

Bättre rådlös än rådvill?

Utvärdering av Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden



Havs- och vattenmyndigheten

Datum: 2014-12-15

Ansvarig utgivare: Björn Risinger

Omslagsfoto: Tor Lundberg Tuorda/Naturfotograferna/IBL Bildbyrå

ISBN 978-91-87025-71-6

Havs- och vattenmyndigheten

Box 11930, 404 39 Göteborg

www.havochvatten.se

Bättre rådlös än rådvill?

Utvärdering av Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden

Susanna Hogdin
Ann Dahlberg

Förord

Havs- och vattenmyndigheten är den centrala myndighet som har vägledningsansvar i arbetet med att inrätta och förvalta vattenskyddsområden. Att inrätta vattenskyddsområden utgör en viktig del i samhällets arbete med att säkerställa en robust och väl fungerande dricksvattenförsörjning. Havs- och vattenmyndighetens uppgift är att ge stöd och tillsynsvägledning till de myndigheter och andra aktörer som på olika sätt arbetar för att säkra landets dricksvattenförsörjning.

Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden utgör en central del i det vägledningsmaterial som finns inom sakområdet. Det är nu drygt 10 år sedan de allmänna råden skrevs och Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att det finns behov av att se över rådets aktualitet. Denna analys är ett försök att utvärdera dels om råden utgör ett bra stöd i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter och dels om råden kan tillämpas utan att man hamnar i konflikt med annan miljölagstiftning som tillkommit sedan de publicerades år 2003.

Syftet med att publicera utvärderingen i form av en rapport är att myndigheten bedömer att de slutsatser som dras i utvärderingen kan utgöra ett stöd i vattenskyddsarbetet. Många aktörer som verkar inom området efterfrågar mer nationell vägledning fr.a. kopplat till riskvärdering och utformning av vattenskyddsföreskrifter. Även stöttning i det efterföljande tillsyns- och provningsarbetet baserat på fastställda vattenskyddsföreskrifter efterfrågas. Att ta fram nytt vägledningsmaterial i alla dessa delar är ett omfattande arbete som ställer krav både på sammanställning av kunskapsläget inom vissa områden och på metodutveckling. Havs- och vattenmyndighetens förhoppning är att denna rapport, till dess att ett nytt vägledningsmaterial inom sakområdet kan publiceras, kan bidra till att underlätta vattenskyddsarbetet i vissa delar.

Innehållet i rapporten har sammanställts av Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten vill dock framhålla att många centrala aktörer har bidragit med sin tid och kunskap. Detta har varit en viktig förutsättning för att få en god genomlysning av de olika frågeställningar som tagits upp inom ramen för utvärderingen. Myndigheten vill därför passa på att tacka för det engagemang som alla tillfrågade aktörer visat under arbetets gång.

Tills sist vill myndigheten tydliggöra att Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden inte har upphävts utan fortfarande utgör en del av det nationella vägledningsmaterial som finns kopplat till vattenskyddsprocessen.

Björn Sjöberg den 15 december 2014

INNEHÅLL

BAKGRUND	9
ÖVERGRIPANDE SYFTE	9
METODIK	10
Målgruppsanalys	10
Huvudmän för vattentäkterna.....	10
Länsstyrelserna.....	10
Mark- och miljödomstolar.....	10
Regeringen.....	10
Miljökonsulter	11
Juridiska ombud.....	11
Enkätundersökning	11
Analys av annan lagstiftning.....	11
Prövningen av verksamheter enligt vattenskyddsföreskrifter.....	11
ÖVERGRIPANDE MÅLSÄTTNINGAR OM ATT SKYDDA VATTENTÄKTER	12
Miljökvalitetsmålen	12
Vattenförvaltningen.....	12
VILKEN VÄGLEDNING FINNS IDAG?.....	13
Naturvårdsverkets handbok 2010:5	14
Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16.....	14
Äldre vägledningsmaterial.....	14
Regionala fördjupningsprojekt.....	15
RÅD OM SKYDDSSOMRÅDETS AVGRÄNSNING	17
RÅD OM FÖRESKRIFTERNAS UTFORMNING	21
RÅD OM FÖRESKRIFTERNAS NÄRMARE INNEHÅLL PUNKTERNA 1-15.....	23
Punkt 1 och 2 Avgränsning och disponering av vattentäktszonen	23
Punkt 3 Petroleumprodukter.....	25
Punkt 4 Kemiska bekämpningsmedel	27
Punkt 4 Växtnäringsämnen	31
Punkt 5 Upplag av bark och timmer.....	33
Punkt 6 Avloppsvatten och infiltrationsanläggningar.....	35
Punkt 7 Upplag av avfall och snö.....	37
Punkt 8 Vägunderhåll.....	39
Punkt 9 Materialtäkt.....	41

Punkt 10 Schaktningsarbeten.....	43
Punkt 11 Energianläggningar.....	45
Punkten 12 Transport av farligt gods.....	47
Punkten 13 Miljöfarlig verksamhet.....	50
Punkterna 14 och 15 Omfattning och ändring av vattenskyddsföreskrifter	52
 RÅD OM AVVÄGNINGEN MELLAN ALLMÄNNA OCH ENSKILDA INTRESSEN	 54
 DE ALLMÄNNA RÅDENS EFFEKT PÅ BEREDNING AV ÄRENDEN	 55
Finns det risker som ofta glöms bort?	55
Generella risker som tas upp i råden men som inte förekommer inom området	56
Vad händer om de allmänna råden upphävs?	57
Svårigheter i arbetet	58
 ERSÄTTNINGSMÅL	 60
 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	 62
 BILAGA	 68

Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är den vägledande nationella myndigheten i Sverige avseende arbetet med vattenskyddsområden¹. Vägledningsansvaret omfattar frågeställningar kopplade till inrättande av nya vattenskyddsområden, omarbetning av äldre vattenskyddsområden samt i viss mån även tillämpningen av redan fastställda skyddsföreskrifter. En viktig vägledningsprodukt i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden är Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden, som HaV sedan juli 2011 ansvarar för att förvalta och vidareutveckla.

De allmänna råden 2003:16 togs fram i början av 2000-talet och har därefter inte omarbetats trots att miljölagstiftningen i övrigt har förändrats. Det finns därför anledning att se över de allmänna rådens aktualitet och bedöma eventuella behov av omarbetning och/eller komplettering av vägledningsinsatser och vägledningsprodukter inom sakområdet.

Övergripande syfte

Arbetet med att utvärdera de allmänna råden har huvudsakligen haft följande övergripande syften

1. identifiera och tydliggöra vilka samhällsaktörer som använder de allmänna råden i sitt dagliga arbete
2. skapa en tydligare bild av hur råden tolkas och tillämpas i arbetet med vattenskyddsområden
3. bedöma rådets aktualitet och tillkommande behov utifrån en analys av annan lagstiftning som berör samma markanvändning som råden
4. ge ett bra underlag för Havs- och vattenmyndigheten att utarbeta nya vägledningsprodukter och vägledningsinsatser.

Syftet med att publicera utvärderingen i form av en rapport är att myndigheten bedömer att de slutsatser som dras i utvärderingen kan ge en god stöttning i vattenskyddsarbetet. Många aktörer som verkar inom området efterfrågar mer nationell vägledning fr.a. kopplat till riskvärdering och utformning av vattenskyddsföreskrifter. Även stöttning i det efterföljande tillsyns- och provningsarbetet baserat på fastställda vattenskyddsföreskrifter efterfrågas. Att ta fram ett helt igenom nytt vägledningsmaterial i alla dessa delar är ett omfattande arbete som ställer krav på både kunskapssammanställningar och vissa utvecklingsinsatser. Havs- och vattenmyndighetens förhoppning är att denna rapport, under en övergångsperiod till dess att ett nytt vägledningsmaterial inom sakområdet kan publiceras, kan bidra till underlätta vattenskyddsarbetet i vissa delar.

Myndigheten vill dock framhålla att Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden inte har upphävts utan fortfarande utgör en del av det nationella vägledningsmaterial som finns kopplat till vattenskyddsprocessen.

¹ 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Metodik

Nedan följer en kort beskrivning av hur utvärderingen av råden genomförts.

Målgruppsanalys

En målgruppsanalys har genomförts i syfte att identifiera de samhällsaktörer som är de huvudsakliga användarna av de allmänna råden i sitt dagliga arbete. HaV har bedömt att följande aktörer är centrala.

Huvudmän för vattentäkterna

Huvudmännen för vattentäkterna organiserar och sköter vattenförsörjningen. Huvudmannen kan antingen vara en del av den kommunala förvaltningen eller ett bolag. Bland bolagen finns både kommunala och privata aktörer. Det är huvudmännen för vattentäkterna som tar initiativ till att inrätta vattenskyddsområden för de vattentäkter som används inom dricksvattenförsörjningen.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna kan besluta om inrättande av vattenskyddsområden med föreskrifter efter ansökan från huvudmannen för vattentakten. Länsstyrelsen har vidare en viktig roll att vägleda huvudmannen för vattentakten när denne tar fram beslutsunderlag i ärenden om inrättande av vattenskyddsområde, samt att vägleda kommuner i tillämpningen av redan fastställda vattenskyddsföreskrifter. Om en kommun beslutar om att inrätta ett vattenskyddsområde så är Länsstyrelsen första överklagningsinstans om beslutet överklagas. Länsstyrelserna prövar också överklagande av andra kommunala beslut som innefattar vattenskyddsfrågor. Det kan vara tillsynsbeslut med syfte att förhindra påverkan på vattenskyddsområdet eller tillstånds- och dispensbeslut meddelade med stöd av vattenskyddsföreskrifter.

Mark- och miljödomstolar

Mark- och miljödomstolar hanterar tvistemål som gäller ersättningsanspråk från enskilda till följd av påtagligt försvårad pågående markanvändning enligt 31 kap. 4 § 5 miljöbalken. Vattenskyddsföreskrifter kan under vissa omständigheter vara ersättningsgrundande. Mark- och miljödomstolen har i sina mål att avgöra om gränsen för allmän aktsamhet passerats och om så är fallet fastställa nivån på ersättningsbeloppet. Domstolarna prövar också överklagande av andra beslut som innefattar vattenskyddsfrågor. Det kan vara beslut som fattas av tillsynsmyndigheten i syfte att förhindra påverkan på vattenskyddsområdet eller tillstånds- och dispensbeslut meddelade med stöd av vattenskyddsföreskrifter.

Regeringen

Länsstyrelsernas beslut om vattenskyddsområden överklagas till regeringen. Miljödepartementen bereder ärenden inför regeringens beslut.

Miljökonsulter

Även om en ansökan om att inrätta ett vattenskyddsområde med föreskrifter formellt kommer från huvudmannen för vattentäkten är det i praktiken ofta en miljökonsult som tagit fram underlag för ansökan. Miljökonsulterna är därmed ofta den enskilda grupp av berörda aktörer som först måste konkretisera och tillämpa vägledningsmaterial. Miljökonsulterna arbetar dessutom ofta med närliggande frågeställningar som att söka efter nya potentiella vattentäkter samt ta fram underlag inför tillståndsprovning av nya vattentäkter.

Juridiska ombud

Juridiska ombud företräder VA-huvudmännen i tvistemål, i detta fall huvudsakligen i ersättningsmål rörande påtagligt försvårad pågående markanvändning till följd av fastställda vattenskyddsföreskrifter.

Enkätundersökning

För att få en uppfattning om de allmänna råden 2003:16 upplevs som ett stöd i arbetet bland målgrupperna som använder vägledningmaterialet så har en enkätundersökning genomförts där ett antal länsstyrelsehandläggare, konsulter och VA-huvudmän fått besvara ett antal frågor som rör vattenskyddsprocessens olika delar.

I enkätundersökningen deltog 17 länsstyrelsehandläggare, 8 VA-huvudmän och 10 konsulter med erfarenhet inom området. Erfarenheten hos dem som besvarat enkäten varierar, men alla som deltagit i studien har arbetat med vattenskyddsfrågor.

Undersökningen har gjorts i form av att tre olika formulär tagits fram med anpassade frågor till respektive målgrupp. Frågeformulären framgår i sin helhet i bilaga 1 a-c

Dessutom har uppgifter inhämtats från samtliga mark- och miljödomstolar om deras hantering av ersättningsmål till följd av påtagligt försvårad pågående markanvändning. Frågorna framgår i sin helhet av bilaga 1 d.

Analys av annan lagstiftning

HaV har gjort en översiktlig genomgång av lagstiftning som tillkommit sedan 2003 och som berör markanvändning och åtgärder som tas upp i de allmänna råden. Genomgången syftar till att ge en bild av nödvändigheten av att särreglera viss markanvändning inom vattenskyddsområden samt värdera risken för att vissa vattenskyddsföreskrifter kan innebära dubbelregleringar och orsaka otydligheter.

Prövningen av verksamheter enligt vattenskyddsföreskrifter

För att få kunskap om hur det praktiska arbetet bedrivs på olika håll i landet så har HaV gått igenom ett antal handläggarriktlinjer, ett urval av beslut enligt

vattenskyddsföreskrifter samt regionalt framtagna lathundar för prövning och tillsyn. Genomgången syftar till att ge en bild av vilka krav som träffar den enskilde verksamhetsutövaren som bedriver verksamhet inom vattenskyddsområden.

Övergripande målsättningar om att skydda vattentäkter

Miljökvalitetsmålen

De miljökvalitetsmål som främst berör vattenförsörjningen är Levande sjöar och vattendrag samt Grundvatten av god kvalitet. Miljökvalitetsmålen har omarbetats i omgångar sedan den första versionen antogs av riksdagen år 1999. Då fanns konkreta målsättningar om att vattenskyddsområden skulle inrättas för alla ytvattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller har ett uttag > 10 m³/dygn senast år 2009. För grundvattentäkter i samma storleksordning fanns samma målsättning om inrättande av vattenskyddsområden senast år 2010.

Enligt riksdagens beslut 26 april 2012 innebär miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. **Ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion ska ha god kvalitet².**

Miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* anger att grundvattnet ska ligga till grund för en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Avseende grundvattnets betydelse i vattenförsörjningen preciseras miljökvalitetsmålet på så sätt att **Grundvattnet med få undantag ska hålla en sådan kvalitet så att det ska gå att använda inom allmän och enskild vattenförsörjning³.**

Sammanfattningsvis kan konstateras att miljökvalitetsmålen generellt ändrats till att vara mer funktionsinriktade med nuvarande lydelse.

Vattenförvaltningen

Genom rådets direktiv 2000/60/EG, det så kallade vattendirektivet, så har EU tagit ett helhetsgrepp om den europeiska vattenförvaltningen. Direktivet har införlivats i svensk lagstiftning genom förordningen (2004:660) om förvaltning av kvalitén på vattenmiljön (VFF). Att säkerställa en långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning är en central fråga i vattendirektivet. I artikel 7 anges att vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten och som försörjer

² Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål DS 2012:23

³ Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål DS 2012:23

fler än 50 personer eller har ett uttag större än 10 m³/dygn ska ha ett erforderligt skydd och att särskilda säkerhetszoner får införas om detta behövs till skydd för vattenförekomsten. Vattenförekomster som används för dricksvattenframställan ska dessutom övervakas i särskild ordning. Ett verktyg som finns för att uppnå kravet på erforderligt skydd är att inrätta ett vattenskyddsområde enligt 7 kap MB. Begreppet erforderligt skydd innebär dock inte att det finns något absolut krav på att vattenförekomsten måste skyddas formellt genom inrättande av ett sådant vattenskyddsområde. Det kan finnas andra sätt att säkerställa detta.

Dricksvattenutredningen (L2013:02) har bland annat fått i uppdrag att analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se till att en vattentäkt som används, eller som kan antas komma att utnyttjas som allmän vattentäkt men som idag inte skyddas genom bestämmelserna om vattenskyddsområde, har ett adekvat skydd. Detta mot bakgrund av att det idag inte finns något bindande krav att se till att en vattentäkt har ett sådant skydd. I uppdraget ingår att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen samt om det finns behov av en myndighet som utövar tillsyn över att skydd kommer till stånd. I utredningens arbete ingår även att kartlägga processen och tillämpningen av regelverket vid inrättande av vattenskyddsområden och utifrån denna kartläggning analysera om de verktyg och metoder som kommuner och länsstyrelser har att tillgå är tillräckliga. Dessutom ska man kartlägga kontrollen av dricksvatten inklusive råvattenkvaliteten för vatten som är tänkt att drickas och vid behov lämna förslag på hur denna kontroll på effektivast möjliga sätt bör organiseras och samordnas med beaktande av de krav som ställs i EU:s olika regelverk⁴.

Vilken vägledning finns idag?

Syfte och mål med den nationella vägledningen är att

1. Öka förutsebarheten i vattenskyddsarbetet genom att konkretisera och tydliggöra lagstiftningens syfte och ramar
2. Bidra till en enhetlig rättstillämpning i landet
3. Underlätta för operativa myndigheter att ha en effektiv ärendehantering och att göra rimliga avvägningar i enskilda ärenden.

Havs- och vattenmyndigheten har också ett viktigt åtagande att genom vägledning bidra till att Sverige når politiskt fastställda målsättningar om en god och långsiktig förvaltning av de vattenresurser som behövs för dagens och framtidens vattenförsörjning. Att inrätta vattenskyddsområden utgör en viktig del i detta arbete.

Den vägledning som finns är Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2003:16) och Naturvårdsverkets Handbok om vattenskyddsområde (2010:5). De allmänna råden är inte bindande utan rekommendationer om hur lagar,

⁴ Kommittédirektiv 2013:75 samt tilläggsdirektiv 2014:73 till Utredningen en trygg dricksvattenförsörjning (L 2013:02)

förordningar eller föreskrifter kan eller bör tillämpas. I detta fall hur bestämmelserna i 7 kap 21, 22 och 25 §§ miljöbalken ska tillämpas. En handbok är ett dokument som sammanställer vad som gäller inom det aktuella området. Naturvårdsverkets handbok om vattenskyddsområde innehåller både lag- och förordningstext, allmänna råd och vidare vägledning och information när det gäller arbetet med att inrätta vattenskyddsområde.

Naturvårdsverkets handbok 2010:5

Naturvårdsverkets handbok om vattenskyddsområden publicerades i en första version år 2003⁵. En viss omarbetning av innehållet gjordes 2009/10 främst i de delar som tar upp och behandlar avgränsning och zonindelning av vattenskyddsområden. Viss omarbetning krävdes också eftersom ramdirektivet för vatten nyligen hade införlivats i svensk lagstiftning.

Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16

Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden togs fram tillsammans med handboken om vattenskyddsområden år 2003 och ersatte då Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäkter samt Statens Naturvårdsverk publikation 1971:4 om skydd av vattentäkter i de delar som hanterade ytvattentäkter. Råden innehåller kommentarer till 7 kap 21 § miljöbalken (Beslut om vattenskyddsområde), till 7 kap 22 § (utformning av föreskrifter samt till 7 kap 25 § miljöbalken (avvägning mellan allmänna och enskilda intressen). Dessutom finns 15 punkter som anger vilken typ av markanvändning som i normalfallet bör särregleras inom vattenskyddsområden. Utformningen av råden påminner om föreskrifter. I konsekvensutredningen till de allmänna råden skriver Naturvårdsverket att man inte bedömer att de nya råden innebär några större förändringar av arbetssättet. En konsekvens som diskuterades var emellertid att vattenskyddsområdena skulle kunna komma att bli större och att bestämmelserna därmed kunna träffa fler verksamhetsutövare och enskilda. Argumenten till att verket utvecklade de allmänna råden och handboken var flera. Dels ville verket uppdatera och renodla befintliga vägledningsprodukter. Man tyckte att det fanns behov av en tydligare uppdelning mellan allmänna råd, som ska vara kortfattade rekommendationer av hur författningar bör tolkas och övrig vägledning som är mer utförlig. Dessutom ville man föra samman vägledningen för skydd av yt- respektive grundvattentäkter.

Äldre vägledningsmaterial

För att ge en uppfattning om hur arbetet med vattenskyddsområdet utvecklats under åren presenteras nedan äldre vägledningsmaterial som ersatts av de allmänna råden 2003:16 om vattenskyddsområden samt handbok 2010:5 om vattenskyddsområden. Genom att analysera även äldre vägledningsmaterial är

⁵ Naturvårdsverkets handbok 2003:6 om vattenskyddsområden

det möjligt att få en bild av hur rättstillämpningen inom området förändrats under några decennier.

Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen Nr VA 14 år 1964 om skydd av vattentäkter

Det första officiella vägledningsdokument som togs fram inom sakområdet vattenskyddsområden var meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen Nr VA 14 år 1964 om skydd av vattentäkter. Vägledningsdokumentet riktade sig till huvudmännen för vattentäkterna och de operativa myndigheterna som hade att fastställa vattenskyddsområden samt tillämpa föreskrifter. Ett viktigt syfte var att försöka tydliggöra gränsen för allmän aktsamhet, dvs hur långt myndigheterna kunde ange begränsningar i markanvändningen innan föreskrifterna blev ersättningsgrundande⁶. Det anförs också tydligt att det inte anses vara möjligt att utfärda generella föreskrifter som alltid är giltiga utan hänsyn måste tas till lokala förutsättningar.

Statens Naturvårdsverk publikation 1971:4 om skydd av vattentäkter

Statens Naturvårdsverk publikation 1971:4 om skydd av vattentäkter utgör i själva verket en nyproduktion av meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen Nr VA 14 år 1964 om skydd av vattentäkter. Meddelandet var slutsålt och Naturvårdsverket hade tilldelats ansvarsområdet varför verket ville publicera råden på nytt inom sin egen publikationsserie. Förordet är dock nytt.

Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäkter

Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 tar i första hand sikte på skyddet av grundvattentäkter. I vägledningsmaterialet överger verket den tidigare hållningen att inte ange normalföreskrifter, utan ger exempel på exakta formuleringar som kan läggas in i beslut om vattenskyddsområde.

Regionala fördjupningsprojekt

Utöver Naturvårdsverkets handbok 2010:5 och allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden finns även annat informationsmaterial framtaget inom sakområdet. Miljösamverkan är 12 regionala projektsamarbeten som syftar till att effektivisera och stödja miljömyndigheternas tillsynsarbete. Inom miljösamverkan har ett flertal rapporter och lathundar tagits fram i syfte att förenkla och effektivisera prövnings- och tillsynsarbetet inom vattenskyddsområden. Även några tillsynskampanjer har genomförts. Även om miljösamverkan huvudsakligen verkar regionalt så finns en gemensam hemsida, <http://www.miljosamverkan.se>, där den som är intresserad kan söka publikationer och erfarenheter från alla projekt som genomförts under årens

⁶ Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen Nr VA 14 år 1964 om skydd av vattentäkter sid 29

lopp. Publikationerna som finns utgivna inom ramen för Miljösamverkans olika projekt ger en god bild av hur arbetet med prövning och tillsyn genomförs rent praktiskt i olika regioner i Sverige. Flera av publikationerna utgör vidare ett utmärkt komplement till det nationella vägledningsmaterial som finns framtaget. Det bör poängteras att miljösamverkan inte har något formellt vägledningsansvar gentemot tillsynsmyndigheterna. Miljösamverkans samarbetsprojekt har därför en stor frihet att välja och avgränsa frågeställningar utifrån deltagande organisationers perspektiv, behov och önskemål. Havs- och vattenmyndigheten har tagit del av ett flertal av rapporterna i detta arbete för att få en bild av hur arbete med tillsyn och prövning enligt vattenskyddsföreskrifter genomförs fr.a. på kommunernas miljökontor.

Råd om skyddsområdets avgränsning

I allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden står följande tolkning och kommentar till 7 kap 21 § miljöbalken:

Länsstyrelse och kommun bör verka för att vattenskyddsområden skapas för åtminstone samtliga allmänna vattentäkter och större enskilda egna eller gemensamma vattentäkter. Även grund- och ytvattentillgångar, som kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt, bör skyddas.

Enligt 7 kap 21 § miljöbalken **får** Länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattenresurs som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkt. Rådet ovan är tänkt som ett förtydligande när ett vattenskyddsområde bör inrättas och bygger på tanken att en säker och väl fungerande dricksvattenförsörjning är en nödvändig byggsten i ett robust samhälle. Att inrätta ett vattenskyddsområde är ett framåtsyftande arbete och handlar i hög utsträckning om att bevara en redan god vattenkvalitet. Åtgärden behöver alltså inte motiveras av en konstaterad negativ påverkan på vattenkvaliteten eller några tydliga riskbilder för vattentäkten.

Ett vattenskyddsområde bör omfatta vattentäktens tillrinningsområde, såvida inte beslutsunderlaget visar att skyddssyftet kan uppnås genom fastställande av ett mindre område som vattenskyddsområde.

Enligt motiven till lagstiftningen så bör ett vattenskyddsområde ges en sådan utbredning att vattnet efter ett ”normalt” reningsförfarande kan användas för sitt ändamål. Ett fullt effektivt skydd för ytvatten förutsätter att området omfattar hela eller väsentliga delar av tillrinningsområdet, men ett godtagbart skydd kan ofta skapas genom ett mera begränsat område⁷. Bestämmelsen ger möjlighet att i enlighet med EGs grundvattendirektiv (80/68/EEG) meddela föreskrifter för särskilt känsliga områden⁸.

Vid avgränsningen av ett vattenskyddsområde för yt- eller grundvattentäkt bör särskilt övervägas om befintliga verksamheter eller anläggningar, som kan ha betydelse för att uppnå syftet med vattenskyddsområdet, behöver ligga inom skyddsområdet för att på så sätt omfattas av föreskrifterna för vattenskyddsområdet.

Ett vattenskyddsområde bör också kunna omfatta en grus- och sandförekomst som har betydelse för vattenförsörjningen och som genom sin

⁷ Prop. 1997/98:45 II sid 93 f

⁸ Prop 1997/98:45 I s 330 f (närmare om direktivet), II s 93

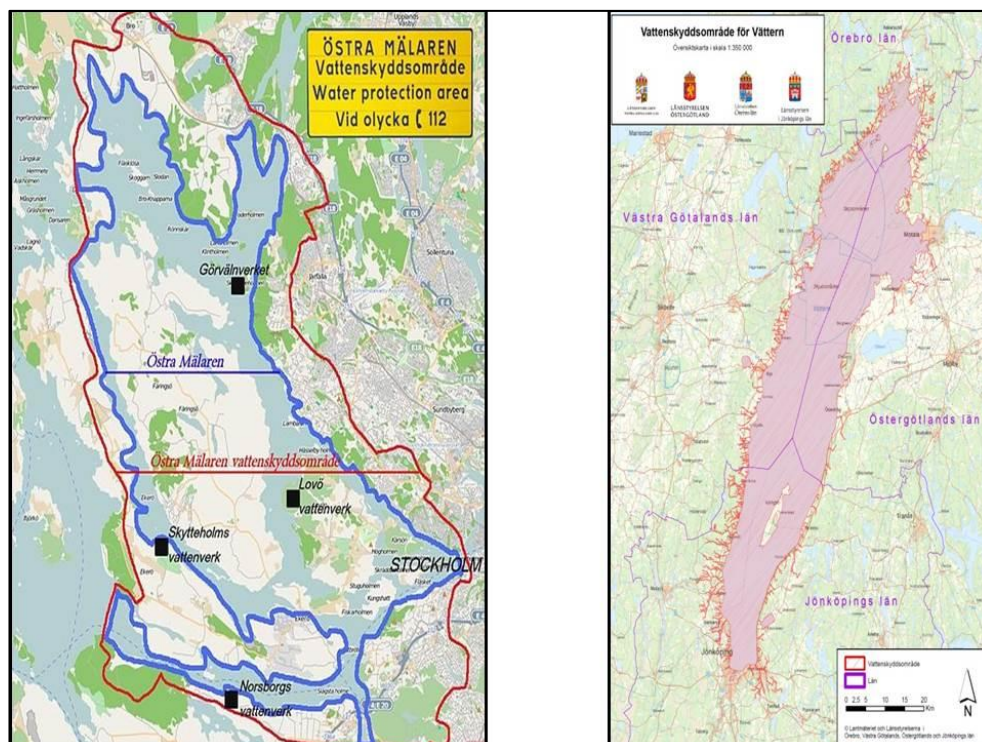
förmåga att rena eller härbärgera vatten kan användas för konstgjord grundvattenbildning genom infiltration av ytvatten. Ett område för återinfiltration av grundvatten bör också kunna omfattas. Om ett vattenskyddsområde eller ett tillrinningsområde till detta berör två eller fler kommuner, bör beslutet om att inrätta vattenskyddsområdet fattas av länsstyrelsen.

Den allmänna vattenförsörjningen i Sverige baseras till 75 % på ytvatten (50 % rent ytvatten och 25 % konstgjort grundvatten). Totalt finns 1902 allmänna vattentäkter varav 183 stycken utgör ytvattentäkter och 1719 grundvattentäkter⁹.

Utgångspunkter i arbetet med att avgränsa och indela vattenskyddsområdena i zoner är uppehållstider i mark för grundvattentäkter och rinntider i öppna vattenvägar för ytvattentäkter. En stor skillnad mellan yt- och grundvatten är att emedan avgränsningen av ett vattenskyddsområde för en grundvattentäkt står i direkt proportion till grundvattenuttagets storlek så saknar uttagets storlek betydelse vid avgränsningen av ett vattenskyddsområde för en ytvattentäkt. Det är istället vattensystemets hydrologiska förutsättningar som helt styr avgränsning och zonindelning för en ytvattentäkt.

Det finns organisatoriska och ekonomiska stordriftsfördelar att bygga ihop VA-system till större enheter. Denna utveckling är särskilt påtaglig i storstadsregionerna runt Stockholm, Göteborg samt hela Skåne-regionen, men samma trend är tydlig på andra håll i landet. Detta driver utvecklingen mot att vattentäkter med stor kapacitet blir mer intressanta att nyttja för dricksvattenframställan än mindre vattenresurser. Val av vattentäkter med stor kapacitet i kombination med metodiken för avgränsning av vattenskyddsområden resulterar i att vattenskyddsområdenas geografiska utbredning i många fall blir mycket stora. Detta får i sin tur konsekvensen att fler sakägare och myndigheter berörs av de bestämmelser som införs inom vattenskyddsområdena.

⁹ Utdrag ur Vattentäktsarkivet, SGU, 2014-02-27



Figur 1 Bilden ovan visar två vattenskyddsområden som inrättats under den senaste 10-årsperioden, dels Mälarens vattenskyddsområde som inrättats den 25 november 2008 dels Vattenskyddsområde för Vättern som inrättats den 20 januari 2014.

Det är svårt att hitta en uppenbart bättre utgångspunkt för avgränsningen av ett vattenskyddsområde för en ytvattentäkt än rinntider till vattenintaget. I alla fall sett ur ett strikt naturvetenskapligt perspektiv. Det är emellertid viktigt att skyddsområdets storlek liksom de föreskrifter som meddelas inom området står i balans med den säkerhet som rimligen är möjlig att uppnå genom källkontroll inom ett område där det finns många faktorer som inte låter sig påverkas.

Områdenas areella utbredning skapar ofta invändningar från sakägarhåll som pekar på att den tillkommande administrationen går stick i stäv med de regelförenklingsambitioner som finns uttalade i samhället. En annan aspekt som är i det närmaste helt förbisedd i ljuset av utvecklingen mot allt större vattenskyddsområden är vad den tillkommande administration innebär ur resurssynpunkt för de myndigheter som berörs av den efterföljande ärendehantering. Den efterföljande hanteringen till följd av inrättade vattenskyddsföreskrifter innebär en formalisering av vissa typer av ärenden. Formaliseringen i sig innebär mindre möjligheter för myndigheter att prioritera. Fördelen med detta är att skyddet av vattentäkten prioriteras upp, men nackdelen är att resurserna för arbetet kanske måste hämtas från något annat arbetsområde där myndigheten fortfarande har en större frihet att välja ambitionsnivå. Det kan innebära att resurser flyttas från den operativa tillsynen till mer formaliserad ärendehantering. Om dessutom flera kommuner berörs av samma föreskrifter så innebär detta ett betydande samordningsarbete myndigheterna emellan som tar mycket resurser i anspråk. Så som processen att inrätta ett vattenskyddsområde är utformad så finns

mycket små möjligheter både att värdera administrativa förutsättningar av olika slag i ett ärende och att väga in detta vid avgränsningen av vattenskyddsområdet. Att öppna för sådana möjligheter skulle innebära en uppenbar risk för att det blir en kohandel mellan det långsiktiga skyddet av viktiga vattenresurser och ekonomiska resurser. En utveckling som inte nödvändigtvis skulle vara positiv ur vattenskyddssynpunkt. Däremot är det sannolikt så att naturgivna liksom administrativa förutsättningar i det enskilda fallet har stor betydelse för den tillkommande nyttan av ett inrättat vattenskyddsområde.

Även om ett vattenskyddsområdes primära syfte är att tydliggöra ett område där markanvändning och händelser kan få betydelse för vattenkvaliteten så bör det också beaktas att vattenskyddsområden med tiden även har fått andra nyttor i form av en tydlig planerings- och prövningsförutsättning. Det är vanligt att räddningstjänsten anpassar rutiner beroende på om en olycka inträffar inom eller utom ett vattenskyddsområde. I skogsstyrelsens bedömning av skogsbruksåtgärder kan lokaliseringen inom eller utom vattenskyddsområdet ha betydelse fr.a. i diskussioner med kommunerna om behovet av skyddsnivåer för olika typer av åtgärder. För Trafikverkets planering och åtgärdsinriktade arbete har vattenskyddsområdenas utbredning betydelse. De geografiska ytor som vattenskyddsområdena utgör är därmed till stort stöd för det praktiska planerings- och beredskapsarbetet.

Råd om föreskrifternas utformning

Tolkning och kommentar till 7 kap 22 § miljöbalken:

Föreskrifter för vattenskyddsområden bör utformas så att de säkerställer ett tillräckligt skydd på både kort och lång sikt, dvs. i ett flergenerationsperspektiv. De bör anpassas efter lokala förhållanden och efter skyddsbehovet. Föreskrifter för vattenskyddsområden kan behöva utformas så att de medför långtgående inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter. Ett vattenskyddsområde bör delas in i zoner med föreskrifter som är anpassade efter de naturgivna förhållandena och skyddsbehovet i respektive zon. Ett vattenskyddsområde kan delas in i vattentäktsson, primär respektive sekundär skyddszon och vid behov tertiär skyddszon.

I föreskrifterna bör beaktas konsekvenserna både av plötsliga och kontinuerliga utsläpp från föroreningskällor. Det kan gälla såväl punktkällor som diffusa föroreningskällor. Vissa verksamheter bör förbjudas inom ett vattenskyddsområde. Detta gäller t.ex. sådana verksamheter som kan ge upphov till irreversibla skador eller skador som kan få långtgående konsekvenser för vattnets kvalitet och kvantitet. Skadorna kan antingen bero på enskilda utsläpp eller på den sammanlagda effekten av många små utsläpp eller på konsekvenser av ingrepp i miljön. Inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter bör vid behov omfatta både pågående verksamheter och tillkommande verksamheter.

Miljölagstiftningens innehåll och omfattning har ökat avsevärt. Trots detta finns det behov av att i vissa fall fastställa särskilda föreskrifter som ställer krav på särreglering av verksamheter och markanvändning inom vattenskyddsområden. I flera fall tar AR 2003:16 upp samma typer av markanvändning som Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964. Detta behöver inte i alla delar vara fel, vissa verksamheter och åtgärder som bedömdes som riskfyllda på 1960-talet kan vara lika riskfyllda idag. Det är dock viktigt att ta hänsyn till om samhället skaffat sig andra verktyg att hantera vissa miljörisker. I de fall det förekommer parallella eller närliggande lagstiftningar är det viktigt att återkommande utvärdera behov av tillkommande särregleringar av verksamheter inom vattenskyddsområden. Om slutsatsen av en sådan analys är att det finns vissa ”luckor” i den ordinarie lagstiftningen som behöver täppas till genom kompletterande lokala förbudszoner eller prövningar enligt vattenskyddsföreskrifter så bör föreskrifter inrättas och omhändertaga dessa frågeställningar. Om slutsatsen däremot blir att risker kan hanteras med andra verktyg kan slutsatsen vara att behovet av särregleringar inte längre finns. Om en sådan analys inte föregår fastställande av vattenskyddsföreskrifter så finns en uppenbar risk att bygga in olämpliga krav på dubbelregleringar som riskerar att skapa otydligheter och merarbete för alla berörda parter. Här är det viktigt

att beakta att beslut om vattenskyddsområden sällan ses över och omarbetas. Det finns idag ett stort antal beslut om vattenskyddsområden med föreskrifter som är flera decennier gamla. För att processen ska fungera fullt ut behöver vattenskyddsarbetet bli mer iterativt med regelbunden översyn och omarbetning av vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter som inte längre fyller sitt syfte.

Råd om föreskrifternas närmare innehåll punkterna 1-15

Här följer en sammanställning av HaVs utvärdering av de allmänna rådets aktualitet i den del som gäller föreskrifternas närmare innehåll, punkterna 1-15.

I utvärderingen har HaV beaktat följande

- Bakgrund och syfte med rådet där information inhämtats främst från äldre vägledningsmaterial
- Annan lagstiftning som berör den markanvändning som tas upp i rådet
- Hur föreskrifter baserade på rådet tolkas och tillämpas praktiskt i den efterföljande prövningen och tillsynen hos främst den kommunala miljönämnden.
- Svaren från de 17 länsstyrelsehandläggare, 8 VA-huvudmän och 10 konsulter som deltagit i HaVs enkätundersökning.

Havs- och vattenmyndigheten har därefter dragit vissa slutsatser avseende rådets aktualitet utifrån

- Olika vattentäkters naturgivna förutsättningar och behov
- Samhällets alternativa möjligheter att hantera de miljörisker som tas upp i de olika punkterna.
- Svaren i enkätundersökningen

Slutsatserna som dras är antingen att ett råd kan behållas huvudsakligen oförändrat, att rådet behöver förändras och förtydligas genom ytterligare vägledning eller att rådet har spelat ut sin roll och kan upphävas.

Punkt 1 och 2 Avgränsning och disponering av vattentäktszonen

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att endast täktsverksamhet får bedrivas i vattentäktszonen och att detta område bör vara inhägnat eller, om det omfattar ytvatten, vara synligt avgränsat.

I föreskrifterna bör anges att vattentäktszonen och mark som nyttjas för infiltration (för konstgjord grundvattenbildning) enbart får disponeras av vattentäktsinnehavaren och för vattentäktsverksamhet.

Bakgrund och syfte

Råden syftar till att förebygga olycksrisk som kan skada viktig vattenförsörjningsutrustning.

Annan lagstiftning

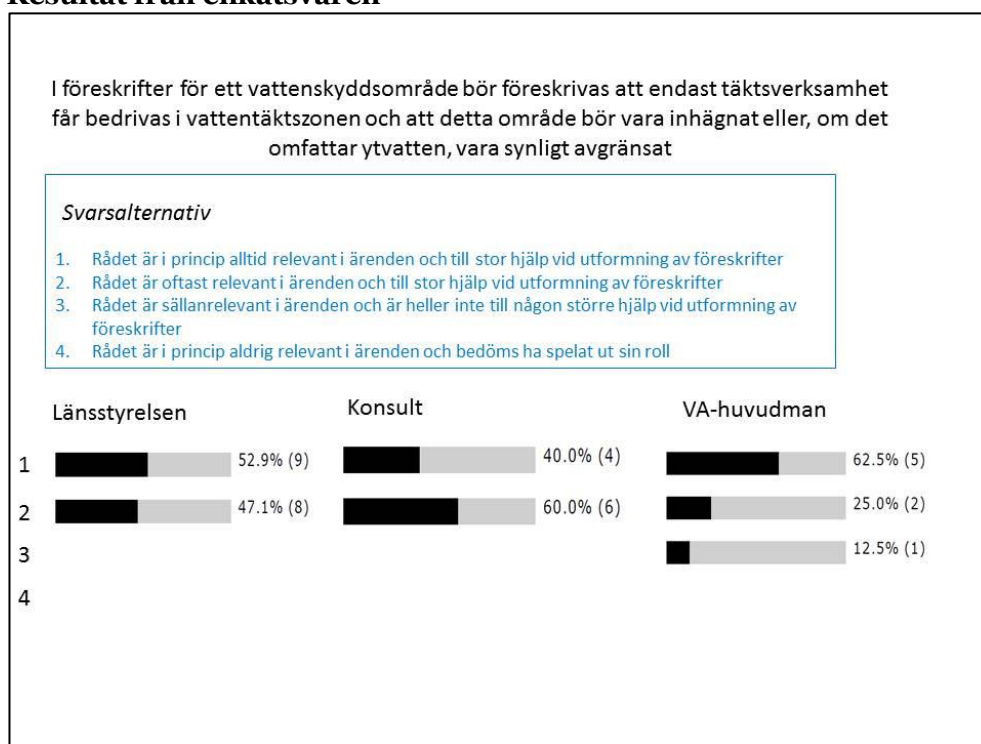
Länsstyrelsen kan med stöd av skyddslagen (2010:305) fatta beslut om att vattenverk och andra tekniska anordningar får status som skyddsobjekt vilket syftar till ett förstärkt skydd mot olika typer av utomstående angrepp.

Länsstyrelsen kan också fatta beslut om lokala sjötrafikföreskrifter som t.ex. kan innebära ankringsförbud inom områden med viktig infrastruktur.

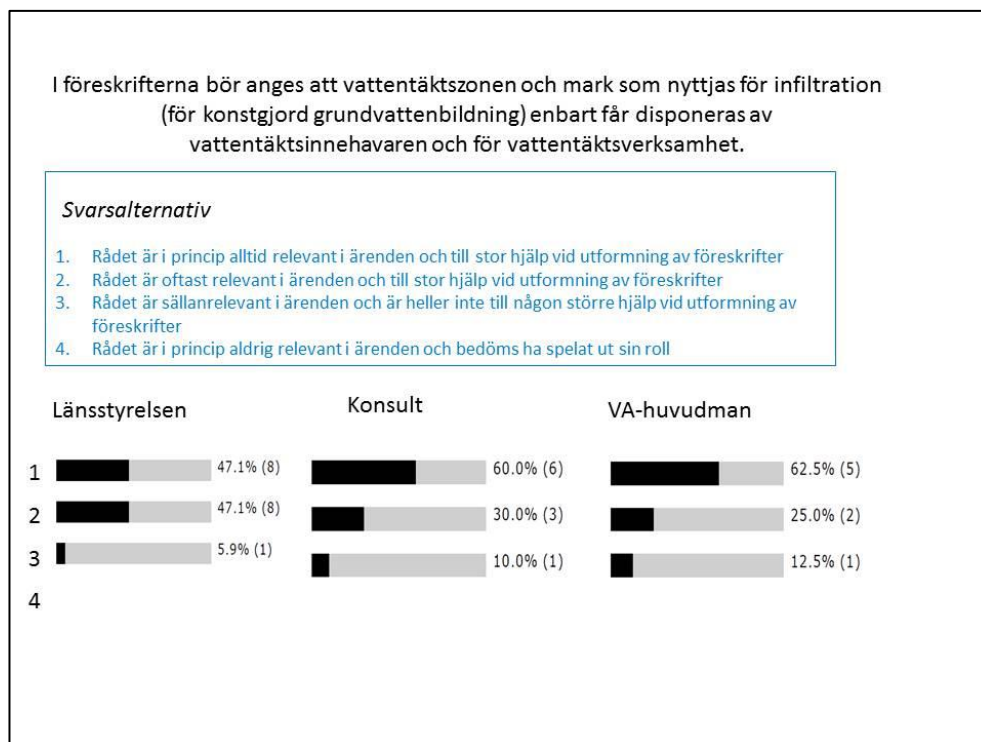
Praktisk tillämpning

En vattentäktzon för en grundvattentäkt med brunnar och vattenverk har en relativt självklar utformning. Vad gäller ytvattentäkter är frågan mer komplicerad då de fördelar som en utmärkning kan ha för att förebygga olyckor ska vägas mot nackdelarna mot att märka ut känslig infrastruktur i en sjö eller vattendrag. I praktiken väljer många huvudmän för ytvattentäkter att inte ange och märka ut en vattentäktzon av dessa skäl. Det finns dock ingen konsensus i hur man arbetar med frågan från huvudmännens sida.

Resultat från enkätsvaren



Figur 2 Rådet bedöms både tillämpas och vara till hjälp för de som arbetar inom området.



Figur 3 Rådet bedöms både tillämpas och vara till hjälp för de som arbetar inom området.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att rådet om vattentäktzon bör omarbetas i den del som gäller vattentäktzoner för ytvattentäkter. Att märka ut viktig infrastruktur i fält utan att kunna skydda samma utrustning med ett skalskydd kan vara olämpligt ur sabotagesynpunkt. Det är därmed viktigt att problematisera frågan så att huvudmannen för vattentäkten och operativa myndigheter inte uppfattar rådet som ett påbud om att utmärkning av en vattentäktzon alltid bör ske oaktat förutsättningarna. För övrigt bedöms ovanstående råd utgöra ett bra komplement till annan lagstiftning som syftar till att skydda viktiga anläggningsdelar i anslutning till vattenverket.

Punkt 3 Petroleumprodukter

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, för primär skyddszon, föreskrivas att hantering av petroleumprodukter inte får förekomma annat än för att försörja bostads- och jordbruksfastigheter med olja och att det i sådana fall krävs tillstånd. För sekundär skyddszon bör föreskrivas att det krävs tillstånd för sådan hantering av petroleumprodukter som på kort eller lång sikt kan motverka syftet med skyddet. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.

Bakgrund och syfte

Syftet med rådet är att förebygga utsläpp av petroleumprodukter som riskerar att skada vattentäktens kvalitet antingen genom ett akut utsläpp (olycka) eller genom en diffus påverkan från många mindre utsläppskällor.

Reglering av petroleumprodukter inom vattenskyddsområde har lång tradition. Redan i meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964, så anges att petroleumprodukter bör särregleras inom de olika skyddszonerna för *grundvattentäkter* med anledning av sin långa beständighet och smagivning också i låga koncentrationer¹⁰. Det som anförs som viktigt att reglera är sekundära skydd för lagringsbehållare samt uppmärkning av cisterner. Vissa typer av verksamheter pekas också ut som särskilt olämpliga att lokalisera inom inre skyddszon för grundvattentäkt, exempelvis bensinstationer.

Annan lagstiftning

1. 14 kapitlet miljöbalken (1998:808) om kemiska produkter och biotekniska organismer med tillhörande förordningar
2. Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2003:24 om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor
3. MSB:s föreskrifter (MSBFS 2011:8) om cisterner och rörledningar för brandfarliga vätskor

Brandfarliga vätskor definieras som vätskor med flampunkt som är lika med eller lägre än 100°C samt blandningar av sådana vätskor. Exempel är fotogen, bensin, aceton, toluen, xylen, nafta, tändvätska och myrsyra. Det finns dock ett flertal petroleumprodukter, kemikalier och andra skadliga ämnen som inte faller inom denna definition och som därmed inte regleras av det generella regelverket.

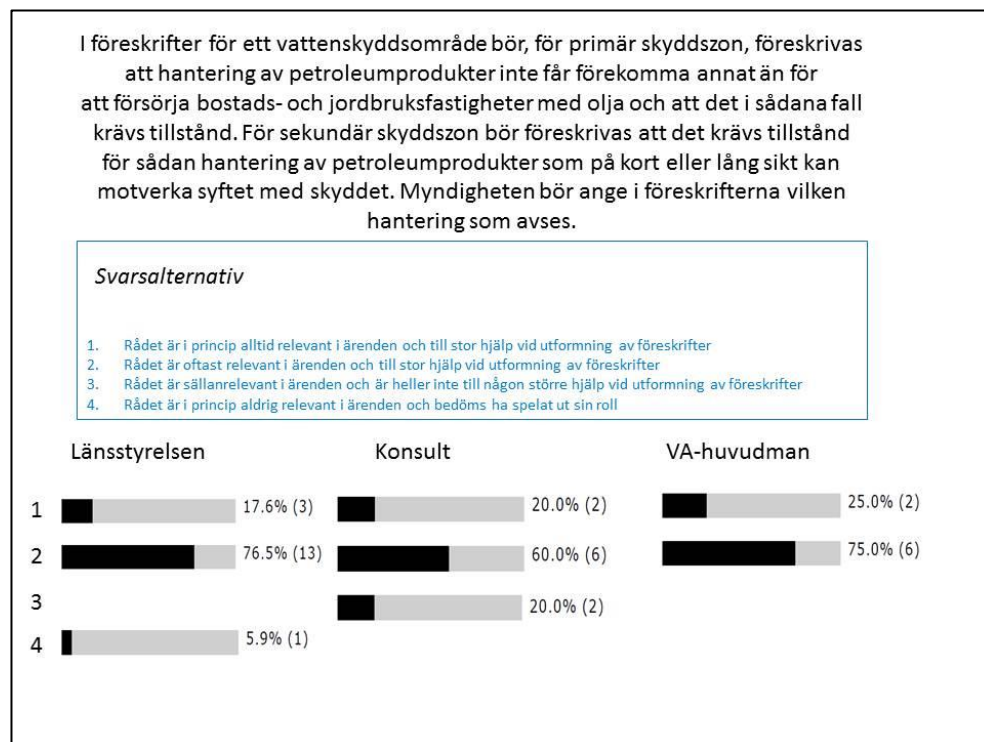
Praktisk tillämpning

Inom i princip alla vattenskyddsområden finns det en föreskrift som bygger på ovanstående råd. Ofta anges ofta restriktioner för *skadliga ämnen* vilket är ett bredare begrepp än petroleumprodukter. Utvecklingen mot ett bredare anslag bör ses i ljuset av att samhället blir alltmer kemikalieintensivt. Föreskriften riktar sig då huvudsakligen mot följande aktörer A, B, C och U-verksamheter, verksamheter som har tillstånd för hantering av brandfarlig vara, företag med tillstånd för överlåtelse av särskilt farliga produkter, vattenverk, färghandlare, byggvaruhandlare, bensinstationer, bilverkstäder och fordonstvättar, plantskolor och växthus, jordbruk, kemptvättar och tvätterier samt skogsbruksentreprenörer.

Det som regleras i efterföljande tillstånd är oftast krav på sekundära skydd vid lagring och omlastning, regelbundna besiktningar av både cistern och sekundära skydd samt skyltning av behållare och påfyllningsplatser. Ibland ställs också krav på beredningsplanering och i vissa fall även krav på släckvattenplanering. I många fall träffas samma verksamhetsutövare av flera parallella och delvis överlappande regelverk som prövas och kontrolleras av olika myndigheter (Räddningstjänst och miljökontor). De parallella regelverken ställer stora krav på samordning mellan myndigheter för att det ska fungera väl för de parter som berörs av bestämmelserna.

¹⁰ Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964 sidan 22

Resultat från enkätsvaren



Figur 4 Rådet bedöms vara relevant inom de flesta vattenskyddsområden av de flesta aktörer. Endast en tillfrågad har bedömt att rådet spelat ut sin roll.

Slutsats

I dagsläget finns ett flertal parallella och delvis överlappande regelverk som berör samma aktörer. Det finns en uppenbar risk för dubbelregleringar och otydligheter. Naturvårdsverket står dock i begrepp att se över NFS 2003:24 om brandfarliga vätskor, möjligen kommer föreskrifterna att upphävas. HaV kommer att delta i Naturvårdsverkets arbete. HaV avvaktar slutsatserna i Naturvårdsverkets konsekvensutredning och beslut avseende NFS 2003:24 innan slutlig ställning tas till hur hanteringen av kemikalier bör bedömas inom vattenskyddsområden.

Punkt 4 Kemiska bekämpningsmedel

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon är hantering av kemiska bekämpningsmedel förbjuden. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för hantering av kemiska bekämpningsmedel.

Bakgrund och syfte

Kemiska bekämpningsmedel består dels av växtskyddsmedel, som framför allt används inom jord- och skogsbruket och av biocider som t.ex. används mer lokalt för skadedjurbekämpning etc.

Påverkan på vattentäkter av bekämpningsmedelsrester bedöms vara mycket allvarlig. Livsmedelsverket har med hänsyn till människans hälsa beslutat om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i livsmedel.

Gränsvärdet för enskilda bekämpningsmedel i dricksvatten är 0,1 µg/l och för totalhalt 0,5 µg/l. För vissa ämnen tillämpas gränsvärdet 0,030 µg/l (aldrin, dieldrin, heptaklor och heptaklorepoxid)¹¹.

Syftet med att begränsa användningen av bekämpningsmedel, och då i första hand växtskyddsmedel, inom ett vattenskyddsområde är att bibehålla ett råvatten fritt från bekämpningsmedelsrester.

Anvisningar och rekommendation om förhållningssätt till bekämpningsmedelsanvändning återfinns även i tidigare vägledningsmaterial. I meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964 återfinns på sidan 23 ett resonemang om att försiktighet bör iakttagas vid användande av gifter (för skadedjursbekämpning och växtutrotning). I Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäkter finns både så kallade normalföreskrifter upptagna samt något mer utförliga resonemang om bekämpningsmedel då det anges att särskild försiktighet ska iakttagas inom inre skyddszon särskilt om marken består av lätta jordar och grundvattenmagasinet ligger grunt. Det finns vidare ett påpekande att det är viktigt med uppföljningar av sådan verksamhet då påverkan på dricksvattnet inte kan accepteras.

Annan lagstiftning

- Europaparlamentets förordning nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden styr processen att godkänna preparat.
- 14 kapitlet miljöbalken (1998:808) om kemiska produkter och biotekniska organismer
- Förordning (2014:425) om bekämpningsmedel, styr användning av kemiska bekämpningsmedel
- Naturvårdsverkets föreskrifter SNFS 1997:2 - 14 § innefattar generella regler om tillståndsplikt för yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden. Till föreskrifterna finns två allmänna råd och tillämpningsanvisningar.

Sverige har nyligen införlivat Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 som gäller användning av kemiska bekämpningsmedel. Införlivandet har genomförts genom förordning (2014:425) om bekämpningsmedel. Viktiga målsättningar i direktivet är att skydda vattenmiljöer och att minimera resthalter av bekämpningsmedelsrester i dricksvattnet. Ett flertal myndigheter får föreskriva om närmare föreskrifter inom sina respektive områden

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter

1. Skyddsavstånd och försiktighetsåtgärder till skydd för människans hälsa eller miljö, skydd av grundvatten samt **särskilda krav på**

¹¹ [Livsmedelsverkets vägledning dricksvatten, version 2006-03-01](#) sid 90

tillstånd inom vattenskyddsområden där frågan om växtskyddsmedel inte hanterats vid inrättandet av vattenskyddsområdet.

2. Information till allmänheten
3. Hantering av växtskyddsmedel när de inte används (lagring och uppmärkning)

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om

1. Allmänna principer om integrerat växtskydd (behovsanpassat växtskydd)
2. Dokumentation från spridning
3. Funktion och kontroll av spridningsutrusning

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om

Användning av växtskyddsmedel i skogsbruket.

Praktisk tillämpning

Inom de flesta nyare beslut om vattenskyddsområden finns någon form av reglering av bekämpningsmedelsanvändning. Oftast används fortfarande begreppet bekämpningsmedel, som har en bredare betydelse än växtskyddsmedel, även om de flesta ärenden som hanteras på miljökontoren verkar kretsa kring frågeställningar som rör just jordbrukets användning av växtskyddsmedel. Restriktionsnivån inom vattenskyddsområden varierar mellan totalförbud (då oftast i primär skyddszon i vattenskyddsområde för mindre grundvattentäkter) till krav på särskild tillståndsplikt hos den kommunala nämnden. I äldre beslut om vattenskyddsområden finns ofta inga särskilda föreskrifter för bekämpningsmedelsanvändning. Naturvårdsverkets föreskrifter 1997:2 (som för närvarande omarbetas) gäller dock alltid.

Tillståndens längd

Tillstånd ges ofta för hela brukningsenheter för en växtföljd, men även andra provningsintervall förekommer. Val av provningsintervall förefaller bero både på platsspecifika förhållanden inom vilken zon verksamheten är belägen och av rutiner på de olika myndigheterna.

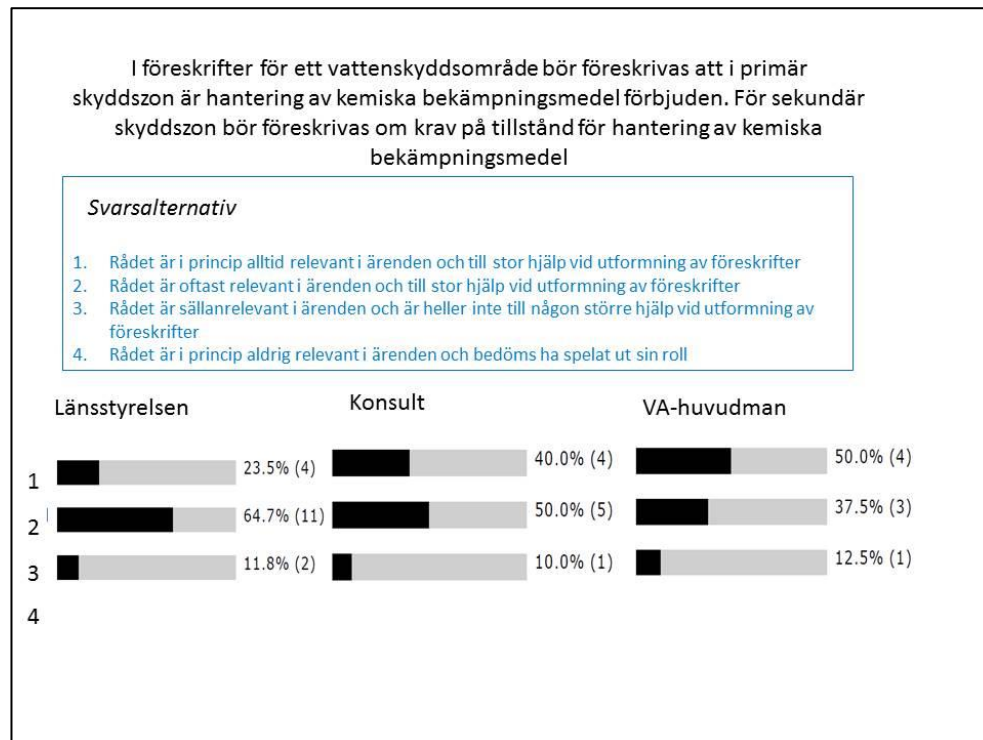
Val av preparat

Prövning av val av preparat upplevs av många som svårt. Tidigare hade Kemikalieinspektionen en lista på lättroliga ämnen. Ämnena som var upptagna på listan betraktades olika strängt hos olika myndigheter. Listan upphävdes av Kemikalieinspektionen år 2011 och ersattes då med anvisningar om hur olika kemikalier kan bedömas. Vissa kommuner använder idag modellverktyget Macro-DB som är utvecklat av SLU för bedömning av risk för utlakning till grund- och ytvatten. I dagsläget (version 4.1) beaktas inte spridningsvägarna vindavdrift, ytavrinning, erosion och partikelbunden transport via dräneringsrör till ytvatten.

Andra vanliga villkor

Vanliga villkor i de kommunala besluten är krav på invallad yta vid lagring, krav på uppmärkning av emballage, krav på mark- och vindanpassade skyddsavstånd mot öppna vattenvägar och andra känsliga punkter såsom enskilda dricksvattenbrunnar och dräneringsbrunnar. Ofta finns också krav på att sprutan ska funktionstestas vartannat år.

Resultat från enkätsvaren



Figur 5 Rådet bedöms vara till hjälp inom de flesta vattenskyddsområden av de flesta aktörer. Några enstaka personer av de tillfrågade ansåg dock att rådet sällan var relevant. Här bör vägas in att jordbrukets intensitet varierar mellan olika regioner i Sverige vilket kan spela en viss roll i sammanhanget.

Slutsats

Med anledning av att regelverket om bekämpningsmedel ses över i sin helhet så bedömer Havs- och vattenmyndigheten att frågan om det verkligen finns behov av särreglering när det gäller spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden måste utvärderas parallellt med utveckling av andra regelverk inom sakområdet. Dessutom har regeringen den 28 maj 2014 fattat beslut om tilläggsdirektiv till dricksvattenutredningen (L2013:02). Bland annat uppdrar regeringen åt utredningen att *analysera förutsättningarna för att fasa ut en generell tillståndsplikt för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden som i dag finns i Naturvårdsverkets föreskrifter. I detta ingår bl.a. att utreda om det finns förutsättningar för statliga myndigheter och kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att den generella tillståndsplikten ska kunna fasas ut. Utredningen behöver även närmare analysera konsekvenserna av ett upphävande av den generella tillståndsplikten och finansiering.*

Havs- och vattenmyndigheten bedömer därmed att det inte är möjligt att i detta skede dra några närmare slutsatser om vad som behövs göras inom just detta område för att säkerställa ett gott vattenskydd på kort och lång sikt.

Punkt 4 Växtnäringsämnen

För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen i vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.

Bakgrund och syfte

Växtnäringsämnen tas upp även i äldre vägledningsmaterial. Problem med upplag av stallgödsel, urin och slam omnämns i de fall uppläggningsen snarast handlar om kvittblivning snarare än som en gödningsresurs i jordbruket. Särskilt fokus läggs på risker i områden med lätta sandjordar med ytliga grundvattenmagasin eftersom nitrat är en lätttrörlig jon som snabbt rör sig ned mot grundvattenmagasinet. Även lagring av stallgödsel direkt på mark samt mindre avloppsanläggningar i form av infiltrationer nämns som sådan markanvändning som kan vara olämplig inom vattenskyddsområden då de inom vissa områden är att betrakta som större punktkällor. Dock förefaller det inte som att spridning av växtnäringsämnen på åkermark i syfte att kompensera för den borttransport av näringsämnen som skörden bidrar till har bedömts vara särskilt problematisk under tidigare decennier.

Annan lagstiftning

- Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket
- Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring;
- Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (SNFS 1994:2)

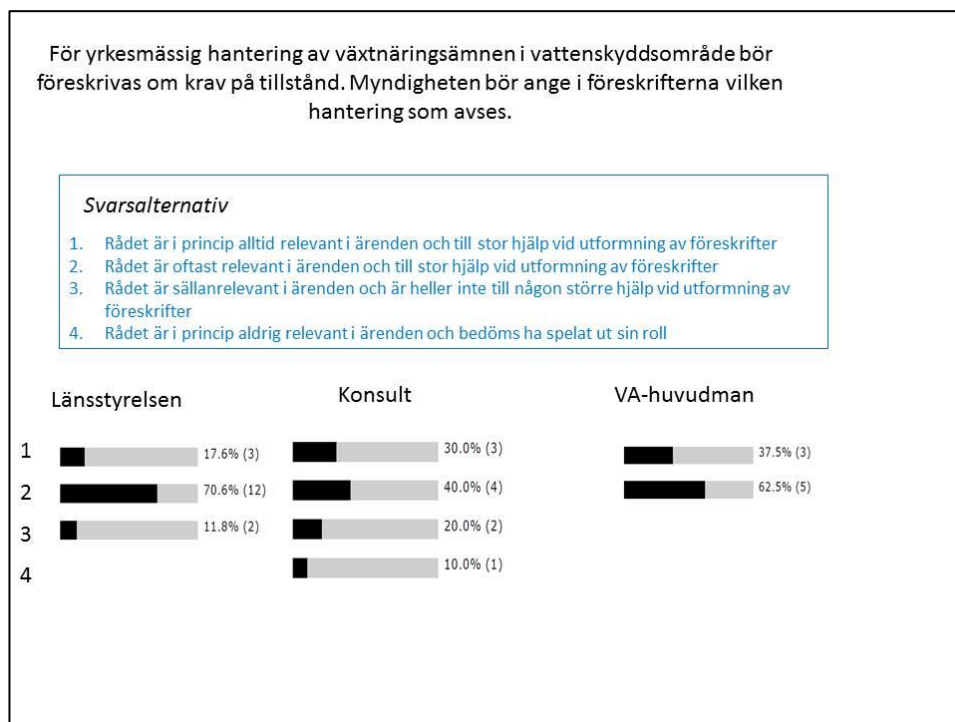
Praktisk tillämpning

Rådet tillämpas på varierande sätt i landet. Inom känsliga områden för växtnäringsläckage (områden som pekats ut av Jordbruksverket i enlighet med krav i EU:s nitratdirektiv) finns längre gående krav på lagringsutrustning för stallgödsel, spridningstider för gödsel samt krav på skyddsavstånd till öppna vattenvägar. Inom dessa områden finns ofta inga kompletterande krav på tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter.

I vissa kommuner bedöms i första hand risken för ytavrinning till öppna vattenvägar och försiktighetsmått utformas exempelvis som förbud mot spridning på vattenmättad eller översvämmad mark. Skyddsavstånd (ofta 6 m) till öppna vattenvägar. Ibland anges begränsningar för stukalagringar inom närområden till öppna vattenvägar.

En ytterlighet i sammanhanget är Halmstad kommun där ett flertal av vattentäkterna uppvisar en problematik med förhöjda nitrathalter. Här finns restriktioner i kvävetillförseln. Krav ställs på att lantbrukare måste uppvisa en ”kvävebudget” som går ihop under en växtföljd. Till hjälp för beräkningar av läckage används modellverktyget Stank in mind. Kraven har varit mycket kontroversiella, men kan knappast ifrågasättas ur ett miljömässigt perspektiv.

Resultat från enkätsvaren



Figur 6 Det finns ingen enhetlig bild av rådets relevans. I text har flera av de tillfrågade aktörerna anfört att just spridning av växtnäringsämnen är en verksamhet som ibland tenderar att överregleras inom vattenskyddsområden. Samtidigt har majoriteten av svarande ändå angett att rådet för det mesta är relevant vid föreskriftsarbete. Det kan dock konstateras att det finns några (2) företrädare för länsstyrelsen och 3 konsulter som menar att rådet sällan eller aldrig är relevant. Här bör vägas in att jordbrukets intensitet varierar mellan olika regioner i Sverige vilket kan spela en viss roll i sammanhanget.

Slutsats

Lagring och spridning av växtnäringsämnen berörs idag av ett mycket stort antal regler. Mycket av regelverket är kopplat till att begränsa utläckage av näringsämnen med hänsyn främst tagen till övergödningsproblematik. Ytterligare regler med syfte att skydda vattenresurser ur ett dricksvattenperspektiv kan behövas inom områden som dels riskerar att få problem med förhöjda nitrathalter dels problem med sjukdomsframkallande mikroorganismer. Nitrat kan omvandlas till nitrit som i sin tur är hälsoskadligt i vissa koncentrationer. Nitrat och nitrit är svårbehandlat i vattenverk. Nitrat är generellt sett inte något större problem i Sverige, men det finns områden med förhöjda halter, oftast lokaliserade i områden med ytliga grundvattenresurser, lätta jordar och ett intensivt jordbruk. Områden med många och stora djurbesättningar bör ägnas särskild uppmärksamhet eftersom det kan finnas risk för förorening av både yt- och grundvattenmagasin. Spridningsvägar och problem ser dock olika ut för yt- och grundvatten. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att rådet bör kompletteras med tydligare anvisningar om under vilka förutsättningar ytterligare reglering av växtnäringsämnen behövs inom ett vattenskyddsområde.

Punkt 5 Upplag av bark och timmer

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär och sekundär skyddszon permanenta upplag av bark och timmer är förbjudna.

I sekundär skyddszon bör upplag från en avverkningsäsong få förekomma.

För tillfälliga sådana upplag i primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd.

Bakgrund och syfte

Permanent upplag av timmer finns uppräknad som riskfylld verksamhet i tidigare vägledningsmaterial från 1964 samt 1990-talet, men det förs inga utförligare resonemang över vilken typ av omgivningspåverkan som ligger till grund för bedömningen eller vad som ska regleras i t.ex. tillstånd.

Det bör dock beaktas att det inte varit helt ovanligt med lagring av större mängder timmer direkt i sjöar efter stormar under tidigare decennier.

Lagringen har bedömts nödvändig för att förhindra skadedjursangrepp av större omfattning i tider då tillgången till ordnade uppläggningsplatser med bevattning varit begränsad. Efter stormen Gudrun år 2005 aktualiserades återigen denna frågeställning på flera ställen i landet.

Annan lagstiftning

- 8 kap 8,-10 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251). Här anges när lagring av timmer är tillstånds- respektive anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

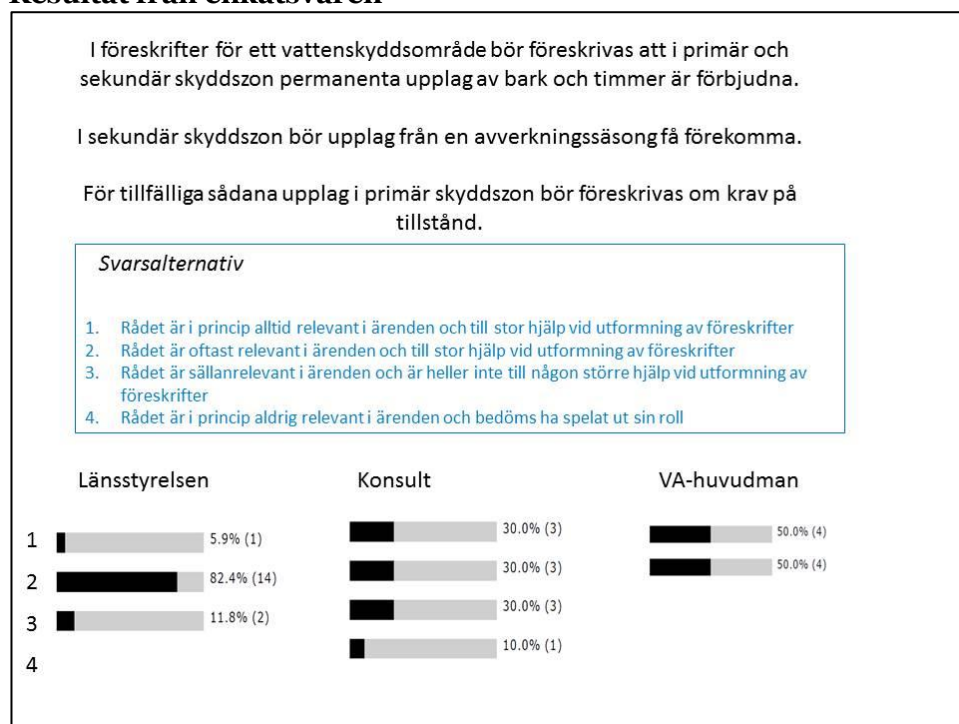
Praktisk tillämpning

Uppläggning av timmer regleras relativt ofta i vattenskyddsföreskrifter och då ofta utan närmare anvisningar för hur en provning bör genomföras.

Miljösamverkan Skåne och Västra Götaland genomförde under år 2010 ett samarbete där ett antal lathundar för provning och tillsyn inom vattenskyddsområden togs fram, här diskuterades även upplag av olika slag¹². För skogsbruket förs resonemangen huvudsakligen kring permanenta *upplagsplatser* för timmer, platser där stora mängder timmer lagras och omlastas där det kan finnas risk för större spill av drivmedel. Andra risker som anförs för verksamheten är utlakning av fenoler (stark smaksättning) och syreförbrukande ämnen från träprodukterna.

¹² Lathund för tillsyn av Skogsbruk, Miljösamverkan Västra Götaland, <http://www.miljosamverkanvg.se/Sv/projekt-och-rapporter/vatten/Pages/vattenskyddsomraden.aspx>

Resultat från enkätsvaren



Figur 7 Rådet bedöms av de flesta aktörer som relevant i undersökningen, men 6 personer har ändå anfört att rådet sällan eller aldrig är till nytta.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer mot bakgrund av både förändrad lagstiftning och teknikutveckling inom området att rådet fyller en begränsad funktion idag. Timmer lagras i allt mindre omfattning på stora terminaler och aldrig direkt i sjöar och vattendrag. Miljöskyddsaspekter till följd av upplag av större mängder timmer regleras i särskild ordning. Om en verksamhet lokaliseras inom ett vattenskyddsområde så bör särskild hänsyn kunna tas till platsens speciella känslighet i den sedvanliga prövningen avseende miljöfarlig verksamhet. Rådet bör kunna upphävas.

Punkt 6 Avloppsvatten och infiltrationsanläggningar

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om förbud mot ytterligare infiltrationsanläggningar för hushållspillvatten och utsläpp av annat avloppsvatten i primär skyddszon. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för sådana anläggningar

Bakgrund och syfte

Syftet med särregleringen är fr.a. att säkra råvatten från mikrobiell påverkan.

Avloppsvatten omnämns även i tidigare vägledningar, t.ex. omnämns smittspridning från kloakvatten till ytvattentäkter som en särskild problematik i vägledningsmaterial¹³ från 1964 då äldre vattenlagen fortfarande användes för att reglera miljöfarlig verksamhet. Detta avsåg situationer då vattentäkten utgjorde recipient för stora allmänna avloppsreningsverk. Mindre avloppsanläggningar i form av infiltrationer omnämns också som sådan markanvändning som kan vara olämplig inom vattenskyddsområden, företrädesvis för grundvattentäkter i områden med lätta jordar och ytliga grundvattenmagasin. Inom små geografiska områden kan sådana infiltrationer vara att betrakta som punktkällor. Den sammanlagda effekten av många infiltrationer på en begränsad geografisk yta kan också få en betydande påverkan på en grundvattenresurs vilket är tydligt i s.k. omvandlingsområden med tät bebyggelse utan allmän avloppshantering.

Annan lagstiftning

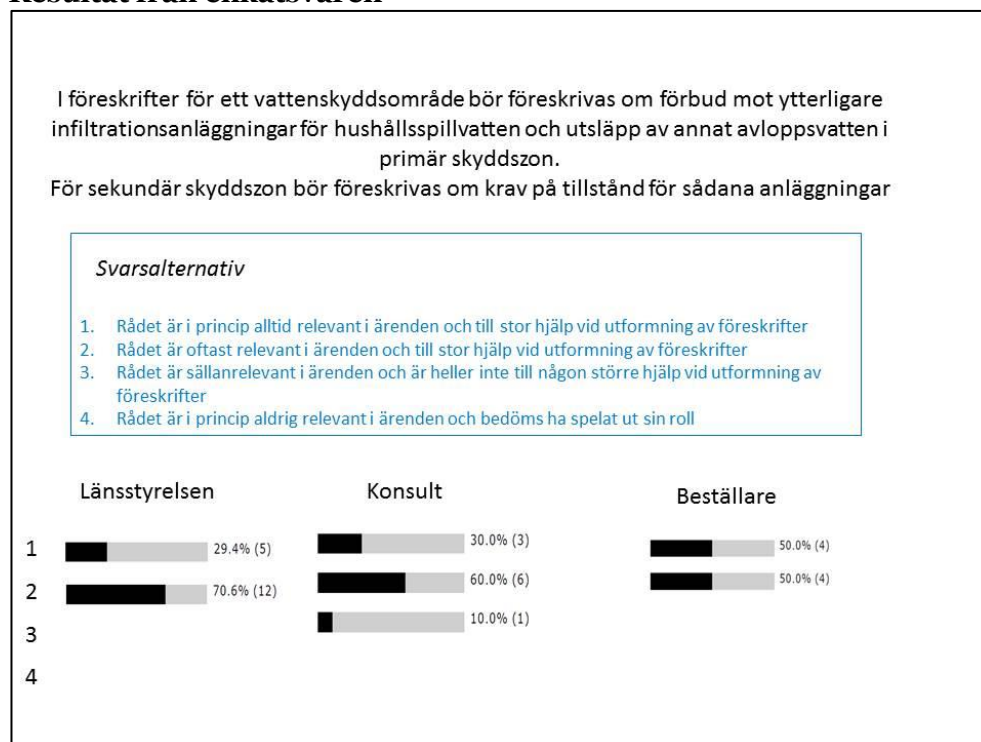
- Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Miljöprövningsförordningen (2013:251)
- Allmänna råden om små avloppsanordningar för hushållspillvatten (NFS 2006:7).

Praktisk tillämpning

Särskilda krav på små avloppsanläggningar förekommer relativt ofta i vattenskyddsföreskrifter idag. Inom vissa områden förekommer förbud mot nya infiltrationer, t.ex. i omvandlingsområden där det inte bedöms möjligt att nå en tillräcklig minimering av problemen genom tillståndsprövningar av enskilda anläggningar. Många miljökontor verkar dock huvudsakligen använda beslut om vattenskyddsområden som en hjälp att prioritera mellan olika geografiska områden där insatser för inventering och åtgärdande av små avloppsanläggningar bör intensifieras. Det vill säga ett vattenskyddsområde är en prioriteringsgrund i det ordinarie arbetet.

¹³ Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964

Resultat från enkätsvaren



Figur 8 Det allmänna rådet om avloppsvatten och infiltrationsanläggningar bedöms vara relevant och till hjälp i föreskriftsutformning inom de flesta vattenskyddsområden av berörda aktörer inom sakområdet.

Slutsats

Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning kan det vara rimligt att inrätta förbudszoner för ytterligare infiltrationer inom primär skyddszon till grundvattentäkter. Sådana förbudszoner bör kunna inrättas i områden där det på grund av ett stort antal anläggningar inte bedöms möjligt att uppnå en acceptabel riskminimering för recipienten genom prövningar av enskilda anläggningar. Nödvändigheten av att ha ett krav på tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter för små avlopp är dock mer tveksam med tanke på att det redan handlar om en verksamhet som idag alltid är tillståndspliktig eller anmälningspliktig hos kommunernas miljönämnd.

Medvetenheten om de stora konsekvenser som kan uppkomma för både individ och samhälle till följd av vattenburen smitta har ökat sedan sjukdomsutbrotten i Östersund 2010 och Skellefteå 2011. Vattenburen smitta, som bland annat kan spridas via det allmänna dricksvattensystemet, kan få mycket allvarliga konsekvenser för samhället genom sitt snabba spridningsförlopp. I detta sammanhang är spridning av patogener via avloppssystemet en betydande riskkälla. Flera av Sveriges största vattentäkter, exempelvis Göta älv, Vättern och Mälaren, är också recipienter för stora avloppsreningsverk samt bräddpunkter från avloppsledningsnätet. Det är dock tveksamt om risken för vattenburen smitta från avloppssystemet till drickvattnet kan förebyggas genom att ställa krav på tillståndsprövning enligt vattenskyddsföreskrifter. Större avloppsreningsverk utgör redan en prövningspliktig verksamhet enligt

miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet där just smittskyddsfrågorna är av central betydelse. Att ett område förordnas som vattenskyddsområde kan dock innebära en viktig prövningsförutsättning.

Sammanfattningsvis bedömer Havs- och vattenmyndigheten att rådet om avloppsvatten och infiltrationsanläggningar behöver omarbetas. Risker till följd av påverkan från avloppsvatten är viktiga att hantera, och när det gäller att inrätta rena förbudzoner mot vissa typer av anläggningar så kan fastställande av lokala vattenskyddsföreskrifter vara en bra och effektiv metod. Nyttan av krav på kompletterande tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter kan dock ifrågasättas både för små avloppsanläggningar och för större anläggningar då det redan idag rör sig om tillståndspliktiga verksamheter. I vissa fall har samhället sedan lång tid byggt in sig i tämligen riskfyllda system där vattentäkten också utgör recipient för avloppsvatten. För att komma åt denna typ av risker så krävs dock andra åtgärder än att införa krav på tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter.

Punkt 7 Upplag av avfall och snö

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att upplag av avfall eller av snö som härrör från trafikerade ytor i en skyddszon inte får förekomma i en skyddszon med strängare föreskrifter.

Bakgrund och syfte

Reglering av avfallshantering inom vattenskyddsområden tas upp i relativt stor omfattning redan i Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964. Det som tas upp är risken för lakvatten från nedgrävda sopor, i synnerhet då större mängder grävts ned i nedlagda grustäcker med tunna jordlager över grundvattenytan¹⁴. Det var ju inte en helt ovanlig företeelse att grustäcker med tiden omvandlades till informella soptippar. I Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäcker omnämns upplag av snö för första gången, det finns dock ingen närmare förklaring vad som åsyftas med bestämmelsen eller vilken problematik man vill komma åt med bestämmelsen.

Annan lagstiftning

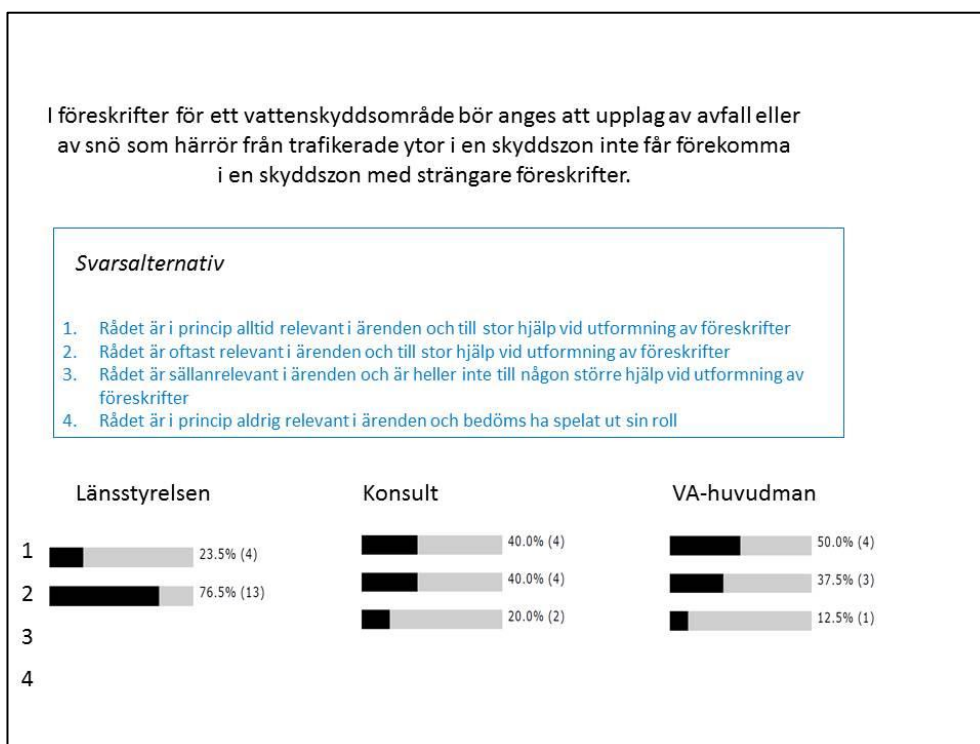
- Miljöbalken (1998:808) kap 2 och kap 15 i första hand
- Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Avfallsförordningen (2011:927)
- Deponering av avfall (2001:512)
- Producentansvar för batterier (2008:834)
- Utvinningsavfall (2008:722)
- Ett stort antal förordningar rör frågan om producentansvar för olika produkter
m.fl

¹⁴ Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964 sid 24

Praktisk tillämpning

Enligt lathundar för den efterföljande prövningen av avfallsupplag läggs mycket fokus på att identifiera avfallets karaktär och dess inneboende egenskaper såsom lakbarhet. Extra krav på kontroll och provtagning ställs ibland liksom krav på särskild beredskapsplan. Ofta försöker tillsynsmyndigheten styra upplagen från primär skyddszon till vattenskyddsområdenas mer perifera delar¹⁵.

Resultat från enkätsvaren



Figur 9 Majoriteten av de tillfrågade anser de flesta att rådet är relevant och till stöd vid utformning av föreskrifter. Här förefaller det dock att finnas ett glapp mellan dem som utformar föreskrifter och de som senare ska tillämpa föreskrifterna i sina beslut eftersom många inspektörer uttrycker en osäkerhet över hur föreskrifter som rör avfall ska tolkas och tillämpas i förhållande till miljöbalkens övriga bestämmelser inom området.

Slutsats

Det är vanligt med vattenskydds föreskrifter som reglerar både upplag av avfall och snö. Tolkningen och tillämpningen av denna typ av föreskrifter förefaller vara behäftade med betydande svårigheter för kommunens miljöinspektörer. Denna slutsats dras av de många frågor som ställs om avgränsningar om föreskrifternas förhållande till annan lagstiftning inom området. Avfallsagstiftningen är idag mycket omfattande och det kan vara svårt att ha total överblick.

¹⁵ Lathund för tillsyn gällande upplag, April 2011 Miljösamverkan Skåne och Västra Götaland gemensamt

Lagring och kvittblivning av snö kan innebära betydande logistiska problem inom fr.a. större tätorter med begränsade utrymmen. Resultatet är att det anläggs större snötippor, både på land och i vatten. En tolkning är att det är sådan verksamhet som i första hand avses med skrivningen. Havs- och vattenmyndigheten bedömer mot bakgrund av både förändrad lagstiftning och teknikutveckling inom området att rådet bör upphävas. Tillståndsplikt för både avfallsupplag liksom upplag av snö riskerar att skapa otydligheter och dubbelreglering av vissa verksamheter. Däremot bedöms inrättande av ett vattenskyddsområde innebära ett stöd i det ordinarie tillsyns- och provningsarbetet.

Punkt 8 Vägunderhåll

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär och sekundär skyddszon upplag av asfalt, oljegrus eller vägsalt är förbjudna.

I primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för spridning av vägsalt.

Bakgrund och syfte

Syftet med rådet är motverka en försämrad vattenkvalitet till följd av påverkan av kemikalier och salt.

Dammbindningsmedel (exempelvis sulfitulut) och vägsalt omnämns i äldre vägledningsmaterial. Det finns ett flertal grundvattenmagasin i Sverige som visar ökande halter av kloridjoner till följd av saltning. Ökande kloridhalter är också en tydlig indikation på att områden i anslutningen till vägen står i direkt förbindelse med grundvattenmagasinet. Därmed kan även andra utsläpp från vägområdet, både av akut och av diffus karaktär påverka vattentäktens kvalitet.

Annan lagstiftning

De åtgärder som oftast är förknippade med vägunderhåll såsom spridning av salt, beläggningsarbetet etc utgör inte verksamhet som regleras specifik i andra lagrum.

Praktisk tillämpning

Vattenskyddsföreskrifter som rör vägunderhåll är vanligt förekommande, men den efterföljande hanteringen förefaller variera mellan kommuner.

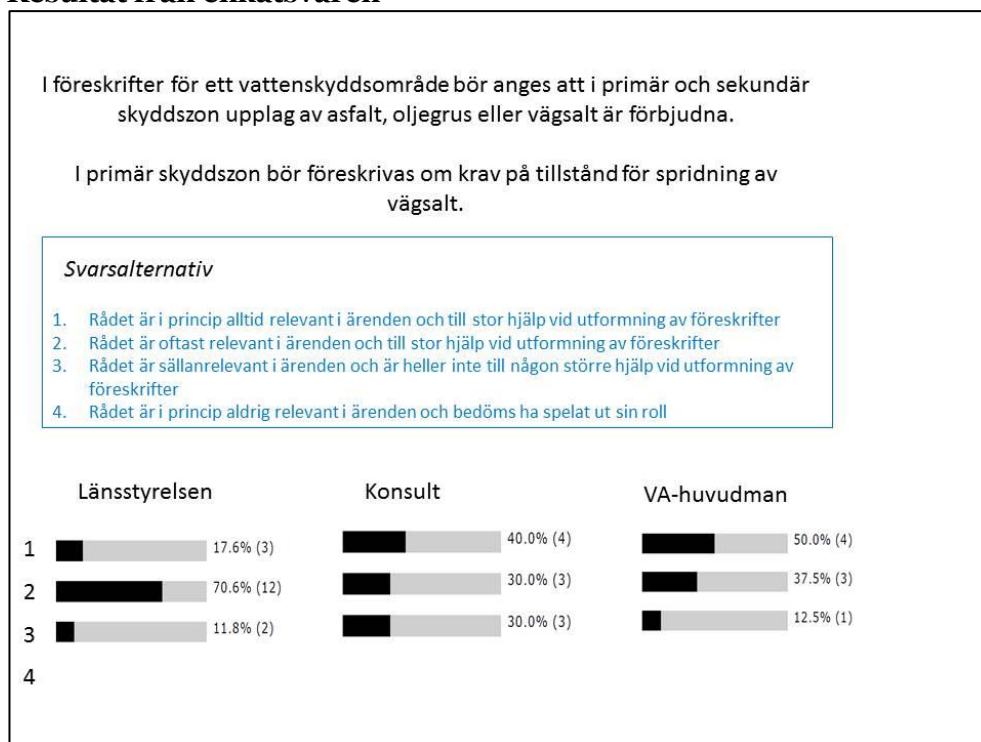
Lathunden för upplag som tagits fram gemensamt av Miljösamverkan Skåne och Västra Götaland under april 2011 omfattar även upplag av asfalt, oljegrus och salt. Lathunden ger följande rekommendation för vad som bör provas enligt vattenskyddsföreskrifter

I viss mån kopplas provningen till plats (skyddszon), vilken typ av massor som läggs upp samt deras fysikaliska egenskaper och därmed risken för utlakning. Risker för läckage till vatten bedöms utifrån platsspecifika förhållanden och avstånd och förutsättningar för att skadliga ämnen når vattnet. Ofta försöker

man styra undan upplag från närområdet till tåkten dvs primär och ibland sekundär skyddszon genom att kräva särskilda motiveringar till val av uppläggningsplats och krav på alternativa lokaliseringar. Ibland ställs kompletterande krav på beredskap för risk för spill från arbetsfordon genom krav på uppställningsplats och att entreprenören ska inneha absorptionsmaterial, länsar, eller andra uppsamlingsmöjligheter som täta dukar under fordon.

Enligt uppgift från Trafikverket så utgör inte föreskrifter av ovanstående slag några problem i verksamheten. Asfalt och oljegrus lagras på anordnade platser för ändamålet. Salt förvaras i mindre mängder under tak. Kraven på tillståndsprövning träffar i huvudsak underentreprenörer som ska följa lagstiftningen. En annan stor väghållare är kommunerna själva, inte sällan samma förvaltning som sköter dricksvattenförsörjningen. Kommunen förvaltar det tätortsnära vägnätet, uppgifter från dem har inte inhämtats i detta sammanhang.

Resultat från enkätsvaren



Figur 10 Majoriteten av de svarande har angett att rådet är till hjälp vid utformning av vattenskyddsföreskrifter. Det finns dock ett antal företrädare både för myndighet, kommun och konsult som menar att föreskriften sällan är till hjälp.

Slutsats

Det finns grundvattenresurser som uppvisar ökande salthalter. Detta kan försvåra användningen av råvattentät rent tekniskt, men det ger också en tydlig vägledning om vattentäckens sårbarhet i förhållande till vägen eftersom en klorid är ett tydligt spårämne som indikerar snabb och tydlig förbindelse mellan väg- och vattentäkt. Det innebär att även andra eventuella utsläpp från vägen lätt kan sprida sig till vattentäkten. Skyddsåtgärder kan därför ibland vara

befogade beroende på förutsättningar, som t.ex. vattentäktens värde och trafiktätheten på vägen. Vid en eventuell reglering av halkbekämpning med salt måste risken för en ökad olycksrisk tas i beaktande. Särskild övervakning över trender i salthalt är dock motiverat på vissa vägsavsnitt. Eftersom verksamheten inte träffas av andra regler i miljölagstiftningen så kan inrättande av vattenskyddsföreskrifter vara ett bra sätt att sätta tydliga spelregler mellan väghållare och huvudman.

Punkt 9 Materialtäkt

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att materialtäkt är förbjuden i primär och sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt.

För husbehovstäcker i ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Oljespill får ej förekomma. Det bör även föreskrivas att tillfartsvägar till täkter så långt möjligt skall vara avspärrade.

Bakgrund och syfte

Syftet med rådet är att motverka både en försämrad vattenkvalitet till följd av påverkan av kemikalier men också ytterst en minskad kapacitet genom borttransport av infiltrationsmaterial.

Materialtäkter diskuteras relativt utförligt i äldre vägledningsmaterial. Där poängteras vikten av att ha kvar minst 1 m och helst 3 m luftad zon ned till högsta grundvattenyta för att minska risken för påverkan på vattenkvaliteten till följd av atmosfäriskt nedfall och utsläpp av kemikalier. Farorna med dumpning av sopor i gamla grustäckter omnämns. Även vissa närliggande aspekter som påverkan på landskapsbild och liknande tas upp. I tidigare vägledningsmaterial har fokus på denna typ av verksamhet legat på grundvattentäckter, medan Naturvårdsverket i och med sitt beslut om allmänna råd år 2003 vidgade betydelsen att också gälla primär skyddszon för ytvattentäckter, dock utan att tydligt motivera varför.

Annan lagstiftning

- Miljöbalken (1998:808) 2, 9 och 12 kapse fr.a 9 kap 6 f § om särskilda avvägningar för grusbrytning
- 4 kap miljöprövningsförordningen (2013:251). Här anges när täkt ska tillståndsprövas respektive anmälas som miljöfarlig verksamhet.

Praktisk tillämpning

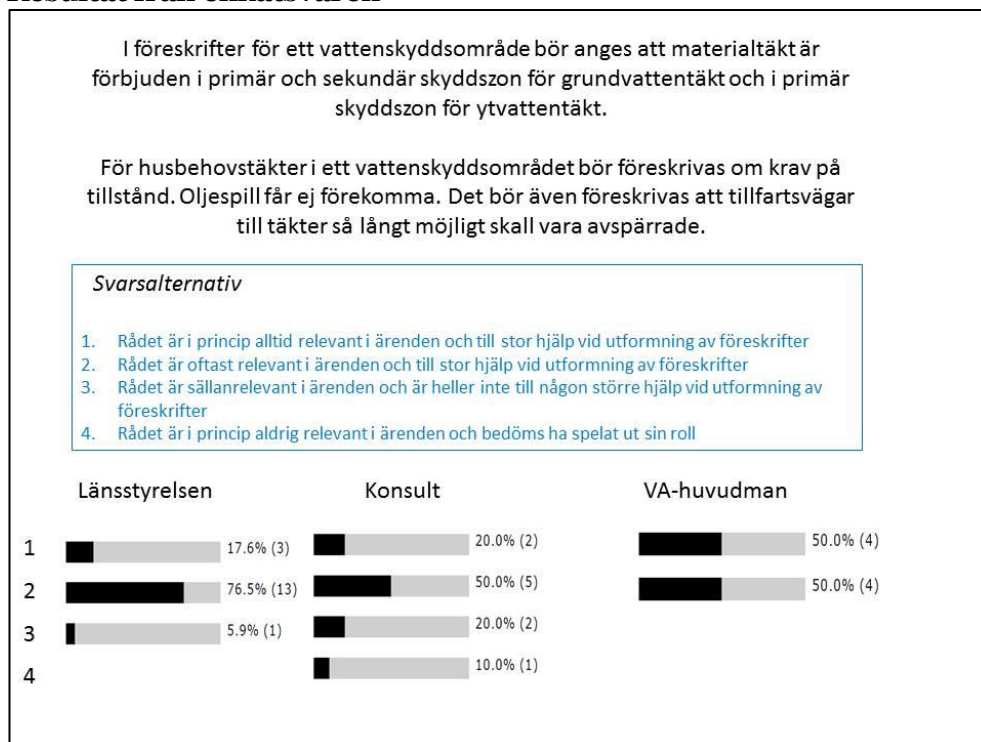
Förekomsten av vattenskyddsföreskrifter som reglerar täktverksamhet varierar i nyare beslut. I flera fall har man ansett att den ordinarie lagstiftningen och regleringen av denna verksamhet är tillräcklig.

De flesta täkter kräver tillstånd eller anmälan enligt 4 kap miljöprövningsförordningen. Husbehovstäcker avser en täkt där det utbrutna materialet används inom den egna fastigheten för dess eget behov, t.ex för skötseln av en jordbruks- eller skogsfastighet och inte sålts eller på annat sätt utnyttjats kommersiellt. Reglerna om husbehovstäkt finns i 4 kap 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen när det gäller torvtäkt med ett

verksamhetsområde större än 150 hektar. 4 kap 4 och 5 §§ samma förordning gäller när det gäller täkt för markinnehavarens behov av naturgrus, berg, om totalt uttagen mängd är mer än 10 000 ton och torv om verksamhetsområdet är större än fem hektar eller mer än 50 000 kubikmeter torv.

När det gäller husbehovstäkter som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt, men som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön ska anmälas till tillsynsmyndigheten för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken.

Resultat från enkätsvaren



Figur 11 Majoriteten av svarande anser att rådet är till hjälp vid utformning av vattenskyddsföreskrifter, men totalt fyra svaranden har bedömt att rådet sällan eller aldrig är till stöd i arbetet.

Slutsats

Trots förändrade bestämmelser i miljöbalken om regler för materialtäkter i händelse av konflikter mellan material- och vattenförsörjningsintresset (9 kap 6 f § pkt 1-3 MB) bedöms rådet fortfarande vara tillämpligt i vissa fall för skyddet av grundvattenresurser. Det behövs dock förtydligas att rådet i första hand är tillämpligt till skydd för grundvattenresurser och då genom inrättande av särskilda förbudszoner. Behovet och nyttan av separata tillståndsprövningar enligt vattenskyddsföreskrifter kan ifrågasättas eftersom materialtäkter redan utgör en tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalkens bestämmelser.

Punkt 10 Schaktningsarbeten

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att schaktningsarbete, t.ex. i samband med vägbyggen eller annat byggande, och muddring inte får utföras utan tillstånd.

För pålning, spontning och underjordsarbete bör föreskrivas om krav på tillstånd i primär och sekundär skyddszon för en grundvattentäkt och i primär skyddszon för en ytvattentäkt.

Bakgrund och syfte

Syftet med rådet är att motverka störningar i vattenkvalitén samt att motverka förändrad tillgång till vatten i form av ändrade sprickbilder i berggrunden och ändrade tryckförhållanden i olika grundvattenförande marklager genom avgrävning av skyddande markskikt¹⁶. Rådet fick en utvidgad betydelse att också omfatta ytvattentäkter när Naturvårdsverket publicerade de allmänna råden 2003.

Annan lagstiftning

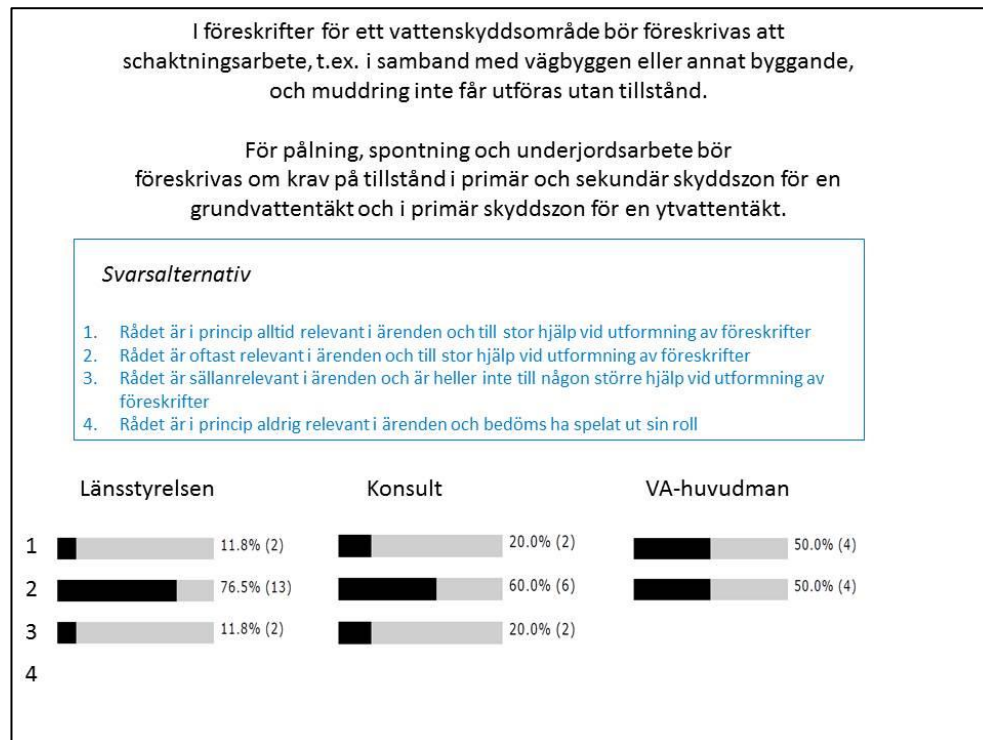
- 11 kap miljöbalken (1998:808) vad avser muddring samt övriga åtgärder i vattenområde

Praktisk tillämpning

Föreskrifter är vanligt förekommande. Den efterföljande prövningen förefaller fokusera på beredskapshandling samt risk för läckage av arbetfordon under byggen som pågår under lång tid. Krav i den efterföljande tillståndsprövningen är ofta kopplade till uppställningsplatser av maskiner, krav på att hålla saneringsutrustning och att ha rutiner att hantera förorenade massor efter olycka.

¹⁶ NV AR 90:15 om grundvattentäkter sid 25

Resultat från enkätsvaren



Figur 12 Rådet bedöms av de flesta svarande att vara till hjälp i de flesta fall av föreskriftsarbete. Totalt fyra av de svarande anser dock inte att rådet är till någon större hjälp i arbetet.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer mot bakgrund av både förändrad lagstiftning och teknikutveckling inom området att rådet bör omarbetas och att rådets syfte bör förtydligas.

Muddring t.ex. är en vattenverksamhet som styrs av bestämmelser i 11 kapitlet och någon dubbelreglering är knappast vare sig nödvändig eller önskvärd. Att ett vattenskyddsområde inrättas utgör dock en viktig prövningsförutsättning så att erforderlig hänsyn kan tas till vattentäkten.

Underjordsarbeten såsom borrhning, pålning och spontning kan vara riskfyllt inom vattenskyddsområden för grundvattentäkter. Tryck- och sprickbilder kan förändras i marken som får konsekvenser för vattentäkten även på stort avstånd från uttagpunkten. Det förefaller inte som att det är denna typ av frågeställningar som primärt hanteras i den efterföljande ärendehanteringens på kommunen. Relevansen av restriktioner för underjordsarbeten på land inom vattenskyddsområden för en ytvattentäkt kan dock ifrågasättas.

Punkt 11 Energianläggningar

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon för grundvattentäkt är anläggningar för lagring av och utvinning av värmeenergi ur berg, mark och vatten, uttag av vatten från berg och jord, samt även andra typer av borrhningar som kan påverka vattentillgång/kvalitet, förbjudna och att i sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt krävs tillstånd för sådana anläggningar.

Bakgrund och syfte

Syftet med rådet är att motverka en försämrad vattenkvalitet samt en förändrad tillgång till vatten i form av ändrade sprickbilder i berggrunden och ändrade tryckförhållanden i olika grundvattenförande marklager.

Energianläggningar finns omnämnt i vägledningsmaterial för första gången i Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäkter. Då framhölls vikten av att undvika system med köldbärarvätska som kunde läcka ut i grundvattnet. Dessutom diskuterades riskerna med värmelagring eftersom detta kunde leda till uppvärmning av grundvattnet lokalt. Däremot finns en särskild kommentar om att öppna system, där grundvatten pumpas upp för att värmeväxlas inte omfattas av bestämmelserna. Det fanns också s.k. normalföreskrifter kopplade till dessa råd och där tas energianläggningar och värmelagring upp särskilt. Begreppet utvidgas till att också omfatta anläggningar inom primär skyddszon för ytvattentäkter i Naturvårdsverkets råd 2003:16.

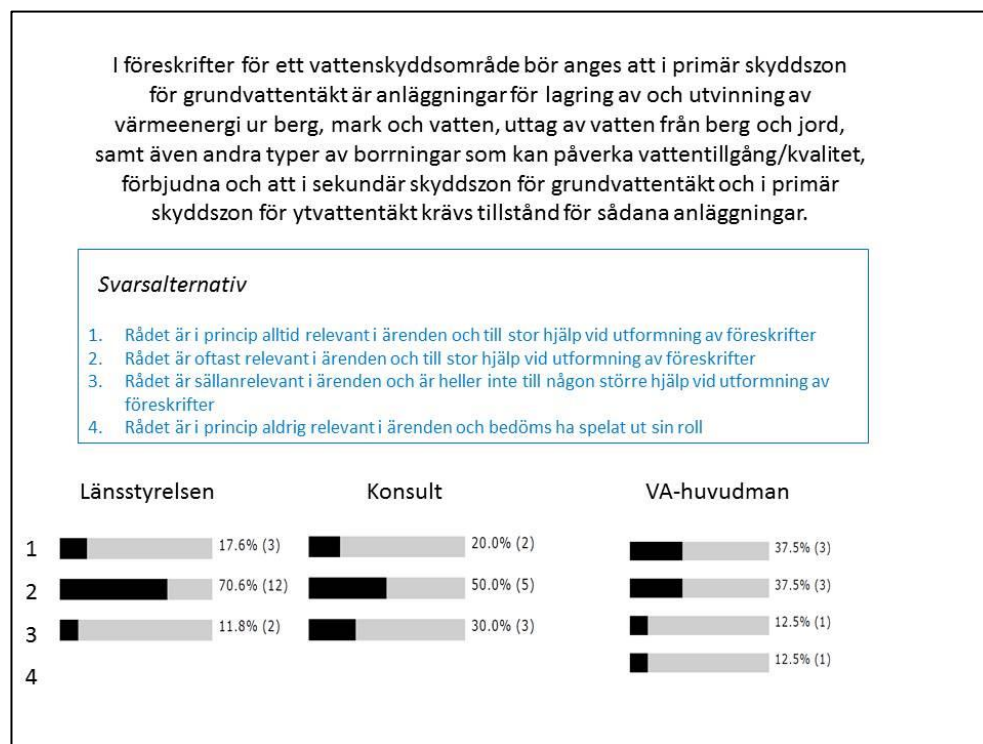
Annan lagstiftning

- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Miljöprövningsförordningen (2013:251)

Praktisk tillämpning

Föreskrifter som reglerar tillkomst av energianläggningar är vanligt förekommande inom vattenskyddsområde för grundvattentäkter, dock inte för ytvattentäkter annat än i undantagsfall. Oftast handlar det om att begränsa tillkomsten av antalet anläggningar inom områden där summan av ett stort antal anläggningar sammantaget kan få en negativ effekt på vattentäkten. I de fall som tillstånd krävs enligt föreskrifterna förefaller det som att myndigheterna helt enkelt hanterar verksamheten på samma sätt utom som inom vattenskyddsområde. Anläggande av energibrunnar är en teknik som utvecklats mycket under den senaste 20-årsperioden med avseende på anläggningsteknik av brunn, vilka köldbärarvätskor som används och automatiserade skyddsåtgärder mot läckage vid brott på köldbärarslangen.

Resultat från enkätsvaren



Figur 13 Även detta råd anser majoriteten av de svarande vara till hjälp och stöd vid utformning av vattenskyddsföreskrifter. Det kan dock noteras att totalt 7 svarande anser att rådet antingen sällan är relevant eller helt har spelat ut sin roll.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer mot bakgrund av både förändrad lagstiftning och teknikutveckling inom området att rådet bör nyanseras och omarbetas. Riskbilden varierar beroende på geologi, typ av anläggning samt beroende på vilket arbete som genomförs. Det kan vara högst relevant med förbudszoner för energibrunnar inom primär skyddszon för vissa grundvattentäkter. Anläggandet kan ändra både tryckförhållanden och sprickbilder vilket kan få konsekvenser för vattentäkten. Det kan också finnas områden där man vill begränsa tillkomsten av antalet anläggningar då ett stort antal anläggningar sammantaget kan utgöra en oacceptabel risk för vattentäkten inte minst med tanke på att de många borrhålen i sig utgör en snabb spridningsväg mellan yta och grundvattenmagasin. Behovet och nyttan av separata tillståndsprövningar enligt vattenskyddsföreskrifter kan dock ifrågasättas då denna typ av anläggningar redan är reglerade enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt miljöprövningsförordningen avseende större anläggningar. Havs- och vattenmyndigheten vill här poängtera att det är lämpligt att kommunernas miljömyndigheter innehar en restriktiv hållning till öppna system där vatten pumpas upp, värmeväxlas för att sedan pumpas tillbaka ner i marken inom vattenskyddsområden för grundvattentäkter även om inget särskilt anförts om detta i vattenskyddsföreskrifterna.

Punkten 12 Transport av farligt gods

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon transport av farligt gods får ske endast på anvisade transportleder

Bakgrund och syfte

Att trafik på det allmänna vägnätet kan vara förknippad med risker för vattentäkten tas upp redan i ”Meddelande från Kungliga väg- och vattenbyggnadsstyrelsen om vattenskydd NR 14 1964”. I Naturvårdsverkets AR 90:15 sidan 26 står det vidare att transport av farligt gods om möjligt bör förbjudas inom primär skyddszon. Om detta inte är möjligt bör vägen förses med täta diken och kantsten. Texten flyttades därefter, något omarbetad, in i Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 och då vidgades per automatik betydelsen till att även omfatta ytvattentäcker.

Annan lagstiftning

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods
Förordningen (2006:311) om transport av farligt gods
Trafikförordningen (1998:1276) gäller lokala trafikföreskrifter
Bestämmelser om transport av farligt gods på väg (ADR) och järnväg (RID)

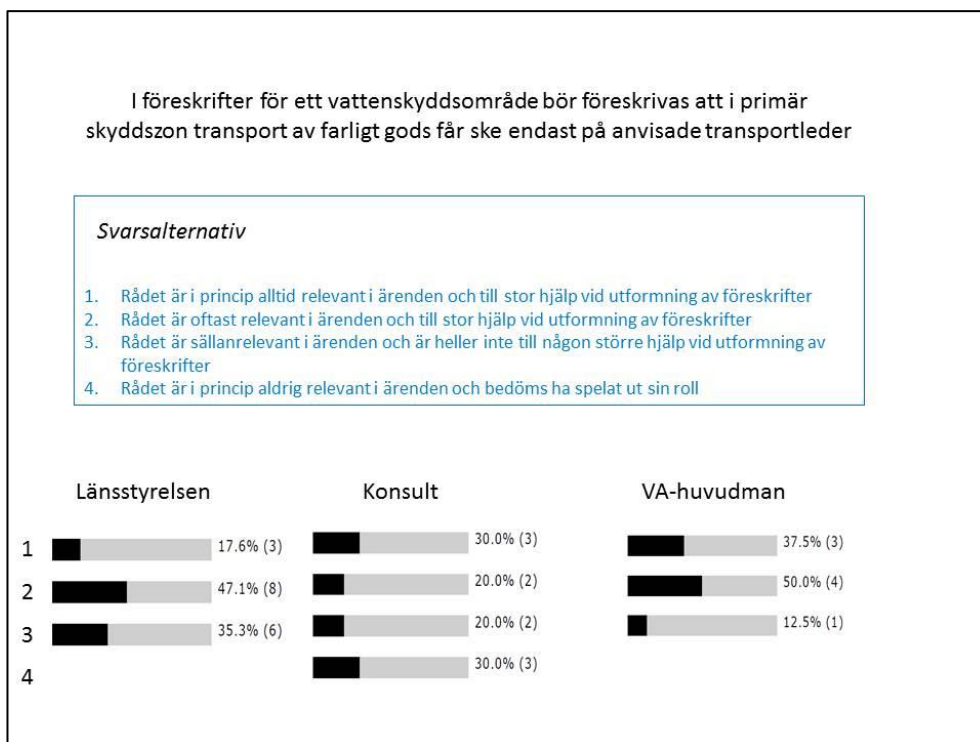
Förkortningen ADR står för Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (franska), eller European Agreement Concerning the International.

SKL (Sveriges kommuner och landsting) har tagit fram publikationen ”Transporter av farligt gods - handbok för kommunernas planering” i syfte att underlätta för kommunerna i planeringen för just transporter av farligt gods i den fysiska planeringen.

Praktisk tillämpning

Föreskrifter förekommer i beslut om vattenskyddsområden. Det är dock högst tveksamt om denna typ av föreskrifter har någon praktiskt betydelse.

Resultat från enkätsvaren



Figur 14 Svaren från enkäten varierar. Drygt hälften anser att rådet är till hjälp medan knappt hälften ställer sig tveksamma till rådets relevans.

Slutsats

Enligt Trafikanalys (trafa.se) undersökningar så uppgick allt gods som transporterades inom Sverige med tunga lastbilar under 2010 till cirka 320 miljoner ton. Av detta uppsluttas ca 10-11 miljoner ton utgöras av farligt gods dvs drygt 3 %. Av dessa farligt godstransporter utgörs ca 75 procent av petroleumprodukter (brandfarliga vätskor).

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det knappast kan ifrågasättas att större utsläpp till följd av en olycka med transport av farligt gods kan innebära katastrofala följder för vissa sårbara vattentäkter. Frågan som är viktig att ställa sig i detta sammanhang är om risken på ett betydande sätt kan minskas genom införande av begränsningar av sådan trafik i beslut om vattenskyddsföreskrifter. Havs- och vattenmyndigheten är av uppfattningen att vattenskyddsföreskrifter är ett ineffektivt sätt att införa begränsningar på det allmänna vägnätet eftersom

- det är svårt att nå ut med information om begränsningarna till transportörer som kör igenom området och det är därmed mycket svårt att få någon efterlevnad av bestämmelserna
- miljöinspektörer har vidare inte behörighet att ingripa mot trafikanter utan det är polisen som är tillsynsmyndighet över trafiken. Polisen får i normalfallet inte tillfälle att yttra sig över förslag till vattenskyddsområden med föreskrifter

- det är heller inte alltid uppenbart bättre att styra om trafiken till andra, ibland mindre vägar utanför vattenskyddsområdet. Detta ställer i så fall stora krav på en bra konsekvensutredning.

Ytterligare en reflektion som möjligen kan göras är om det är just transporter av farligt gods som utgör störst fara för sårbara vattenresurser. Transporter av farligt gods utgör bara ca 3 % av den totala mängden tunga transporter som går på det allmänna vägnätet. Ytterst få olyckor med farligt gods har inträffat i Sverige. Under perioden 2006-2012 rapporterades det totalt 296 olyckor och tillbud där farligt gods varit inblandat enligt statistik från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Nästan nio av tio (87 procent) skedde på väg och en av tio (9 procent) på järnväg¹⁷.

En betydande risk kopplat till den tunga trafiken är de stora bränsletankarna som finns på alla lastbilar trots deras last. Bränsletanken på en vanlig lastbil innehåller ca 1,5 m³ diesel. Tanken är relativt sårbar pga sin placering och utformning och en olycka med en punkterad lastbilstank kan innebära ett stort spill. Diesel är svårreparerad och konsekvenserna för fr.a. grundvattentäcker kan blir mycket stora.

Mot bakgrund av svårigheten att överblicka alla konsekvenser som begränsningar på det allmänna vägnätet kan medföra och svårigheten att nå ut med information till transportörer så anser Havs- och vattenmyndigheten att rådet måste omarbetas och nyanseras. Begränsningar för transport av farligt gods kan ibland behöva fastställas på vissa vägavsnitt, men denna typ av föreskrifter är inte lämpligt att meddela som någon form av normalföreskrift. På särskilt sårbara partier utmed vissa vägsträckor kan dessutom vara motiverat att vidta säkerhetshöjande åtgärder för att skapa ett ökat rådrum för sanering i händelse av olycka. Risker för olycka kan aldrig helt elimineras med annat än att vägen flyttas.

¹⁷ Trafikverkets publikation Säkra transporter av farligt gods, TV17642, dokument 100692

Punkten 13 Miljöfarlig verksamhet

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon sådan miljöfarlig verksamhet som innebär risk för förorening av yt- eller grundvatten inte får etableras. I sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för ny anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

Bakgrund och syfte

I Naturvårdsverkets allmänna råd 90:15 om grundvattentäkter finns normföreskrifter för *industriell verksamhet* som har en liknande lydelse som rådet under punkten 13. Det ska dock betänkas att 90:15 endast gällde skydd av grundvattentäkter, vattenskyddsområden som arealmässigt var betydligt mindre än för ytvattentäkter.

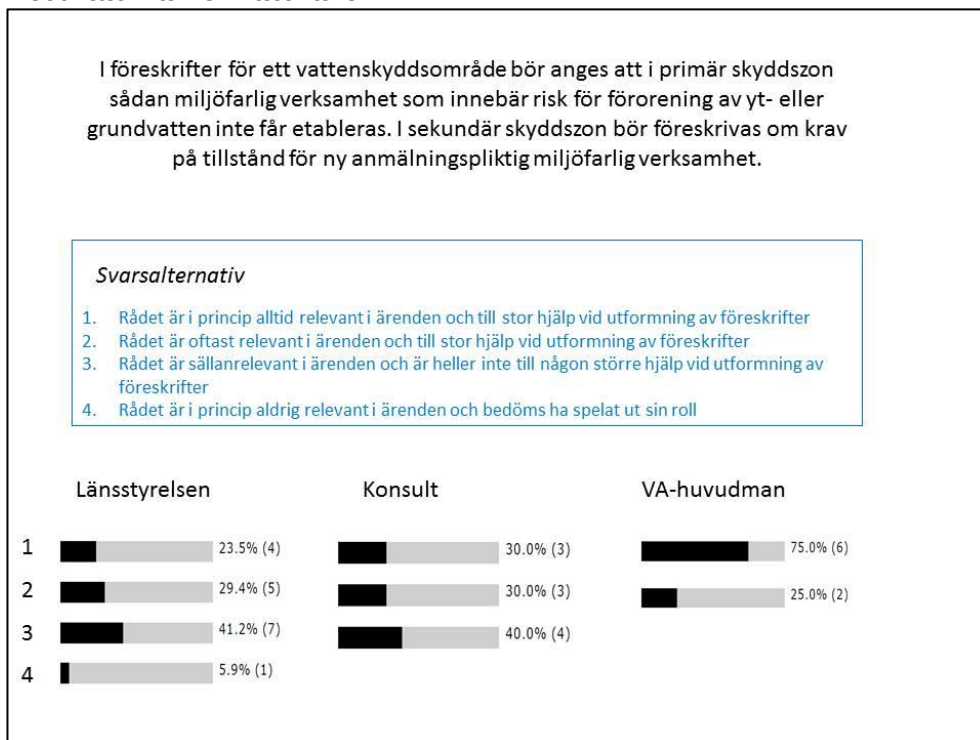
Praktisk tillämpning

Föreskrifter som reglerar tillkomst av miljöfarlig verksamhet förekommer i vattenskyddföreskrifter i varierande omfattning. Vissa länsstyrelser bedömer rådet som för allmänt hållet och otydligt för att det ska vara möjligt att tillämpa.

Annan lagstiftning

- Plan- och bygglagen
- Miljöbalken främst 9 kap
- Miljöprövningsförordningen

Resultat från enkätsvaren



Figur 15 Av enkätsvaren kan vissa nyanser urskiljas. Bland länsstyrelsehandläggarna, som i sammanhanget får anses ha mest kunskap av miljölagstiftningen generellt är tvekan stor till rådet. Även konsulterna är

tvksammas till rådet i hög utsträckning. Däremot är företrädare för VA-kollektivet mycket positiva till rådet.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att rådets nuvarande lydelse skapar en betydande osäkerhet för både verksamhetsutövare och myndighetshandläggare när det gäller bedömningen av vad som *innebär risk för förorening av grund och ytvatten*. Med nuvarande breda lydelse greppar rådet över majoriteten av miljöfarliga verksamheter trots annan reglering i lagstiftningen. Det finns också en risk för att det skapas olika måttstockar för samma verksamhet i samhället om begreppet risk inte definieras närmare och sätts i ett tydligare sammanhang kopplat till vattenförsörjningsintresset. Risken för dubbelregleringar är också uppenbar.

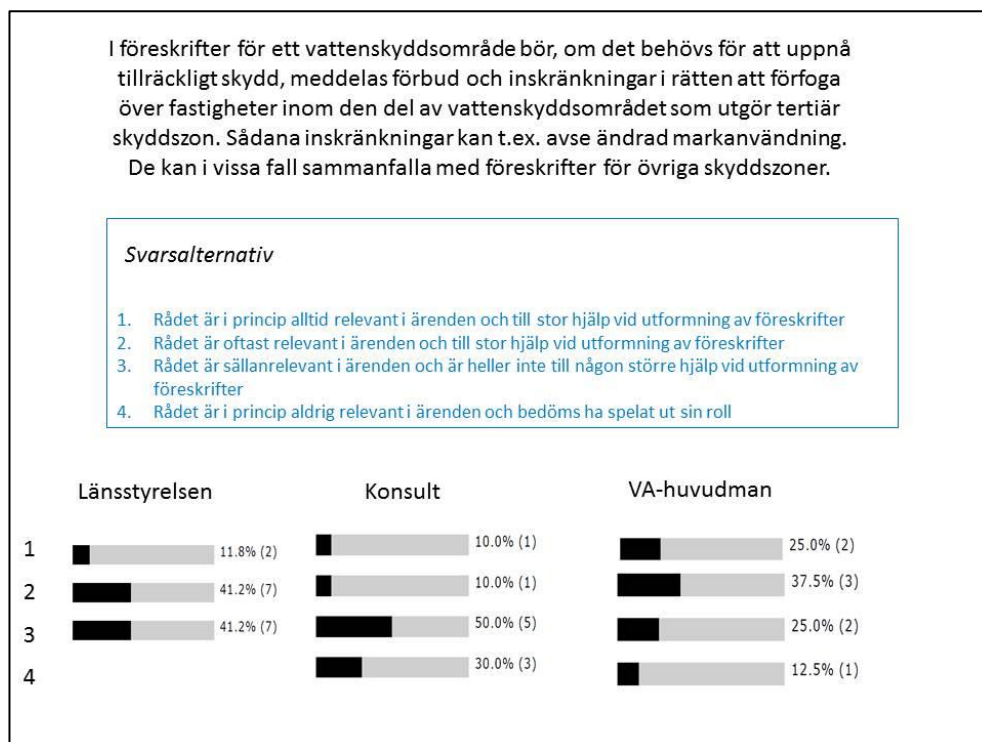
Eftersom vattenskyddsföreskrifter ska vara framåtsyftande så bör rådets första del tolkas som att riskfylld verksamhet inte bör släppas fram inom oexploaterade områden i närområdet till vattentäkten. Detta kan särskilt beaktas vid projektering av nya detaljplaner. Vad gäller kravet på tillståndsplikt för *nya* anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter så finns det tydliga fördelar både för miljömyndigheten och för verksamhetsutövaren att verksamheten prövas *före* en etablering. När endast anmälningsskyldighet föreligger kan en verksamhet etablera sig på platsen efter sex veckor, om inte tillsynsmyndigheten agerat innan dess med förbud eller föreläggande. Myndigheten är dock oförhindrad att även efter de sex veckorna ingripa med krav på åtgärder eller förbud. Detta är ett opraktiskt sätt att arbeta på både för verksamhetsutövaren och för myndigheten. Vid tillståndsplikt måste myndighetens tillstånd avvaktas och då undviks t.ex. onödiga investeringar för verksamhetens del. I sammanhanget bör det påpekas att många miljöfarliga verksamheter under senare år har ändrats från att vara tillståndspliktiga till att enbart vara anmälningsskyldiga enligt miljölagstiftningen. Ett tillståndsförfarande inom ett vattenskyddsområde säkerställer att VU inte investerar fast sig på en plats som långsiktigt är olämplig med tanke på verksamhetens inriktning. För att inte föreskrifter som baseras på detta allmänna råd ska uppfattas som otydliga så måste det emellertid tydligt framgå

- vilka verksamheter som omfattas av rådet med avseende på inriktning
- om det begränsas till nyetableringar eller har en bredare tillämpning
- vilken typ av prövning som ska göras enligt föreskriften
- hur kravet på tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter förhåller sig till rättskraften i tillstånd och rättigheter som meddelats enligt andra regler

Långsiktigt bör det nationella vägledningmaterialet i denna del omarbetas.

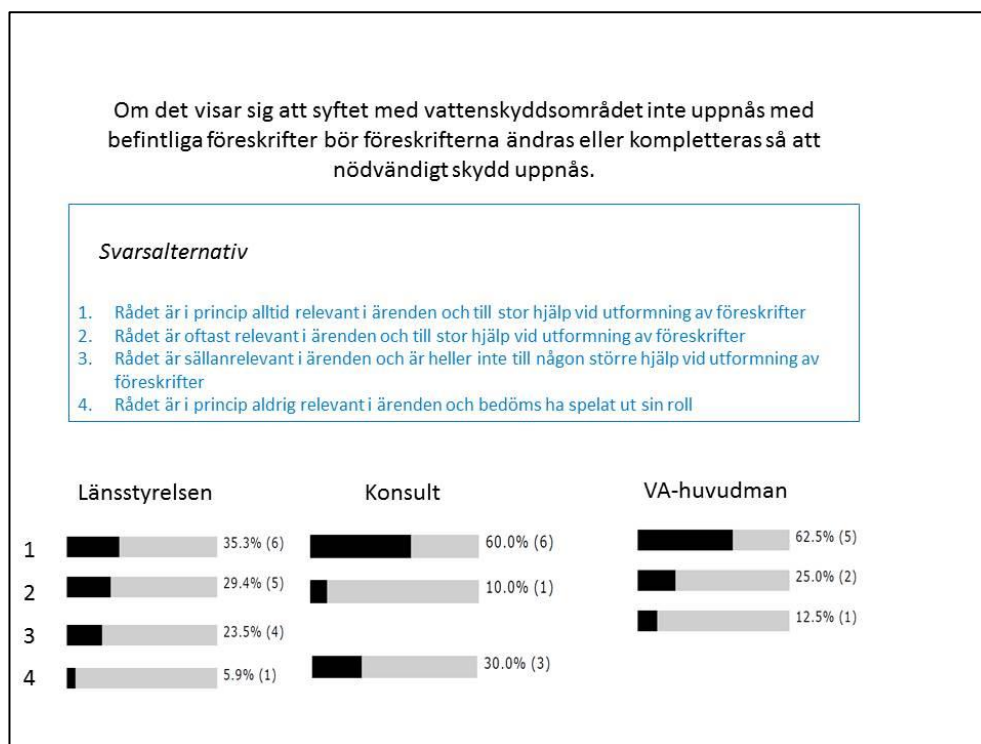
Punkterna 14 och 15 Omfattning och ändring av vattenskyddsföreskrifter

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, om det behövs för att uppnå tillräckligt skydd, meddelas förbud och inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom den del av vattenskyddsområdet som utgör tertiär skyddszon. Sådana inskränkningar kan t.ex. avse ändrad markanvändning. De kan i vissa fall sammanfalla med föreskrifter för övriga skyddszoner.



Figur 16 Rådet bedöms av majoriteten av svarande inte utgöra något särskilt stöd i arbetet. Det är också ovanligt med föreskrifter som reglerar ändrad markanvändning i beslut om vattenskyddsområden med föreskrifter.

Om det visar sig att syftet med vattenskyddsområdet inte uppnås med befintliga föreskrifter bör föreskrifterna ändras eller kompletteras så att nödvändigt skydd uppnås.



Figur 17 Av svaren kan noteras att samtliga företrädare ställer sig positiva till omarbetning av vattenskyddsföreskrifter om så behövs.

Slutsats

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att båda ovanstående råd fortfarande fyller en funktion och bör därför vara kvar. Samtidigt kan det konstateras att det förefaller svårt att åstadkomma ett arbetssätt som inkluderar regelbunden översyn, utvärdering och omarbetning av gamla beslut. I många fall har ingen ordnad översyn genomförts av beslut som är flera decennier gamla. Det kan därmed konstateras att rådet har svårt att få genomslag i det praktiska arbetet.

Råd om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen

Tolkning och kommentar till 7 kap 25 § miljöbalken

Vid bedömningen av hur långt en inskränkning i enskild rätt får gå för att syftet med ett vattenskyddsområde skall tillgodoses bör beaktas att det är vanligt att syftet kan uppnås endast genom höga skyddsnivåer och långt gående restriktioner.

Bestämmelsen i 7 kap 25 § miljöbalken är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen och är tänkt att ge ledning för den avvägning som ska göras mellan det allmänna intresset att åstadkomma områdesskydd och det enskilda intresset att använda en fastighet på ett sätt som kan motverka skyddssyftet Prop. 1997/98:45 I s. 320 f. och 1997/98:45 del II s.96-97. En bakgrund till bestämmelsen är regeln om egendomsskydd i 2 kap 15§ 1 st regeringsformen, 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. Strävan med lagstiftningen är att hitta en rimlig fördelning av kostnader och uppoffringar mellan det allmänna och fastighetsägaren för att ta tillvara de intressen som reglerna om områdesskydd grundar sig på. En inskränkning från det allmännas sida av enskilds rätt förutsätter alltså att det föreligger en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Vid den avvägning som ska göras är utgångspunkten att ingrepp som motiveras av att skydda våra vattentäkter är att betrakta som angelägna allmänna intressen. Vid avvägningen måste tas hänsyn till å ena sidan det aktuella miljöintressets tyngd och å andra sidan ekonomiska och ideella (exempelvis affektionsvärden) intressen på markägarsidan. Det måste här vara fråga om särskilt tungt vägande enskilda intressen. Markägarens intressen påverkas naturligtvis av möjligheten att kunna erhålla ersättning enligt 31 kap. MB för det eventuella intrånget (Prop.1997/98:45 I s. 546 f.). Det speciella med vattenskyddsföreskrifter är att det är möjligt att gå längre i de begränsningar som meddelas för en viss verksamhet med stöd av vattenskyddsföreskrifterna än vad som skulle anses vara skäligt i ett vanligt tillsynsföreläggande enligt 26 kap miljöbalken för samma verksamhet då begränsningarna ska skälighetsavvägas enligt 2 kap 7 § MB. Räckvidden i lagstiftningen motiveras med att samhällets intresse av att skydda vattenresurser som behövs för dricksvattenförsörjningen bedöms som mycket stort. Begränsningar som går långt utöver vad som skulle vara möjligt att kräva för samma verksamhet med stöd av de allmänna hänsynsreglerna ska dock som huvudregel ersättas. Eftersom en lokaliserings speciella förutsättningar kan motivera olika stränga

försiktighetsåtgärder på olika platser för samma verksamhet så är det inte enkelt att i förväg avgöra precis när gränsen passeras för vilka inskränkningar som verksamhetsutövaren får lov att tåla utan ersättning. Det är emellertid alltid viktigt att myndigheterna tänker igenom att områdets avgränsning, zonindelning samt föreskrifternas omfattning och utformning är rimliga och inte drabbar den enskilde hårdare än vad som är proportionerligt för det skydd som ska uppnås. Det allmänna rådet till 7:25 bör kompletteras och nyanseras något.

De allmänna rådens effekt på beredning av ärenden

Som tidigare nämnts är viktiga syften med den nationella vägledningen att säkerställa en enhetlig lagtillämpning i landet samt att underlätta den praktiska ärendehantering för de operativa myndigheterna. En viktig del av utvärderingen är därför att försöka få en uppfattning om de allmänna råden utgör det stöd i arbetet som behövs. En annan viktig fråga är om ett vägledningsmaterial, som inte riktigt passar i det enskilda fallet, kan få motsatt effekt? Det vill säga

- Finns det återkommande risker som inte adresseras inom vattenskyddsområden eftersom de överskuggas av de risker som tas upp i de allmänna råden
- Fastställs det vattenskyddsföreskrifter som inte behövs i det enskilda fallet för att man inte vågar göra avsteg från de allmänna rådets rekommendationer
- Skapar vägledningmaterialet en *förlängd* handläggningstid eftersom vare sig miljökonsulterna eller myndigheterna vet hur de ska hantera råd som inte är relevanta i det enskilda fallet

Om svaret är ja på någon eller några av ovanstående frågeställningar så är det viktigt att vidta åtgärder för att motverka dessa effekter.

Finns det risker som ofta glöms bort?

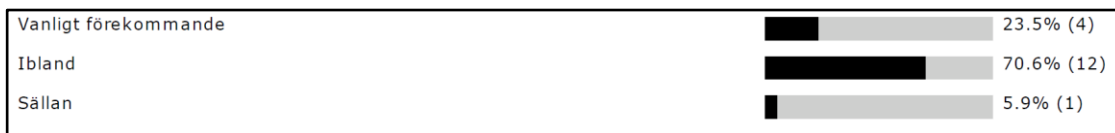
I enkäten ställdes frågan till alla grupperna om det finns risker för vattenförsörjningen som inte tas upp bland de allmänna råden. Följande risker togs upp bland de svarande som exempel på risker som man uppfattar som ”bortglömda”

- Dagvattensystem som utgör snabba spridningsvägar för både akuta och diffusa utsläpp
- Skogsbruksåtgärder exempelvis markberedning och dikning
- Mikrobiella risker till följd av strandbete och spridning av slam
- Trafik och uppställningsplatser för fordon

Generella risker som tas upp i råden men som inte förekommer inom området

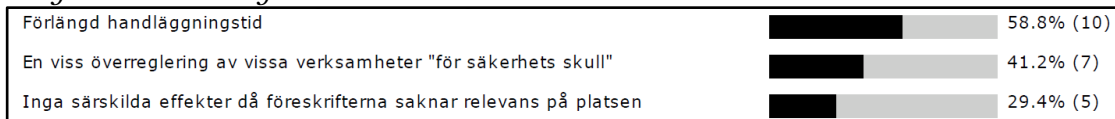
Vad händer i handläggningen av ett ärende när de nationella råden och resultatet från riskanalysen går i olika riktning? Som exempel kan nämnas om riskanalysen visar att viss markanvändning som råden menar ska särregleras inte utgör ett problem inom det tilltänkta vattenskyddsområdet. Föreskrifterna ska ju upprättas i ett flergenerationsperspektiv och också vara framåtsyftande. För att få en bild av hur detta ter sig i praktiken ställdes följande frågor till företrädarna för länsstyrelserna:

Upplever du att det förekommer att ansökningshandlingar innehåller föreskrifter som baseras på de allmänna råden 2003:16 men där föreskrifterna inte är relevanta i det enskilda fallet?



Figur 18 Av svaren framgår att majoriteten av handläggare bedömer att det ibland förekommer föreskrifter baserade på de allmänna råden som inte bedöms relevanta i det enskilda fallet.

Om du bedömer att det förekommer omotiverade föreskrifter i ärenden till följd av punkterna i de allmänna råden, vad är i så fall effekten av detta enligt din bedömning?



Figur 19 Konsekvensen av att det förekommer föreskrifter i handlingar som inte bedöms passa in i det enskilda fallet resulterar för det mesta i en förlängd handläggningstid, men ibland i en viss överreglering av verksamheter.

Länsstyrelsehandläggarna förefaller ha olika inställning till tillämpningen av de allmänna råden. Vissa handläggare anser att avsteg från de allmänna rådens rekommendationer med avseende på markanvändning som bör regleras samt restriktionsnivåer ska motiveras i beslutsunderlaget och prövas särskilt under handläggningen. Andra handläggare fokuserar mer på att det finns en koppling mellan föreskrifter och pågående markanvändning inom området samt slutsatserna från riskanalyser i beslutsunderlaget. Det finns inget absolut rättvisande svar på vilken hållning som är rimlig.

Till konsulterna som utarbetar beslutsunderlaget ställdes snarlika frågor *Upplever du en svårighet att förhålla dig till punkterna i de allmänna råden 2003:16 i de fall sådana risker och sådan markanvändning som tas upp bland råden inte förekommer inom det föreslagna vattenskyddsområdet? Hur hanterar ni i så fall detta rent praktiskt vid utformning av föreskrifter för området?* Av svaren framgår att eftersom vattenskyddsarbetet ska vara framåtsyftande så regleras ofta markanvändningen ändå eftersom markanvändning kan ändras över tid.

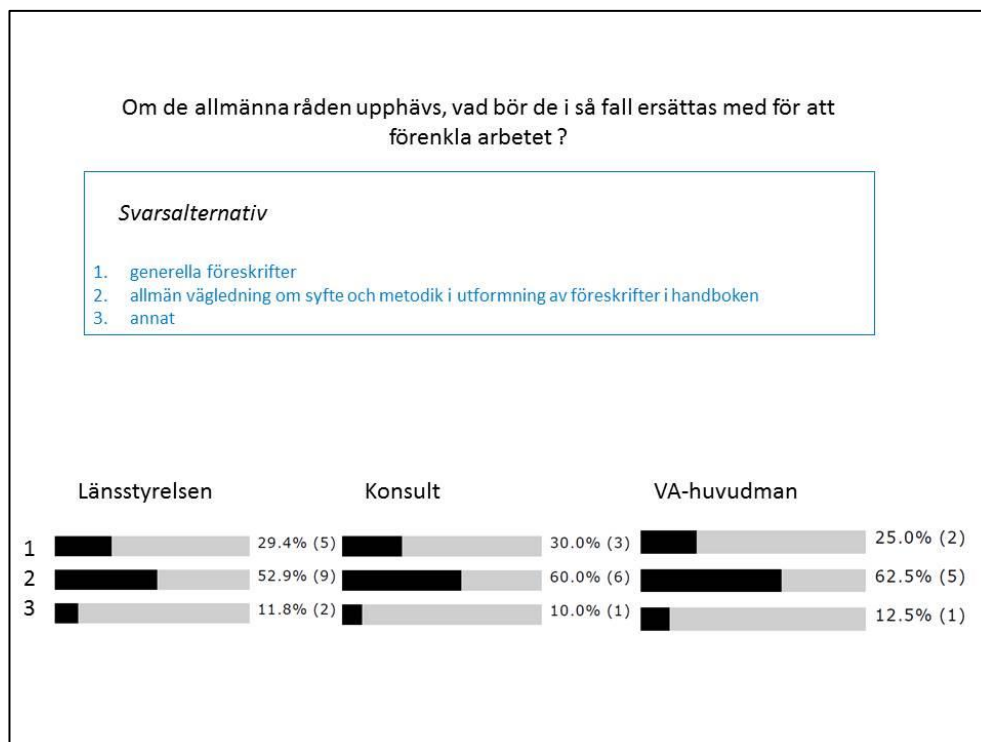
Enkätsvaren visar att vissa föreskrifter tillämpas "för säkerhets skull" och har inte egentligen bedömts som nödvändiga till följd av anvisningar i de allmänna råden. Sannolikt rör det sig om sådana föreskrifter som har en så liten påverkan på sakägarkretsen att den fastställande myndigheten inte är tvingad att göra en reell intresseprövning mellan nyttan för vattenskyddet och inskränkningen för den enskilde. Av svaren kan heller inte uteslutas att de allmänna råden i sig bidrar till en förlängd handläggningstid hos myndigheterna då företrädarna för de olika grupperna har olika syn på hur rekommendationerna ska tolkas. I sammanhanget bör tilläggas att handläggningstiden för att inrätta ett vattenskyddsområde redan idag ofta uppgår till flera år. Detta pekar på att Havs- och vattenmyndigheten behöver arbeta mer med vägledning i metodik att utarbeta och inrätta vattenskyddsföreskrifter.

Vad händer om de allmänna råden upphävs?

De olika tillfrågade aktörerna fick svara på vad de tror händer med vattenskyddsarbetet om de allmänna råden upphävs.

Majoriteten av de tillfrågade i alla grupperna anser att ett upphävande av de allmänna råden kraftigt skulle försvåra föreskriftsarbetet. I något fall uttryckte sig någon drastiskt och menade att det skulle innebära en katastrof för arbetet med att inrätta vattenskyddsområden. Andra uttryckte farhågor om att det skulle innebära att man kopierar skrivningar från redan fastställda beslut och besluten därmed i allt mindre utsträckning skulle anpassas till lokala förhållanden. Någon svarade att det förmodligen inte skulle betyda så mycket på kort sikt då man kommer att använda de upphävda råden ändå. På lång sikt kommer det nog att innebära att rättstillämpningen glider isär i landet.

På frågan vad de allmänna råden i så fall skulle kunna ersättas av svarar en majoritet av alla svarande i alla grupper att de helst vill ha allmän vägledning om syfte och metodik i utformning av föreskrifter.

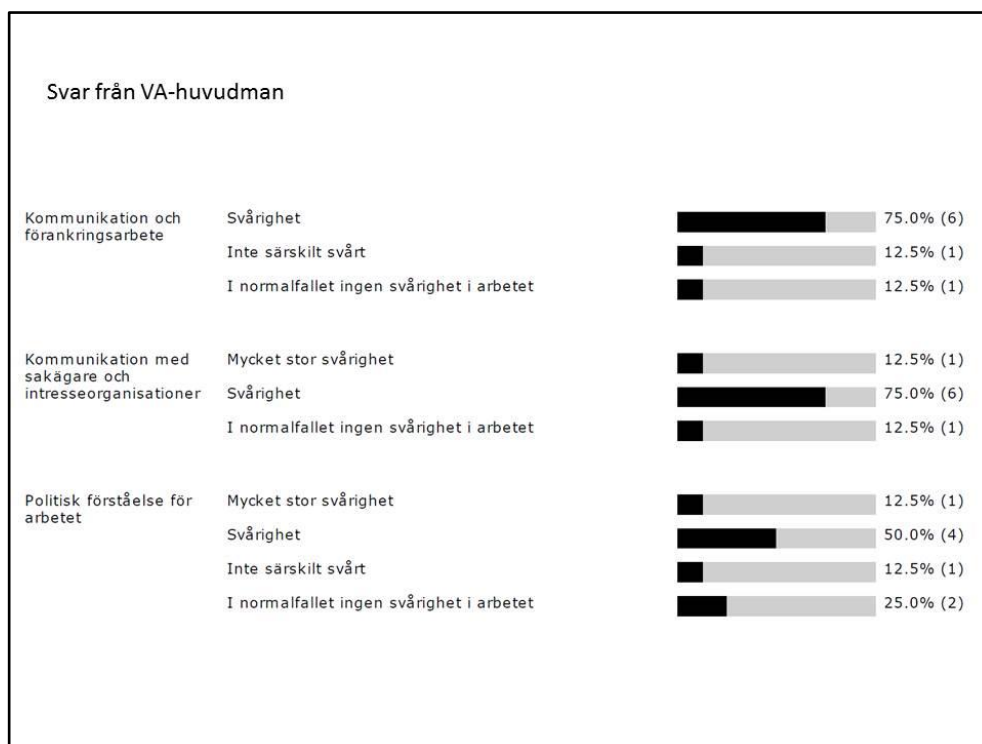


Figur 20 Det förefaller råda samsyn bland berörda aktörer i att ytterligare vägledning i metodik att utforma vattenskyddsföreskrifter behövs tas fram. Sådan vägledning kan också tas fram som komplement till råden.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det är viktigt att vidareutveckla vägledningen inom området så att de olika aktörerna känner att de har stöttning i vattenskyddsprocessens olika delar, i synnerhet de delar som inbegriper värdering av risker samt utformning av föreskrifter. Att upphäva de allmänna råden före dess att det finns en nytt, väl fungerande vägledningmaterial på plats kan få stora negativa konsekvenser för vattenskyddsarbetet.

Svårigheter i arbetet

De olika målgrupperna upplever olika svårigheter i vattenskyddsarbetet. Huvudmannen för vattentäkten upplever gruppen inga större svårigheter med det praktiska arbetet att upprätta beslutsunderlag med därtill hörande moment såsom upphandling av expertstöd etc. Däremot bedöms det som svårt eller t.o.m mycket svårt att få förståelse för behovet av ett effektivt vattenskyddsarbete både från lokala politiker och från markägare.



Figur 21 visar svaren från VA-huvudmannen över vilka delmoment i vattenskyddsprocessen som de upplever som särskilt svåra.

Bland miljökonsulterna upplevs däremot värdering av risker samt utformning av föreskrifter som de enskilt största svårigheterna. Flera av konsulterna trycker på vikten av att ha ett tydligt nationellt vägledningsmaterial som anger vilken markanvändning som bedöms som särskilt riskfylld inom vattenskyddsområden. Flera av konsulterna, dock inte majoriteten, skulle gärna se generella föreskrifter om vad som bör regleras inom ett vattenskyddsområde då man upplever att det ofta i processerna blir en form av kohandel mellan intressegrupper där bevarandet av vattnet kommer till korta.

Bland länsstyrelsehandläggarna lyfts svårigheter att hantera och värdera ofullständiga och bristfälliga ansökningshandlingar som den enskilt största svårigheten tillsammans med svårigheten att göra rimliga intresseavvägningar mellan motstående intressen.

Att grupperna upplever olika svårigheter kopplade till processen är i sig inte särskilt förvånande eftersom parterna intar olika roller och har olika ansvar i arbetet.

Ersättningsmål

Vattenskyddsföreskrifter kan under vissa omständigheter vara ersättningsgrundande enligt 31 kap 4 § pkt 5 miljöbalken (MB). Det är mark- och miljödomstolen som dömer i ersättningsmål. Mark- och miljödomstolen har i sina mål att avgöra om restriktionsnivån på vattenskyddsföreskrifterna går längre än vad som är rimligt att kräva enligt principerna för allmän aktsamhet enligt miljöbalken *och* om detta leder till att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras på en viss plats. Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska domstolen också fastställa lämplig nivå på ersättningsbelopp. Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 har haft en viss vägledande betydelse för vad som ska bedömas vara allmän aktsamhet i vissa ersättningsmål¹⁸. Allmän aktsamhet bedöms vara den nivå till vilken markägaren måste acceptera inskränkningar utan att ersättningar utgår. Det finns dock en rad andra faktorer som också har betydelse för denna bedömning.

I kommunikationen med mark- och miljödomstolarna så framgår att vare sig Nacka, Umeå eller Östersund haft något ersättningsmål som handlat om intrång till följd av fastställda vattenskyddsföreskrifter under den senaste 10-årsperioden. Svea hovrätt uppskattar att de haft högst 3 mål som rör ersättningsanspråk till följd av begränsningar i vattenskyddsföreskrifter under samma 10-årsperiod och dessa har alla rört rätten att få sprida bekämpningsmedel.

Domstolen i Vänersborg redovisar följande statistik

År	Inkomna mål	Kommentar
2006	1	
2007	3	
2013	3	
2014	3	Statistiken togs fram under våren

De flesta av målen som hanterats i Vänersborg rör begränsningar i rätten att sprida bekämpningsmedel. Uppskattningsvis avgörs hälften i sak medan hälften går till förlikning.

¹⁸ Dom avgiven av Mark- och miljödomstolen från den 3 maj 2007, mål M 1690-06

Marks- och miljödomstolen i Växjö redovisar följande statistik

År	Inkomna mål	Kommentar
2003	0	
2004	0	
2005	1	Miljödomstolen ogillade käromålet (mål M 918-05). Miljööverdomstolen fastställde miljödomstolens domslut (mål M 9434-06). HD meddelade inte prövningstillstånd.
2006	0	
2007	8	Samtliga mål avskrevs sedan kändena återkallat sin talan.
2008	0	
2009	22	Samtliga mål avskrevs sedan kändena återkallat sin talan.
2010	3	Samtliga mål avskrevs sedan kändena återkallat sin talan.
2011	0	
2012	2	Båda målen avskrevs sedan kändena återkallat sin talan.
2013	0	
2014	0	

Endast Växjö och Vänersborgs domstolar har valt att besvara frågorna om de allmänna rådets betydelse i ersättningsmål. I svaren från Vänersborg anges att råden *möjligen* kan ge en viss vägledning i var nivån för allmän aktsamhet ligger medan Växjö domstol inte anser att råden är av någon större betydelse när det kommer till att avgöra rätten till ersättning för en fastighetsägare. Inga av domstolarna har velat uttala någon tydlig uppfattning om de allmänna rådets aktualitet, men Östersunds tingsrätt framhåller att välgrundade allmänna råd generellt sett är viktiga i domstolarnas arbete och bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Juridiska ombud inom området framhåller dock att de allmänna råden utgör en viktig processförutsättning i ovanstående mål.

Sammanfattningsvis förefaller inte de allmänna råden ha någon avgörande betydelse i handläggningen av ersättningsmål enligt miljöbalkens bestämmelser i 31 kapitlet.

Sammanfattning och slutsatser

Havs- och vattenmyndigheten har till uppgift att förvalta och vidareutveckla Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden. Denna analys är ett försök att utvärdera huruvida råden utgör ett bra stöd i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter och om råden kan tillämpas utan att man hamnar i konflikt med annan miljölagstiftning som tillkommit sedan de publicerades år 2003.

De allmänna utgångspunkter som råden ger uttryck för avseende ett vattenskyddsområdes avgränsning och zonindelning är fortfarande fullt rimliga ur ett strikt naturvetenskapligt perspektiv och bygger på vattnets rörelse i landskapet. Eftersom en stor del av den svenska dricksvattenförsörjningen baseras på stora ytvattentäkter är en konsekvens att dessa vattenskyddsområden får en stor geografisk utbredning och därmed berör många aktörer. Detta innebär utan tvekan en betydande ansträngning i form av tillkommande ärendehantering för verksamhetsutövare och myndigheter till följd av föreskrifterna. I många fall uppstår också ett relativt omfattande samordningsarbete mellan fr.a. de myndigheter som har till uppgift att tolka och tillämpa föreskrifterna. Eftersom lagstiftningen lämnar en stor frihet till den föreskrivande myndigheten att fastställa individuella vattenskyddsföreskrifter med utgångspunkt i täktens förutsättningar och behov innebär det att beslut om vattenskyddsområden kan se mycket olika ut. Därmed finns också vissa begränsningar i hur detaljerad och tydlig den centrala vägledningen kan vara om det samtidigt ska finnas ett utrymme för lokala anpassningar och variationer baserade på vattentäktens behov och förutsättningar. Det finns därmed också en begränsning i hur mycket varje process kan rationaliseras.

Att ett område utpekats som vattenskyddsområde innebär en tydlig planerings- och prövningsförutsättning på en viss plats. Havs- och vattenmyndighetens utgångspunkt i vägledningsarbetet är att optimera de olika nyttor som inrättandet av ett vattenskyddsområde kan innebära i form av stöd i den fysiska planeringen, i beredskapshandlingen, i enskilda prövningsprocesser inom miljöbalkens område samt behovet av lokalt anpassade restriktioner i form av vattenskyddsföreskrifter. I takt med att miljölagstiftningen har utvecklats och utökats till att omfatta allt fler verksamheter har behovet av lokala regelverk med krav på efterföljande lokala tillståndsprövningar avtagit. Däremot har behovet av att tydliggöra en lokaliserings särskilda förutsättningar och känslighet tilltagit så att hänsyn kan tas inom ramen för planeringsprocesser enligt plan- och bygglagen eller i det ordinarie tillsyns- och prövningsarbetet enligt miljöbalken.

Att utforma vattenskyddsföreskrifter upplevs av samtliga tillfrågade aktörer som det enskilt svåraste momentet i att inrätta ett vattenskyddsområde. Andra utmanande moment som lyfts fram är svårigheten att få förståelse för vattenskyddsarbetet från andra viktiga samhällsaktörer samt svårigheten att nå samsyn i värdering och hantering av risker. Ytterligare stöd och tydlighet från centralt håll efterfrågas av samtliga aktörer. Ett beslut om att inrätta ett vattenskyddsområde kan fattas antingen av länsstyrelsen eller av kommunen på begäran från huvudmannen för vattentäkten. Det innebär att förslag till områdets utformning och vattenskyddsföreskrifter ska utvecklas av huvudmannen för vattentäkten. Huvudmannen för vattentäkten, oavsett om det rör sig om en kommunal förvaltning eller ett bolag, är inte en aktör med stor vana att syssla med utformning av lagstiftning. Att utforma vattenskyddsföreskrifter är att likställa med att inrätta en lokal/regional lagstiftning. Erfarenheten av att skriva föreskrifter är ibland även begränsad på länsstyrelserna liksom hos kommunen som också har en möjlighet att fatta beslut om inrättande av vattenskyddsområden. Just utformning av föreskrifter med de grundläggande kraven på förutsägbarhet, proportionalitet och tydlighet blir därmed ett känsligt moment i processen. Så länge utgångspunkten är att vattenskyddsföreskrifter ska vara lokalt anpassade och besluten ska fattas på lokal och regional nivå så kan inte denna svårighet fullt ut kompenseras med central vägledning, men stöttningen inom området bör givetvis förstärkas på olika sätt från Havs- och vattenmyndighetens sida.

I Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden finns 15 punkter som anger förslag till restriktionsnivåer för olika typer av markanvändning inom ett vattenskyddsområde. Råden är tydliga och har en föreskriftsliknande utformning. I utvärderingen av råden har HaV analyserat huruvida råden fokuserar på sådan markanvändning som i normalfallet är att betrakta som riskabel för vattentäkter samt om den efterföljande kommunala prövningen också tar upp de aspekter som ligger till grund för rådets utformning. HaV har därefter dragit vissa slutsatser avseende rådets aktualitet.

Några råd kan lämnas huvudsakligen oförändrade. Det gäller punkten 2 om vattentäktenszonens syfte och utformning samt punkterna 14 och 15 om allmänna utgångspunkter för vattenskyddsföreskrifternas omfattning samt behovet av att ständigt arbeta med utvärdering och omarbetning av vattenskyddsområdet och föreskrifterna.

Flera av råden tar upp markanvändning eller åtgärder som kan vara högst relevanta i vissa sammanhang och för vissa vattentäkter. Smärre omformuleringar samt en fördjupad vägledning bedöms kunna underlätta utformning av vattenskyddsföreskrifter såväl som det efterföljande arbetet med tillsyn och prövning. Det gäller

- Punkten 1 om inrättande av en vattentäktzon. Idag är rådet utformat så att inrättandet av en vattentäktzon uppfattas som ett påbud både för grundvattentäkter och för ytvattentäkter. För en grundvattentäkt är utformningen av en vattentäktzon relativt självklar. För en ytvattentäkt är frågan svårare eftersom en vattentäktzon innebär

utmärkning av en samhällsviktig och oskyddad infrastruktur i fält. Behovet av en utmärkning i syfte att undvika olycka måste i varje enskilt fall vägas mot risken med att märka ut viktiga anläggningsdelar utifrån sabotagerisk.

- Punkten 4 Växtnäringsämnen. För stora givor av kväve kan resultera i nitratproblem i vissa grundvattentäkter, särskilt i områden med lättgenomsläppliga jordar och stora djurbesättningar. Oförsiktig lagring och spridning av stallgödsel och slam kan innebära en mikrobiell belastning på både yt- och grundvattentäkter. Ytterligare vägledning behövs för att ge stöd åt provnings- och tillsynsmyndigheter så att de kan ställa relevanta och träffsäkra krav på verksamhetsutövare.
- Punkten 6 Avloppsvatten och infiltrationsanläggningar. Den risk som avloppsvatten kan innebära för en vattentäkt i form av spridning av sjukdomsframkallande patogener kan inte ifrågasättas. Det är dock tveksamt om tillståndsprövningar enligt vattenskyddsföreskrifter kan motverka den risken eftersom både stora allmänna avloppsreningsverk och små avloppsanläggningar redan utgör provnings- eller anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöbalken. Sådana verksamheters lokalisering inom ett vattenskyddsområde torde snarare utgöra en viktig provningsförutsättning i dessa provningar. Att använda vattenskyddsföreskrifter för att inrätta rena förbudszoner för vissa typer av anläggningar som lokalt bedöms som särskilt problematiska kan dock vara effektivt.
- Punkten 8 vägunderhåll tar upp åtgärder som saltning och belägningsarbeten. Åtgärderna regleras inte särskilt enligt annan miljölagstiftning och det kan därmed finnas fördelar med särreglering av vissa underhållsåtgärder inom vissa, särskilt riskutsatta vattentäkter. Inte minst kan detta behövas för att tydliggöra spelreglerna mellan väghållarens och VA-huvudmannens uppföljningsansvar för vissa typer av åtgärder som kan påverka vattentäkten.
- Punkten 9 Materialtäkt. I vissa regioner finns fortfarande en grundläggande motsättning mellan grus- och vattenförsörjningsintresset. Även om lagstiftaren på senare år i flera steg förändrat lagstiftningen så att vatten i normalfallet ska lämnas företräde i intresseavvägningar mellan material- och vattenförsörjningsintressena kan det finnas situationer där förbudszoner för materialbrytning kan behöva inrättas. Nyttan och värdet av separata tillståndsprövningar enligt vattenskyddsföreskrifter kan dock ifrågasättas eftersom det redan rör sig om provnings- eller anmälningspliktig verksamhet enligt miljöprovningförordningens bestämmelser eller kravet på samråd i 12 kap 6 § MB. Det faktum att en materialtäkt är lokaliserad inom ett vattenskyddsområde torde utgöra en viktig provningsförutsättning i den enskilda provningen enligt miljöbalken.
- Punkten 10, Schaktningsåtgärder. Här tas muddring, liksom schaktning och spontning upp som åtgärder som bör regleras särskilt. Muddring regleras av 11 kapitlet miljöbalken och utgör antingen en provningspliktig eller anmälningspliktig verksamhet. Påverkan på

vattenförsörjningsintresset bör kunna beaktas inom ramen för den processen. Begränsning av schaktning, pålning och spontning syftar till att inte öka sårbarheten hos en grundvattentäkt genom att ta bort viktiga delar av det skyddande marktäcknet eller genom att anlägga direkta kanaler mellan markytan och grundvattenmagasinet. Det kan dock konstateras att det inte främst är denna typ av frågeställningar som tas upp i den efterföljande hanteringen hos kommunen. Här behöver vägledningen förstärkas.

- Punkten 11 energianläggningar. Även denna punkt bör förtydligas avseende vilka vattentäkter som är särskilt riskutsatta, vilka risker som olika typer av anläggningar medför och vilka begränsningar som är möjliga och rimliga för att stärka skyddet för vattentäkten.
- Punkten 13 Miljöfarlig verksamhet. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att rådets nuvarande lydelse skapar en betydande osäkerhet för både verksamhetsutövare och myndighetshandläggare när det gäller bedömning en av vad som innebär *risk för förorening av grund och ytvatten*. Med nuvarande breda lydelse greppar rådet över majoriteten av miljöfarliga verksamheter trots annan reglering i lagstiftningen och det finns en risk för att det skapas olika måttstockar för samma verksamhet. Risken för dubbelregleringar är också uppenbar. Det finns emellertid en tydlig fördel med att införa en tillståndsplikt för nyetablering av vissa typer av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som *typiskt sett* kan innebära en *betydande* risk för utsläpp till vatten. På så sätt får miljökontoren ett visst rådrum att göra en mer grundläggande utredning än vad myndigheten skulle hunnit inom de sedvanliga 6-veckorna som myndigheten annars har på sig att agera på en anmälan. Det finns också klara fördelar för en verksamhetsutövare att miljökontoret gör en mer grundlig prövning av dennes etablering så att hon/han inte investerar fast sig på en plats som långsiktigt är olämplig med tanke på verksamhetens inriktning. För att inte föreskrifter som baseras på detta allmänna råd ska uppfattas som otydliga så måste det tydligt anges
 - vilka verksamheter som omfattas av rådet med avseende på inriktning och påverkan på vattenförsörjningsintresset
 - om bestämmelserna begränsas till nyetableringar eller har en bredare tillämpning
 - vilken typ av prövning som avses att göras enligt föreskriften
 - Hur kravet på tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter förhåller sig till rättskraften i tillstånd och rättigheter som meddelats enligt andra lagstiftningar

Långsiktigt bör det nationella vägledningsmaterialet i denna del omarbetas.

Några av råden tar upp markanvändning och risker där en reglering med hjälp av vattenskyddsföreskrifter bedöms ha tveksam nytta.

- Punkten 5 tar upp upplag av bark och timmer. Storskalig uppläggning av bark och timmer på terminaler utgör idag en tillståndsplikt

verksamhet där hänsyn till dricksvattenintresset kan beaktas i miljöbalksprövningen.

- Punkten 7 upplag av avfall och snö. Avfallslagstiftningen är idag mycket detaljerad och omfattande, Havs- och vattenmyndigheten bedömer att ytterligare reglering av upplag av avfall utifrån vattenskyddsföreskrifter har en tveksam nytta men innebär betydande risker för otydligheter och dubbelreglering. Att ett område utgör vattenskyddsområde torde vara en viktig förutsättning vid det sedvanliga arbetet med prövning och tillsyn enligt miljöbalken och övriga regelverk. Snö, i de fall det innebär ett logistiskt problem och måste mellanlagras på en särskild plats, utgör formellt sett ett avfall och bör därmed kunna regleras med stöd av avfallslagstiftningen.
- Punkten 12 Transport av farligt gods. Ca 3 % av den totala mängden gods som transporteras inom landet utgör så kallat farligt gods, vilket omfattas av särskilda regler. Den största mängden farligt gods utgörs av petroleumprodukter. Reglering av trafik på det allmänna vägnätet genom inskränkningar i vattenskyddsföreskrifter är förknippat med flera svårigheter,
 - Det är svårt att nå ut med information om begränsningarna till transportörer som kör igenom området
 - det är därmed mycket svårt att få någon efterlevnad av bestämmelserna
 - Miljöinspektörer har inte behörighet att ingripa mot trafikanter utan det är polisen som är tillsynsmyndighet över trafiken.
 - Det är inte alltid uppenbart bättre att styra om trafiken till andra, ibland mindre, vägar utanför vattenskyddsområdet.

Detta ställer i så fall stora krav på en bra konsekvensutredning. Mot bakgrund av svårigheten att överblicka alla konsekvenser som begränsningar på det allmänna vägnätet kan medföra så anser Havs- och vattenmyndigheten att det nationella vägledningmaterialet i denna del måste omarbetas. Begränsningar för transport av farligt gods kan ibland behöva fastställas på vissa vägavsnitt, men denna typ av föreskrifter är inte lämpligt att meddela som någon form av normalföreskrift. På särskilt sårbara partier utmed vissa vägsträckor kan dessutom ett bättre alternativ vara att verka för att säkerhetshöjande åtgärder vidtas för att minska konsekvenser av en olycka.

Råd som behöver övervägas särskilt

- Punkten 3 Petroleumprodukter. Vissa petroleumprodukter träffas av det generella regelverket i NFS 2003:24 om lagring av brandfarlig vara där särskilda förutsättningar avseende sekundära skydd och besiktningintervall av cisterner gäller inom vattenskyddsområde. Naturvårdsverket har för avsikt att upphäva NFS 2003:24 eftersom dessa delvis överlappar MSBs säkerhetsföreskrifter MSBFS 2011:8. HaV deltar i arbetet och beroende på utfallet i denna process kommer Havs- och vattenmyndigheten att ta upp frågan till förnyad bedömning hur risker med petroleumprodukter bäst kan hanteras inom vattenskyddsområden.

- Punkten 4 Kemiska bekämpningsmedel. Vad gäller kemiska bekämpningsmedel utreder för närvarande Dricksvattenutredningen (L2013:02) förutsättningar för en utfasning av den generella tillståndsplikten som idag finns i föreskrifter från Naturvårdsverket. Sverige implementerar också EU-direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel vilket innebär en total översyn av hela det nationella regelverket inom området. Beroende på utfallet i lagstiftningen i övrigt och Dricksvattenutredningens slutsatser så kommer Havs- och vattenmyndigheten att upp frågan om vilket behov som finns och i så fall hur hantering av kemiska bekämpningsmedel bör hanteras inom vattenskyddsområden.

Finns det risker som inte tas upp av råden, men som ofta behövs hanteras i vattenskyddsprocessen? De tillfrågade aktörerna lyfter fram 3 områden där ytterligare vägledning behöver tas fram. Det gäller skogsbruket, mikrobiella risker kopplat till djurhållning och då fr.a. strandbete samt risker kopplat till dagvatten.

En generell svårighet i systemet med lokala/regionala vattenskyddsföreskrifter som fastställs med stöd av 7 kap 22 § miljöbalken är att de ofta hänskjuter den slutliga bedömningen av en verksamhet till att avgöras i en tillståndsprövning hos den kommunala miljömyndigheten. Systemet gör det svårt att på ett tydligt sätt både uppskatta nyttan som följer av de inrättade besluten om vattenskyddsområden och att överblicka vilka konsekvenser detta får för samhället och enskilda aktörer.

Över tid är det en stor utmaning att hålla vattenskyddsföreskrifter uppdaterade och aktuella i förhållande till annan närliggande miljölagstiftning. Regelbunden översyn är en nödvändighet för att undvika att vattenskyddsföreskrifterna skapar dubbelregleringar av verksamheter när miljölagstiftningen förändras.

Bilaga

1. Utformning av frågeformulär
 - a. Länsstyrelsehandläggare
 - b. VA-huvudman (beställare)
 - c. Konsult
 - d. Mark- och miljödomstol

Fråga 1

Hur länge har du jobbat med vattenskyddsärenden?

- < 2 år
- 2-5 år
- >5 år

Fråga 2

Hur många beslut har du fattat om att inrätta vattenskyddsområde för en vattentäkt?

- Inga
- 1-5
- >5

Fråga 3

Ange ungefärlig fördelning mellan yt- och grundvattentäkter bland de beslut du varit inblandad i?

Fråga 4

Hur stor del av din tjänst uppskattar du att du lägger på ärendegruppen vattenskyddsområden?

Fråga 5

Bedömer du att du har tillräckligt med avsatt arbetstid för att på ett bra sätt klara dina arbetsuppgifter inom ärendegruppen?

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Fråga 6

Upplever du att du får tillräcklig stöttning från chefer och arbetskamrater i just denna ärendegrupp?

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Fråga 7

Av den arbetstid som du avsätter inom ämnesområdet, vilka moment lägger du tid på?

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
Aktivt deltagande på möten/utställningar/referensgruppsförfaranden under det inledande utrednings- och samrådsskedet när en ansökan om vattenskyddsområde med föreskrifter tas fram av huvudmannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag yttrar mig formellt över konkreta frågeställningar om vägval i utredningsprocessen när huvudmannen för vattentäkten arbetar fram en ansökan om vattenskyddsområde med föreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jag vägleder huvudmannen för vattentäkten genom informella samtal och kontakter i viktiga vägval under utredningsprocessen när denne arbetar fram en ansökan om vattenskyddsområde med föreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Yttranden till kommunen enligt 25 § Förordningen (1998:1252) om områdesskydd när kommunen själv ska fatta beslut om ett vattenskyddsområde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beredning av beslut som fattas av länsstyrelsen om inrättande av vattenskyddsområde med vattenskyddsföreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tillsynsvägledning
och övrig
vägledning och
stöttning gentemot
kommunerna i
deras arbete med
de efterföljande
prövningarna enligt
vattenskyddsföreskr
ifter



Fråga 8

Har länsstyrelsen i ditt län på eget initiativ inrättat ett vattenskyddsområde?

Ja

Nej

Fråga 9

Skulle det underlätta om det i författning eller vägledning tydliggjordes när kommunen respektive länsstyrelsen ska fatta beslut om inrättande av ett vattenskyddsområde? Motivera gärna ditt svar

Fråga 10

I vilka fall bör kommunen respektive länsstyrelsen i så fall fatta beslut? Motivera gärna ditt svar

Fråga 11

Vilka är de största svårigheterna i processen att fastställa vattenskyddsområden enligt din mening

	Mycket stor svårighet	Svårighet	Inte särskilt svårt	I normalfallet ingen svårighet i arbetet
Ofullständiga eller bristfälliga ansökningshandlingar där bristerna i första hand är kopplade till avgränsning och zonindelning av skyddsområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ofullständiga eller bristfälliga ansökningshandlingar där bristerna i första hand är kopplade till riskanalys och riskvärdering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ofullständiga eller bristfälliga ansökningshandlingar där bristerna i första hand är kopplade utformning av föreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet i hur själva det praktiska fastställandeförfarandet ska genomföras t.ex. i form av kommunicering av handlingar, samrådstider etc	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Svårigheter i intresseavvägningar mellan dricksvattenintresset och andra samhällsintressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bristande resurser hos huvudmannen att driva processen framåt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk oenighet hos de kommuner som berörs av vattenskyddsområdets geografiska utbredningsområde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet avseende ersättningsrätt för enskilda sakägare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Konflikter i anslutning till handlägningsprocessen t.ex. med stressade sakägare och stridbara intresseorganisationer



Fråga 12

Skulle det underlätta arbetet för länsstyrelsen om processen vid ansökningsförfarandet tydligare regleras i författning eller vägledning? Det kan t.ex. gälla samrådet och vad en ansökan ska innehålla. Kommentera gärna ditt svar

Fråga 13

Vattenskyddföreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken har hittills inte betraktats som sådana generellt giltiga föreskrifter som omfattas av kravet på konsekvensutredning. Vilka för- och nackdelar skulle ett formellt krav på konsekvensutredning innebära?

Fråga 14

Har du i något av dina ärenden genomfört en konsekvensbeskrivning för att analysera effekter av ordningsföreskrifter enligt 7 kap 30 § miljöbalken? Om du svarar ja på frågan så kommentera gärna om du anser att utredningen också bidragit med ny information som på ett påtagligt sätt förbättrat beslutsunderlaget i ärendet.

Fråga 15

Är myndighetssamråden enligt 25 a–25 b och 26 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. till hjälp vid utformningen av vattenskyddsområden?

Fråga 16

Vilka av punkterna 1-15 i Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 tycker du är till god hjälp vid beslutsfattande och utformning av föreskrifter

	Rådet är i princip alltid relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är oftast relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är sällanrelevant i ärenden och är heller inte till någon större hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är i princip aldrig relevant i ärenden och bedöms ha spelat ut sin roll
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att endast vattentäktverksamhet får bedrivas i vattentäktzonen och att detta område bör vara inhägnat eller, om det omfattar ytvatten, vara synligt avgränsat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifterna bör anges att vattentäktzonen och mark som nyttjas för infiltration (för konstgjord grundvattenbildning) enbart får disponeras av vattentäktsinnehavaren och för vattentäktverksamhet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, för primär skyddszon, föreskrivas att hantering av petroleumprodukter inte får förekomma annat än för att försörja bostads- och jordbruksfastigheter med olja och att det i sådana fall krävs tillstånd. För sekundär skyddszon bör föreskrivas att det krävs tillstånd för sådan hantering av petroleumprodukter som på kort eller lång sikt kan motverka syftet med skyddet. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon är hantering av kemiska bekämpningsmedel förbjuden. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för hantering av kemiska bekämpningsmedel.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen i vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär och sekundär skyddszon permanenta upplag av bark och timmer är förbjudna. I sekundär skyddszon bör upplag från en avverkningssäsong få förekomma. För tillfälliga sådana upplag i primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om förbud mot ytterligare infiltrationsanläggningar för hushållsvatten och utsläpp av annat avloppsvatten i primär skyddszon. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för sådana anläggningar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att upplag av avfall eller av snö som härrör från trafikerade ytor i en skyddszon inte får förekomma i en skyddszon med strängare föreskrifter.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär och sekundär skyddszon upplag av asfalt, oljebrus eller vägsalt är förbjudna. I primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för spridning av vägsalt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att materialtäkt är förbjuden i primär och sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt. För husbehovstäkter i ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Oljespill får ej förekomma. Det bör även föreskrivas att tillfartsvägar till täkter så långt möjligt skall vara avspärrade.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att schaktningsarbete, t.ex. i samband med vägbyggen eller annat byggande, och muddring inte får utföras utan tillstånd. För pålning, spontning och underjordsarbete bör föreskrivas om krav på tillstånd i primär och sekundär skyddszon för en grundvattentäkt och i primär skyddszon för en ytvattentäkt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon för grundvattentäkt är anläggningar för lagring av och utvinning av värmeenergi ur berg, mark och vatten, uttag av vatten från berg och jord, samt även andra typer av borrningar som kan påverka vattentillgång/kvalitet, förbjuda och att i sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt krävs tillstånd för sådana anläggningar.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon transport av farligt gods får ske endast på anvisade transportleder.



<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon sådan miljöfarlig verksamhet som innebär risk för förorening av yt- eller grundvatten inte får etableras. I sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för ny anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, om det behövs för att uppnå tillräckligt skydd, meddelas förbud och inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom den del av vattenskyddsområdet som utgör tertiär skyddszon. Sådana inskränkningar kan t.ex. avse ändrad markanvändning. De kan i vissa fall sammanfalla med föreskrifter för övriga skyddszoner.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>Om det visar sig att syftet med vattenskyddsområdet inte uppnås med befintliga föreskrifter bör föreskrifterna ändras eller kompletteras så att nödvändigt skydd uppnås.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 17

Upplever du att det förekommer att ansökningshandlingar innehåller föreskrifter som baseras på de allmänna råden 2003:16 men där föreskrifterna inte är relevanta i det enskilda fallet?

- Vanligt förekommande
- Ibland
- Sällan

Fråga 18

Om du bedömer att det förekommer omotiverade föreskrifter i ärenden till följd av punkterna i de allmänna råden, vad är i så fall effekten av detta enligt din bedömning?

- Förlängd handläggningstid
- En viss överreglering av vissa verksamheter "för säkerhets skull"
- Inga särskilda effekter då föreskrifterna saknar relevans på platsen

Fråga 19

Om du svarat jakande på ovanstående 2 frågor så tydliggör gärna vilka av punkterna 1-15 av de allmänna råden som detta i normalfallet handlar om. Om du dessutom svarat att det ibland kan bli en viss överreglering av verksamheter så tydliggör gärna vilka verksamheter eller vilken markanvändning som vanligen berörs.

Fråga 20

Finns det vanliga risker kopplat till markanvändning som på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna regleras genom vattenskyddsföreskrifter och som idag inte finns med bland de allmänna rådens pkt 1-15, vilka risker är det i så fall?

Fråga 21

Vad skulle det innebära för arbetet med att utforma vattenskyddsföreskrifter om de allmänna råden skulle dras in?

Fråga 22

Vad bör i så fall de allmänna råden ersättas med för att förenkla arbetet

- Generella föreskrifter
- Allmän vägledning om syfte och metodik i utformning av föreskrifter i handboken
- Annat:

Fråga 23

Om du svarat att generella föreskrifter skulle vara ett bra alternativ på frågan ovan så motivera gärna vilka verksamheter/vilken markanvändning som i så fall skulle regleras på detta sätt enligt din bedömning?

Fråga 24

I dag hanteras frågan om ersättning för åtgärder som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras huvudsakligen i en efterföljande domstolsprövning. Skulle det underlätta om frågan om ersättning istället hanterades under processen med att fastställa föreskrifterna?

- Ja
- Nej

Fråga 25

Om du skulle identifiera framgångsfaktorer i arbetet med vattenskyddsområden, vilka skulle de i så fall vara?

Fråga 26

Vilket vägledningsmaterial önskar du att vi ska utveckla på HaV för att underlätta ert arbete?

Fråga 1

Har du erfarenhet av att ta fram ansökningshandlingar för inrättande av vattenskyddsområden? Om ja, för hur många vattentäkter

- 1-3
- >3
- Nej

Fråga 2

Ange gärna fördelningen mellan yt- och grundvattentäkter bland de ärenden du varit inblandad i (exempelvis 1 ytvattentäkt och 2 grundvattentäkter)?

Fråga 3

Utifrån ditt perspektiv vilka är de största svårigheterna med arbetet med att inrätta vattenskyddsområden

	Mycket stor svårighet	Svårighet	Inte särskilt svårt	I normalfallet ingen svårighet i arbetet
Upphandling av expertstöd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgränsning och zonindelning av ett vattenskyddsområde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riskinventering och riskanalys	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utformning av vattenskyddsföreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation och förankringsarbete	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation med sakägare och intresseorganisationer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk förståelse för arbetet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Förankring hos berörda myndigheter, i första hand länsstyrelsen och miljökontor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet i hur förankringsarbetet ska genomföras rent praktiskt t.ex. utställningar, samråd m.m.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 4

Motivera gärna dina svar på frågan ovan i text.

Fråga 5

Skulle det underlätta arbetet om processen vid ansökningsförfarandet tydligare regleras i författning eller vägledning? Det kan t.ex. gälla hur samrådet ska genomföras och vad en ansökan ska innehålla.

Fråga 6

Bedömer du att Naturvårdsverkets handbok 2010:5 är till hjälp i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden?

Fråga 7

Vilka av punkterna 1-15 i Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 tycker du är till god hjälp vid beslutsfattande och utformning av föreskrifter

	Rådet är i princip alltid relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är oftast relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är sällanrelevant i ärenden och är heller inte till någon större hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är i princip aldrig relevant i ärenden och bedöms ha spelat ut sin roll
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att endast vattentäktverksamhet får bedrivas i vattentäktzonen och att detta område bör vara inhägnat eller, om det omfattar ytvatten, vara synligt avgränsat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifterna bör anges att vattentäktzonen och mark som nyttjas för infiltration (för konstgjord grundvattenbildning) enbart får disponeras av vattentäktsinnehavaren och för vattentäktverksamhet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, för primär skyddszon, föreskrivas att hantering av petroleumprodukter inte får förekomma annat än för att försörja bostads- och jordbruksfastigheter med olja och att det i sådana fall krävs tillstånd. För sekundär skyddszon bör föreskrivas att det krävs tillstånd för sådan hantering av petroleumprodukter som på kort eller lång sikt kan motverka syftet med skyddet. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon är hantering av kemiska bekämpningsmedel förbjuden. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för hantering av kemiska bekämpningsmedel.



För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen i vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär och sekundär skyddszon permanenta upplag av bark och timmer är förbjudna. I sekundär skyddszon bör upplag från en avverkningsårsong få förekomma. För tillfälliga sådana upplag i primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om förbud mot ytterligare infiltrationsanläggningar för hushållspillvatten och utsläpp av annat avloppsvatten i primär skyddszon. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för sådana anläggningar.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att upplag av avfall eller av snö som härrör från trafikerade ytor i en skyddszon inte får förekomma i en skyddszon med strängare föreskrifter.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär och sekundär skyddszon upplag av asfalt, oljegrus eller vägsalt är förbjudna. I primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för spridning av vägsalt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att materialtäkt är förbjuden i primär och sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt. För husbehovstäkter i ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Oljespill får ej förekomma. Det bör även föreskrivas att tillfartsvägar till täkter så långt möjligt skall vara avspärrade.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att schaktningsarbete, t.ex. i samband med vägbyggen eller annat byggande, och muddring inte får utföras utan tillstånd. För pålning, spontning och underjordsarbete bör föreskrivas om krav på tillstånd i primär och sekundär skyddszon för en grundvattentäkt och i primär skyddszon för en ytvattentäkt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon för grundvattentäkt är anläggningar för lagring av och utvinning av värmeenergi ur berg, mark och vatten, uttag av vatten från berg och jord, samt även andra typer av borrhinar som kan påverka vattentillgång/kvalitet, förbjuda och att i sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt krävs tillstånd för sådana anläggningar.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon transport av farligt gods får ske endast på anvisade transportleder.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon sådan miljöfarlig verksamhet som innebär risk för förorening av yt- eller grundvatten inte får etableras. I sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för ny anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, om det behövs för att uppnå tillräckligt skydd, meddelas förbud och inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom den del av vattenskyddsområdet som utgör tertiär skyddszon. Sådana inskränkningar kan t.ex. avse ändrad markanvändning. De kan i vissa fall sammanfalla med föreskrifter för övriga skyddszoner.



Om det visar sig att syftet med vattenskyddsområdet inte uppnås med befintliga föreskrifter bör föreskrifterna ändras eller kompletteras så att nödvändigt skydd uppnås.



Fråga 8

Upplever du en svårighet att förhålla er till punkterna i de allmänna råden 2003:16 i de fall sådana risker och sådan markanvändning som tas upp bland råden inte förekommer inom det föreslagna vattenskyddsområdet? Hur hanterar ni i så fall detta rent praktiskt vid utformning av föreskrifter för området?

Fråga 9

Finns det vanliga risker kopplat till markanvändning som på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna regleras genom vattenskyddsföreskrifter och som idag inte finns med bland de allmänna rådens pkt 1-15, vilka risker är det i så fall?

Fråga 10

Vad skulle det innebära för arbetet med att utforma vattenskyddsföreskrifter om de allmänna råden skulle dras in?

Fråga 11

Vad bör i så fall de allmänna råden ersättas med för att förenkla arbetet

- Generella föreskrifter
- Allmän vägledning om syfte och metodik i utformning av föreskrifter i handboken
- Annat:

Fråga 12

Hur skulle ditt arbete med att inrätta vattenskyddsområden kunna underlättas

	Avgörande betydelse	Stor betydelse	Ingen större betydelse	Saknar helt betydelse
Tydligare politiska målsättningar om att vattenskyddsområden ska inrättas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer stöttning från länsstyrelsen i ett tidigt skede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tydligare nationell vägledning i frågan om intresseavvägningar mellan olika samhällsintressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tydligare nationell vägledning om olika delsteg i processen för inrättande av vattenskyddsområden som t.ex. utformning av tekniska underlag, processledning, konflikthantering, etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En större tydlighet avseende ersättningsrätt för enskilda berörda sakägare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 13

Kommentera gärna dina svar på fråga 12

Fråga 14

Vattenskyddföreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken har hittills inte betraktats som sådana generellt giltiga föreskrifter som omfattas av kravet på konsekvensutredning. Vilka för- och nackdelar skulle ett formellt krav på konsekvensutredning innebära?

Fråga 15

I dag hanteras frågan om ersättning för åtgärder som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras huvudsakligen i en efterföljande domstolsprövning. Skulle det underlätta om frågan om ersättning istället hanterades under processen med att fastställa föreskrifterna?

Fråga 16

Vet du om det förekommer att ersättningar till enskilda sakägare görs upp i godo utan att detta når domstol, om så är fallet på vilket sätt

- Ersättning till följd av beräknat produktionsbortfall till följd av ändrade brukningsmöjligheter.
- Markbyten
- Inlösen av mark
- Annat:

Fråga 17

Om du känner till fall där mark lösts in, enligt vilken modell ha marken i så fall värderats?

Fråga 18

Om du känner till att det förekommer ersättningar till enskilda sakägare görs upp i godo. Med vilken typ av medel betalas i så fall denna ersättning (VA-taxan, skattemedel eller annan finansiering)

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Fråga 19

Vilket vägledningsmaterial önskar ni att vi ska utveckla på HaV för att underlätta ert arbete med att inrätta vattenskyddsområden för era vattentäkter?

<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Fråga 1

Har du erfarenhet av att ta fram ansökningshandlingar för inrättande av vattenskyddsområden?

- Nej, jag saknar erfarenhet
- Ja, jag har jobbat upp till 5 år med frågorna
- Ja, jag har mellan 5 och 10 års erfarenhet av frågorna
- Ja, jag har över 10 års erfarenhet av frågorna

Fråga 2

Har du arbetat med både ytvattentäkter och grundvattentäkter i detta avseende? Om du svarar ja, så skriv gärna hur arbetet fördelat sig mellan grund- och ytvattentäkter

Fråga 3

Finns det enligt din bedömning svårigheter i upphandlingsskedet när du ska lägga anbud i form av

	Ja	Nej
Dåliga förfragningsunderlag vilket leder till svårigheter att lämna seriösa anbud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prisdumpning och ohälsosam konkurrens inom verksamhetsområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 4

Kommentera gärna ditt svar på fråga 3

Fråga 5

Utifrån ditt perspektiv vilka är de största svårigheterna i arbetet med att upprätta ett relevant beslutsunderlag inför inrättande av vattenskyddsområden

	Stor svårighet	Svårighet	Ingen större svårighet i arbetet
Dålig kunskap hos beställaren/huvudmannen i fråga om hur vattentäkten fungerar tekniskt samt hur eventuella trender i råvattenkvalitén ser ut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ovilja hos huvudmannen att genomföra extra utredningar som är relevanta för ärendet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydliga besked från berörda myndigheter, i första hand länsstyrelse och miljökontor, om vilket beslutsunderlag som behövs i det enskilda ärendet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet avseende avgränsning och zonindelning av ett vattenskyddsområde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet avseende värdering av risker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet avseende utformning av vattenskyddsföreskrifter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 6

Vilka är de största utmaningarna i arbetsprocessen fram till dess att ansökan lämnats in till fastställande myndighet

	Stor utmaning	Utmanande	Ingen större utmaning i arbetet
Framtagande av det tekniska underlaget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk förståelse för arbetet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet från berörda myndigheter t.ex. länsstyrelsen och miljökontor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Otydlighet i hur förankringsarbetet ska genomföras rent praktiskt t.ex. utställningar, samråd m.m.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunikation med sakägare och intresseorganisationer i frågeställningar som rör ersättningsrätt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 7

Bedömer du att Naturvårdsverkets handbok 2010:5 är till hjälp i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden? Kommentera gärna vad som är bra och vad som kan förbättras

Fråga 8

Vilka av Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 tycker du är till god hjälp vid utformning av föreskrifter

	Rådet är i princip alltid relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är oftast relevant i ärenden och till stor hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är sällanrelevant i ärenden och är heller inte till någon större hjälp vid utformning av föreskrifter	Rådet är i princip aldrig relevant i ärenden och bedöms ha spelat ut sin roll
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att endast vattentäktverksamhet får bedrivas i vattentäktzonen och att detta område bör vara inhägnat eller, om det omfattar ytvatten, vara synligt avgränsat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifterna bör anges att vattentäktzonen och mark som nyttjas för infiltration (för konstgjord grundvattenbildning) enbart får disponeras av vattentäktsinnehavaren och för vattentäktverksamhet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, för primär skyddszon, föreskrivas att hantering av petroleumprodukter inte får förekomma annat än för att försörja bostads- och jordbruksfastigheter med olja och att det i sådana fall krävs tillstånd. För sekundär skyddszon bör föreskrivas att det krävs tillstånd för sådan hantering av petroleumprodukter som på kort eller lång sikt kan motverka syftet med skyddet. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon är hantering av kemiska bekämpningsmedel förbjuden. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för hantering av kemiska bekämpningsmedel.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen i vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Myndigheten bör ange i föreskrifterna vilken hantering som avses.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär och sekundär skyddszon permanenta upplag av bark och timmer är förbjudna. I sekundär skyddszon bör upplag från en avverkningssäsong få förekomma. För tillfälliga sådana upplag i primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om förbud mot ytterligare infiltrationsanläggningar för hushållspillvatten och utsläpp av annat avloppsvatten i primär skyddszon. För sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för sådana anläggningar.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att upplag av avfall eller av snö som härrör från trafikerade ytor i en skyddszon inte får förekomma i en skyddszon med strängare föreskrifter.



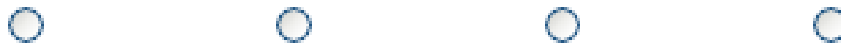
I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär och sekundär skyddszon upplag av asfalt, oljebrus eller vägsalt är förbjudna. I primär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för spridning av vägsalt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att materialtäkt är förbjuden i primär och sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt. För husbehovstäkter i ett vattenskyddsområde bör föreskrivas om krav på tillstånd. Oljespill får ej förekomma. Det bör även föreskrivas att tillfartsvägar till täkter så långt möjligt skall vara avspärrade.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att schaktningsarbete, t.ex. i samband med vägbyggen eller annat byggande, och muddring inte får utföras utan tillstånd. För pålning, spontning och underjordsarbete bör föreskrivas om krav på tillstånd i primär och sekundär skyddszon för en grundvattentäkt och i primär skyddszon för en ytvattentäkt.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon för grundvattentäkt är anläggningar för lagring av och utvinning av värmeenergi ur berg, mark och vatten, uttag av vatten från berg och jord, samt även andra typer av borrhinar som kan påverka vattentillgång/kvalitet, förbjudna och att i sekundär skyddszon för grundvattentäkt och i primär skyddszon för ytvattentäkt krävs tillstånd för sådana anläggningar.



I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör föreskrivas att i primär skyddszon transport av farligt gods får ske endast på anvisade transportleder.



<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör anges att i primär skyddszon sådan miljöfarlig verksamhet som innebär risk för förorening av yt- eller grundvatten inte får etableras. I sekundär skyddszon bör föreskrivas om krav på tillstånd för ny anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>I föreskrifter för ett vattenskyddsområde bör, om det behövs för att uppnå tillräckligt skydd, meddelas förbud och inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom den del av vattenskyddsområdet som utgör tertiär skyddszon. Sådana inskränkningar kan t.ex. avse ändrad markanvändning. De kan i vissa fall sammanfalla med föreskrifter för övriga skyddszoner.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>Om det visar sig att syftet med vattenskyddsområdet inte uppnås med befintliga föreskrifter bör föreskrifterna ändras eller kompletteras så att nödvändigt skydd uppnås.</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 9

Upplever du en svårighet att förhålla dig till punkterna i de allmänna råden 2003:16 i de fall sådana risker och sådan markanvändning som tas upp bland råden inte förekommer inom det föreslagna vattenskyddsområdet? Hur hanterar ni i så fall detta rent praktiskt vid utformning av föreskrifter för området?

Fråga 10

Finns det vanliga risker kopplat till markanvändning som på ett ändamålsenligt sätt skulle kunna regleras genom vattenskyddsföreskrifter och som idag inte finns med bland de allmänna råden, vilka risker är det i så fall?

Fråga 11

Vad skulle det innebära för arbetet med att utforma vattenskyddsföreskrifter om de allmänna råden skulle dras in?

Fråga 12

Vad bör i så fall de allmänna råden ersättas med för att förenkla arbetet

- Generella föreskrifter
- Allmän vägledning om syfte och metodik i utformning av föreskrifter i handboken
- Annat:

Fråga 13

Om du svarat att generella föreskrifter skulle vara ett bra alternativ på fråga 12 ovan så kommentera gärna vilken markanvändning som i så fall borde regleras genom generella föreskrifter

Fråga 14

Skulle det underlätta arbetet om processen vid ansökningsförfarandet tydligare regleras i författning eller vägledning? Det kan t.ex. gälla samrådet och vad en ansökan ska innehålla.

Fråga 15

Vattenskyddsföreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken har hittills inte betraktats som sådana generellt giltiga föreskrifter som omfattas av kravet på konsekvensutredning. Vilka för- och nackdelar skulle ett formellt krav på konsekvensutredning innebära?

Fråga 16

I dag hanteras frågan om ersättning för åtgärder som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras huvudsakligen i en efterföljande domstolsprövning. Skulle det underlätta om frågan om ersättning istället hanterades under processen med att fastställa föreskrifterna?

Fråga 17

Hur skulle ditt arbete med att inrätta vattenskyddsområden kunna underlättas

	Avgörande betydelse	Stor betydelse	Ingen större betydelse	Saknar helt betydelse
Tydligare politiska målsättningar om att vattenskyddsområden ska inrättas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer stöttning från länsstyrelsen i ett tidigt skede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tydligare nationell vägledning i frågan om intresseavvägningar mellan olika samhällsintressen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En större tydlighet avseende ersättningsrätt för enskilda berörda sakägare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fråga 18

Vilket vägledningsmaterial önskar ni att vi ska utveckla på HaV för att underlätta ert arbete?

Frågor till mark- och miljödomstolarna angående hantering av ersättningsfrågor enligt 31 kap 4 § MB om påtagligt förvärad pågående markanvändning till följd av inrättande av vattenskyddsområde med föreskrifter

1. Hur många ärenden om ersättningsanspråk till följd av påtagligt försvårad pågående markanvändning inom ett inrättat vattenskyddsområde väcks varje år inom ditt domstolsdistrikt?
2. Om det rör sig om få ärenden varje år så kanske du kan uppskatta hur många ärenden det rör sig om totalt under den senaste 10-årsperioden?
3. Vilka begränsningar i markanvändningen (typer av föreskrifter) renderar typiskt sett ersättningsanspråk enligt din erfarenhet?
4. Är det vanligt med att målet inte avgörs utan istället går till förlikning?
5. Bedömer du att Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden är till hjälp när du dömer i ett ersättningsmål
 - a. Om ja, på vilket sätt
 - b. Om nej, varför
6. Vilka av de allmänna råden i NFS 2003:16 tycker du är till god hjälp om du svarat ja på frågan ovan
7. Finns det några av punkterna 1-15 i NFS 2003:16 som du bedömer har spelat ut sin roll med hänsyn till övrig miljölagstiftning som tillkommit sedan råden inrättades samt med hänsyn till förändrad utformning av vattenskyddsområden?
8. Vad skulle det innebära för arbetet att döma i ersättningsmål om de allmänna råden skulle dras in?
9. I de fall dom avgivits i ersättningsmål, vad är det vanligaste formen av ersättning som utdöms? Exempelvis ersättning till följd av beräknat produktionsbortfall till följd av ändrade brukningsmöjligheter, inlösen av mark eller annat?
10. Om domen inneburit att mark lösts in i ett mål, hur har marken i så fall värderats?

Om du har domar i ersättningsmål som tycker är av särskilt intresse så bifoga gärna dessa med ditt svar

Hellre rådlös än rådvill?

Utvärdering av Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden

Att inrätta vattenskyddsområden utgör en viktig del i samhällets arbete med att säkerställa en robust och väl fungerande dricksvattenförsörjning. Naturvårdsverkets allmänna råd 2003:16 om vattenskyddsområden utgör en central del i det vägledningsmaterial som finns inom sakområdet. Denna analys är ett försök att utvärdera dels om råden utgör ett bra stöd i arbetet med att inrätta vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter och dels om råden kan tillämpas utan att man hamnar i konflikt med annan miljölagstiftning som tillkommit sedan de publicerades år 2003. Många samhällsaktörer har bidragit med sin tid och kunskap i utvärderingsarbetet. Syftet med att publicera utvärderingen i form av en rapport är att myndigheten bedömer att innehållet kan ge en god stöttning i det pågående vattenskyddsarbetet.

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:25

ISBN 978-91-87025-71-6

Havs- och vattenmyndigheten
Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg
Besök: Gullbergs Strandgata 15, 411 04 Göteborg
Tel: 010-698 60 00
www.havochvatten.se