren några tiotusen kronor i ersättning när det gällde jordbruksverksamhet, med undantag för mål MÖD 2007:51 som handlade om en grustäktsverksamhet.

Uppgiften, om att man oftare träffar överenskommelser med kommunen än att man tar fallet till domstol, stämmer bra med uppgifter från Naturvårdsverket. Enligt verket, har det under tidsperioden 1999 till 2008 träffats cirka 6000 överenskommelser om köp och intrångsersättningar. Alla ärenden där domstol beslutat om ersättning, bortsett från stadsfästade av förlikning, uppgår under samma tidsperiod till ett mycket begränsat antal, det vill säga frivilliga överenskommelser sker i mer än 95 % av alla markåtkomstärenden för områdesskydd.¹¹⁰ Enligt yttrandet är flertalet markägare nöjda med den ersättning som förhandlats fram. Den högsta intrångsersättningen under samma år uppgick till knapp 50 miljoner kronor. I ett stort antal köp och intrångsöverenskommelser översteg ersättningen en miljon kronor.¹¹¹

6.2.2 Tillämpning av ersättningsregler och allmänna aktsamhetsregler

31 kap. 4 § 1 st 5 p MB syftar till att trygga den enskildes rätt till egendom när det föreligger intrång i deras pågående markanvändning. Men om man jämför intrånget med den skada som fastighetsägare drabbas av, är det vanligt att markägaren får tåla mycket intrång utan ersättning. Enligt domstolarnas tillämpning av ersättningsreglerna, ska ersättning inte utgå om föreskrifterna endast innebär en precisering av vad fastighetsägaren är skyldig att iakta till följd av de allmänna hänsynsreglerna. Hur mycket fastighetsägare ska tåla utan ersättning framgår dock inte tydligt i domarna.

Reglerna om ersättning är tydliga och funktionella men det har varit mycket kritik från praktikerna om hur domstolarna tillämpat reglerna. Enligt 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB föreligger rätt till ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av skyddsbestämmelser inom vattenskyddsområde. Men genom domstolens tillämpning av reglerna visade det sig att så inte var fallet. I de mål som redovisats ovan har domstolarna åberopat rätten till ersättning enligt reglerna i 19 kap. 7 § VL eller 31 kap. 4 § MB men grunden för bedömning var dock allmänna aktsamhetsregler. Dessa regler fanns tidigare i 19 kap. 1 § VL och de överfördes sedan till 2 kap. 2 och 3 §§ MB. I mål MÖD 2002:55, mål nummer M 9536 - 99, MÖD 2002:38, mål nummer M 4902 - 02 hänvisade domstolarna till de allmänna aktsamhetsreglerna i sin bedömning och påstod att ersättning inte skulle utgå på grund av att föreskrifterna inte ansågs gå längre än de allmänna aktsamhetsreglerna. Det normala skyddsbehovet för vattentillgång var avgörande. Kvalifikationsgränsen som avgjorde hur mycket fastighetsägaren skulle tåla utan ersättning innebar att det blev väldigt svårt att få ersättning.

Rätten till ersättning kan bedömas olika beroende av vad domstolarna baserar sitt resonemang på. Stödjer domstolarna sitt argument på Naturvårdsverkets föreskrifter om hantering om

110 Yttrande från Naturvårdsverket över nya ersättningsregler i expropriationslagen (SOU 2008:99), 2009-02-06, dnr: 104-7809-08 Rj.

111 Ibid, s. 3.

bekämpningsmedel, föreligger då ingen rätt till ersättning. Genom miljööverdomstolens dom i Helsingborgsmålet, fastslogs att ett nekat tillstånd till spridning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde vid prövning enligt 14 § SNFS 1997:2 inte ger lantbrukare rätt till ersättning. Frågan i vilken mån ersättning istället kan utgå enligt 2 kap. 18 § RF besvarades aldrig och i den delen väckte miljööverdomstolens dom snarare nya frågor. Inget annat mål har prövats efter Helsingborgsmålet och det är oklart om domstolen kommer att använda samma argument igen i framtiden.

Efter Miljööverdomstolens nämnda dom har Helsingborgs stad antagit nya vattenskyddsföreskrifter med ett uttryckligt förbud i föreskrifterna mot spridning av kemiska bekämpningsmedel inom den primära skyddszone.¹¹² Med de nya förbudsbestämmelserna i vattenskyddsföreskrifterna öppnas en eventuell möjlighet för lantbrukarna att få ersättning enligt 31 kap. 4 § MB. Frågan blir dock i vilken utsträckning ersättning ska utgå i så fall, med tanke på att alla verksamhetsutövare som är skyldiga att vidta långtgående skyddsåtgärder utan rätt till ersättning enligt 2 kap. 3 § MB.

Reglerna om ersättning för andra skyddsområden, bland annat naturreservat och biotopskyddsområde finns också reglerade i 31 kap. 4 § MB. I målen om ersättning för dessa områden, finns dock ingen hänvisning till allmänna akksamhetsreglerna. Fastighetsägaren fick ersättning eftersom deras pågående markanvändning ansågs avsevärt försvårad på grund av föreskrifterna för biotopskyddsområde eller naturreservatområde.¹¹³

Att bestämmelsen i 31 kap. 4 § MB om ersättningsregler för olika skyddsområden inte tillämpas lika gör att tillämpningen av ersättningsreglerna för vattenskyddsområde blir väldigt krångliga. Det hade varit bra och enkelt om 31 kap. 4 § MB tillämpades lika för alla skyddsområdena. Rättspraxis och domar från vattendomstolen eller mark- och miljödomstolen visar att det ställs högre krav just för vattenskyddsområden. Detta kan bero på en tradition att fastighetsägare är skyldiga att iaktta allmän akksamhet inom vattenskyddsområde och att kravet redan fanns i den gamla VL 19 kap. 1§. Konsekvensen blir att det är svårt att veta hur mycket inskränkning man ska tåla utan ersättning. För fastighetsägaren kan detta bli orimligt. De måste tåla mycket inskränkning i sin förfogehet över fastigheten utan ersättning. Därmed förlorar ersättningsreglerna sin funktion. 31kap. 4 § MB sätts ur spel och markägaren är tvungen att acceptera de allmänna akksamhetsreglerna vilket kan innebära att markägaren får acceptera långtgående inskränkningar utan ersättning. Detta var inte lagstiftarens målsättning när reglerna i 31 kap. 4 § MB infördes.

I framtiden vore det önskevärt att 31 kap. 4 § MB har tydliga hänvisningar till hänsynsreglerna i 2 kap. MB. När föreskrifterna anses gå längre än hänsynsreglerna i 2 kap. MB föreligger rätt till ersättning.

6.2.3 Dubbel reglering vid tillämpning av regler om ersättning

Det har även varit mycket kritik av hur domstolarna hänvisar till Naturvårdsverkets allmänna råd och rekommendationer. Att använda dem som stöd i sina domskäl är inte rimligt eftersom de inte har karaktär av en lag. Naturvårdsverkets rekommendationer ska vara en vägledning för myndigheter vid bildande av vattenskyddsområde. Men de ska inte åberopas som lagstöd för domstolens beslut. Däremot vore det bra om myndigheterna vid bildande av vattenskyddsområde hänvisar till föreskrifterna på ett enhetligt sätt. Detta för att undvika den dubbla reglering som finns nu.

¹¹² Uppgiften förekom i samtalet med Peter Jupen, Hallands länsstyrelsen.

¹¹³ Målen kommer dock inte att redovisas här eftersom uppsatsen fokuserar om just vattenskyddsområde. Se bland annat mål MÖD 2008:3 från miljööverdomstolen den 01 februari 2008, mål nummer M 103-07.

Att ha dubbel reglering kan leda till att frågan om ersättning inte behandlas lika. Enligt 7 kap. 22 § och 31 kap. 4 § 1 st 5 p MB gäller ersättningsrätten bara inskränkning på grund av vattenskyddsföreskrifterna. I ärenden som gäller bekämpningsmedel exempelvis, är det så att om miljönämnden vägrar att ge tillstånd enligt 14 § SNFS 1997:2 till spridning av bekämpningsmedel i ett vattenskyddsområde, kan det aldrig bli tal om ersättningsskyldighet för huvudmannen eller det allmänna. Det samma gäller om markägaren får tillstånd men tillståndet förenas med stränga villkor. Om en vattenskyddsföreskrift innehåller ett ”absolut” förbud mot att sprida bekämpningsmedel i den primära skyddszonen anses föreskrifterna gå längre än vad som motsvarar normalt skyddsbehov och då kan markägaren kräva ersättning. Här uppstår problem i praktiken. Föreskrifterna SNFS 1997:2 har skapat en möjlighet att kringgå rätten till ersättning. Genom att luta sig mot Naturvårdsverkets föreskrifter (som inte leder till rätt till ersättning) kan en kommun kringgå eventuella ersättningskrav från fastighetsägaren med den inskränkning i vederbörandes rättigheter som detta innebär. Detta är ett kryphål i lagen som drabbar fastighetsägare och som strider mot grundlagen RF 2:15. Att man hänvisar till olika föreskrifter i olika sammanhang gör att det är ännu svårare för fastighetsägare att få ersättning.

Enligt de rättsfall som förelegat är det inte lätt för fastighetsägaren att få ersättning och i de fall de har fått ersättning handlar det inte om stora belopp. Marknadsvärdeminskning har inte beräknats på ett rimligt sätt. På så sätt blir det missgynnande för markägaren. När ersättningsbeloppet beräknas ska inkomstförlust, annan skada och även marknadsvärdeminskning på fastigheten räknas med. En beräkning av framtidsskada behövs för att få fram ett korrekt belopp.

7 Slutsatser

Enligt uppgifter från SGU från december 2011¹¹⁴ har vi idag 1963 kommunala vattentäkter. Av dessa har 1218 ett fastställt skyddsområde medan 745 vattentäkter saknar skyddsområde. Det är framför allt mindre vattentäkter som saknar vattenskyddsområde. Till 2015 bedöms det rimligt att alla kommunala grundvattentäkter med uttag större än 100 m³ /dygn ska ha ett vattenskyddsområde. Till 2020 försöker man uppnå målet om att alla enskilda grundvattentäkter med uttag större än 100 m³/dygn samt de mindre grundvattentäkter med stor risk för påverkan har ett vattenskyddsområde.¹¹⁵ Att inrätta vattenskyddsområde är ett väldigt bra sätt att skydda vattentillgång från föroreningar. Därmed kan Sverige uppnå det mål som regleras i EU:s ramdirektiv och regeringens miljömål.

För att inrätta ett vattenskyddsområde krävs det administrativt arbete, framför allt underlag för ansökan. Ett område måste uppfylla vissa krav för att kunna förklaras som ett vattenskyddsområde. Det är kommunen och länsstyrelsen som kan förklara ett område som vattenskyddsområde. I samband med att ett vattenskyddsområde inrättas ska kommunen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområdet i den mån det behövs för att tillgodose syftet med området. På grund av inskränkningar kan markägaren kräva intrångsersättning. Regler om ersättning för vattenskyddsområde finns i 31 kap. 4 § 5 p MB. Reglerna är tydliga och klara. Markägaren har rätt till ersättning om beslut enligt 7 kap. 22 § MB innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde är grundlagsskyddad. Enligt RF 2 kap. 15 § ska ersättning utgå om det allmänna inskränker markanvändningen. Fastighetsägare ska få ersättning när deras förfogande över fastigheten begränsas till följd av ett beslut om bildande av vattenskyddsområde. Från egendomsskyddets perspektiv är detta något som politiker vill skydda. Egendomsskyddet regleras i både EU rätten och grundlagen och det är viktigt att skyddet garanteras. Det finns dock vissa oklarheter när rätten till ersättning tillämpas i praktiken, framför allt i frågan om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde.

Enligt RF 2:15 ska fastighetsägare få ersättning på grund av rådighetsinskränkningar. Undantag gäller dock när det föreligger hälso- och miljöskäl. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. I 31 kap. 4 § MB regleras att fastighetsägare ska få ersättning när deras pågående markanvändning försvåras. Regelmässigt ska detta tolkas som att rätt till ersättning föreligger när ett ingrepp från myndighet leder till att pågående markanvändning försvåras för fastighetsägaren. Om rätt till ersättning enligt MB 31 § 4 inte föreligger kan man sekundärt åberopa RF 2: 15 för att kräva rätt till ersättning. Denna möjlighet att hänvisa till RF 2:15 är dock begränsad om det föreligger hälso- och miljöskäl. Denna slutsats kom miljööverdomstolen i Helsingborgsmålet MÖD 2007:51 fram till. Hur domstolarna kommer att använda denna möjlighet har dock inte prövats efter Helsingborgsmålet. Därmed är denna möjlighet att begära ersättning osäker.

Målen om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde visar att i vissa fall kan fastighetsägare inte få ersättning för intrånget trots att de enligt reglerna har rätt till ersättning och detta är ett problem. Detta beror på att föreskrifterna inte anses gå längre än de allmänna akksamhetsreglerna. Vad de allmänna akksamhetsreglerna innebär ska bedömas i ljuset av Naturvårdsverkets allmänna råd och rekommendationer. Om det bara är normal akksamhet som markägaren ska iakttä enligt Naturvårdsverkets rekommendationer, föreligger i så fall ingen rätt till ersättning. Vid bildande av vattenskyddsområde kan kommunen meddela sina egna föreskrifter eller hänvisa till

¹¹⁴ SGU, Rapport 2007:12, s. 24.

¹¹⁵ Ibid, s. 25.

Naturvårdsverkets föreskrifter. Hänvisar kommunen exempelvis till 14 § SNFS 1997:2 från Naturvårdsverket om tillståndsplikt för användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden, utgår ingen rätt till ersättning. Konsekvensen blir att olika kommuner kan tillämpa olika föreskrifter för vattenskyddsområde. Detta leder till att ersättningsreglerna kan tillämpas olika i olika kommuner och det blir svårt för fastighetsägaren att veta när de kan få ersättning. Likabehandlingsprincipen om rätten till ersättning blir därmed svår att uppnå.

Ett annat problem vid tillämpningen av regler om ersättning är själva föreskrifterna. Vi har idag många vattenskyddsområden som inrättades redan på 1960 - talet. Detta innebär att föreskrifterna för områdena är gamla och inte ger tillräckligt skydd. De behöver revideras. Därför bör kommunerna börja fundera på hur de gamla föreskrifterna ska formas och om kommuner ska hänvisa till Naturvårdsverkets föreskrifter. Det behöver tydliggöras i föreskrifterna vad skyddet kommer att innebära och när ersättning ska utgå. Att kunna hänvisa till både Naturvårdsverkets föreskrifter och kommunens lokala föreskrifter i samband med beslut om bildande av vattenskyddsområde kan dock leda till dubbel reglering och möjligheten till ersättning blir därmed begränsad. I framtiden bör föreskrifterna från Naturvårdsverket införas i miljöbalken eller miljölagstiftningen för att undvika problemet. För att garantera rättssäkerhet i samhället bör det enbart finnas en typ av föreskrifter att hänvisa till när ett vattenskyddsområde bildas. Detta för att undvika oklarheter och komplexitet i tillämpningen.

Handläggningstiden av inrättande av vattenskyddsområde behöver också förkortas i framtiden. Idag har vi en handläggningstid på tre till fem år och det är alldeles för lång tid.¹¹⁶ En lång handläggningsprocess gör att huvudmannen, tillsynsmyndigheterna, verksamhetsutövaren och de boende är tvungna att jobba och leva i en oviss situation om hur markanvändningen kommer att påverkas när vattenskyddsområdet inrättas. Det kan upplevas som en jobbig situation. Markanvändningen kan under tiden orsaka stora föroreningar och det är inte bra för miljön. En kort handläggningstid med en snabb lösning på ersättningsfrågan skulle innebära att flera vattenskyddsområden inrättas och att markägaren får därmed större ansvar för skyddsområdet.

Rätten till ersättning vid bildande av vattenskyddsområde kan anses orimlig i ljuset av principen ”förorenaren betalar” (PPP) i MB. Denna princip syftar till att skydda miljön medan ersättningsreglerna framför allt syftar till att skydda de grundläggande rättigheterna, bland annat egendomsskyddet. Visserligen har grundlagen i RF 2:15 ändrats sedan 2010 med ett tillägg i tredje stycket, men den enskilde ges dock inte ett starkt egendomsskydd i grundlagen till följd av hälso- och miljöskydd. En verksamhetsutövare som använder bekämpningsmedel kan anses som förorenare och ska betala nödvändiga kostnader för att hindra föroreningen. Tillämpar man regler om rätten till ersättning enligt RF och MB ska fastighetsägaren få ersättning på grund av inskränkningarna. Regeln begränsar inte dennes rätt till ersättning på grund av att denne är förorenare. Egendomsskyddet strider därmed mot principen om ”förorenaren betalar”. Problemet kvarstår på grund av avsaknaden eller oklarheten i lagstiftningen om vem som kan anses som ”förorenare” inom vattenskyddsområdet.

Michanek ställer frågan hur mycket man ska behöva betala markägaren för att de inte ska döda den biologiska mångfalden som dagens och morgondagens människor är beroende av.¹¹⁷ I och med att grundlagen har ändrats och riktlinjen är att ersättningsrätten begränsas när det råder hälso- och miljöskäl bör man även fundera på om fastighetsägaren över huvudtaget ska få ersättning om han anses som ”förorenare”. Enligt Sveriges miljömål försöker vi skydda miljön på bästa sätt. Det betonas dessutom i EU:s ramdirektiv. Miljöskäl ska övervägas och prioriteras. Fastighetsägaren får acceptera vissa inskränkningar för att skydda miljön. Rätt till ersättning bör inte föreligga om

116 Se Skarning, Frida, s. 63.

117 Michanek, ”Markägare – med rätt att döda?”, Miljörättslig tidskrift 1995:2, s 156.

fastighetsägaren anses som förorenare. I situationer där han inte anses som förorenare kan han få ersättning i en begränsad omfattning. Om det behövs ska staten köpa in marker för att garantera att marken används på ett för miljön säkert sätt.

Man kan undra om miljölagstiftningen idag stödjer genomförandet av miljömålen i tillräckligt hög grad. Miljöbalken har tillämpats och reviderats många gånger men det visar sig att skyddet för miljön fortfarande är bristfälligt. Många av lagändringarna innebär till och med en försämring ur miljösynpunkt. Ändringen i RF och ändringen i MB avseende toleransavdraget och schablonpåslaget är exempel på detta.

Tillägget i tredje stycket i RF 2:15 antyder att intresset av att skydda miljön har blivit större. Men äganderätten har också stärkts till följd av borttagning av toleransavdraget och höjning av ersättning med 25 % av marknadsvärdet. Man vill att fastighetsägare ska få en betydligt högre ersättning vid rådhetsintrång. Man vill också skydda miljön utan att det kostar samhället för mycket. Jag har väldigt svårt att förstå lagstiftarens argument i denna riktning. Ska man prioritera att skydda miljön ska man inte höja ersättningssumman. Fastighetsägaren ska ha skyldigheter att i viss uträkning förvalta miljövärden för kommande generationers behov. Att stärka ersättningsrätten gör att det blir svårt att uppnå miljömålet. Konsekvensen av detta kan bli att mindre mängd natur skyddas eller att det blir en stor belastning för statsbudgeten.

Det krävs ändamålsenliga och effektiva miljöregler för att miljömålen ska uppnås och för att det inte ska ge samhället onödiga kostnader. En viktig fråga i framtiden är ur vems perspektiv man ska se på i miljölagstiftningen, inte minst vid översynen av densamma. Kommande förändringar i lagstiftningen bör syfta ännu tydligare till att skydda miljön på lång sikt. Rättsordningen ska inte innehålla sådana regler som hindrar eller försvårar ett från miljösynpunkt ändamålsenligt handlande. I och med att framtida behov av att skydda vatten värderas allt högre, är det viktigt att målet om rent vatten uppnås. En samordning och koppling mellan redan befintliga lagar krävs för att uppnå skyddet för en hållbar miljö. Lagstiftningen ska också vara tydlig i den mån att de som verkar och bor inom ett vattenskyddsområde ska kunna vara en del av ett aktivt skyddsarbete. Ett delat ansvar mellan staten och individer ska kunna balansera konflikten mellan det allmännas intresse av att skydda miljön och individens äganderätt. Detta var också lagstiftarens målsättning när miljöbalken infördes, att alla ska ha ansvar för att bevara biologisk mångfald och att det ekonomiska ansvaret även ska delas av alla.¹¹⁸

118 Prop. 1997/98:45, s. 538.

Källförteckning

1 Litteratur

- ♣ Bengtsson, Bertil, *Ersättning vid offentliga ingrepp, del I – Egendomsskyddet enligt regeringsformen*, Norstedts förlag, 1986.
- ♣ Bengtsson, Bertil, *Ersättning vid offentliga ingrepp, del II – Allmänna ersättningsprinciper*, Norstedts förlag, 1991.
- ♣ Bengtsson, Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santerus Förlag AB, 1996.
- ♣ Bengtsson, Bertil, *Miljöbalkens återverkningar*, Norstedts Juridik, 2001.
- ♣ Michanek och Björkman, *Miljörätten i förändring – en antologi*, Rättsfonden Skriftserie 36, 2003.
- ♣ Boström och Sandstedt, *Är vi på rätt väg, studier om miljöfrågans lösning*, 2004.
- ♣ Sterzel och Åhman, *Äganderätten – Ansvar – Skydd En översikt av äganderättens villkor i Sverige*, Ägarfrämjandet, 2004.
- ♣ Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk rättspraxis*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, 2007.
- ♣ Rubenson Stefan, *Miljöbalken, den nya miljörätten*, fjärde upplagan, Norstedts förlag, 2008.
- ♣ Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, andra upplagan, Iustus förlag, 2008.
- ♣ Sterzel och Bull, *Regeringsformen en kommentar*, SNS förlag, 2010.
- ♣ Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt miljöbalken*, tionde upplagan, Iustus, 2010.
- ♣ Skarning, Frida, ”Vattenskyddsområde enligt miljöbalken, en studie om arbetet med att inrätta eller revidera vattenskyddsområden i tre utvalda län”, examensarbete, Göteborgs Universitet, 2010.

2 Offentligt tryck

2.1 Propositioner

- ♣ Proposition 1972: 111, Kungl. Maj:ts proposition angående *regional utveckling och hushållning med mark och vatten*; given Stockholms slott den 20 oktober 1972.
- ♣ Proposition 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.
- ♣ Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk*.
- ♣ Proposition 2000/01:130, *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- ♣ Proposition 2001/02:65, *Ändrad ordning för utdömmande av vite enligt miljöbalken m.m.*
- ♣ Proposition 2008/09: 214, *Hållbart skydd av naturområden*.
- ♣ Proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

2.2 Offentliga utredningar

- ♣ Statens offentliga utredningar SOU 2001:19, *Vissa grundlagsfrågor*.
- ♣ Statens offentliga utredningar SOU 2008:125, *en reformerad grundlag*.
- ♣ Statens offentliga utredningar SOU 2008:99, *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen*.
- ♣ BoU 1986/87:1, *Bostadsutskottets uttalande anseende Plan och Bygglag*.
- ♣ Yttrande från naturvårdsverket över nya ersättningsregler enligt expropriationslagen 2009-02-06, dnr 104-7809-08 Rj.

2.3 Övriga offentliga tryck

- ⤴ Regeringens beslut den 17 mars 2005 M2001/1557/F/M; Uppsala.
- ⤴ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2003:16) om vattenskyddsområden.
- ⤴ Naturvårdsverkets allmänna råd 97:3 om tillämpningen av Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel.
- ⤴ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2000:7) för tillståndsprövning enligt 14 § SNFS 1997:2 rörande användning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde.
- ⤴ Naturvårdsverkets handbok (2010:5) om vattenskyddsområde.
- ⤴ Naturvårdsverkets handbok (2003:6) vattenskyddsområde handbok med allmänna råd.
- ⤴ Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel SNFS 1997:2.
- ⤴ Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd mot mark och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor NFS 2003:24.

2.4 Internet

- ⤴ http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/ovriga_skyddsformer/vattenskyddsomrade/Pages/_index.aspx
- ⤴ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken en kommentar*, www.nj.se/zeteo (2012-05-04)
- ⤴ Svenskt Vatten, *Vårt att veta om vatten*, 2009-03-30
<http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Medlemmar/V%C3%A4rt%20att%20veta%20om%20vatten.pdf> (2011-05-04)
- ⤴ Miljömålportalen, *Indikator sida vattenskyddsområden*,
<http://www.miljomal.se/Systemsidor/Indikator sida/?iid=138&pl=1> (2011-05-04)
- ⤴ Miljömålportalen, *Delmål Vattenförsörjningsplaner 2009*,
<http://miljomal.nu/8-Levande-sjoar-och-vattendrag/Delmal/Vattenforsorjningsplaner-2009/> (2011-05-04)
- ⤴ Miljömålportalen, *Delmål skydd av grundvattenförande geologiska formationer 2010*,
<http://miljomal.nu/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/Delmal/Skydd-av-grundvattenforande-geologiska-formationer-2010/> (2011-05-04)
- ⤴ Miljömålportalen, *Delmål grundvattennivåer 2010*,
<http://miljomal.nu/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/Delmal/Grundvattennivaer-2010/> (2011-05-04)
- ⤴ Miljömålportalen, *Delmål rent vatten för dricksvattenförsörjning 2010*,
<http://miljomal.nu/9-Grundvatten-av-god-kvalitet/Delmal/Rent-vatten-for-dricksvattenforsorjning-2010/> (2011-05-04)
- ⤴ Daniel Eggertz, *Skogsbruk och miljölagstiftning 2001*, s. 9,
http://www.morbygden.com/skogsbruk/environmental_law.html
- ⤴ Sveriges geologiska undersökning SGU rapport 2007:12, *Vattenskyddsområde, en sammanställning februari 2007*.
http://www.sgu.se/dokument/service_sgu_publ/SGU-rapport_2007-12.pdf
- ⤴ Naturskyddsföreningen, *Rapport Ett decennium med miljöbalken, Har ändringar i miljöbalken förstärkt eller försvagat miljöskyddet?*
http://www.naturskyddsforeningen.se/upload/Foreningsdokument/Klimat/rapport%20milj%C3%B6balken_1%C3%A5guppl%C3%B6st.pdf

3 Artiklar

- ⤴ Skorup, Ulf, ”Är det lagligt att låta VA-kollektivt betala till lantbrukarna”, *Tidning Svenskt vatten* nummer 4, Augusti 2002.
- ⤴ Bengtsson, Bertil, ”Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten”, *Svenskt juristtidning SvJT* 2010, s. 726.
- ⤴ Bonde, Fredrik, ”Professorskritik mot den nya reformen om förhöjd ersättning vid expropriation

skjuter över målet”, Svensk juristtidning SvJT 2011, s 202.

- ▲ Lantbrukarnas riksförbund, LRF Skåne, ”Konsekvensanalys vattenskyddsområden i Skåne”, 2010.
- ▲ Michanek, Gabriel, ”Markägare – med rätt att döda?”, Miljörättslig tidskrift 1995:2, s. 155-184.
- ▲ Wiberg, Andreas, ”Vattenskydd och ersättning”, Tidning Svenskt Vatten, nummer 1 – 2005.

4 Rättsfall

4.1 Från Europa domstolen

Sporrong-Lönnroth mot Sverige, dom 1982-09-23, Ser.A Vol. 52
Papamichalopoulos mot Grekland, dom 1993-06-24, Ser.A Vol. 260.
James m.fl. mot Storbritannien, dom 1986-02-21, Ser.A Vol. 98

4.2 Från Högsta domstolen

NJA 1981:351 I och II

4.3 Från miljööverdomstolen

MÖD 2002: 38
MÖD 2002:55
MÖD 2003:51
MÖD 2003:75
MÖD 2006:40
MÖD 2006:27
MÖD 2010:22
MÖD 2007:51
MÖD 2011:4

4.4 Från vattendomstolen

VS 1/95

4.5 Från miljödomstolen

M 188-99
M 395-99
M 1690-06
M 2321-07
M 3468-09
M 2922-11

Bilaga

Bilaga 1

Viktiga regler kring ersättningsfrågan vid bildande av vattenskyddsområden

1 Vattenlagen

19 kap. Skydd för vattenförsörjningen m. m.

Allmänna bestämmelser

1 § Om en yt- eller grundvattentillgång utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt, är alla som vill bedriva sådan verksamhet eller utföra sådana åtgärder i vatten eller på land som kan skada vattentillgången skyldiga att vidta de anordningar, tåla de begränsningar av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa skadan.

Den som utövar verksamhet eller utför åtgärd i enlighet med vad som har föreskrivits i tillstånd enligt denna lag, miljöskyddslagen (1969:387) eller [18 § naturvårdslagen \(1964:822\)](#) anses ha fullgjort vad som åligger honom enligt [första stycket](#).

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som vill bedriva sådan verksamhet eller utföra sådana åtgärder som avses i [första stycket](#) att iaktta vad som gäller enligt nämnda stycke.

Ersättning

7 § Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet har rätt till ersättning, om föreskrifter enligt [2 § andra stycket](#) som meddelats efter ansökan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten eller att mark tas i anspråk.

Om en föreskrift enligt [2 § andra stycket första meningen](#) innebär förbud att vidta vissa åtgärder utan särskilt tillstånd, får ersättning på grund av den föreskriften utgå endast om sådant tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Ersättningen ska betalas av den som har begärt föreskrifterna hos länsstyrelsen.

Om synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, ska fastigheten lösas av den ersättningsskyldige om ägaren begär det. Vid tillämpningen av [första](#), [andra](#) och [fjärde styckena](#) ska även beaktas andra beslut enligt [2 §](#), beslut enligt [5](#), [8](#), [9](#), [11](#) och [19 §§ naturvårdslagen \(1964:822\)](#), förbud enligt [20 § andra stycket](#) och [21 § andra stycket](#) samma lag samt beslut som avses i [18 § skogsvårdslagen \(1979:429\)](#) och [14 kap. 8 § första stycket](#) plan- och bygglagen (1987:10), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom ska beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt [30 § skogsvårdslagen](#) som i särskilda fall har inträtt inom samma tid.

Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av beslut som anges i [femte stycket](#) förlorats på grund av bestämmelsen i [8 §](#) eller motsvarande bestämmelser i [naturvårdslagen](#) eller

plan- och bygglagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas. Lag (1993:557).

20 kap. Kostnadsbestämmelser

3 § Ogillas talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten rörande ersättning eller inlösen på grund av ett förordnande om vattenskyddsområde, kan vattendomstolen förordna att han ska bära sina egna kostnader, om han befinns ha inlett rättegången utan tillräckliga skäl. Har rättegången uppenbart inletts utan skälig grund, får vattendomstolen dessutom förplikta honom att ersätta motparten dennes rättegångskostnader.

2 Miljöbalken

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Hänsynsregler

2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Val av plats

6 § För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt [9](#) och [11 kap.](#), regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt [9 kap. 6 §](#), [11 kap. 9 a §](#) och [12 kap. 6 §](#) ska bestämmelserna i [3](#) och [4 kap.](#) tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen ([2010:900](#)). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Lag ([2010:902](#)).

25 kap. Rättegångskostnader och liknande kostnader

6 § Ogillas i mål enligt [31 kap. 13 §](#) talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan mark- och miljödomstolen förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt

för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. Lag (2010:923).

31 kap. Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet m.m.

Kapitlets innehåll m.m.

2 § Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) ska gälla vid ersättning och inlösen enligt detta kapitel, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser.

3 § Vad som i detta kapitel sägs om fastighet ska även gälla särskild rätt till fastighet.

Ersättning och inlösen på grund av vissa föreskrifter, förelägganden och förbud

4 § Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

- ▲ föreskrifter enligt [7 kap.3 §](#) om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker.
- ▲ föreskrifter enligt [7 kap. 5, 6](#) eller [9 §](#) om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,
- ▲ en dispens enligt [7 kap. 11 § andra stycket](#) som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt [7 kap.11 § andra stycket](#), om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt [7 kap. 11 § första stycket 1](#),
- ▲ bildande av ett biotopskyddsområde enligt [7 kap. 11 § första stycket 2](#),
- ▲ föreskrifter enligt [7 kap. 22 §](#) om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
- ▲ skydd för särskilda områden enligt [7 kap. 28 a–29 b §§](#), eller
- ▲ förelägganden eller förbud enligt [12 kap. 6 § fjärde stycket](#) som rör viss verksamhet.
- ▲ En föreskrift enligt [7 kap. 3 §](#) om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning. Lag (2009:1322).

5 § Om ett beslut som avses i [4 § första stycket 1, 2, 5 eller 6](#) innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt [7 kap. 24 §](#) har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller [4 § första stycket](#). Lag (2009:1322).

6 § Har upphävts genom lag (2009:1322).

7 § Ersättning enligt [4 §](#) betalas av staten. Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i [4 §](#), ska ersättningen i stället betalas av kommunen.

Om föreskrifter som avses i [4 § första stycket 5](#) har beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet har fastställts, ska ersättningen betalas av sökanden. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna har meddelats. Lag (2009:1322).

8 § Om det i ett fall som avses i [4 § första stycket](#) uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten, har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning enligt [4 §](#). Beror olägenheten på ett förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd ska [5 § första stycket](#) tillämpas.

3 Naturvårdsverkets föreskrifter

SNFS 1997:2 om spridning av kemiska bekämpningsmedel

Förbud mot spridning i vissa fall

14 § Bekämpningsmedel får inte utan tillstånd av sådan kommunal nämnd som avses i 10 § yrkesmässigt användas

- ⤴ på tomtmark för flerfamiljshus,
- ⤴ på gårdar till förskolor och skolor eller allmänna lekplatser,
- ⤴ inom skyddsområde för vattentäkt,
- ⤴ vid planerings- och anläggningsarbeten.

Tillstånd ska sökas av den som ska utföra spridningen eller, efter skriftlig överenskommelse, av den som nyttjar marken.

NFS 2003:24 om skydd mot mark och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor

10 kap. Ytterligare krav inom vattenskyddsområde

1 § Ytor, på vilka brandfarliga vätskor hanteras, ska utformas på ett sådant sätt att spill och läckage kan insamlas och omhändertas.

2 § Vid påfyllningsrör för tank inom vattenskyddsområde ska informationsskylt om "vattenskyddsområde" vara uppsatt. Informationsskylten ska vara väl synlig, vara av varaktig beskaffenhet eller ha annan varaktig märkning.

3 § Cistern eller lösa behållare med en sammanlagd lagrad volym som är större än 250 liter ska ha sekundärt skydd. Generellt krav på sekundärt skydd gäller inte enligt dessa föreskrifter cistern med tillhörande rörledningar belägen i pannrum eller motsvarande i bostadshus och som är under regelbunden uppsikt. Generellt krav på sekundärt skydd gäller inte, enligt dessa föreskrifter, befintliga cisterner och lösa behållare med tillhörande rörledningar installerade på en plats som vid tidpunkten för installationen inte utgjorde vattenskydds-område (NFS 2009:3).

Bilaga 2

Enkätfrågor rörande ersättning vid bildande av vattenskyddsområde

1. Frågor till handläggare och tjänstemän på kommuner, länsstyrelser och havs- och vattenmyndighet

- ▲ Hur många vattenskyddsområde finns det i er kommun?
- ▲ Hur många ärende berörande ersättning vid bildande av vattenskyddsområde ni har haft?
- ▲ Hur har ersättningsfrågan löst? Via överenskommelser med fastighetsägare eller via domstolsprocess?
- ▲ Hur mycket har kommunen betalt i ersättning till fastighetsägare?
- ▲ Finns det någon skillnad i ersättningssumman i olika ärenden? Om det gör det, vad är grunden till detta? Tycker ni att ersättningssumman var rimlig?
- ▲ Uppfattar ni att ni har ställt strängare krav än tidigare när det gäller rätten till ersättning? Har det i sin tur inneburit att ni är mer restriktiva när det gäller betalning av ersättning?
- ▲ Finns det några problem när ni tillämpar reglerna om ersättning?
- ▲ Finns det något i regler om ersättning som ni skulle önska ändra på?
- ▲ Upplever ni att reglerna om ersättning har påverkat bildande av vattenskyddsområde på något sätt, att man pga kostnadsfrågan blir mer försiktig att bilda ett vattenskyddsområde?

2. Frågor till advokater och jurister

- ▲ Hur länge har du jobbat med frågor kring bildande av vattenskyddsområde? Hur många ärenden om ersättning har du haft under den här tiden?
- ▲ Vad tycker du om regler om ersättning vid bildande av vattenskyddsområde? Har det varit någon svårighet att tillämpa reglerna tycker du?
- ▲ Hur upplever du reglerna om ersättning i praktiken? Är reglerna till fördel för fastighetsägare eller någon annan?
- ▲ Har dina klienter fått ersättning efter beslutet? I vilka sammanhang fick de ersättning (via överenskommelse eller via processen i domstolen?) Vilken process tycker du är bättre för en fastighetsägare?
- ▲ I de mål där dina klienter fick ersättning tycker du att de har fått skälig ersättning?
- ▲ I de mål de inte fått ersättning vad är grunden till det?
- ▲ Är det något som du tycker är otillfredsställande när det gäller ersättningssystemet?
- ▲ Vilka förändringar av ersättningssystemet som du skulle vilja ha?
- ▲ Upplever du att reglerna om ersättning har påverkat bildande av vattenskyddsområde på något sätt, att man på grund av kostnadsfråga blir mer försiktig att bilda ett vattenskyddsområde?

Bilaga 3

1 Listan över intervjudeltagare

- ⤴ Arne Joelsson, agronom- Hallands länsstyrelsen.
- ⤴ Lars Åke Svensson, vattensverkschef – Nyköping.
- ⤴ Ulf Wickström, Jurist – LRF.
- ⤴ Olof Bergstedt, handläggare - Göteborgs Vatten.
- ⤴ Ann Cathrin Milder, handläggare – länsstyrelsen i Värmland.
- ⤴ Advokat Anders Linneborg – Setterwalls Advokatbyrå.
- ⤴ Lars Åkerblad, tjänsteman - Länsstyrelsen Stockholms län.
- ⤴ Anna Karin Rasmusson, handläggare länsstyrelsen Skåne.
- ⤴ Clas Magnusson, tjänsteman - Havs och vattenmyndigheten.
- ⤴ Jonas Månsson – jurist - LRF Skåne.
- ⤴ Ulf Skorup, advokat - Advokatfirman Åberg och Co AB.

2 Andra kontakter

- ⤴ Martin Wiss, Länsstyrelsen i Jönköpings län.
- ⤴ Bo Rutberth, Sveriges Kommuner och Landsting.
- ⤴ Gunnar Mellström, Sektor chef VA avfall, Mark kommun.
- ⤴ Professor Bertil Bengtsson.
- ⤴ Olle Nordell, Miljöförvaltningen, Landskrona stad.
- ⤴ Ann Cathrin Milder, länsstyrelsen Värmland.
- ⤴ Anna Tiberg, enhetschef, LRF.
- ⤴ Carina Malmgren, Teknik och fritidsförvaltningen, Halmstad.
- ⤴ Kristina Turkål, miljöförvaltningen, Helsingborg.
- ⤴ Per Ahlenius, enhetschef, miljöskyddsenheten, länsstyrelsen Gävle Borg.
- ⤴ Britta Wänström, Miljö och hälsoskydd, Kungsbacka kommun.
- ⤴ Mattias Walander, Bygg och miljökontoret, Norrköping kommun.
- ⤴ Pia Rudth, Vänersborgs tingsrätt.
- ⤴ Daniel Melin, Miljöskyddsenheten, länsstyrelsen Uppsala län.
- ⤴ Malin Naess, länsstyrelsen i Norrbotten län.
- ⤴ Karin Sjöstrand, länsstyrelsen Skåne.
- ⤴ Anna Peters, Naturvårdsverket.
- ⤴ Carina Regborn, länsstyrelsen Örebro.
- ⤴ Liselott Hagström, länsstyrelsen Kalmar.
- ⤴ Ylva Berg, länsstyrelsen Västernorrland.
- ⤴ Göran Thunberg, länsstyrelsen Östergötland.
- ⤴ Jan Larspers, länsstyrelsen Dalarnas län.
- ⤴ Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt.
- ⤴ Suzanne Ekström, Miljöförvaltningen, Helsingborgs stad.
- ⤴ Peter Jupen, chefjurist, Hallands länsstyrelsen angående Helsingborgsmålet.