

Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden



1

Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden

Den här rapporten har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ansvarar för rapportens innehåll och slutsatser.

© HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN | Datum: 2021-02-01

Omslagsfoto: Andreas Lindhe och Karin Holmgren

ISBN 978-91-89329-03-4

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



**Havs
och Vatten
myndigheten**

Förord

Havs- och vattenmyndigheten är vägledande myndighet för arbetet med vattenskyddsområden i enlighet med 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Vägledningsansvaret omfattar frågeställningar kopplade till inrättande av nya vattenskyddsområden, omarbetning av äldre vattenskyddsområden samt i viss mån även tillämpningen av redan fastställda skyddsföreskrifter. Därtill har myndigheten ett tillsynsvägledningsansvar för tillsynsfrågor som uppkommer inom området i enlighet med 3 kap. 5 § punkt 2 miljötillsynsförordning (2011:13).

Det här är en vägledning från Havs- och vattenmyndigheten som innehåller myndighetens slutsatser och ställningstaganden samt tolkning av hur regler inom området bör tillämpas. Vägledningen riktar sig till myndigheter, enskilda och näringsidkare. Denna vägledning omfattar framför allt frågeställningar om inrättande, förvaltning och upphävande av vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken (1998:808). Vägledningen ger en beskrivning av roller och ansvar för inblandade aktörer, rekommendationer kring innehållet i ansökan och råd om handläggningen hos den beslutande myndigheten.

Vägledningen har tagits fram av en arbetsgrupp på Havs- och vattenmyndigheten. En referensgrupp bestående av representanter från Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Sveriges kommuner och regioner, Svenskt vatten, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna och Chalmers tekniska högskola (Dricks - ramprogram för dricksvattenforskning). Vägledningen skickades på remiss och många synpunkter inkom. Havs- och vattenmyndigheten tackar referensgruppen samt alla som bidragit med inskickade synpunkter.

Kompletterande till denna vägledning finns sedan tidigare rapporter inom olika sakområden kopplat till vattenskydd samt regeringsavgöranden och domar publicerat på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.

Johan Kling, Göteborg den 1 februari 2021

Sammanfattning

Tillgång till rent vatten är en förutsättning för väl fungerande samhällen, människors hälsa, och naturmiljön. Vatten är en livsnödvändig, men hotad resurs. Samhällsutvecklingen och klimatförändringar skapar utmaningar för dricksvattenförsörjningen. Samtidigt som vattenanvändningen ökar riskerar mänskliga aktiviteter att försämra vattenkvalitet och minska tillgången till sötvattenresurser.

Vattenskyddsområden med särskilda markreglerande bestämmelser kan inrättas i syfte att skydda det vatten som ska användas för dricksvattenproduktion. Vattenskyddsföreskrifterna kompletterar och skärper vid behov den grundläggande miljölagstiftningen.

Syftet med vattenskyddsföreskrifterna kan vara att hantera identifierade risker för vattenresurser eller att förebygga att problem uppstår. Det är viktigt att beslut om vattenskyddsområde och föreskrifter grundar sig på plats specifika förutsättningar och att skyddsföreskrifter är lokalt anpassade.

Skyddsföreskrifter ska utformas och preciseras så att det inte råder några tveksamheter om vad den innefattar och vad som krävs för att den ska kunna efterlevas. Det är viktigt att alla, såväl mark- och sakägare som prövnings- och tillsynsmyndighet, förstår innebörden av bestämmelserna.

Denna publikation omfattar i huvudsak en beskrivning av och vägledning om hur vattenskyddsområden för dricksvattenresurser kan inrättas, förvaltas och upphävas.

Vägledningen ersätter Naturvårdsverkets handbok 2010:5 om vattenskyddsområden.

Förändringar jämfört med tidigare handbok är exempelvis att det inte längre finns allmänna råd som föreslår föreskrifter som bör användas. I vägledningen föreslås istället ett systematiskt arbetssätt som kan användas vid utredning av ett nytt vattenskyddsområde.

Vid inrättandet av ett vattenskyddsområde bör en riskbedömning genomföras, det vill säga att risker behöver identifieras, analyseras och värderas. Slutsatserna från riskbedömningen bör ligga till grund för avgränsning och eventuell zonindelning av vattenskyddsområdet samt motivera föreslagna föreskrifter. I vägledningen föreslås ett antal arbetssteg för genomförande av riskbedömningen.

Termer och begrepp

Begrepp	Förklaring
Avrinningsområde	Kan också kallas dräneringsområde (förr användes även termen nederbördsområde). Ett avrinningsområde kan bestå av flera delavrinningsområden. Ett avrinningsområde avgränsas ytterst av en ytvattendelare och omfattar både markytan och ytan av det begränsande området sjöar. All avrinning från området har ett gemensamt utlopp vid en given punkt i ett vattendrag. Avrinningsområdet definieras av uppströmsområden till denna punkt.
Barriärer	Naturliga förutsättningar, tekniska anordningar eller organisatoriska åtgärder som har en förmåga att förebygga att något händer och/eller mildra effekterna om något inträffar. Termen används här för att beskriva möjligheten att reducera en förorening eller hindra spridning av den.
Dricksvatten	Allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, matlagning eller beredning av livsmedel, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom en distributionsanläggning, från tankar, i flaskor eller i behållare, och allt vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluhållande av varors hälsosamhet eller ämnen som är avsedda som livsmedel, om inte företaget kan visa kontrollmyndigheten att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.
Faroanalys	Princip 1 enligt Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP): Identifiering av de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå.
Föroreningskälla	Verksamhet eller annan aktivitet som kan ge upphov till förorening.
Grundvattenmagasin	En hydraulisk avgränsad enhet av en eller flera geologiska formationer som medger uttag av grundvatten.
Miljöövervakning	Avser i första hand beskrivningar av tillståndet i och inverkan på miljön. Till miljöövervakning kan även räknas uppgifter om drivkrafter, påverkan och åtgärder i den mån de behövs i miljömålsarbete. Statligt finansierad övervakning av yt- och grundvatten som ska ge en övergripande bild av miljötillståndet bedrivs på både nationell och regional nivå i Sverige.
Samordnad recipientkontroll (SRK)	Flera verksamheter går samman i ett gemensamt program för att undersöka påverkan på miljön från dessa verksamheter. I SRK ska den samlade påverkan beskrivas och inte påverkan från enskilda verksamheter. SRK bedrivs av en sammanslutning av verksamheter i form av t ex vattenförbund eller vattenvårdsförbund.
Risk	I denna rapport definieras risk som en sammanvägning av sannolikheten för och konsekvenserna av en oönskad händelse.
Riskbedömning	Det sammantagna arbetet med att identifiera, analysera och värdera risken.
Råvatten	Vatten som är avsett att efter beredning användas som dricksvatten

Begrepp	Förklaring
Sårbarhet	Ett systems (naturligt eller tekniskt) eller komponents förmåga att motstå påfrestningar. Exempelvis motståndskraften mot föroreningar (nedbrytning med mera) hos olika delar av ett mark- och vattenområde.
Tillrinningsområde	Hela det område varifrån vatten rinner till en sjö. Området avgränsas av ytvattendelare och sjöns strandlinje. Arealen för tillrinningsområdet till en sjö är lika med avrinningsområdet vid sjöns utlopp minus sjöns egen areal.
Vattendom	En dom i vattendomstol, miljödomstol eller mark- och miljödomstol som utgör beslut om och tillstånd för en vattenverksamhet.
Vattentillgång	Begreppet vattentillgång är inte definierat i lagstiftningen, men används i bestämmelsen om vattenskyddsområden på så sätt att ett mark- eller vattenområde får förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för dricksvattentäkt. Avser i vägledningen grund- eller ytvattenresurser som är användbara för uttag av vatten för dricksvattenproduktion.
Vattenskyddsområde	Ett mark- eller vattenområde som av länsstyrelsen eller kommunen förklarats som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt (7 kap. 21 § miljöbalken).
Vattentäkt	Bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning (11 kap. 5 § miljöbalken). Beteckningen används också ibland för grundvattenmagasin, sjö eller vattendrag där vattenverk hämtar sitt råvatten.
Vattentäktzon	En vattentäktzon har ofta avgränsats kring uttagsområdet (råvattenintaget) i vattendrag eller sjö, eller runt brunn avseende grundvattenuttag (kallades ofta tidigare brunnsområde). Området utgör traditionellt en mycket begränsad yta och är ofta inhägnad. Endast huvudman bör ha tillträde till området.
Vattenverksamhet	Vattenverksamhet är en juridisk term som definieras i 11 kap. 3 § miljöbalken. Vattenverksamhet omfattar bland annat bortledande av grundvatten, tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt åtgärder som utförs för att avvattna mark.
Water safety plans	De planer där bland annat risker ska beaktas och som Världshälsoorganisationen (WHO) förespråkar ska utarbetas som en del av arbetet med att skapa en säker dricksvattenförsörjning.

Innehåll

Termer och begrepp.....	6
1 Inledning.....	11
1.1 Fysisk planering.....	11
1.2 Regionala vattenförsörjningsplaner.....	11
1.3 Miljöbalken.....	12
1.4 Lokala hälsoskyddsföreskrifter	12
1.5 Vattenskyddsområde	12
1.6 Vattenförvaltningen.....	13
1.7 Livsmedelslagstiftningen	14
1.7.1 HACCP	14
1.7.2 Water safety plans (WSP).....	15
1.8 Målgrupp för vägledningen	15
1.9 Sekretess och informationssäkerhet	15
1.10Kompletterande vägledning om vattenskyddsområde	15
1.11Läsanvisning.....	15
2 Vattenskyddsområde – en skyddsform enligt miljöbalken.....	17
2.1 Beslut om att inrätta ett vattenskyddsområde	17
2.1.1 Vattenskyddsområden enligt äldre vattenlagen och 1983 års vattenlag.....	18
2.2 Beslut om att upphäva ett vattenskyddsområde	19
2.2.1 Upphäva vattenskyddsområden som inrättats av vattendomstol	19
2.3 Beslut om vattenskyddsföreskrifter	20
2.3.1 Val av restriktionsnivå i föreskrifterna	21
2.3.2 Förutsättningar för tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter	22
2.4 Föreskrifter som vänder sig till allmänhet.....	23
2.5 Konsekvensutredning	23
2.6 Generella bestämmelser inom vattenskyddsområde	24
2.7 Avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.....	24
2.7.1 Gällande praxis.....	25
2.7.2 Motivering kring intresseprövning i beslut.....	25
2.8 Interimistiska beslut om vattenskyddsområde	26
2.9 Ersättningar.....	26
2.9.1 Övergripande om förutsättningarna för ersättningar i arbetet med vattenskyddsområde	27

2.10	Roller och ansvar i arbetet med vattenskyddsområde	28
3	Beslutsunderlagets innehåll	30
3.1	Sökande	30
3.2	Syfte med vattenskyddsområdet	30
3.3	Utredning av avrinningsområdet och vattentäkten	31
3.3.1	Uppgifter som bör redovisas för ytvattentäkt	31
3.3.2	Uppgifter som bör redovisas för grundvattentäkt	32
3.4	Riskbedömning i sex steg	32
3.4.1	Steg 1 Beskriv beskaffenheten av det vatten som är avsett att efter beredning användas som dricksvatten	33
3.4.2	Steg 2 Redovisa föroreningskällor och faror i tillrinningsområdet kopplade till pågående mark- och vattenanvändning	34
3.4.3	Steg 3 Beskriv förutsättningarna för spridning från föroreningskälla till vattentäkten	35
3.4.4	Steg 4 Beskriv åtgärder som kan påverka vattentäktens kapacitet eller öka sårbarheten på ett negativt sätt	35
3.4.5	Steg 5 Analysera riskernas allvarlighetsgrad utifrån att råvattnet långsiktigt ska kunna användas för dricksvattenproduktion	36
3.4.6	Steg 6 Analysera om vattenskyddsföreskrifter kan användas för att reducera identifierade risker och inom vilka delar av tillrinningsområdet som dessa bestämmelser i så fall bör gälla	38
3.5	Klimatförändringar och andra framtida risker	39
3.6	Förslag till avgränsning av vattenskyddsområdet och karta	40
3.7	Förslag och motivering till skyddsföreskrifter	41
3.8	Förslag och motivering till provnings- respektive tillsynsmyndighet	41
3.9	Sakägärförteckning	42
3.10	Redovisning av genomförd information till berörda	42
4	Beslutsmyndighetens handläggning	43
4.1	Ansökan inkommer	43
4.2	Myndighetssamråd	43
4.2.1	Samråd mellan länsstyrelse och kommun	44
4.2.2	Riksintressen	44
4.3	Förslag till beslut	45
4.4	Föreläggande om att yttra sig/remiss	46
4.5	Sökande bemöter inkomna yttranden	47
4.6	Samlad bedömning	47
4.7	Beslut om vattenskyddsområde	48

5	Moment efter att beslutet fattats	49
5.1	Författningssamling, kungörelse och utskick av beslut.....	49
5.2	Centrala myndigheter	50
5.3	Naturvårdsregister	50
5.4	Överklaga beslut.....	51
6	Förvaltning av vattenskyddsområden	52
6.1	Tillsyn inom vattenskyddsområden	52
6.1.1	Ansvarsfördelning för tillsyn och tillståndsprövning	52
6.1.2	Militär verksamhet inom vattenskyddsområden.....	53
6.2	Översyn av beslut och behov av revidering	53
7	Referenser.....	54
7.1	Skriftliga källor	54
7.2	Webbplatser.....	54

1 Inledning

Samhällets krav på att bibehålla vattenresurser med god kvalitet och kapacitet har ökat under många decennier. Det tar sig uttryck i skärpt lagstiftning avseende både samhällets fysiska planering och reglering av verksamheter som belastar vattenresurser på olika sätt.

Vattenskyddsföreskrifter utgjorde till en början en form av miljöskyddslagstiftning och idag måste vi förhålla oss till att vattenskyddsområden har funnits som en markreglerande områdesskyddsbestämmelse under lång tid. Äldsta nu gällande vattenskyddsområdet är från år 1944 och finns på Gotland. Innehåll i vattenskyddsbeslut speglar sin tid och besluten från olika decennier skiljer sig därför åt.

Flera av de regleringar som äldre vattenskyddsbeslut hanterade finns idag i annan lagstiftning. Till exempel var det vanligt att äldre beslut förbjöd nedgrävning av sopor, något som idag hanteras i miljöbalken och avfallsförordningen. Det finns även flera andra exempel där tidigare oreglerade verksamheter idag hanteras genom speciallagstiftning. Vattenskyddsområden är alltså ett verktyg bland flera för att bibehålla vattnets kvalitet och kvantitet.

Exempel på andra verktyg som beaktar vattenresurser är den fysiska planeringen (översiktsplanering och detaljplaner), andra områdesskydd enligt 7 kapitlet miljöbalken (till exempel naturreservat och Natura 2000), miljöprovning (som bland annat innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivningar), skogsvårdslagen, bestämmelser kring vattenverksamhet, vattenförvaltningsarbete, kemikalielagstiftning.

Det innebär att det idag är viktigt att sätta vattenskyddsinstrumentet i ett större sammanhang och förvissa sig om att beslutet utgör ett funktionellt komplement till övrig lagstiftning när ett nytt område utreds.

1.1 Fysisk planering

Plan- och bygglagen (2010:900) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och byggande. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det så kallade planmonopolet.

Vid planläggning ska hänsyn tas till bland annat miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. Länsstyrelsen är skyldig att i viss mån tillhandahålla regionalt underlag till kommunen. Den formella samhällsplaneringen sker genom översiktsplan, regionplan, detaljplan, områdesbestämmelser samt bygg-, rivnings- och marklov. Hänsyn till påverkan på vatten ska tas inom ramen för plan- och bygglagen.

1.2 Regionala vattenförsörjningsplaner

Vattenförsörjningsplaner utvecklades som begrepp inom ramen för miljömålssystemet och syftar till att säkra tillgången till vattenresurser för dricksvattenförsörjning i ett område på lång sikt. Syftet med den regionala vattenförsörjningsplanen är primärt att i en region (oftast ett län) peka ut strategiska vattenresurser och hur de behöver säkras för att kunna tillgodose dricksvattenförsörjningen i ett långsiktigt perspektiv. Den regionala vattenförsörjningsplanen kan vara en utgångspunkt för framtagande av kommunala va-planer och vattenförsörjningsplaner.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram vägledning till stöd för länsstyrelserna när de tillsammans med andra aktörer tar fram regionala vattenförsörjningsplaner.¹

1.3 Miljöbalken

I 2 kap. miljöbalken finns de så kallade allmänna hänsynsreglerna som träffar alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet. Hänsynsreglerna utgörs av kunskapskravet, försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik, hushållnings- och kretsloppsprincipen, produktvalsprincipen och lokaliseringsprincipen. Kraven gäller, som huvudregel, i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns de så kallade hushållningsbestämmelserna. De har betydelse vid fysisk planering och tillståndsprövning för olika verksamheter. Bestämmelserna syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär en långsiktigt god hushållning.

I miljöbalken och i förordningar och myndighetsföreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken finns också mer specifika regler som på olika sätt bidrar till skydd av vatten. I 9 kap. finns regler om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i 11 kap. finns regler om vattenverksamhet. Vid tillståndsprövning ska hänsyn tas till vilka effekter verksamheten får på bland annat vattenresurser och villkor kan föreskrivas för att förebygga eller minimera negativ påverkan. Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket i 12 kap. tar sikte på att reglera jordbrukets miljöpåverkan. I 14 kap. regleras kemiska produkter och biotekniska organismer.

1.4 Lokala hälsoskyddsföreskrifter

Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun så får kommunen med stöd av 40 § punkten 5 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd meddela föreskrifter till skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter.

Sådana föreskrifter får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet². Föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan inte bryta ett tillstånds rättskraft och är heller inte ersättningsgrundande. De skiljer sig således från föreskrifter som fastställs med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken bland annat med avseende på hur ingripande de kan vara. Beslut om kommunala hälsoskyddsföreskrifter lagras inte i databasen Vic Natur som tillhandahålls av Naturvårdsverket.

1.5 Vattenskyddsområde

Ett vattenskyddsområde är ett formellt områdesskydd som fastställs med stöd av miljöbalken. Inom området gäller särskilda föreskrifter till skydd för råvattnet, alltså det vatten som efter beredning är avsett att användas som dricksvatten.

Vattenskyddsföreskrifter kan användas för att komplettera och skärpa de regleringar och krav som redan gäller enligt den grundläggande miljölagstiftningen. Syftet med

¹ Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:1, Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering – för en säker och långsiktig dricksvattenförsörjning.

² Se 9 kap 13 § miljöbalken

vattenskyddsföreskrifterna kan vara att hantera identifierade risker för vattenresursen eller att förebygga att problem uppstår.

Vattenskyddsföreskrifter kan inskränka pågående markanvändning och tillståndsgiven verksamhet om det behövs till skydd för vattenresursen.

Vattenskyddsområdet påverkar också förutsättningarna för planering av tillkommande verksamheter, bebyggelse eller infrastruktur. De regleringar och skyddsvärden som framgår av beslutet om vattenskyddsområde måste beaktas när tillstånd eller dispenser enligt miljöbalken prövas.

1.6 Vattenförvaltningen

Ramdirektivet för vatten (Direktiv 2000/60/EG - en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) ska främja en hållbar användning av Europas vattenresurser genom att skydda tillgängliga vattenresurser, hindra ytterligare försämring och eftersträva ökat skydd och förbättring. Ramdirektivet har implementerats i svensk lagstiftning i miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av miljöbalken. Vattenförvaltning är ett samlingsord för det arbete som görs med vatten av svenska myndigheter och kommuner. Genom detta arbete ska vattenförvaltningen bidra till att säkra tillgången till vatten av god kvalitet för samhällets såväl som för naturens behov.

I Sverige har de fem vattenmyndigheterna ansvaret för vattenförvaltning i varsitt distrikt. Havs- och vattenmyndigheten stödjer vattenmyndigheterna genom vägledning och utfärdar föreskrifter för hur arbetet ska utföras. För grundvatten är Sveriges geologiska undersökning vägledande och föreskrivande myndighet.

Vattenmyndigheterna är enligt 3 kap. 2 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön skyldiga att hålla ett register över *skyddade områden enligt artikel 6 i direktiv 2000/60/EG*. Ett skyddat område enligt vattenförvaltningsförordningen utgör dock inte ett formellt områdesskydd enligt miljöbalken på samma sätt som vattenskyddsområde.

Enligt artikel 6 pkt 2 ska registret över skyddade områden bland annat omfatta de vattenförekomster som identifierats enligt artikel 7.1, det vill säga de vattenförekomster där det förekommer uttag av vatten för produktion av dricksvatten för 50 personer alternativt ett uttag större än 10 m³/dygn.

Alla vattenförekomster ska omfattas av övervakningsprogram för att möjliggöra regelbunden klassificering av ekologisk och kemisk status för ytvatten och kemisk status samt kvantitativ status för grundvatten.

För ytvattenförekomster ska övervakning för att följa ekologisk status omfatta biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska parametrar och kvalitetsfaktorer, exempelvis särskilda förorenande ämnen³.

Beträffande de ytvattenförekomster som anges i artikel 7 för dricksvattenproduktion och som ger mer än 100 m³ per dygn i genomsnitt gäller att medlemsstaterna ska övervaka dem med en viss frekvens och vidta nödvändiga åtgärder för att undvika försämring av deras kvalitet i syfte att minska den nivå av vattenrening som krävs för produktion av tjänligt dricksvatten. För grundvattenförekomster som används för uttag av vatten för dricksvattenproduktion finns inte

³ [Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter \(HVMFS 2015:26\) om övervakning av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen \(2004:660\)](#)

samma specificerade övervakningskrav som för ytvattenförekomster kopplat till abonnentantal och frekvens för provtagning.

Utgångspunkten är sedan att resultaten från dessa övervakningsprogram ska vara till hjälp för dricksvattenproducenten när denne genomför faroanalyser och kompletterande råvattenkontroll enligt reglerna för framställan dricksvatten.

Idag finns inte dessa övervakningsprogram fullt ut på plats i Sverige, men ett uppbyggnadsarbete pågår.

1.7 Livsmedelslagstiftningen

Vid produktion av dricksvatten finns det inga formella begränsningar kopplat till kvaliteten på råvattnet för valet av dricksvattentäkt. Systematiken bygger istället på att dricksvattenproducenten har kunskap om det råvatten som ska nyttjas och dimensionerar beredningen i vattenverket efter det. Vattenverket ska ha kapacitet och barriärhöjd (reningsförmåga) för att klara att leverera ett rent och hälsosamt dricksvatten vid den tidpunkt som råvattenkvaliteten är som sämst och behovet av dricksvatten samtidigt är som störst.

Svenskt Vatten, som är en branschorganisation för livsmedelsproducenter och VA-organisationerna, har tagit fram branschriktlinjer för undersökning av råvattnet till stöd för sina medlemsföretag⁴. Branschriktlinjerna ger förslag på vilka parametrar som bör undersökas, hur ofta de bör undersökas och bidrar med stöd för värdering av resultaten.

Branschriktlinjerna anger sammanfattningsvis att råvattenkvaliteten måste analyseras utifrån naturliga variationer som beror på exempelvis väder, klimat och geologiska förutsättningar. Därtill behöver relevanta parametrar som kan härledas till mänsklig aktivitet i avrinningsområdet och som kan ha betydelse för dricksvattenkvaliteten undersökas.

1.7.1 HACCP

HACCP står för Hazard Analysis and Critical Control Points och är en metod för att identifiera kritiska styrpunkter i verksamheten, från råvatten till tappkran, med syfte att så långt det är möjligt förhindra störningar som påverkar användarna. Systemet bygger på att identifiera, bedöma och styra de faror som är viktiga för dricksvattnets säkerhet.

Metoden används inom livsmedelsproduktionen. Fokus läggs på riskförebyggande arbete snarare än kontroll av slutprodukten. Metoden innehåller sju steg:

1. Identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå.
2. Identifiera kritiska styrpunkter, det vill säga funktioner där det genom övervakning och åtgärd är möjligt att förebygga, eliminera eller reducera en fara till en acceptabel nivå.
3. Fastställa kritiska beslutsgränser för vad som skiljer acceptabelt från icke acceptabelt vid de kritiska styrpunkterna så att det blir möjligt att förebygga, eliminera eller reducera identifierade faror.
4. Upprätta system för övervakning av de kritiska styrpunkterna.
5. Fastställa vilka korrigerande åtgärder som ska vidtas när övervakningen visar att en kritisk styrpunkt inte är under kontroll.

⁴ Svenskt Vatten, Råvattenkontroll – Krav på råvattenkvalitet 2008-12-08

6. Upprätta rutiner för kontroll i syfte att verifiera att de åtgärder som avses i punkterna ovan fungerar effektivt.
7. Upprätta dokumentation och journaler avpassade för livsmedelsföretagets storlek och art för att visa att de åtgärder som avses i punkterna ovan tillämpas effektivt.

1.7.2 Water safety plans (WSP)

Världshälsoorganisationen⁵ förespråkar ett närliggande proaktivt och riskbaserat angreppssätt för att säkerställa tillgången och kvaliteten på dricksvatten.

Det primära målet med WSP är att säkerställa god dricksvattenförsörjning genom att minimera riskerna för kontaminering av råvattentäkten, reducera eller eliminera risken för kontaminering i samband med dricksvattenbehandlingen samt undvika kontaminering i samband med lagring, distribution och hantering av dricksvatten.

En WSP omfattar därför åtgärder i hela systemet, även i avrinningsområdet. Enligt den svenska modellen ligger åtgärder i avrinningsområdet formellt inom miljöbalkens område och inte inom livsmedelslagstiftningens ramverk. Dricksvattenproducenten är emellertid skyldig att undersöka råvattnet även på ämnen eller mikrobiologiska organismer som kan komma från markanvändning eller verksamheter som är lokaliserade inom avrinningsområdet.

1.8 Målgrupp för vägledningen

Vägledningen vänder sig till handläggare och beslutsfattare för vattenskyddsområden vid länsstyrelser och kommuner. Vägledningen kan även användas av dricksvattenproducenter och konsulter som arbetar med att ta fram underlag och ansökningar om inrättande av vattenskyddsområde. För markägare och andra berörda av vattenskyddsbeslut finns det också användbar information kring processen med mera. Vidare finns information för tillsynsmyndigheter.

1.9 Sekretess och informationssäkerhet

Det kan inte uteslutas att en ansökan om vattenskyddsområde innehåller skyddsvärd information som kan behöva hanteras i särskild ordning utifrån skyddsnivå och bestämmelser om sekretess.

Mer information om sekretess, informationssäkerhet och säkerhetsskyddsanalys finns i Havs- och vattenmyndighetens rapport Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering (2020:1).⁶

1.10 Kompletterande vägledning om vattenskyddsområde

Det finns ytterligare vägledning om sakfrågor som specifika risker, markanvändning med mera i separata rapporter. Dessa finns publicerade på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.

1.11 Läsanvisning

Denna publikation omfattar i huvudsak en beskrivning av och vägledning om hur vattenskyddsområden kan inrättas och upphävas. Vägledningen ger en beskrivning av roller och

⁵ WHO (2017), Guidelines for drinking-water quality: 4th ed. incorporating the first addendum. World Health Organization, Geneva

⁶ [Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:1.](#)

ansvar för inblandade aktörer, rekommendationer kring innehållet i ansökan och råd om handläggningen hos den beslutande myndigheten. Vägledningen ersätter Naturvårdsverkets handbok 2010:5 om vattenskyddsområden. Naturvårdsverkets allmänna råd om vattenskyddsområde (NFS 2003:16) är numera upphävda.

Förändringar jämfört med tidigare handbok är exempelvis att det inte längre finns allmänna råd som föreslår föreskrifter som bör användas. I denna vägledning ges istället förslag på ett systematiskt arbetssätt som kan användas vid utredning av ett nytt vattenskyddsområde. Det är viktigt att beslutet om vattenskyddsområde och föreskrifter grundar sig på de platsspecifika förutsättningarna och att föreskrifterna är lokalt anpassade.

Vägledningen inleds med en text som beskriver vattenskyddsområde i ett sammanhang med annan lagstiftning som tillsammans syftar till att säkra en hållbar samhällsutveckling. Kapitel 2 omfattar kommentarer till de bestämmelser som ligger till grund för beslut om vattenskyddsområden med föreskrifter samt beskriver ansvar och roller hos centrala aktörer i arbetet med att inrätta och förvalta vattenskyddsområden.

I kapitel tre hanteras beslutsunderlagets innehåll. Vid inrättandet av ett vattenskyddsområde bör en riskbedömning genomföras, det vill säga att risker behöver identifieras, analyseras och värderas. Slutsatserna från riskbedömningen bör ligga till grund för avgränsning och eventuell zonindelning av vattenskyddsområdet samt motivera föreslagna föreskrifter. I vägledningen föreslås ett antal arbetssteg för genomförande av riskbedömningen.

Därefter kommer ett kapitel fyra som behandlar beslutsmyndighetens handläggning och moment efter att beslutet fattas (kapitel 5). Slutligen, i kapitel 6, redogörs för förvaltning av vattenskyddsområden, det vill säga tillsyn och tillståndsprövning, samt eventuellt behov av översyn och revidering av beslutade vattenskyddsområden.

Vissa textavsnitt lyfts fram i rutor:

Vit ruta med blå ram innehåller lag eller förordningstext.

Fylld ljusgrön ruta innebär centrala resonemang och/eller särskilt viktig information.

2 Vattenskyddsområde – en skyddsform enligt miljöbalken

Vattenskyddsområden med särskilda markreglerande bestämmelser kan inrättas i syfte att skydda det vatten som ska användas för dricksvattenproduktion. Vattenskyddsföreskrifterna kompletterar och skärper vid behov den grundläggande miljölagstiftningen.

Vattenskyddsområden kan inrättas för att adressera en konstaterad negativ påverkan på råvattnet och begränsa pågående verksamheter eller markanvändning. Vattenskyddsområden kan också inrättas för att förebygga att en negativ påverkan på råvattnet uppstår.

Vattenskyddsområdets förebyggande funktion är viktig i synnerhet för skyddet av grundvattenresurser med långsam omsättningstid och där svårigheterna är stora att sanera en förorening i efterhand. Genom att vattenskyddsområdet ger en möjlighet att meddela föreskrifter för särskilt känsliga områden bidrar skyddsformen till den svenska implementeringen av grundvattendirektivets krav på medlemsstaterna, att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra eller begränsa tillförseln av vissa ämnen till grundvattnet uppfylls⁷.

2.1 Beslut om att inrätta ett vattenskyddsområde

7 kap. 21 § miljöbalken

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Ett mark- eller vattenområde får, enligt 7 kap. 21 § miljöbalken, av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för dricksvattentäkt. Beträffande den geografiska avgränsningen anges i förarbetena att ett vattenskyddsområde normalt bör ges en sådan omfattning att garantier skapas för att råvattnet efter ett normalt reningsförfarande kan användas för sitt ändamål⁸.

Avseende ytvatten framhålls i förarbeten⁹ att de höga strömningshastigheterna i ytvatten gör att ett fullt effektivt skydd kan uppnås endast om skyddsområdet ges en sådan omfattning att det omfattar hela eller väsentliga delar av tillrinningsområdet. Ett godtagbart skydd kan dock ofta skapas även om skyddsområdet ges en mer begränsad omfattning.

Det finns organisatoriska och ekonomiska fördelar att bygga ihop va-system till större enheter. Det driver utvecklingen mot att vattenresurser med stor kapacitet blir mer intressanta att nyttja för dricksvattenproduktion än mindre vattenresurser. Dricksvattenproduktionen baseras därmed i allt högre utsträckning på vattenresurser som ligger i stora avrinningsområden med diversifierad markanvändning och längre uppehållstider. Under sådana förutsättningar bör det vara fullt möjligt att tillskapa ett tillräckligt skydd för vattenresursen även om det begränsas till att omfatta delar av avrinningsområdet.

⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 730

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 93

⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 730

En formell förutsättning för beslut om vattenskyddsområde är att vattenresursen utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt för dricksvattenförsörjning.

Ett vattenskyddsområde kan indelas i olika zoner för att på så sätt differentiera restriktionerna inom området.

Ett beslut om att inrätta ett vattenskyddsområde får fattas av både länsstyrelsen och kommunen. Myndigheterna har likalydande befogenheter inom sina respektive geografiska områden. Om ett vattenskyddsområde berör flera kommuner inom ett län kan det underlätta handläggningen och skapa bättre förutsättningar för ett ändamålsenligt skydd om länsstyrelsen beslutar om vattenskyddsområdet.

Om ett vattenskyddsområde berör fler än ett län, och det är länsstyrelsen som ska fatta beslutet, måste dock respektive länsstyrelse fatta beslut inom sitt geografiska område. Det innebär att ett vattenskyddsområde kan bestå av flera beslut från olika myndigheter. Ett sådant exempel är Vätterns vattenskyddsområde som i praktiken utgörs av fyra beslut.

Före beslut om vattenskyddsområde förutsätts berörda länsstyrelser och kommuner samråda med varandra. Med kommunen avses i detta sammanhang normalt sett det administrativa organ i kommunen som har ett övergripande ansvar för alla kommunens olika ansvarsområden, i praktiken oftast kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Vilka vattentäkter bör skyddas genom vattenskyddsområde?

Havs- och vattenmyndigheten anser att behov av att inrätta ett vattenskyddsområde ska utredas för alla vattenresurser som används eller kan komma att användas som vattentäkt för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, och där uttaget i snitt överstiger 10 m³ per dygn eller som försörjer fler än 50 personer. Även vattentäkter med lägre kapacitet än 10 m³ per dygn eller som försörjer färre personer än 50 personer kan beslutas som vattenskyddsområde om det bedöms som ett effektivt sätt att skydda den aktuella vattenresursen

Havs- och vattenmyndigheten anser att dricksvattenproducenten är den aktör som har bäst förutsättningar för att göra utredningen. Om utredningen visar att det finns ett behov och en nytta med att inrätta ett vattenskyddsområde bör dricksvattenproducenten verka för att ett vattenskyddsområde inrättas genom att ansöka om det hos länsstyrelse eller kommun. Vid bedömningen av vattenresursens behov av skydd bör både behovet av att ytterligare reglera pågående verksamheter och markanvändning analyseras liksom behovet av att förebygga att nya risker uppkommer.

Vattenskyddsområdenas aktualitet och relevans bör regelbundet ses över. Sådana initiativ kan tas av dricksvattenproducenten eller av beslutsmyndigheten.

2.1.1 Vattenskyddsområden enligt äldre vattenlagen och 1983 års vattenlag

Fram till år 1964 beslutades vattenskyddsområden av vattendomstolarna med stöd av äldre vattenlagen (1918:523). Idag är det enbart länsstyrelse och kommun som beslutar om vattenskyddsområden. Beslut om vattenskyddsområde som har meddelats med stöd av äldre bestämmelser i 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291) och 2 kap. 62 § äldre vattenlagen gäller fortfarande och anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken¹⁰. Miljöbalkens regler för vattenskyddsområden gäller alltså även för sådana områden.

¹⁰ 9 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

2.2 Beslut om att upphäva ett vattenskyddsområde

I 7 kap. miljöbalken saknas specifika bestämmelser som reglerar möjligheten att helt eller delvis upphäva ett beslut om vattenskyddsområde¹¹. Av 25-27 §§ förordning om områdesskydd enligt miljöbalken anges dock att ett beslut om att ändra eller upphäva ett beslut om vattenskyddsområde ska föregås av myndighetsamråd och kungöras. Det innebär att ett beslut om vattenskyddsområde också kan upphävas. I avsaknad av specifik bestämmelse för upphävande används 7 kap. 21 § miljöbalken som laglig grund för ett beslut om att upphäva ett vattenskyddsområde.

2.2.1 Upphäva vattenskyddsområden som inrättats av vattendomstol

Eftersom länsstyrelse och kommun har likalydande befogenhet att fatta beslut om att inrätta nya vattenskyddsområden torde också båda myndigheterna kunna fatta beslut om att upphäva äldre beslut som inrättats av vattendomstol. Då beslutet om vattenskyddsområde oftast bara utgör en del av en dom som många gånger behandlar fler frågeställningar, såsom rätt till bortledning av vatten etcetera, är det viktigt att det tydligt framgår av upphävandebeslutet om vilken del av domen som upphävs.

Vad kan utgöra skäl för att upphäva ett beslut om vattenskyddsområde?

Ett skäl för att upphäva beslut om ett vattenskyddsområde är att de förutsättningar, som enligt 7 kap. 21 § miljöbalken måste vara uppfyllda för att ett vattenskyddsområde kan inrättas, inte längre föreligger.

Till exempel kan nämnas att vattenresursen inte längre används som vattentäkt och det är osannolikt att den kan komma att användas som vattentäkt i framtiden. Ett annat vanligt skäl kan vara att ett nytt beslut om vattenskyddsområde ersätter ett äldre beslut.

Ytterligare ett skäl kan vara att miljöbalkens hänsynsregler och de regler om tillstånds- och anmälningsplikt för olika verksamheter och åtgärder i förordningar som meddelats med stöd av miljöbalken bedöms ge ett tillräckligt skydd för vattentäkten. Det gäller särskilt då det av 7 kap. 25 § miljöbalken framgår att inskränkningar i den enskildes rätt att föfoga över sin fastighet inte får gå längre än vad som krävs för att vattenskyddsintresset ska tillgodoses.

Inför beslutet att upphäva vattenskyddsområdet är det viktigt att samråda med den i vars intresse beslutet fattats.

¹¹ Jmf. 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken som anger att beslut om naturreservat får upphävas om det finns synnerliga skäl.

2.3 Beslut om vattenskyddsföreskrifter

7 kap 22 § miljöbalken

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. Om det behövs, får länsstyrelsen eller kommunen föreskriva att skyltar eller stängsel ska sättas upp och att annans mark får tas i anspråk för detta.

Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl.

En länsstyrelse får överlåta åt den eller de kommunala nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet att på ansökan av den som berörs av ett beslut enligt första stycket medge undantag från beslutet.

Vidare får bestämmas att anmälningar om en verksamhet eller åtgärd inom ett vattenskyddsområde ska göras hos den kommunala nämnden.

Ett beslut om vattenskyddsområde ska innehålla de föreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med området.

Lagstiftningens konstruktion innebär att det är en möjlighet, inte en skyldighet, att inrätta ett vattenskyddsområde. Om länsstyrelsen eller kommunen väljer att besluta om ett vattenskyddsområde ska de föreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med området också meddelas. Därav följer av att om det inte finns behov av skyddsföreskrifter torde det heller inte finnas behov av att inrätta ett vattenskyddsområde. Ett vattenskyddsområde utan föreskrifter har heller ingen egentlig reglerande verkan för syftet att skydda råvattnet.

En föreskrift måste utformas och preciseras så att det inte råder några tveksamheter om vad den innefattar och vad som krävs för att den ska kunna efterlevas. Det är viktigt att alla, såväl mark- och sakägare som prövnings- och tillsynsmyndighet, förstår innebörden av bestämmelserna.

Vattenskyddsföreskrifter kan innebära inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter. Traditionellt har det inneburit förbud eller särskilda krav på tillstånd eller anmälan för att vidta åtgärder som innebär risk för vattenresursen. Enligt förarbetena till bestämmelsen kan det exempelvis röra sig om förbud mot hantering av petroleumprodukter, spridning av gödsel eller bekämpningsmedel¹². Förarbetena till bestämmelsen formulerades under det sena 1990-talet och det kan därför finnas anledning att peka på att samhällets krav på att bibehålla vattenresurser med god kvalitet och kapacitet har ökat i flera decennier därefter. Det tar sig uttryck i skärpt lagstiftning avseende både samhällets fysiska planering och reglering av verksamheter som belastar vattenresurser på olika sätt. Vattenskyddsföreskrifter kan främst användas för att lokalt och vid behov skärpa de krav som redan gäller enligt den grundläggande lagstiftningen. Dubbelreglering bör alltid undvikas. Vid formulering av vattenskyddsföreskrifter är det därför viktigt att analysera vad som redan gäller enligt den grundläggande lagstiftningen och på vilket sätt reglerna eventuellt behöver skärpas ytterligare för att skydda vattenresursen. Behovet av vattenresursens behov av skydd analyseras genom den riskbedömning som måste göras i varje ärende och som bör bestå av en inventering av föroreningskällor, pågående markanvändning samt verksamheter som kan ge upphov till olycksrelaterade utsläpp. Hur dessa verksamheter

¹² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 731

påverkar eller kan komma att påverka vattenresursen måste analyseras för att sedan ligga till grund för motiveringen av föreskrifterna för området.

Vattenskyddsföreskrifter kan innebära ett visst äganderättsintrång genom att länsstyrelse eller en kommun får föreskriva att en markägare måste upplåta mark för stängsel och skyltar som behövs för att tillgodose skyddsområdets syfte¹³. Vattenskyddsföreskrifter kan också enligt 24 kap 1 § miljöbalken inskränka verksamhetens tillstånd enligt miljöbalken. Dessa omständigheter innebär att vattenskyddsföreskrifter kan vara mycket ingripande gentemot en enskild fastighetsägare och/eller verksamhetsutövare. Det är möjligt att besluta om sådana begränsningar eftersom den allmänna dricksvattenförsörjningen utgör ett tungt vägande allmänt intresse, men också eftersom vattenskyddsföreskrifter som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras kan ligga till grund för ersättning.

Om det med tiden uppkommer behov av ytterligare föreskrifter inom ett vattenskyddsområde så finns inga hinder att genom ett kompletterande beslut meddela sådana.

2.3.1 Val av restriktionsnivå i föreskrifterna

Förbud

Ett förbud innebär att åtgärden eller verksamheten som utgångspunkt inte ska tillåtas inom området. Förbud kan meddelas om en verksamhet eller åtgärd riskerar att ge upphov till allvarliga och i värsta fall irreversibla skador och då villkor eller försiktighetsmått inte kan antas minska denna risk i tillräcklig omfattning.

En annan omständighet kan vara om den sammanlagda effekten av många små utsläpp eller ingrepp tillsammans kan utgöra en oacceptabel risk för vattenresursen trots att verksamheten/åtgärden bedrivs på bästa tänkbara vis.

Enligt 7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken får en länsstyrelse eller kommun meddela dispens från föreskrifterna i det enskilda fallet.

Utgångspunkten för att det ska vara möjligt att göra avsteg från ett förbud är dels att det, i enlighet med 7 kap. 22 § miljöbalken, ska finnas särskilda skäl att lämna en dispens och dels att dispensen, i enlighet med 7 kap. 26 § miljöbalken, ska vara förenlig med förbudets syfte.

Vid en prövning bör frågan om särskilda skäl först prövas. Om det föreligger särskilda skäl så kan myndigheten gå vidare och i ett nästa steg pröva om verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förbudets syfte. Kravet på att dispensen ska vara förenligt med förbudets syfte är ett uttryck för en restriktiv inställning till möjligheten att göra avsteg.

Krav på särskilt tillstånd eller anmälan

Vissa verksamheter kan istället för förbud regleras med krav på tillstånd eller anmälan.

Att föreskrifter med krav på tillstånd eller anmälan kan meddelas går inte att utläsa direkt ur 7 kap. 22 § miljöbalken. I 31 kap. 5 § miljöbalken, som reglerar ersättning för intrång i pågående markanvändning, anges dock att om ett beslut om bland annat ett vattenskyddsområde innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, utgår ersättning för intrång i pågående markanvändning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor. Utformningen

¹³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 731

av 31 kap. 5 § miljöbalken talar därför för att lagstiftarens avsikt har varit att möjliggöra föreskrifter med krav på tillstånd.

Att viss användning av mark eller viss verksamhet förenas med krav på tillstånd ger en myndighet utökade möjligheter att ställa krav på en verksamhetsutövare att visa att verksamheten kan bedrivas utan risk för skada på hälsa eller miljö. Mervärdet av en tillståndsplikt liksom prövningens komplexitet beror mycket på vilka grundläggande regler som gäller inom ett område. En tillståndsprövning innebär att förutsättningarna för att lämna tillstånd alltid ska bedömas i det enskilda fallet utifrån platsspecifika förutsättningar.

Om föreskriften anger att en åtgärd eller verksamhet är tillståndspliktig är utgångspunkten att tillstånd i normalfallet helt eller delvis ska kunna medges efter en prövning, men att tillståndet kan förenas med särskilda villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Med detta sagt är det naturligtvis möjligt för myndigheten att avslå en ansökan om tillstånd om omständigheterna talar för detta i det enskilda fallet.

En viktig utgångspunkt är att myndighetens beslut om tillstånd behöver inväntas innan verksamheten kan påbörjas.

Krav på anmälan

Möjligheten för länsstyrelsen att överlåta till den kommunala nämnden att pröva tillstånd och hantera anmälningar infördes genom en lagändring år 2002. I förarbeten till lagändringen¹⁴ framgår att anmälningarna främst avser framtida åtgärder som en verksamhetsutövare har för avsikt att vidta.

Om en verksamhet eller åtgärd beläggs med en särskild anmälningsplikt så är utgångspunkten att verksamhetsutövaren har en skyldighet att lämna uppgifter om en kommande verksamhet eller åtgärd till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har då en möjlighet att motta informationen utan att vidta några åtgärder alternativt vid behov ingripa med förbud eller förelägga om särskilda försiktighetsåtgärder med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken.

En överlåtelse från länsstyrelsen till kommunen att hantera anmälningar torde därmed förutsätta att tillsynen över området också har överlåtit. Detta görs i särskild ordning enligt bestämmelser i miljötillsynsförordningen.

2.3.2 Förutsättningar för tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter

Ett tillstånd som meddelats med stöd av vattenskyddsföreskrifter finns inte med bland de typer av beslut som omfattas av rättskraftsbestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken.

Eftersom beslut om att inrätta vattenskyddsområden fattas med stöd av miljöbalken så torde ett tillstånd meddelat enligt vattenskyddsföreskrifter kunna återkallas enligt de förutsättningar som anges i 24 kap. 3 § miljöbalken¹⁵.

Av 24 kap. 3 § miljöbalken framgår att tillstånd som meddelats enligt föreskrifter med stöd av miljöbalken får återkallas under vissa förutsättningar. Ett tillstånd kan, bland annat, återkallas om villkoren för tillståndet inte har följts, om det uppkommit en olägenhet av väsentlig betydelse som

¹⁴ Prop. 2001/02:65 s 41

¹⁵ Bengtsson m fl, Miljöbalken (Zeteo 2019-06-03) kommentar till 24 kap. 3 §

inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts eller att åtgärden eller verksamheten slutligt har upphört¹⁶.

Överträdelser

I 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken finns bestämmelser om straffsanktioner för brott mot områdesskydd eller för förseelse mot områdesskydd.

2.4 Föreskrifter som vänder sig till allmänhet

7 kap 30 § miljöbalken

Föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.

Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

Om det behövs får länsstyrelsen eller kommunen med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken meddela ordningsföreskrifter gentemot allmänheten om rätten att färdas och vistas inom ett område, det vill säga föreskrifter som begränsar allemansrätten. Exempel på sådana inskränkande föreskrifter är förbud mot framförande av motorbåt, camping och bad. Ordningsföreskrifterna medför ingen rätt till ersättning.

Föreskrifter som vänder sig till allmänhet bör synliggöras genom någon form av markering samt med bestämmelsen på skyltar i området så att allmänheten vet vad som gäller.

Om inget annat beslutas gäller föreskrifterna omedelbart, även om de överklagas.

Vad gäller begränsningar av båttrafik har länsstyrelsen också möjlighet att föreskriva om begränsningar och förbud med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) om det behövs ur miljösynpunkt. Om båttrafik och till exempel ankring behöver regleras i hav och större sjöar kan en reglering enligt sjötrafikförordningen ske och bestämmelsen kommer då att framgå av sjökortet.

2.5 Konsekvensutredning

Innan länsstyrelsen fattar beslut om ett vattenskyddsområde med ordningsföreskrifter ska konsekvenserna av ordningsföreskrifterna utredas i enlighet med 4 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär i korthet att utreda föreskrifternas kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs ska ges möjlighet att yttra sig över konsekvensutredningen. Om länsstyrelsen bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning behöver ingen konsekvensutredning genomföras. En sådan bedömning ska dokumenteras.

Kravet på att genomföra en konsekvensutredning gäller bara beslut som innehåller föreskrifter som anses vara normbeslut. Vid beslut om vattenskydds-föreskrifter anses föreskrifter som

¹⁶ 24 kap. 3 §, p 2, 3, och 5 miljöbalken.

inrättats med stöd av 7 kap 30 § miljöbalken vara normföreskrifter medan föreskrifter som inrättats med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken anses vara förvaltningsbeslut.

Kravet på konsekvensutredning gäller bara myndigheter under regeringen. Kravet gäller alltså inte kommunerna. I kommunallagen finns dock vissa krav på beredning av ärenden som ska iakttas. Även om kraven på konsekvensutredningar inte formellt gäller kommuner kan det vara värdefullt att kommunen ändå utför liknande utredningar.

2.6 Generella bestämmelser inom vattenskyddsområde

Förutom de specifika föreskrifter som gäller för visst vattenskyddsområde finns det även generella föreskrifter som gäller för vattenskyddsområden. Dessa generella föreskrifter är meddelande med stöd av andra bemyndiganden än 7 kap. 22 § miljöbalken.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel innehåller bland annat bestämmelser om tillståndsplikt vid yrkesmässig användning av växtskyddsmedel inom vattentäktzon samt primär och sekundär skyddszon inom vattenskyddsområde. Den generella tillståndsplikten för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden enligt NFS 2015:2 gäller dock inte för vattenskyddsområden som har inrättats efter den 1 januari 2018 eller i fråga om vattenskyddsområden för vilka skyddsföreskrifterna har ändrats efter den 1 januari 2018. För vattenskyddsområden som inrättas eller ändras efter den 1 januari 2018 behöver alltså en bedömning på lokal nivå göras av behovet av särskilda regler.

Naturvårdsverket har också föreskrifter (2017:5) om skydd mot markförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor. Föreskrifterna innehåller vissa generella bestämmelser för lagring av brandfarlig vätska och spillolja inom vattenskyddsområde exempelvis krav på sekundärt skydd för alla cisterner överstigande 250 liter och vad avser cisterner ovan mark – sekundärt skydd i form av invallning. Dessutom finns vissa krav på märkning. Bestämmelserna är minimikrav och om högre krav ställs i föreskrifterna för området så är det dessa som gäller.

2.7 Avvägning mellan allmänna och enskilda intressen

Beslut om vattenskyddsföreskrifter ska alltid föregås av en intresseavvägning mellan å ena sidan vattenresursens skyddsbehov och å andra sidan den enskildes intresse av att nyttja sin fastighet i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken.

7 kap. 25 § miljöbalken

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken infördes eftersom det ansågs motiverat med en bestämmelse som var utformad i enlighet med den praxis som regeringsrätten kommit att tillämpa gällande tillämpningen av naturvårdslagens bestämmelser före införandet av miljöbalken¹⁷. I denna praxis betonades att vid en avvägning mellan allmänna och enskilda

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 320 och del 2 s. 96-97. Bestämmelsen ska också ses i ljuset av bestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 15§ 1 stycket RF, där det bl a sägs att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Denna regel gäller generellt vid tillämpning av miljöbalken och tillåter inskränkningar i markägarens rådighet över sin fastighet om de är motiverade av ett angeläget miljöintresse.

intressen som avsågs i 3 § första stycket naturvårdslagen skulle beaktas vilken vikt lagstiftaren i olika sammanhang hade lagt vid miljö- och naturvårdshänsynen i jämförelse med bland annat den enskilde markägarens intressen. Vidare betonades att en grundläggande princip är att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen¹⁸.

2.7.1 Gällande praxis

Det finns ett flertal regeringsbeslut rörande skyddade områden som berör avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. En slutsats som kan dras av dessa beslut är att skyddet för den framtida dricksvattenförsörjningen generellt anses utgöra ett mycket tungt vägande allmänintresse. Vidare framgår att en bedömning av det allmänna intresset görs utifrån de särskilda förhållandena inom det område som man avser att skydda. I bedömningarna har regeringen bland annat beaktat möjlighet att långsiktigt tillhandahålla dricksvatten, tillgång till reservvattentäkt och en vattentäkts betydelse i ett regionalt perspektiv¹⁹.

I flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen betonas även att bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken är generellt utformad och att myndigheten därmed har ett relativt stort utrymme för bedömningar i det enskilda fallet²⁰.

När det gäller inrättande av vattenskyddsområden och andra områdesskydd har fastighetsägare enligt 31 kap. 4 § miljöbalken rätt till ersättning för beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Mark- och miljööverdomstolen har även uttalat att lagstiftaren, genom att föreskriva en rätt till ersättning för markägare som drabbats av föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken, kan sägas ha genomfört avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen direkt i lag²¹.

I praxis, såväl före som efter miljöbalkens ikraftträdande, har möjligheten till ersättning för det intrång som ett beslut innebär för enskildas rätt att använda sin mark tillmätts stor betydelse.

2.7.2 Motivering kring intresseprövning i beslut

Det har stor betydelse att syftet med att inrätta vattenskyddsområdet tydligt motiveras och klargörs i beslutet. De omständigheter som har varit avgörande för myndighetens beslut bör framgå för såväl syfte och avgränsning som föreskrifter.

När det gäller intresseavvägningen enligt 7 kap 25 § miljöbalken bör beslutsmyndigheten klargöra hur avvägningen har gjorts. Exempelvis bör den riskbedömning som gjorts, innehållandes en beskrivning av till exempel föroreningskällor och verksamheter och åtgärder som kan inverka negativt på vattenresursen framgå.

¹⁸ RÅ 1996 ref 40, ref 44 samt ref 56 samt däri gjorda hänvisningar.

¹⁹ Regeringsbeslut I:4 Miljö- och energidepartementet 2015-10-29 Dnr M2013/01854/Me, Regeringsbeslut I:4 Miljö- och energidepartementet 2017-01-19 Dnr M2016/00564/M och Regeringsbeslut I:2 Miljödepartementet 2012-11-22 M2012/1832/Ma.

²⁰ Se bland annat HFD 2014 not. 14 och HFD 2011 not. 100 och HFD 2014 not 36.

²¹ MÖD dom 2018-10-09 i mål M 9276-17 jämför även MÖD 2006:16.

Sammanfattande slutsatser kring intresseprövning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken

Utifrån den praxis som utvecklats kring intresseprövningen som ska göras vid beslut som inskränker enskildas rätt att använda sin mark kan några viktiga slutsatser dras som kan vara stöd vid beslut om vattenskyddsområde.

Intresset att skydda dricksvattentäkter mot föroreningar eller åtgärder som kan inverka negativt på kapaciteten utgör generellt sett ett angeläget allmänt intresse och därför finns det ett betydande utrymme att begränsa enskildas markanvändning inom vattenskyddsområdet.

Om det går att på ett bra och tydligt sätt motivera det allmänna intresset att skydda en viss vattentäkt bör det därför vara möjligt att besluta om långtgående inskränkningar i enskildas rätt.

Motiveringen av beslutet, såväl när det gäller avgränsningen av området som vattenskyddsföreskrifterna, kan få avgörande betydelse om beslutet överklagas. En tydlig och väl utvecklad motivering av varför det är ett angeläget allmänt intresse att skydda en viss vattentäkt och varför de beslutade föreskrifterna är nödvändiga för att tillgodose detta intresse ökar möjligheterna att beslutet står sig om det överklagas.

En bedömning av behovet av föreskrifter måste göras i det enskilda fallet utifrån de särskilda förutsättningarna som råder inom det område som ska skyddas. Därför kan långtgående åtgärder vara motiverade i vissa fall men inte i andra.

Den myndighet som beslutar om områdesskyddet ska visa att det allmänna intresset att inrätta vattenområdet överväger motstående enskilda intressen. Det är viktigt att beslutet motiveras på ett bra och tydligt sätt.

2.8 Interimistiska beslut om vattenskyddsområde

7 kap. 24 § miljöbalken

När en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål ska skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål ska få utökat skydd, får länsstyrelsen eller kommunen för viss tid dock högst tre år meddela förbud mot att sådana åtgärder vidtas utan tillstånd som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl, får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst ett år. Om det finns synnerliga skäl, får förbudet därefter förlängas att gälla i ytterligare högst ett år.

Ett förbud enligt första stycket ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Interimistiska förbud innebär att vissa åtgärder inte får vidtas utan tillstånd under en begränsad tid. Förbuden bör vara specifika och kan även gälla åtgärder som är tillståndspliktiga enligt annan lagstiftning. Anledningen till att den interimistiska förbudsperioden har begränsats till totalt fem år är att ett utdraget förbud kan innebära en osäkerhet för berörda markägare.

Syftet med bestämmelsen om interimistiska förbud är att förhindra att skadliga verksamheter påbörjas eller riskfyllda åtgärder vidtas under tiden som området utreds. Det kan röra sig om områden som tidigare inte har varit skyddade såväl som redan skyddade områden för vilka föreskrifterna ska ändras.

2.9 Ersättningar

Frågan om ersättningar är i normalfallet en separat process som sker vid sidan om arbetet med att bedöma vattentäktens skyddsbehov och besluta om vattenskyddsområdet. Bakgrunden till att

processerna är separata har sin grund i specialbestämmelsen i 31 kap 7 § andra stycket som anger att beslut om vattenskyddsområdet fattas efter ansökan så ska den i vars intresse beslutet fattat också betala eventuella ersättningar. Det är därför den sökande som tar emot och hanterar ersättningsanspråk som uppstår under processen att besluta om vattenskyddsområdet samt träffar eventuella överenskommelser med enskilda.

31 kap 7 § miljöbalken

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.

Ovanstående ordning innebär också att bestämmelsen i 34 § förordningen om områdesskydd, som anger att länsstyrelsen i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken ska på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet, sällan blir tillämplig i arbetet med att inrätta vattenskyddsområde.

2.9.1 Övergripande om förutsättningarna för ersättningar i arbetet med vattenskyddsområde

Fastighetsägare har enligt 31 kap 4 § rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter för vattenskyddsområde som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Detsamma gäller innehavare av särskild rätt till fastighet (31 kap 3 § miljöbalken).

Krävs tillstånd för viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras (31 kap 5 § miljöbalken).

I de fall det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten har fastighetsägaren rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning (31 kap 8 § miljöbalken).

Utgångspunkten är att ersättning betalas av den myndighet som beslutat om vattenskyddsområdet. Om föreskrifter om vattenskyddsområden har beslutats av länsstyrelse eller kommun efter ansökan ska ersättningen betalas av sökanden (31 kap 7 § andra stycket miljöbalken). Då det i normalfallet finns en sökande i vattenskyddsärenden så hanteras hanteringen av ersättningsanspråk vanligen av någon annan aktör än den myndighet som beslutat om att inrätta vattenskyddsområdet, se också ovan.

I de fall länsstyrelsen tar initiativ till inrättande av områdesskydd så ska länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i enlighet med 34 § förordningen om områdesskydd.

I de fall överenskommelse inte har träffats om ersättning mellan parterna under processen så kan fastighetsägare eller rättighetsinnehavare väcka talan hos mark- och miljödomstolen (31 kap 13 § miljöbalken). Ärendet handläggs då som stämningssmål.

Havs- och vattenmyndigheten vill framhålla att det är viktigt att de föreskrifter som behövs för att säkerställa vattenresursens skyddsbehov också fastställs i beslutet om vattenskyddsområde. Den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap 25 § miljöbalken kan resultera i att myndigheten fattar beslut som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Sådana beslut görs möjliga bland annat av de ersättningsbestämmelser som finns i 31 kap miljöbalken eftersom det i så fall finns verktyg och förutsättningar att kompensera den enskilde.

2.10 Roller och ansvar i arbetet med vattenskyddsområde

Flera myndigheter har utpekade ansvar i arbetet med att inrätta och förvalta vattenskyddsområden. Centrala statliga myndigheter har också ansvar för tillsynsvägledning. Nedan följer en redovisning av hur ansvaret är fördelat med avseende på vattenskyddsområden.

Aktör	Beskrivning av ansvar
Dricksvattenproducenten	Dricksvattenproducenten står för produktion och distribution av dricksvatten. Dricksvattenproducenten är vanligtvis den som ansöker om att ett vattenskyddsområde ska inrättas. I arbetet med en ansökan ingår att genomföra de undersökningar som behövs för att motivera avgränsningen av vattenskyddsområdet och de föreslagna föreskrifterna. Om föreskrifterna ligger till grund för intrångsersättningar enligt 31 kap. miljöbalken betalar dricksvattenproducenten i normalfallet ersättningen enligt 31 kap. 7 § miljöbalken eftersom beslutet om vattenskyddsområde inrättats i dennes intresse.
Beslutsmyndigheten	Beslut om vattenskyddsområde kan fattas av länsstyrelse eller kommun. Beslutsmyndigheten ansvarar för ärendets handläggning och ser till att ansökan har det innehåll och omfattning som behövs för att ansökan ska kunna handläggas. Beslutsmyndigheten ska självständigt handlägga ansökan och motivera beslutet med utgångspunkt i de bestämmelser som finns bland annat i miljöbalken och förordningen om områdesskydd. Om ett beslut om vattenskyddsområde ska upphävas är det beslutsmyndigheten som fattar ett sådant beslut.
Prövningsmyndigheten	Prövningsmyndigheten prövar dispenser och tillstånd enligt vattenskyddsområdets föreskrifter. Den myndighet som beslutar om vattenskyddsområdet är prövningsmyndighet om inget annat beslutas. Uppgiften att pröva dispenser och tillstånd enligt föreskrifterna kan dock överlåtas från länsstyrelse till kommun med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken.
Tillsynsmyndigheten	Tillsynsmyndigheten kontrollerar att bestämmelserna som gäller för vattenskyddsområdet efterlevs. Tillsynsmyndigheten kontrollerar också villkor i de särskilda tillstånd som meddelats enligt vattenskyddsföreskrifterna. Den myndighet som beslutar om vattenskyddsområdet är också operativ tillsynsmyndighet, om inget annat beslutas. Tillsynen över vattenskyddsområden kan överlåtas från länsstyrelse till kommun med stöd av miljötillsynsförordningen om kommunen begär det.
Försvarsinspektören för hälsa och miljö	Försvarsinspektören för hälsa och miljö har ansvar för tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen. Ansvaret gäller även sådana verksamheter som ligger inom vattenskyddsområde och som berörs av vattenskyddsföreskrifter.
Havs- och vattenmyndigheten	Havs- och vattenmyndigheten har det centrala ansvaret för områdesskyddet vattenskyddsområde enligt 2 § förordningen om områdesskydd. Myndigheten ska också ge tillsynsvägledning i frågor om vattenskyddsområden enligt 3 kap 5 § miljötillsynsförordningen.

Aktör	Beskrivning av ansvar
Naturvårdsverket	<p>Naturvårdsverket är informationsansvarig för informationsmängden vattenskyddsområden enligt förordningen om geografisk miljöinformation.</p> <p>Myndigheten ska enligt 33 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. hålla ett nationellt register över skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken och har för detta ändamål utvecklat databasen VicNatur.</p> <p>Myndigheten utger föreskrifter om lagring och hantering av brandfarlig vara och spillolja med särskilda bestämmelser inom vattenskyddsområde och föreskrifter om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel med särskilda bestämmelser inom vattenskyddsområden beslutade före 1 januari 2018.</p>
SGU	<p>SGU är nationell expertmyndighet avseende frågor som rör berg, jord och grundvatten och tillhandahåller kunskapsunderlag inom dessa områden. Myndigheten föreskriver och vägleder om frågor som rör statusklassning och normsättning för grundvatten inom vattenförvaltningen. Myndigheten ska remitteras enligt 26 § förordningen om områdesskydd före beslut fattas om inrättande av vattenskyddsområde. Myndigheten ansvarar för miljömålet grundvatten av god kvalitet.</p>
Vattenmyndigheterna	<p>Vattenmyndigheterna ska enligt 3 kap. 2 § förordningen vattenförvaltningsförordningen se till att det finns ett register över skyddade områden enligt artikel 6 i direktiv 2000/60/EG.</p> <p>Enligt artikel 6 pkt 2 i direktivet ska registret över skyddade områden bl.a. omfatta de vattenförekomster där det förekommer uttag av vatten för produktion av dricksvatten för 50 personer alternativt ett uttag > 10 m³/dygn.</p> <p>Skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen utgör inget formellt områdesskydd enligt miljöbalken, men det finns särskilda krav på övervakning och uppföljning av vattnets kvalitet med avseende på dess användning.</p>

3 Beslutsunderlagets innehåll

I det här kapitlet ges en beskrivning av de delar som bör ingå i ett beslutsunderlag för att inrätta eller revidera ett vattenskyddsområde.

Beslutsunderlaget bör innehålla följande delar:

1. Uppgift om sökanden
2. Beskrivning av syfte med vattenskyddsområdet
3. Utredning av avrinningsområdet och vattentäkten
4. Riskbedömning i sex steg:
 - 4.1. Beskriv beskaffenheten av det vatten som är avsett att efter beredning användas som dricksvatten.
 - 4.2. Redovisa potentiella föroreningskällor och risker kopplade till pågående mark- och vattenanvändning.
 - 4.3. Beskriv förutsättningarna för spridning från föroreningskälla till vattentäkten.
 - 4.4. Bedöm risken för negativ påverkan på vattentäktens uttagsmöjlighet/kapacitet.
 - 4.5. Analysera riskernas allvarlighetsgrad utifrån att råvattnet långsiktigt ska kunna användas för dricksvattenproduktion.
 - 4.6. Analysera om vattenskyddsföreskrifter kan användas för att reducera risken och inom vilket/delar av avrinningsområdet dessa bestämmelser i så fall bör gälla.
5. Förslag till avgränsning av vattenskyddsområdet
6. Förslag och motivering till föreskrifter
7. Förslag och motivering till prövnings- respektive tillsynsmyndighet
8. Sakägarförteckning
9. Redovisning av genomförd information till berörda

3.1 Sökande

Vanligtvis fattas beslut om att inrätta vattenskyddsområde efter ansökan från en dricksvattenproducent. Sökande har därmed ett ansvar att se till att ansökan innehåller de underlag som behövs för att beslutsmyndigheten ska kunna besluta om vattenskyddsområdet. Sökanden betalar eventuell ersättning till sakägare. Det måste därför framgå i beslutsunderlaget vem som är sökande.

En länsstyrelse eller kommun har formella befogenheter att på eget initiativ utreda och fatta beslut om vattenskyddsområde men det sker sällan.

3.2 Syfte med vattenskyddsområdet

För att skyddsföreskrifterna ska bli ändamålsenliga är det viktigt att syftet med vattenskyddsområdet är tydligt. Att syftet och därmed också skyddsbehovet är tydligt beskrivet är också betydelsefullt för intresseprövningen som beslutsmyndigheten ska göra. Föreskrifterna får inte gå längre än vad som krävs för att uppnå syftet med skyddet. Att syftet är tydligt beskrivet och väldokumenterat är också betydelsefullt eftersom det inte sällan utgör underlag för prövning och samråd kring åtgärder och aktiviteter som inte regleras direkt via vattenskyddsområdet och dess föreskrifter.

3.3 Utredning av avrinningsområdet och vattentäkten

Storleken på avrinningsområden för Sveriges allmänna vattentäkter är väldigt olika. De minsta grundvattentäkterna omfattar någon eller några hektar jämfört med de största älvorna som kan omfatta tiotusentals kvadratkilometer. Ansökan bör innehålla en översiktlig beskrivning av avrinningsområdet även om vattenskyddsområdet avgränsas till att utgöra en del av avrinningsområdet.

Avrinningsområdet bör beskrivas utifrån klimatzon, nederbördsmonster, topografi och geologi oaktat om det rör sig om en grundvattentäkt eller ytvattentäkt. Därutöver bör ett antal uppgifter redovisas för den aktuella vattentäkten utifrån ett avrinningsområdesperspektiv, se nedan.

3.3.1 Uppgifter som bör redovisas för ytvattentäkt

Uppgift av betydelse	Beskrivning
Typ av vattentäkt	Uppgift om ytvattentäkten utgör ett större eller mindre vattendrag eller en sjö. Intagets ungefärliga djup och läge bör beskrivas.
Vattnets teoretiska omsättningstid	Omsättningstiden är främst relevant för sjöar. Vattnets teoretiska omsättningstid utgör kvoten mellan sjövolymen och tillrinningen. Värdet finns framräknade för ett stort antal sjöar i Sverige. Värdet varierar från några månader till tiotals år. En tumregel är att ju större tillrinningsområdet är i förhållande till sjövolymen, desto snabbare byts sjöns vattenmassa ut.
Beräknade dimensionerande vattenstånd/flöden	Dimensionerande flöden och rinntider kan vara viktiga att ta fram för den aktuella vattentäkten
Pågående vattenregleringar	Om och hur ett vattensystem regleras kan vara en viktig faktor att belysa då det har betydelse för om och hur vissa vanliga nyckeltal (exempelvis framräknade dimensionerande flöden och vattenstånd) kan användas i bedömningar av olika slag
Uppgift om avrinningsområdet	Vattentäktens lokalisering i avrinningsområdet inklusive uppgifter om tillrinnande vattendrag. Vilka tillrinnande vattendrag är av betydelse för vattenskyddsområdet med avseende på dess bidragande volym i förhållande till magasinets totala volym. Om sjön/vattendraget är starkt påverkat av grundvatten bör detta beskrivas.
Sjöandel	En hög sjöandel i avrinningsområdet innebär längre uppehållstider och en dämpning av flödesvariationer.
Transporttider inom avrinningsområdet	Den snabba transporttiden utgör en sårbarhet för ytvattentäkter eftersom ett utsläpp snabbt transporteras mot intagspunkten, därför kan transporttiden från olika delar av avrinningsområdet vara av intresse att räkna fram. Är den dominerande vattentransporter vinddriven eller strömningsdriven? Denna faktor är av särskild betydelse för sjöar, men kan också vara betydelsefullt för vissa vattendrag som kan utgöra gränsfall. Om det kan konstateras att vattentransporten huvudsakligen är vinddriven bör vindförhållanden redovisas för området. Vinddriven transport i vatten bygger på att vinden har lång varaktighet och därför saknar korta vindbyar med extremvärden i regel betydelse.
Topografi	Topografin avgör lutningarna längs sjöar och vattendrag, vilka i sin tur har betydelse för transporthastigheten vid ytavrinning. Flacka lutningar innebär en långsammare transport medan branta lutningar ger snabb avrinning.
Dominerande jordarter	De dominerande jordarterna inom området har stor betydelse för om vattnet infiltrerar eller avrinner på markytan. Ytavrinning uppkommer då nederbördsintensiteten överstiger jordens infiltrationsförmåga.
Översvämningsbenägna områden	Hur vattnets breder ut sig i olika delar av tillrinningsområdet visar var det kan finnas anledning att närmare analysera markanvändningens betydelse och inverkan på vattenförhållandena. Typiska översvämningsområden brukar finnas lokaliserade i flacka områden långt nedströms i avrinningsområdet. Även översvämningskarter för exempelvis 10-, 50- och 100-årsflöden kan

Uppgift av betydelse	Beskrivning
	vara viktiga underlag för att bedöma betydelsen av markanvändning, riskbedömning för verksamheter och vattenskyddsområdets avgränsning.

3.3.2 Uppgifter som bör redovisas för grundvattentäkt

Uppgift av betydelse	Beskrivning
Typ av vattentäkt	Uppgift om det rör sig om ett grundvattenuttag ur jord eller berg. Om vattenuttaget baseras på helt naturlig grundvattenbildning, förstärkt grundvattenbildning eller ett grundvatten som återinfiltrerats för att sedan tas ut, beredas och distribueras. Om det rör sig om förstärkt grundvattenbildning bör även den aktuella ytvattenresursen beskrivas.
Uppgifter om brunnarna	Uppgifter om brunnarnas lokalisering och konstruktion bör anges i ansökan liksom från vilket djup vattnet hämtas
Grundvattenmagasinet	Grundvattenmagasinet bör beskrivas med avseende magasinens volym och magasineringsförmåga
Grundvattendelare	För vattentäkter i jord bör grundvattendelare kartläggas och beskrivas
Hur grundvattennivån varierar över året	Av särskild betydelse är den omättade zonen som utgör avståndet mellan markytan och grundvattenytan. Är magasinet slutet ska det beskrivas och då även vilken mäktighet de tätande lagren har, var grundvattenbildningen till det slutna magasinet bedöms ske och om det finns områden där det finns ett övertryck i magasinet som skapar en uppåtriktad strömningsriktning.
Gradienter och uppehållstider/strömningshastigheter	Dominerande strömriktningar och strömningshastigheter bör beskrivas i övergripande termer för grundvattenmagasinet i sin helhet. Inom de delar som föreslås pekas ut som vattenskyddsområde bör nivåer, gradienter och uppehållstider vid olika uttagssituationer beskrivas noggrant. Av särskild betydelse är influensområdet från uttagspunkten. Vattenskyddsområden har ofta avgränsats utifrån uppehållstiden i mark. Vanligt har varit att vattenskyddsområdets yttre gräns har avgränsats till en uppehållstid på 1 år och att en primär skyddszon avgränsats utifrån 100 dagars uppehållstid. Uppehållstid i mark är i en betydelsefull faktor att beakta vid utredning av vattenskyddsområde.
In- och utströmningsområden	Typiskt sett infiltrerar nederbörden till grundvatten i landskapets höglänta delar och då framför allt i områden med sprickigt berg i dagen och/eller områden med grovkorniga jordarter. Typiska utströmningsområden förekommer i dalgångar i anslutning till sjöar och vattendrag. Ofta är jordlagren i dessa områden mer finkorniga och markerna är ofta artificiellt dränerade. Däremellan finns många områden där vattnet både kan infiltreras till grundvatten och avrinna till ytvatten. Områden som är viktiga för grundvattenbildningen bör beskrivas i underlaget.
Geologiskt underlag	Geologin på en specifik plats har betydelse för om vattnet infiltrerar eller avrinner på markytan. De geologiska förutsättningarna ska beskrivas övergripande i allmänhet, och beskrivas specifikt utifrån deras inverkan på avgränsningen och utformningen av skyddsområdet. Underlag om berggrund, dominerande jordarter och förekomst av grundvattenmagasin finns samlat på SGUs hemsida
Dominerande sprickzoner (avser berg)	I berg dominerar grundvattentransporten till sprickor. Det är svårt att med stor säkerhet reda ut hur vattnet rör sig lokalt, men dominerande sprickzoner kan ändå ofta identifieras och ge information om vattnets övergripande rörelser.

3.4 Riskbedömning i sex steg

Vid inrättandet av ett vattenskyddsområde bör en riskbedömning genomföras, det vill säga att risker behöver identifieras, analyseras och värderas. Slutsatserna från riskbedömningen bör ligga till grund för avgränsning och eventuell zonindelning av vattenskyddsområdet samt motivera föreslagna föreskrifter.

En riskbedömning inleds med att identifiera vilka föroreningskällor som påverkar råvattenkvaliteten idag och analysera hur den påverkan ser ut med avseende på ämnen,

koncentrationer och koncentrationsvariationer över tid. Det är också viktigt att identifiera faror i tillrinningsområdet som ännu inte påverkat vattentäkten, men som har förutsättningar att göra det. En objektiv riskanalys får därefter göras och riskerna måste värderas i förhållande till deras allvarlighetsgrad. Därefter får bedömas vilka risker kopplat till markanvändning och tillkommande verksamheter som lämpligen hanteras med vattenskyddsföreskrifter.

Här föreslås ett antal arbetssteg för genomförande av riskbedömningen. I arbetet kan det vara nödvändigt att använda specifika metoder för att bedöma särskilda risker eller att bedöma troliga samband. Utgångspunkten är att det ska vara möjligt att använda olika typer av metoder för att genomföra de olika momenten beroende på förutsättningarna och kunskaperna i det enskilda fallet.

Arbets sättet som föreslås här är systematiskt och omfattar nedanstående steg/moment som delvis behöver göras parallellt. Steg 1-4 syftar till att identifiera risker samt beskriva platsspecifika och allmänna förutsättningar. Analysen av riskerna avslutas i steg 5 genom att uppskatta deras storlek och en värdera hur allvarliga de är. Det sista steget, steg 6, fokuserar på att identifiera möjliga riskreducerande åtgärder och analysera om vattenskyddsföreskrifter är ett verkningsfullt verktyg för att reducera den identifierade riskbilden.

1. Beskriv beskaffenheten av det vatten som är avsett att efter beredning användas som dricksvatten.
2. Redovisa föroreningskällor och faror i tillrinningsområdet kopplade till pågående mark- och vattenanvändning.
3. Beskriv förutsättningarna för spridning från föroreningskälla till vattentäkten.
4. Beskriv risker som kan påverka på vattentäktens kapacitet eller öka sårbarheten på ett negativt sätt.
5. Analysera riskernas allvarlighetsgrad utifrån att råvattnet långsiktigt ska kunna användas för dricksvattenproduktion.
6. Analysera om vattenskyddsföreskrifter kan användas för att reducera identifierade risker och inom vilka delar av tillrinningsområdet som dessa bestämmelser i så fall bör gälla.

3.4.1 Steg 1 Beskriv beskaffenheten av det vatten som är avsett att efter beredning användas som dricksvatten

Ett sätt att bedöma aktuell påverkan på råvattnet och identifiera relevanta ämnen är att utgå från kända data från den övervakning av råvattnets kvalitet (råvattenkontroll) som sker. För att kunna relatera analyserade värden kan olika bedömningsgrunder användas, till exempel kan resultaten från råvattenanalyser jämföras med gränsvärden för dricksvatten även om dessa gränsvärden/riktvärden inte formellt gäller råvattnet²². Branschorganisationen Svenskt Vatten har också gett ut branschriktlinjer för råvattenprovtagning som kan användas som stöd i arbetet²³.

Vidare kan analys av långa tidsserier upptäcka effekter av diffus påverkan och hur grupper av föroreningskällor sammantaget påverkar råvattnet. I övervakning och analyser av råvatten kan det också finnas data för screening efter särskilda ämnen. Även en icke-påvisad förekomst av ett ämne är en information att beakta.

²² Statens livsmedelsverks föreskrifter om dricksvatten (2001:30) och med senare ändringar.

²³ Svenskt vatten, Råvattenkontroll – Krav på råvattenkvalitet 2008-12-08

Resultaten från eventuell miljöövervakning och recipientkontroll kan också ge en bild av lokal problembild. I Sverige genomförs i dag en tämligen omfattande kontroll och övervakning av akvatiska miljöer. I Vatteninformationssystem Sverige (VISS) finns ungefär 400 pågående övervakningsprogram och närmare 28 000 övervakningsstationer registrerade, varav 1 250 i grundvatten. I VISS samlas också underlag från vattenförvaltningens arbete med risk- och påverkansanalys samt statusklassificering som kan användas som underlag för bedömningar på lokal nivå.

Genom att studera resultat från miljöövervakning och råvattnets kvalitet över en längre tidsperiod kan också trender upptäckas. Underlag från recipientkontroller finns till viss del hos Sveriges lantbruksuniversitet²⁴. Det kan också finnas underlag från andra källor.

Sammanfattningsvis bör ansökan redovisa vilka undersökningar som gjorts av det vatten som ska användas för att producera dricksvatten. Av underlaget bör framgå

- Råvattnets kvalitet
- Eventuell förekomst av problematiska ämnen som kan kopplas till pågående mark- och vattenanvändning

Sådana ämnen bör analyseras med avseende på

- o maximala koncentrationer och koncentrationsvariationer vid olika tidpunkter
- o hur trenden utvecklas över tid

3.4.2 Steg 2 Redovisa föroreningskällor och faror i tillrinningsområdet kopplade till pågående mark- och vattenanvändning

Utifrån resultaten från miljöövervakning och råvattenkontroll bör förekomst av problematiska ämnen i råvattnet kunna identifieras. Dessa ämnen måste nu kopplas ihop med pågående mark- och vattenanvändning i tillrinningsområdet alternativt kopplas till andra föroreningskällor som ligger utanför tillrinningsområdet. Detta får göras genom kunskap om hur de aktuella ämnena används i samhället och hur de sprids i miljön. Ett ämnes förmåga att sprida sig i miljön bestäms av dess olika egenskaper såsom aggregationstillstånd vid olika temperaturer, densitet, mobilitet och löslighet i vatten.

Vattenkvaliteten kan påverkas av både diffusa källor eller av punktkällor. Till diffusa källor räknas exempelvis läckage från jordbruksmark och skogsbruksmark, nedfall av luftföroreningar och dagvatten. Punktkällor har i regel ett tydligt utsläpp från exempelvis ett rör, skorsten eller ett avgränsat område. Till punktkällor räknas till exempel reningsverk och industrier. Ofta finns mycket kunskap om tänkbara föroreningskällor hos den aktuella kommunen.

Om det rör sig om en föroreningskälla eller fler källor som ger upphov till samma förorening bör det beskrivas. Om det rör sig om flera föroreningskällor underlättas kommande steg i riskbedömningen om underlaget i övergripande termer beskriver de olika källornas relativa betydelse sinsemellan.

Det är också viktigt att identifiera och beskriva faror kopplat till pågående markanvändning eller verksamhet som idag inte ger avtryck i råvattnets kvalitet, men som i framtiden kan riskera att

²⁴ [Sveriges Lantbruksuniversitet – recipientkontroll](#)

påverka vattentäkten till exempel i händelse av olycka eller annan tillfällig händelse som bedöms som möjlig eller trolig.

Ett avrinningsområde med mycket verksamheter och bebyggelse, industri, vägar med mera innebär att vattenresursen är utsatt för en större föroreningsrisk jämfört med en vattenresurs i ett relativt oexploaterat område. Därmed finns alltid en anledning att, om det är möjligt, i första hand förebygga att risker etableras inom ett område som är oexploaterat.

3.4.3 Steg 3 Beskriv förutsättningarna för spridning från föroreningskälla till vattentäkten

I steg 3 beskrivs närmare de bakomliggande faktorer som är betydelsefulla för spridningen mellan föroreningskällan och vattentäkten. För denna beskrivning är tillrinningsområdets karaktäristik och övriga naturgivna förutsättningar för vattentäkten av stor betydelse. Källans lokalisering i tillrinningsområdet är av betydelse liksom om det rör sig om punktkälla med en tydlig utsläppspunkt eller om det rör sig om ett diffust utsläpp som berör stora arealer. Var i landskapet som utsläppet sker och till vilket medium (till vatten eller till mark) har betydelse för hur transporten mot vattentäkten sker och hur lång tid det tar för föroreningen att nå intaget. Dessa förutsättningar kan också vara avgörande för om ett ämne slutligen når vattentäkten eller inte. I detta steg är det viktigt att beskriva både sårbarhetsfaktorer liksom naturliga barriärer och hur detta påverkar spridningen från källan till intaget.

Det finns anledning att i detta sammanhang särskilt kommentera urbana områden. I urbana områden finns ett stort antal artificiellt skapade spridningsvägar, till exempel områden där markskiktet är påverkat genom dräneringar och stora hårdgjorda ytor. Ledningsgravar under markytan skapar snabba spridningsvägar mellan områden som under naturliga omständigheter inte haft kontakt. Inom denna typ av områden kan förmodligen inte spridningsvägarna identifieras och beskrivas med någon större precision vilket bör ha betydelse för värderingen av risken som kommer i senare steg.

Sammanfattningsvis bör i ansökan beskrivas

- Rör det sig om en diffus spridning eller spridning från en/flera punktsläpp
- Utsläppets storlek
- Rör det sig om varaktiga eller tillfälliga utsläpp/händelser
- Sker spridning till mark eller vatten
- Var ligger utsläppskällorna i förhållande till intaget och vad innebär det för transporttiden till intaget, spädeffekter, fastläggning och nedbrytning
- Beskriv om förväntade klimatförändringar kan påverka spridningsmönstren

3.4.4 Steg 4 Beskriv åtgärder som kan påverka vattentäktens kapacitet eller öka sårbarheten på ett negativt sätt

Steg 4 innebär att identifiera och beskriva sådana åtgärder eller sådan markanvändning som kan påverka vattentäktens uttagsmöjligheter eller kapacitet på ett negativt sätt. Även sådana åtgärder som kan komma att öka sårbarheten för vattentäkten bör identifieras och beskrivas.

Grundvattenbildningen kan exempelvis påverkas negativt av materialutvinning, i synnerhet materialutvinning under grundvattenytan som också kraftigt ökar grundvattnets sårbarhet genom

att den omättade zonen reduceras. Andra ingrepp och förändringar i markskiktet som kan påverka infiltration av vatten kan vara dikningsåtgärder och att hårdgöra mark.

I detta steg bör även aktiviteter som kan ha en negativ effekt på naturliga skyddsbarriärer beskrivas. Det kan exempelvis handla om underjordsarbeten som innebär ingrepp i tätande jordlager som överlagrar grundvattenmagasinet. För att belysa sådana risker bör liknande identifiering och beskrivning som i steg 1-3 göras.

3.4.5 Steg 5 Analysera riskernas allvarlighetsgrad utifrån att råvattnet långsiktigt ska kunna användas för dricksvattenproduktion

I denna rapport definieras risk som en sammanvägning av sannolikheten för och konsekvenserna av en oönskad händelse. Fokus är effekter på råvattnet.

Risikanalysen kan sammanfattas i tre delfrågor

1. Vad kan hända?
2. Hur sannolikt är det?
3. Vad är konsekvenserna?

Risikanalysen kan genomföras på en rad olika sätt och Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att det finns ett utrymme att välja olika metoder beroende på vad som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Det är vanligt att indela metoderna i kvalitativa respektive kvantitativa metoder. Kvantitativa metoder syftar till att beräkna och beskriva risken i siffror, exempelvis sannolikheten för att en händelse ska inträffa och den föroreningshalt detta leder till på en viss plats vid en viss tidpunkt. I kvalitativa analyser däremot ligger fokus på att beskriva risken och det som påverkar risken i ord eller klasser, det vill säga målet är inte att kvantifiera risken i fysiska storheter. Nedan följer en kort beskrivning av vanliga angreppssätt.

Processbaserad modellering

För att räkna på transporten av yt- och grundvatten samt föroreningsspridning kan processbaserade modeller användas. Dessa modeller är baserade på de naturliga processer med mera som styr transport, eventuell avskiljning och andra parametrar som är av betydelse. Hydrologiska och hydrauliska modeller kan till exempel kompletteras med moduler som beskriver biologiska processer och på så sätt kan modellerna ge information om förväntade föroreningshalter på en viss plats vid en viss tidpunkt. Macro-verktygen, som finns utvecklade för olika geografiska skalor och som används för att beskriva risken för läckage av växtskyddsmedel, är exempel på en sådan tillämpning.

Logiska diagram

Logiska diagram är ett vanligt angreppssätt för att visualisera och beskriva händelsekedjor och beräkna sannolikheten för olika scenarier eller kombinationer av händelser. Ett händelsetråd utgår från en inledande händelse och visar hur möjliga utfall av efterföljande händelser ger upphov till olika scenarier. Exempelvis skulle händelserna i samband med en trafikolycka nära en vattentäkt kunna struktureras med ett händelsetråd. Utgångspunkten skulle då kunna vara om det händer en trafikolycka eller inte, det vill säga de två möjliga utfallen är olycka eller ingen olycka. Efterföljande händelser skulle kunna vara om det i samband med olyckan sker ett utsläpp eller inte, om utsläppet kan samlas upp och så vidare. Om de möjliga utfallen för varje händelse

beskrivs med en sannolikhet kan också sannolikheten för de olika scenarierna beräknas och användas vidare i en i en riskanalys.

Riskrankning med matriser

Riskrankning med riskmatriser är en vanlig metod inom många områden och används till exempel då exakta uppskattningar av risknivån inte behövs eller då övergripande analyser görs för att identifiera var fördjupade utredningar är nödvändiga.

En stor fördel med riskrankning är att det är ett enkelt sätt att åskådliggöra och kommunicera resultaten även med den som inte är så insatt. Det kan dock finnas vissa begränsningar med riskrankningsmetoder som behöver hanteras för att slutresultatet ska ge de svar som behövs i den kontext som metoden används.

En svårighet som kan uppstå i en riskrankning är till exempel att tydliggöra vilken händelse som sannolikheten och konsekvensen ska uppskattas för. Är det starthändelsen som leder till exempelvis ett utsläpp eller är det senare i händelsekedjan då det skett en spridning till vattentäkten som bedöms i rankingen? Det är helt enkelt svårt att bedöma sannolikheten för hela den händelsekedja som är förutsättningen för att händelsen ska leda till en konsekvens. Det kan också finnas begränsningar i den delvis automatiska klassning av den slutgiltiga risken som erhålls. Det kan leda till såväl en över- som underskattning av risken. En annan viktig begränsning är att det vid riskrankning med matriser inte finns något vedertaget och strukturerat sätt att analysera osäkerheten i resultaten.

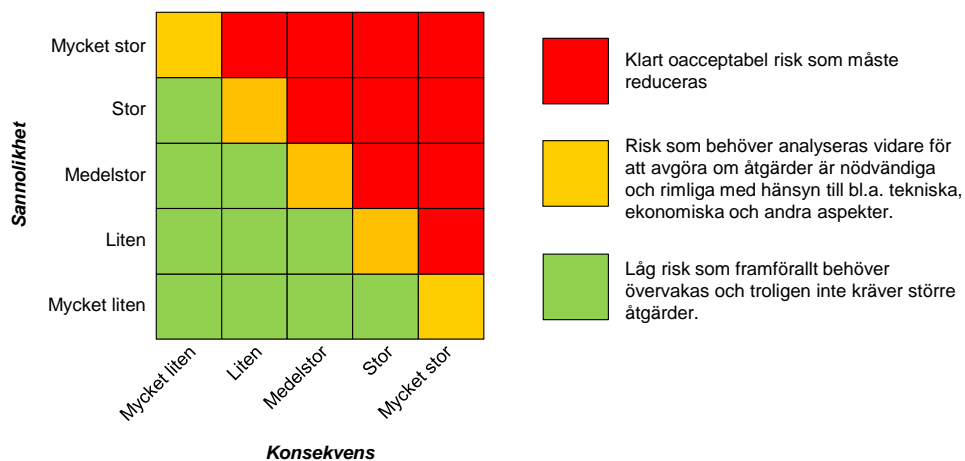
Eftersom riskrankning är vanligt förekommande då risker studeras som del av framtagandet av ett vattenskyddsområde är det viktigt att hantera dessa svårigheter i arbetet. Det som ytterst ska bedömas är risken för konsekvenser för råvattnet som leder till att dricksvattenproduktionen försvåras eller fördyras. I det arbetet är det viktigt att beakta steg 3 i riskbedömningen som syftar till att beskriva förutsättningar för spridning från källa till vattentäkt. Det är viktigt att de osäkerheter som förekommer i bedömningarna också beskrivs i underlaget. Uppskattningar och resonemang får göras utifrån förutsättningarna i ärendet.

Värdering av riskens allvarlighetsgrad

När riskerna analyseras måste de värderas utifrån allvarlighetsgrad. Riskvärderingen går kortfattat ut på att avgöra om den i riskanalysen beräknade risken är acceptabel eller inte och vid behov analysera möjliga åtgärder. Värdering av risker och beslut baserade på risknivåer kan vara komplexa. Det är vanligt att osannolika händelser med allvarliga konsekvenser behöver värderas mot mer sannolika händelser med mindre allvarliga konsekvenser.

Oavsett vilken metod som tillämpas i riskbedömningsarbetet är det viktigt att sätta upp tydliga kriterier för hur en risk ska bedömas och vad bedömningen innebär. Det är särskilt viktigt att beakta om det är möjligt att tidigt upptäcka effekter av ett utsläpp eller en händelse och om det då är möjligt att vidta åtgärder som motverkar eller vänder en negativ utveckling.

Utfallet kan innebära att vissa risker bedöms som tillräckligt låga för att anses vara acceptabla. Sådana risker kan dock ändå behöva övervakas för att säkerställa att de förblir acceptabla. I andra änden av skalan finns det de risker som direkt anses oacceptabla och åtgärder måste vidtas. Mittemellan finns det de risker som kan accepteras om det inte går att motivera åtgärder med hänsyn till exempelvis tekniska möjligheter och kostnader.



Figur 1 Beskrivning av ett vanligt förfarande för att visa värdering av identifierade och analyserade risker.

3.4.6 Steg 6 Analysera om vattenskyddsföreskrifter kan användas för att reducera identifierade risker och inom vilka delar av tillrinningsområdet som dessa bestämmelser i så fall bör gälla

Resultaten i steg 5 ska nu i tillämpliga delar användas för att avgränsa vattenskyddsområdet och formulera föreskrifter. I det arbetet är det viktigt att beakta hur vattenskyddsföreskrifter kan utformas.

Vattenskyddsföreskrifter kan enbart användas som begränsningar i markanvändningen och träffar framför allt markägare och verksamhetsutövare som verkar inom vattenskyddsområdet. Utgångspunkten är att vattenskyddsföreskrifter vid behov ska skärpa de krav som redan finns i den grundläggande miljölagstiftningen och därför är det viktigt att utgå ifrån vad som redan gäller. Dubbelreglering bör alltid undvikas.

Vattenskyddsföreskrifter kan inte användas för att ställa krav på aktiva åtgärder som till exempel sanering av förorenade områden eller reglera belastningskällor som inte kan kopplas till en juridisk person.

Det kan finnas risker som inte kan reduceras till acceptabla nivåer med hjälp av vattenskyddsföreskrifter. Det är vidare möjligt att en reduktion av riskerna till acceptabla nivåer förutsätter en kombination av vattenskyddsföreskrifter och kompletterande tekniska åtgärder i vattenverket. Det senare innebär emellertid inte att det är orimligt att införa vattenskyddsföreskrifter.

Om utredningen visar att vattenskyddsföreskrifter utgör ett verkningfullt verktyg för att reducera identifierade risker så kan utfallet i riskvärderingen i steg 5 utgöra grund för val av restriktionsnivå i föreskrifterna. Förekomst av mindre allvarliga, men samtidigt sannolika händelser kan beläggas med krav på anmälan eller tillstånd medan det finns en möjlighet att förbjuda eller begränsa allvarliga risker.

Som framgår av kapitel 2.3.1 som allmänt behandlar restriktionsnivåerna i föreskrifterna är utgångspunkten att förbud används när en verksamhet utgör en oacceptabel risk och därför inte ska förekomma i vattenskyddsområdet. Krav på tillstånd kan istället vara lämplig nivå när det anses möjligt att genom en prövning av förutsättningarna på en viss plats och genom meddelande av villkor för verksamheten reducera riskerna till acceptabla nivåer. Krav på anmälan

ger tillsynsmyndigheten kunskap om tillkommande verksamheter och åtgärder vilket möjliggör att tillsynsmyndigheten vid behov kan ingripa och förelägga om lämpliga försiktighetsmått.

Vattenskyddsföreskrifter kan också användas för att förebygga att risker uppstår. Emellertid måste även denna typ av begränsningar motiveras utifrån en riskbedömning som baseras på kända problem kopplade till den aktuella markanvändningen eller verksamheten samt de platsspecifika förhållanden som råder just avseende den aktuella vattentäkten.

De delar av tillrinningsområdet där det förekommer risker kopplat till pågående mark- och vattenanvändning som behöver reduceras med hjälp av vattenskyddsföreskrifter pekas ut som vattenskyddsområde. Även sådana områden där risker behöver förebyggas för att bibehålla en fortsatt god vattenkvalitet pekas ut som vattenskyddsområde. Vid den slutgiltiga avgränsningen och zonindelningen av området bör ett antal andra praktiska överväganden göras utöver slutsatserna i riskbedömning, se kap 3.6.

Syftet med skyddsföreskrifter och andra vattenskyddsåtgärder är att bidra till en säkrare dricksvattenförsörjning. Effekterna av föreskrifterna kan sannolikt inte kvantifieras i absoluta tal, men resonemang om nyttan med föreskrifterna måste beskrivas i underlag och motivera varje föreskrift.

Riskbedömningen kan ge resultatet att vissa identifierade risker inte kan hanteras med hjälp av vattenskyddsföreskrifter. Arbetet är ändå värdefullt då det ger dricksvattenproducenten möjlighet att vidta andra riskhanteringsåtgärder.

3.5 Klimatförändringar och andra framtida risker

Ofta uppstår frågan om hur förväntade effekter av klimatförändringarna ska omhändertas i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden. Den pågående klimatförändringen som sker kommer att påverka dricksvattenförsörjningen. Nedan följer en sammanfattning av hur olika hydrologiska parametrar bedöms påverkas utifrån ett nationellt perspektiv.

Tabell 1 Hämtad ur vägledning för regional vattenförsörjningsplanering, rapport 2020:1, Sammanfattning av framtida förändring för klimatologiska och hydrologiska parametrar. Källa: SOU 2015:5115 med tillägg för vattentemperatur och istäckning.

Parameter	Förändring till följd av förväntade klimatförändringar
Lufttemperatur	Ökning i hela landet, främst i norra Sverige, främst vintertid.
Medelnederbörd	Ökning i hela landet, främst i Norrlands inland och på västkusten, främst vinter och vår.
Kraftig korttidsnederbörd	Ökning i hela landet.
Ytvattentillgång	Ökning i hela landet bortsett ifrån östra Götaland. Ökningen är störst på vintern. Minskning på sommaren, främst i östra Götaland.
Grundvattentillgång	Minskad grundvattentillgång i östra Götaland och till viss del östra Svealand. Däremot generellt sett ökad grundvattentillgång i norra Sverige. Därtill ses en förlängd period utan grundvattenbildning sommartid vilken ökar sårbarheten för vattenförsörjningen.
100-års- och 200-årsflöden	Ökning i stora delar av landet. Minskning i Norrlands inland och norra kustland samt nordvästra Svealand.
Lågflöden	Mer varligt i Götaland och Svealand, främst östra Götaland.
Havsnivåer	Stigande havsnivå, nettoökningen störst i södra Sverige.
Vattentemperatur	Ökning över hela året.

Hur förväntade klimateffekter ser ut i det aktuella avrinningsområdet får analyseras specifikt. Information kan exempelvis inhämtas från de regionala klimatanpassningsplanerna och vattenförsörjningsplanerna som tas fram av länsstyrelserna.

I ett vattenskyddsärende är det viktigt att analysera förväntade klimateffekter utifrån vattenskyddsinstrumentets särskilda karaktär. Syfte med att inrätta vattenskyddsområden är i första hand att reglera markanvändningen för att skydda vattenresursen. Inom ramen för ärendet får det alltså analyseras om kunskapen om lokala effekter till följd av förväntade klimateffekter tillför något ytterligare till riskbedömningen, det vill säga innebär det att andra delar av avrinningsområdet ska pekas ut som vattenskyddsområde eller finns ett behov av andra typer av markreglerande föreskrifter.

Vid sidan av klimatförändringar så kan andra framtida utmaningar för dricksvattenförsörjningen kopplas till bl.a. demografi, urbanisering, ekonomisk utveckling och ett förändrat vattenbehov.

Det kan finnas existerande riskkällor som idag inte betraktas som problematiska, men som i framtiden med nya kunskaper kommer att bedömas som en risk. Det skulle t.ex. kunna handla om ett kemiskt ämne som används i samhället men det saknas kunskap om dess potentiella hälsoeffekter. Det är inte möjligt att i ett enskilt beslut om vattenskyddsområde gardera sig mot alla tänkbara framtida risker. Däremot är det viktigt att riskhanteringsarbetet som helhet är systematiskt och bygger på bästa tillgängliga kunskap. Om ny kunskap tillkommer som motiverar nya föreskrifter inom ett vattenskyddsområde så kan sådana kompletterande beslut fattas med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken.

3.6 Förslag till avgränsning av vattenskyddsområdet och karta

Utredningen som ligger till grund för ansökan har nu

- utrett de geohydrologiska och hydrologiska förutsättningarna för avrinningsområdet och vattentäkten
- analyserat råvattnet med avseende på belastning, kvalitetsvariationer och trender
- identifierat risker för vattentäktens kvalitet och kapacitet kopplat till pågående markanvändning inom avrinningsområdet
- analyserat om vattenskyddsföreskrifter kan vara ett användbart verktyg för att antingen adressera den konstaterade riskbilden alternativt behövs för att förebygga att risker för dricksvattenförsörjningens uppstår

Nu behöver vattenskyddsområdet avgränsas och eventuellt indelas i zoner utifrån syftet med områdesskyddet. Utöver ovanstående kunskap om vattentäktens förutsättningar bör vissa förutsättningar särskilt beaktas.

Det bör alltid övervägas om vattenskyddsområdet kan uppnå sitt syfte med en zon. Fördelen med en zon är den tydlighet det innebär för mark- och sakägare, tillsynsmyndighet och prövningsmyndighet. Det minskar även risken att skyddsvärd information indirekt framgår via beslutskartan.

Ett vattenskyddsområde kan delas in i olika zoner om det finns ett behov av det. Motiv till indelning i zoner kan vara skillnader i markanvändning eller skillnader i sårbarhet. Att dela in området i zoner kan därmed vara ett sätt att beakta proportionalitetsprincipen i ärendet, enligt 7

kap 25 § miljöbalken, och på så sätt föreskriva om strängare föreskrifter i de delar av vattenskyddsområdet där detta är motiverat med hänsyn till syftet med områdesskyddet.

Om olika zoner används bör de benämnas primär och sekundär skyddszon. Om det finns behov av ytterligare en zon bör den benämnas tertiär skyddszon. Traditionellt har det varit vanligt att i ett beslut om vattenskyddsområde formellt inrätta en vattentäktzon. Vattentäktzonen är enligt praxis ett litet geografiskt område runt uttagspunkt, infiltrationsbassänger, vattenverk och eventuell annan fast utrustning för dricksvattenproduktionen. Rekommendationen har varit att vattentäktzonen ska vara ett inhägnat område dit enbart dricksvattenproducenten har tillträde.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt för dricksvattenproducenten att säkra tillträde och skalskydd för ett område motsvarande en traditionell vattentäktzon. Vattentäktzonen kan fastställas formellt i ett beslut om vattenskyddsområde men det finns en risk för att uppgifter om kritisk utrustning för dricksvattenproduktionen därmed också sprids via kartor på ett olämpligt sätt. Det bör därför övervägas om skyddet för ett sådant område kan åstadkommas med andra åtgärder än att formellt inrätta en vattentäktzon genom ett beslut om vattenskyddsområde.

Den slutgiltiga avgränsningen av vattenskyddsområdet och eventuell indelning i zoner bör, i den mån det är möjligt och utan att äventyra syftet med vattenskyddsområdet, ske utefter identifierbara gränser i terrängen exempelvis väg, järnväg, kraftledning, vattendrag, åkerkant och fastighetsgräns. Detta för att det ska vara möjligt att orientera sig i och inom vattenskyddsområdet. Om det genom förbud eller krav på tillstånd regleras en pågående markanvändning bör enskilda brukningsenheter (till exempel en åker) beaktas och så långt det är möjligt, utan att äventyra syftet med skyddet, hanteras enhetligt.

I ansökan bör förslag till avgränsning och eventuell indelning i zoner finnas med tillsammans med kartor över vattenskyddsområdet. Om området är stort kan flera kartor behövas. Det ska inte finnas någon tvekan om vattenskyddsområdets avgränsning på fastighetsnivå. Lämplig skala är 1:10 000. För större vattenskyddsområden kan det även behövas en översiktskarta i annan skala. Det är viktigt att beakta att det är kartan som fastställs i beslutet som formellt gäller om frågor kring avgränsningen uppstår i något skede.

3.7 Förslag och motivering till skyddsföreskrifter

Ett förslag till skyddsföreskrifter bör redovisas i ansökan. Föreslagna föreskrifter bör vara motiverade utifrån resultatet av riskbedömningen. Om underlaget visar att det inte behövs några föreskrifter för hela eller delar av området bör utgångspunkten vara att dessa områden inte heller ska beslutas som vattenskyddsområde.

3.8 Förslag och motivering till prövnings- respektive tillsynsmyndighet

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter hanteras i avsnitt 7.1. Det är viktigt att det i processen kring att ta fram en ansökan sker en dialog med kommun och länsstyrelsen angående prövnings- respektive tillsynsmyndighet. Utfallet av denna dialog bör framgå i ansökan genom förslag och motivering till prövnings- respektive tillsynsmyndighet.

3.9 Sakägarförteckning

Alla markägare och innehavare av särskild rätt till marken är så kallade sakägare. Innehavare av särskild rätt är till exempel arrendatorer, jakträttsinnehavare, ägare av servitut, ägare av kraftledning, vägsamfälligheter, fiskesamfälligheter med flera. En sakägarförteckning bör ingå i en ansökan. Eftersom sakägarförhållanden kan förändras över tid bör förteckningen inte vara äldre än två månader när ansökan lämnas in.

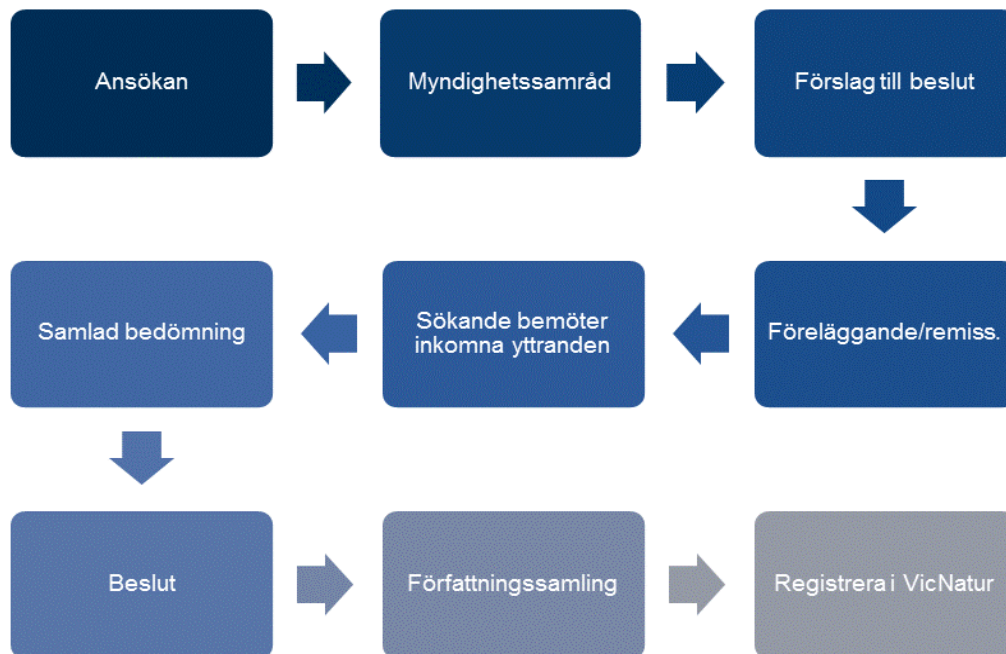
3.10 Redovisning av genomförd information till berörda

För att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd som är lätt att efterleva bör kommunikationen med de som kommer att beröras av vattenskyddsområdet och dess bestämmelser påbörjas innan ansökan skickas in.

Det finns inga formella krav på samråd inför en ansökan om vattenskyddsområde, men det rekommenderas och det är också vanligt att information om ansökan presenteras för markägare och andra sakägare. Ansökan bör innehålla en sammanfattning av vilka informationsinsatser som genomförts, vilka synpunkter som mottagits och hur dessa beaktats vid utformningen av ansökan.

4 Beslutsmyndighetens handläggning

Detta kapitel rör obligatoriska moment bland annat enligt miljöbalken samt förordningen om områdesskydd då vattenskyddsområden inrättas.



Figur 2 Beslutsmyndighetens handläggningsprocess

4.1 Ansökan inkommer

När en ansökan om vattenskyddsområde inkommer gör den beslutande myndigheten lämpligen en samlad bedömning kring om underlaget i ansökan kan anses vara komplett för att ligga till grund för vidare handläggning.

Om beslutsmyndigheten anser att underlaget är ofullständigt eller oklart så bör beslutsmyndigheten verka för att ansökan får det innehåll och den omfattning som behövs för att kunna handläggas.

Även om det inte finns något absolut krav på att samråd ska hållas mellan beslutsmyndighet och sökande före ansökan skickas in så kan en kommunikation i ett tidigt skede underlätta den fortsatta processen. Det är också positivt om även föreslagna prövnings- och tillsynsmyndigheter deltar vid dessa samråd.

4.2 Myndighetssamråd

Efter att ansökan inkommit till beslutsmyndigheten ska underlaget skickas på myndighetssamråd i enlighet med 25-26 §§ förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Samråd med myndigheter bör ske tidigt i processen eftersom yttranden från dessa myndigheter kan föranleda ändring av både föreslagna föreskrifter och avgränsning.

Samråd med central myndighet behöver inte ske om det är uppenbart att ärendet saknar betydelse för den centrala myndigheten.

Myndighetssamråd enligt 25-26 §§ förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

25 § Länsstyrelsen och kommunen ska samråda med varandra innan de fattar beslut i frågor som anges i 24 § tredje stycket.

25 a § En myndighet eller kommun ska innan den beslutar om bildande, ändring eller upphävande av ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken samråda med

1. Skogsstyrelsen, om beslutet rör skogsmark och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Skogsstyrelsen,
2. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör fiske och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Havs- och vattenmyndigheten,
3. Statens jordbruksverk, om beslutet rör vattenbruk och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Jordbruksverket, och
4. Sveriges geologiska undersökning, om beslutet rör grundvatten och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

25 b § En myndighet eller kommun ska innan den beslutar om bildande, ändring eller upphävande av ett vattenskyddsområde samråda med Sveriges geologiska undersökning, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

26 § Innan länsstyrelsen fattar beslut i ett ärende enligt 7 kap. eller 26 kap. 11 § miljöbalken ska länsstyrelsen samråda med

1. Naturvårdsverket, om beslutet rör Naturvårdsverket och kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller någon annan ekonomisk förpliktelse för staten eller annars är av vikt,
2. Riksantikvarieämbetet, om beslutet rör Riksantikvarieämbetet och kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken eller någon annan ekonomisk förpliktelse för staten eller annars är av vikt, och
3. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör Havs- och vattenmyndigheten och är av vikt.

4.2.1 Samråd mellan länsstyrelse och kommun

Innan beslut fattas om vattenskyddsområde ska länsstyrelsen och kommunen samråda med varandra. Ibland uppstår frågan vilken del av kommunen som avses i bestämmelsen. Genom att inte specificera vilken del av kommunen som avses direkt i lagstiftningen så finns ett utrymme för kommunfullmäktige att delegera uppgiften till nämnd i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

4.2.2 Riksintressen

I 3 kap. och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om riksintressen. Begreppet riksintresse används om två olika typer av områden. Dels större områden som riksdagen beslutat om i 4 kap. miljöbalken, dels områden som är riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och där den ansvariga nationella myndigheten har ett ansvar för att ange anspråk.

Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken gäller större områden med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet. De omfattar delar av Sveriges kuster, fjäll och älvar. Dessa områden anges direkt i miljöbalken.

I förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden finns de tolv myndigheter angivna som har ansvar att göra sin bedömning av vilka områden som är av riksintresse för olika sektorer enligt 3 kap. miljöbalken.

Beträffande dricksvatten anges i 3 kap 8 § miljöbalken att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse för dricksvattenförsörjningen (2 § 11 punkten i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.)

Det kan inte uteslutas att ett förslaget vattenskyddsområde kan påverka ett riksintresseanspråk. Exempel på anspråk som kan aktualiseras är

- rennäring (3 kap. 5 § miljöbalken, Sametinget)
- yrkesfiske (3 kap. 5 § miljöbalken, Havs- och vattenmyndigheten)
- värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 § miljöbalken, Sveriges geologiska undersökning)
- kommunikationer (3 kap. 8 § miljöbalken, Trafikverket och Post- och telestyrelsen inom sina verksamhetsområden)
- energiproduktion (3 kap. 8 § miljöbalken, Statens energimyndighet)
- totalförsvaret (3 kap. 9 § miljöbalken, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden).

När en myndighet fattar markreglerande beslut, till exempel olika former av områdesskydd, ska hänsyn tas till riksintressen. Utgångspunkten är att riksintressen enligt 4 kap miljöbalken ska skyddas mot beslut som kan innebära en påtaglig skada på de värden som pekas ut. Avseende riksintresseanspråk enligt 3 kap miljöbalken så gäller att området ska skyddas mot åtgärder som exempelvis kan påtagligt försvåra tillkomst eller nyttjandet av det som anspråket avser.

I 3 kap. 10 § miljöbalken anges att om ett område enligt 3 kap. 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

4.3 Förslag till beslut

Sökanden har i sin ansökan föreslagit avgränsning av vattenskyddsområdet och vilka föreskrifter som bör gälla inom hela eller delar av vattenskyddsområdet, baserat och motiverat utifrån det underlag som redovisas i ärendet.

Beslutsmyndigheten (länsstyrelsen eller kommunen) bearbetar ansökan till ett förslag till beslut om vattenskyddsområde med föreskrifter.

4.4 Föreläggande om att yttra sig/remiss

Alla markägare och innehavare av särskild rätt till marken ska ges möjlighet att yttra sig över förslag till beslut om vattenskyddsområde. Innehavare av särskild rätt är exempelvis arrendatorer, jakträttsinnehavare, ägare av servitut, ägare av kraftledningar, vägsamfälligheter och fiskesamfälligheter.

Föreläggande att yttra sig enligt förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

24 § Innan länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen fattar ett beslut enligt tredje stycket (beslut att förklara ett område som vattenskyddsområde) ska den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget. Tiden får inte sättas kortare än en månad. Föreläggandet ska delges. Delgivning behöver dock inte ske med sakägare som skriftligen har godkänt förslaget till beslut.

Om alla sakägare med känt hemvist har lämnat ett skriftligt godkännande, får länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen pröva ärendet utan att meddela ett föreläggande.

Enligt 24 § ska sakägare föreläggas om att yttra sig. Att varje sakägare ges en möjlighet att yttra sig är viktigt för processen, därför ska det ske genom ett föreläggande som också delges. Det bör tydligt framgå att myndigheten kan komma att besluta i ett ärende som kan ha betydelse för sakägaren även om inget yttrande ges in.

Det är den beslutande myndigheten som avgör hur delgivning ska gå till och som står för kostnaden för delgivningen. I många fall ingår det för beslutsmyndigheten okända sakägare i ett vattenskyddsområde och ett särskilt beslut tas då om att tillämpa kungörelsedelgivning, enligt 49 § delgivningslagen när en obestämd krets ska delges.

Kungörelsedelgivning enligt delgivningslagen (2010:1932)

Hur kungörelsedelgivning går till

47 § Kungörelsedelgivning sker genom att myndigheten beslutar att den handling som ska delges hålls tillgänglig viss tid hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll inom tio dagar från beslutet kungörs och i vissa fall ges till känna på annat sätt i enlighet med vad som närmare anges i 48-50 §§.

Kungörelsedelgivning när en obestämd krets eller ett stort antal personer ska delges

49 § Kungörelsedelgivning får ske

1. om en obestämd krets ska delges,
2. om ett stort antal personer ska delges och det med hänsyn till ändamålet med delgivningen inte är rimligt att delgivning sker med var och en av dem, eller
3. om delägare i samfällighet eller medlemmar i sammanslutning ska delges, det inte finns någon som är delgivningsmottagare för dem enligt 14 § första stycket och delägarna eller medlemmarna är fler än tio.

Ett meddelande som avses i 47 § ska föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i ortstidning. Om delgivningen i ett sådant fall som avses i första stycket 2 avser personer som hyr eller annars innehar lägenheter i samma fastighet ska meddelandet dessutom anslås inom fastigheten på lämpligt sätt.

Ett meddelande om delgivningen ska skickas till någon eller några av dem som delgivningen avser för att vara tillgängligt för alla dem som avses med delgivningen. Ingår en statlig myndighet eller en kommun bland dem som avses med delgivningen, ska meddelandet alltid skickas till myndigheten eller kommunen.

Delgivningsförordning (2011:154)

2 § Om en myndighet ska se till att delgivning sker, beslutar myndigheten om sättet för delgivning. Kostnaden för sådan delgivning ska myndigheten svara för.

4.5 Sökande bemöter inkomna yttranden

Eftersom beslutet om vattenskyddsområde i normalfallet tas efter ansökan från en dricksvattenproducent ska sökanden som huvudregel ges möjlighet att bemöta inkomna yttranden. Synpunkterna i ärendet kan också innebära att ansökan kan behöva kompletteras. Då myndighetssamrådet vanligtvis inte genomförs samtidigt som föreläggandet om att yttra sig skickas till sakägare kan sökanden behöva bemöta synpunkter och komplettera beslutsunderlaget i flera omgångar.

4.6 Samlad bedömning

I ärendet finns nu en ansökan med underlag, yttranden från myndighetssamråd, sakägare och andra, samt sökandes bemötande av dessa yttranden. Beslutande myndighet ska nu göra en samlad bedömning kring syfte, avgränsning, föreskrifter, intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen och därefter gå till beslut.

4.7 Beslut om vattenskyddsområde

Ett beslut om vattenskyddsområde ska alltid innehålla beslutet att förklara området som vattenskyddsområde samt meddelade skyddsföreskrifter. Områdets avgränsning och eventuella indelning i zoner måste framgå av beslutet, normalt sett illustreras det med en karta. Om ett beslut kan överklagas ska parter även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Ett beslut om vattenskyddsområde kan disponeras på olika sätt, exempelvis med följande innehåll.

- ✓ Beslut om att förklara området som vattenskyddsområdet med avgränsning och eventuell indelning i zoner.
- ✓ Beskrivning av vattenskyddsområdets syfte.
- ✓ Beslut om skyddsföreskrifter
- ✓ Tidpunkt för ikraftträdande.
- ✓ Av 7 kap 22 § första stycket framgår att vattenskyddsföreskrifter ska gälla omedelbart även om de överklagas. Det innebär att om beslutsmyndigheten vill att föreskrifterna ska träda ikraft vid ett senare tillfälle så får detta anges särskilt i beslutet.
- ✓ Övergångsgångsbestämmelser. Om pågående verksamhet regleras genom till exempel krav på tillstånd, kan det underlätta om det i övergångsbestämmelser regleras vad som gäller för detta.
- ✓ Om verksamheter som innehar tillstånd med rättskraft enligt 24 kap 1 § miljöbalken omfattas av vattenskyddsföreskrifterna eller inte.
- ✓ Eventuella undantag från föreskrifterna.
- ✓ Motivering till beslutet. I motiveringen till beslutet bör framgå hur föreskrifterna motiveras samt finnas en redogörelse för den intresseavvägning som genomförts enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.
- ✓ Beslut om vilken myndighet som prövar undantag från föreskrifterna och vilken myndighet som bedriver tillsyn inom området.
- ✓ Allmänna upplysningar till beslutet, till exempel om hur beslutet kungörs.
- ✓ Allmänna upplysningar om bestämmelser som reglerar rätten till ersättning.
- ✓ Kartbilaga. En kartbilaga bör fastställas i beslutet. I kartbilagan bör information såsom diarienummer, beslutande myndighet, teckenförklaring och nödvändig kartstandard som copyright-texter, norrpil och skalstock ingå. Då det är beslutskartans avgränsning som gäller är det viktigt att kartan är tydlig och att sakägare kan se hur fastigheten berörs. Är området stort används med fördel en översiktskarta tillsammans med detaljkartor. Detaljkartor bör inte vara i en skala mindre än 1:10 000
- ✓ Konsekvensutredning till föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken om en sådan har genomförts. Om länsstyrelsen beslutat att det inte är nödvändigt att genomföra en konsekvensutredning till fastställda ordningsföreskrifter så ska motivet till beslutet finnas dokumenterat.
- ✓ Överklagandehänvisning

5 Moment efter att beslutet fattats

5.1 Författningssamling, kungörelse och utskick av beslut

Föreskrifter ska, om det är normföreskrifter som gäller allmänheten, kungöras i länets författningssamling när länsstyrelsen är beslutande eller i kommunens författningssamling när kommunen är beslutande. På detta sätt anses allmänheten få del av vad som gäller inom området.

Kravet på att länsstyrelsen även ska publicera kommunala författningar i länets författningssamling är borttaget sedan år 2014. Om ett kommunalt beslut ändras eller upphävs och där författningen först har kungjorts i länsstyrelsens författningssamling ska ändringen eller upphävandet också kungöras i länsstyrelsens författningssamling.

27 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Underrättelse om beslut

27 § När ett beslut enligt andra stycket meddelas eller ett redan tidigare meddelat beslut ändras eller upphävs ska beslutet snarast möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet. Kungörelse om beslutet ska också införas i ortstidning. Sökande och sakägare ska anses ha fått del av beslutet den dag kungörelsen var införd i ortstidning. Om det är uppenbart att beslutet berör endast viss eller vissa sakägare, får beslutet delges dessa sakägare i stället för att kungöras.

Beslut som avses i första stycket är

7. beslut enligt 7 kap. 21 § miljöbalken att förklara ett område som vattenskyddsområde och beslut enligt 7 kap. 22 § miljöbalken om föreskrifter för ett sådant område,

Enligt 27 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska kungörelse om beslutet införas i ortstidning. Det är med ledning av det datum då kungörelsen införs i tidningen som överklagandetiden räknas.

Om det är uppenbart att beslutet bara berör endast viss eller vissa sakägare så får beslutet delges dessa sakägare i stället för att kungöras. Då gäller överklagandetiden från den dag då det framgår att sakägaren tagit del av beslutet.

Att använda olika former av delgivning i samma ärende t.ex. en kombination av annons i ortstidning och delgivning med kvitto till vissa sakägare bör undvikas eftersom det skapar en osäkerhet om vilka tidsfrister som gäller för överklagandetiden.

Utöver att kungöra beslutet i ortstidning ska beslutet också sändas till alla markägare enligt 31 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

31 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Till markägaren skall sändas beslut att skydda områden och naturföremål, beslut om föreskrifter för områden och naturföremål och beslut om skötselplan enligt 3 §.

Observera att kravet i lagstiftningen innebär att alla markägare ska tillsändas beslutet. Sakägarkretsen kan emellertid vara betydligt bredare, se avsnitt 4.4 *föreläggande att yttra sig*,

och det kan vara lämpligt att även skicka beslutet till kända sakägare (som inte är markägare) och som berörs av beslutet.

Tänk på att markägarförhållanden är föränderliga och att en ny förteckning kan behöva tas fram inför utskicket av beslutet om handläggningen av ärendet tagit lång tid.

5.2 Centrala myndigheter

Beslut ska skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, länsstyrelsen och kommunen. Beslutet ska även skickas till Statens jordbruksverk om inte kännedom om beslutet uppenbart saknar betydelse för myndigheten. Det är även lämpligt att skicka beslutet till de myndigheter som yttrat sig i ärendet.

28-31 §§ förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

28 § Följande beslut ska skickas till Naturvårdsverket:

1. beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål,

28 a § Följande beslut ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten:

1. beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål,

28 d § Beslut enligt 27 § andra stycket ska skickas till Statens jordbruksverk och Boverket, om inte kännedom om beslutet uppenbart saknar betydelse för myndigheten.

28 e § Följande beslut ska skickas till Lantmäterimyndigheten:

1. beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål,

29 § Följande beslut ska sändas till länsstyrelsen.

1. Beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål.

30 § Följande beslut ska sändas till kommunen.

1. Beslut att skydda områden och naturföremål och beslut om föreskrifter för områden och naturföremål. Beslut som avses i första stycket är
7. beslut enligt 7 kap. 21 § miljöbalken att förklara ett område som vattenskyddsområde och beslut enligt 7 kap. 22 § miljöbalken om föreskrifter för ett sådant område,

31 § Till markägaren ska sändas beslut att skydda områden och naturföremål, beslut om föreskrifter för områden och naturföremål och beslut om skötselplan enligt 3 §.

5.3 Naturvårdsregister

Enligt 33 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen ha ett register över beslut enligt 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ska ha ett motsvarande nationellt register. Naturvårdsverket använder handläggarsstödet VicNatur för att uppfylla kravet om ett nationellt register och vanligtvis använder även länsstyrelserna VicNatur som sitt register. Länsstyrelserna ska registrera beslut om vattenskyddsområden i VicNatur inom fem arbetsdagar. Kommunerna

har inte behörighet att registrera beslut i VicNatur. Kommunala vattenskyddsbeslut ska därför berörd länsstyrelse registrera i VicNatur.

33 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Naturvårdsregister

33 § Länsstyrelsen ska föra ett register över beslut enligt 7 kap. miljöbalken och andra förhållanden på naturvårdens område (naturvårdsregister).

33 a § Naturvårdsverket ska föra ett sammanfattande nationellt register över sådana beslut och förhållanden som avses i 33 §.

33 b § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om sådana naturvårdsregister som avses i 33 §. Innan Naturvårdsverket meddelar sådana föreskrifter ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

5.4 Överklaga beslut

Länsstyrelsens beslut om vattenskyddsområde överklagas till regeringen och kommunens beslut till länsstyrelsen. Överklagandetid är tre veckor efter att beslutet är kungjort i ortstidning.

40-41 §§ förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Överklagande

40 § Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket får dock i fråga om strandskydd endast överklaga beslut enligt 7 kap. 18 och 18 a §§ miljöbalken.

Naturvårdsverket får även överklaga beslut enligt 12 kap. 11 § miljöbalken.

41 § En kommuns beslut enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut enligt 3, 4, 10-13, 21 och 22 §§ och Kustbevakningens beslut enligt 14 § får överklagas hos regeringen.

Bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen finns i 19 kap. 1 § miljöbalken samt 1 kap. 2 § första stycket och 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

6 Förvaltning av vattenskyddsområden

Efter beslut om vattenskyddsområde lever beslutet vidare som ett lagakraftvunnet beslut med lokala markreglerande bestämmelser. Myndigheter med sina respektive roller är tillsynsmyndighet samt prövningsmyndighet för dispens, tillstånd och anmälan.

6.1 Tillsyn inom vattenskyddsområden

Den operativa tillsynen inom vattenskyddsområden består bland annat i att övervaka att skyddsföreskrifterna som gäller i området följs. Det innebär en allmän övervakning för att exempelvis kontrollera att den som bedriver verksamhet i ett sådant område eller allmänhet som vistas i ett skyddat område följer de föreskrifter och andra bestämmelser som gäller för området. Tillsynsmyndigheten får även meddela förelägganden och förbud i enskilda fall med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken samt ingripa för att skydda vattenresursen och syftet med vattenskyddsområdet. En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten är även att tillhandahålla och över tid upprätthålla information om vattenskyddsbeslutet och dess bestämmelser.

Tillsynen består också i att kontrollera att tillstånd och dispenser inom de skyddade områdena följs liksom att en verksamhet utövar erforderlig egenkontroll.

6.1.1 Ansvarsfördelning för tillsyn och tillståndsprövning

Tillsyn

Tillsyn över vattenskyddsområden regleras i miljötillsynsförordningen. Den kommunala nämnden är tillsynsmyndighet när vattenskyddsområdet har beslutats av kommunen enligt 2 kap. 8 och 9 §§ miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över vattenskyddsområden som beslutats av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har möjlighet att överlåta tillsynen till den kommunala nämnden om kommunfullmäktige begär detta. En överlåtelse av tillsynen sker dock enligt bestämmelser som framgår av miljötillsynsförordningen. Naturvårdsverket har också tagit fram en vägledning om överlåtelse av tillsyn²⁵.

Prövning enligt vattenskyddsföreskrifter

Det är viktigt att uppmärksamma att prövningsuppgifter enligt vattenskyddsföreskrifterna överlåts med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken från länsstyrelsen till kommunen. Det innebär att överlåtelse av prövning sker med stöd av annat lagrum och i enlighet med en annan process än delegation av tillsyn.

Eftersom det finns en uttrycklig bestämmelse och tydlig process för delegation av tillsyn så kan man, enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning, inte dra slutsatsen att befogenheten att kontrollera efterlevnaden av enskilda tillstånd också delegerats till kommunen enkom för att prövningen överlåts.

Vid beslut om vattenskyddsområde är det därför viktigt att besluta om en rationell och ändamålsenlig förvaltningsmodell över området där prövning och tillsyn hänger samman. Hur ansvarsfördelningen ser ut kan variera beroende på utformningen av föreskrifterna.

²⁵ Naturvårdsverket 2020-01-30, Vägledning om överlåtelse av tillsyn

6.1.2 Militär verksamhet inom vattenskyddsområden

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har ansvar för tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1. Ansvaret gäller även sådana verksamheter som ligger inom vattenskyddsområde och som berörs av vattenskyddsföreskrifter.

Det är inte möjligt att delegera prövningar enligt vattenskyddsföreskrifter till Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

6.2 Översyn av beslut och behov av revidering

Vattenskyddsområden som skyddsform har funnits sedan länge i svensk miljölagstiftning. Det förekommer att behovet av att skydda en dricksvattentäkt genom att förklara det som vattenskyddsområde med åren minskar för att till slut också upphöra. De myndigheter och dricksvattenproducenter som ansvarar för att inrätta och förvalta vattenskyddsområdet bör fortlöpande överväga behovet av att bibehålla de restriktioner som föreskrifterna innebär.

Beslutande myndighet kan lämpligen ta en aktiv roll i dessa överväganden där översyn av besluten ingår och eventuellt behov av revidering kommuniceras med dricksvattenproducenten och tillsynsmyndighet (om det är en annan myndighet än beslutande myndighet).

Vattenskyddsområdets aktualitet och syftet med att upprätthålla vattenskyddet kan därmed övervägas.

7 Referenser

7.1 Skriftliga källor

Bengtsson m fl, Miljöbalken (Zeteo 2019-06-03) kommentar till 24 kap. 3 §)

Havs- och vattenmyndigheten, 2020. Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering – för en säker och långsiktig dricksvattenförsörjning. Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:1

Högsta förvaltningsdomstolens årsbok 2011

Högsta förvaltningsdomstolens årsbok 2014

Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:2) om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel

Naturvårdsverket föreskrifter (2017:5) om skydd mot markförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor

Prop. 1997/98:45 Regeringens proposition 1997/98:45 miljöbalk.

Regeringsrättens årsbok (RÅ) 1996 ref 40, ref 44 samt ref 56 samt däri gjorda hänvisningar.

Regeringsbeslut I:4 Miljö- och energidepartementet 2015-10-29 Dnr M2013/01854/Me,
Regeringsbeslut I:4 Miljö- och energidepartementet 2017-01-19 Dnr M2016/00564/M och
Regeringsbeslut I:2 Miljödepartementet 2012-11-22 M2012/1832/Ma.

SOU 2015:51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. Delbetänkande från Dricksvattenutredningen.

Svenskt Vatten, 2008. Råvattenkontroll – Krav på råvattenkvalitet 2008-12-08

WHO (2017). Guidelines for Drinking-water Quality, fourth edition, incorporating the first addendum. World Health Organization, Genève.

7.2 Webbplatser

Havs- och vattenmyndigheten om domar och beslut som rör vattenskyddsområden

[Domar och beslut om vattenskydd - Avlopp och dricksvatten - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](http://havochvatten.se)

[Livsmedelsverket information om faroanalys och kritiska stympunkter för dricksvattenanläggningar](#)

Naturvårdsverkets kartverktyg skyddad natur

[Om kartverktyget Skyddad natur - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](#)

Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Datavårdskap sjöar och vattendrag

[Miljödata MVM - Start \(slu.se\)](#)

[Sveriges Lantbruksuniversitet \(SLU\). Datavårdskap jordbruksmark, Regionala pesticiddatabasen](#)

Vatteninformationssystem Sverige (VISS)

[Välkommen till VISS \(lansstyrelsen.se\)](#)

Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden

Tillgång till rent vatten är en förutsättning för väl fungerande samhällen, människors hälsa, och naturmiljön. Vatten är en livsnödvändig, men hotad resurs. Samhällsutvecklingen och klimatförändringar skapar utmaningar för dricksvattenförsörjningen. Samtidigt som vattenanvändningen ökar riskerar mänskliga aktiviteter att försämra vattenkvalitet och minska tillgången till sötvattenresurser.

Denna publikation omfattar i huvudsak en beskrivning av och vägledning om hur vattenskyddsområden kan inrättas, förvaltas och upphävas. Vägledningen ger en beskrivning av roller och ansvar för inblandade aktörer, rekommendationer kring innehåll i ansökan och råd om handläggning hos beslutande myndighet. Vägledningen ersätter Naturvårdsverkets handbok 2010:5 om vattenskyddsområden. Förändringar jämfört med tidigare handbok är exempelvis att det inte längre finns allmänna råd som föreslår föreskrifter som bör användas. I vägledningen föreslås istället ett systematiskt arbetssätt som kan användas vid utredning av ett nytt vattenskyddsområde. Det är viktigt att beslut om vattenskyddsområde och föreskrifter grundar sig på platsspecifika förutsättningar och att skyddsföreskrifter är lokalt anpassade.

Kompletterande till denna vägledning finns sedan tidigare rapporter inom olika sakområden kopplat till vattenskydd samt regeringsavgöranden och domar publicerat på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.

Vi arbetar för levande hav och vatten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en statlig förvaltningsmyndighet inom miljöområdet. Vi arbetar på regeringens uppdrag för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna