

**Handläggare**

Anna-Karin Rasmussen  
Miljöprövningsenheten  
anna-karin.rasmussen@havochvatten.se

Datum 2023-01-31

Dnr 1-2022

Regeringen  
Klimat- och näringslivsdepartementet

## Uppdrag om utvecklad tillsynsvägledning i fråga om tillsyn av vattenuttag

Redovisning av regeringsuppdrag Utvecklad tillsynsvägledning i fråga om tillsyn av vattenuttag.

Havs- och vattenmyndigheten har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag av regeringen att utveckla tillsynsvägledningen till länsstyrelserna i fråga om tillsyn av verksamheter med vattenuttag. Det innefattar bland annat en inventering av vattenuttag och att ta fram vägledning. Uppdraget ska genomföras med stöd av Sveriges geologiska undersökning och i dialog med SMHI. Myndigheten ska redovisa resultatet av inventeringen och den utvecklade vägledningen till Regeringskansliet den 31 januari 2023.

### Sammanfattning av slutsatser

En hållbar vattenresursförvaltning innebär avvägningar av hur vatten nyttjas, varför det krävs god kunskap om naturresursen och hur den kan nyttjas för att avvägningarna ska bli så tillförlitliga som möjligt. Att stärka kunskapen är nödvändigt i arbetet med klimatanpassning och i planeringen av användningen av vattenresurserna. Med ökad kännedom om vattenuttag kan mer realistiska vattenbalansberäkningar utföras och ge underlag för planering och prioritering av vattenanvändningen. Kunskapen om vattenuttagen är emellertid otillräcklig idag, där det i stort saknas kännedom om uttages lokalisering, uttagna mängder och uttagsmönster. Eftersom många vattenuttag är undantagna krav på tillstånd eller anmälan i lagstiftningen registreras och journalförs dessutom inte alla uttagna vattenmängder.

Tillsynen ger viktig information för att kunna analysera påverkan från vattenuttag på avrinningsnivå. Samtliga insatser som avser att förbättra tillsynen av vattenuttag utgör viktiga byggstenar i arbetet med att säkerställa en god vattenresursförvaltning. Det är dock viktigt att poängtera att insatserna inte kan få fullt genomslag innan konkret samordning av vattenuttagsdata genomförs. Ansvarig för samordning av register behöver utses.

Möjligheterna till undantag från tillstånds- och anmälningsplikten bidrar till att många vattenuttag inte registreras. Undantagen har sitt ursprung i att det ansetts vara en samhällsekonomiskt rationell lösning att enskilda löser sin egen vattenförsörjning inom områden utanför detaljplanerat område. Att alltid kräva en formell prövning har ansetts alltför ingripande i förhållande till nyttan. Tillgången på vatten har dock förändrats, där perioder med vattenbrist och torra idag förekommer alltmer frekvent och spås bli allt vanligare till följd av rådande klimatförändringar. Vatten kan således inte längre anses vara en ändlös resurs. Nyttan med undantagen behöver följaktligen

vägas mot riskerna i att inte ha en tillräcklig god kännedom om vad Sveriges vatten används till. Gällande lagstiftning behöver hållas aktuell utefter rådande omständigheter, och det kan därför finnas skäl att se över om vattenuttag generellt kan omfattas av undantagsreglerna aktat klimatförändringens inverkan på Sveriges vattenresurser.

Vidare krävs ett ingående arbete med att integrera vattenförvaltning i tillsynen. I dagsläget är kopplingen mellan vattenförvaltning och miljöbalkstillsyn förhållandevis svag trots att de är åtskilligt beroende av varandra, vilket resulterar i att det i praktiken är svårt att nyttja tillsynen för att kunna arbeta med vattenförvaltningen fullt ut. Det krävs tydligare vägledning från ansvariga myndigheter.

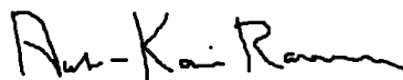
Även om tillsynsvägledande insatser har stor betydelse för hur vattenresurserna ska förvaltas hållbart är det viktigt att ha med sig att de problem som uppkommit i samband med torka inte enkom beror på brist på efterlevnad av regelverk, utan till största del beror på en minskad påfyllnad av vattenmagasinen till följd av ett förändrat klimat.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Anna-Karin Rasmussen. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Ivi Pettersson och Ann-Karin Thorén, verksjuristen Ramona Liveland, enhetschefen Johan Stål samt avdelningschefen Johan Kling medverkat.



Jakob Granit



Anna-Karin Rasmussen

**Kopia till:**

Sveriges Geologiska Undersökning  
Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut

## Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
2	Uppdraget och dess beredning.....	5
	2.1 Uppdragsbeskrivning.....	5
	2.2 Avgränsningar.....	5
	2.3 Utförande och workshop.....	5
	2.3.1 Aktiviteter och leveranser inom regeringsuppdraget .....	5
	2.4 Beskrivning av workshopens delmoment.....	6
	2.4.1 Vattenrättens särskilda förutsättningar .....	6
	2.4.2 Genomgång av datakällor för inventering av vattenuttag .....	6
	2.4.3 Särskilt utsatta områden .....	6
	2.4.4 Genomgång av vanliga hydrologiska termer och begrepp.....	6
	2.4.5 Erfarenhetsutbyte .....	7
	2.5 Webbinarium om grundvattenbortledning .....	7
	2.5.1 Miljöeffekter av grundvattenbortledning.....	7
	2.5.2 Tillsyn och miljö kvalitetsnormer .....	7
	2.5.3 Prioritering av tillsyn av vattenuttag .....	7
3	Utgångspunkter.....	7
	3.1 Vatten är en samhällsfråga.....	7
	3.2 En hållbar vattenresursförvaltning.....	8
	3.3 EU-skrivelser om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet .....	8
	3.4 Koppling till andra uppdrag och arbeten.....	9
	3.4.1 Regeringsuppdrag till länsstyrelserna att redovisa antal vattenuttag med och utan tillstånd .....	9
	3.4.2 Nationell strategi för miljöbalktillsyn 2022-2024.....	9
	3.4.3 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2022–2027 .....	9
	3.4.4 Tidigare regeringsuppdrag till SMHI om vattenuttag 2018 - 2020.....	10
4	Förutsättningar för tillsyn av vattenuttag.....	11
	4.1 Kort om regelverket för vattenuttag .....	11
	4.2 Miljöbalktillsyn .....	12
	4.2.1 Utmaningar i tillsynsarbetet.....	12
5	Effekter av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag .....	13
6	Det fortsatta arbetet med vattenuttag .....	13
	6.1 Nationella tillsynstrategin fortsätter .....	13
	6.2 Utveckling av Havs- och vattenmyndighetens vägledning om tillsyn för vattenuttag .....	14
	6.3 Arbete på andra myndigheter .....	14

## 1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten fick i 2022 års regleringsbrev i uppdrag att utveckla tillsynsvägledningen till länsstyrelserna i fråga om tillsyn av verksamheter med vattenuttag. Vägledningen ska bland annat omfatta inventering av vattenuttag. Uppdraget ska genomföras med stöd av Sveriges geologiska undersökning (SGU) och i dialog med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Redovisning av resultatet av inventeringen och den utvecklade vägledningen till Regeringskansliet ska ske den 31 januari 2023.

**Genomförandet av uppdraget** har bidragit till att förse tillsynsmyndigheterna (främst länsstyrelserna) med fördjupat stöd om tillvägagångssätt för inventering av vattenuttag. Uppdraget har innehållit stöd i vattenrättens grunder, genomgång av vanliga villkor i beslut om yt- och grundvattenuttag samt genomgång av grundläggande hydrologiska begrepp som är vanliga i tillstånd och villkor. Inom ramen för uppdraget har även fokus lagts på att förse berörda handläggare på tillsynsmyndigheterna med ökad kunskap om omgivningseffekter från grundvattenbortledning, något som efterfrågats av tillsynsmyndigheterna.

**Tillsyn kan inte enkom säkerställa en god vattenresursförvaltning.** Det svenska systemet med fastighetsrättslig äganderätt över vatten bidrar till att Sverige inte har kontroll över vattenresurserna om det inte sker en miljöbalksprövning av vattenuttagen. Den som har fastighetsrättslig rådighet över vattnet bedömer själv om undantagsbestämmelsen i miljöbalken är tillämplig. Vissa vattenuttag är också generellt undantagna från tillståndsplikten. Undantagsbestämmelserna innebär att många uttag därför inte registreras. Eftersom de inte registreras kan vattenuttag som omfattas av undantagsbestämmelserna inte heller utgöra grund för beräkning av mer realistiska vattenbalanser, vilket försvårar tillsynsmyndighetens möjligheter att avgöra om undantaget är tillämpligt eftersom de kumulativa effekterna då inte kan avgöras. Vattenuttag som omfattas av undantagsbestämmelserna kan inte heller utgöra grund för statusklassningen och bedömning av betydande påverkan. Vattenförekomster där vattenuttag utgör en betydande påverkan bör prioriteras i tillsynen och här blir rundgång i systemet.

**Det är en brist att det inte finns ett samlat register** över alla vattenuttag, oavsett om de prövats av domstol, anmälts eller bedömts omfattas av undantaget. Möjligen behöver undantagsreglerna för vattenuttag generellt ses över om Sverige vill ha full kontroll över de vattenuttag som görs, alternativt får man acceptera att det rimligen inte går att få en fullständig kontroll. I sammanhanget ska nämnas att Havs- och vattenmyndigheten delar Mark- och miljööverdomstolens<sup>1</sup> bedömning att det kan finnas skäl för lagstiftaren att se över tillståndspliktens utformning av undantaget i 11 kap 11 § miljöbalken, då många djurgårdar blivit stora till följd av strukturrationaliseringen inom jordbruket.

Det stöd som uppdraget har genererat bedöms bidra till **ökad kunskap som tillsynsmyndigheterna kan använda** i sitt arbete med tillsyn framgent. Uppdraget är en del i Havs- och vattenmyndighetens arbete med att utveckla och förbättra tillsynen av vattenuttag, där tillsynen är en betydande pusselbit i arbetet med en hållbar vattenresursförvaltning. Dock vill myndigheten belysa att till dess att de i uppdraget påtalade bristerna i arbetet rörande vattenuttag har åtgärdats kommer inte effekterna av tillsynen kunna få fullt genomslag.

---

<sup>1</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgörande M 1853-20.

## 2 Uppdraget och dess beredning

### 2.1 Uppdragsbeskrivning

I regleringsbrevet framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska utveckla tillsynsvägledningen till länsstyrelserna i fråga om tillsyn av verksamheter med vattenuttag. Det innefattar bland annat en inventering av vattenuttag och att ta fram vägledning. Uppdraget ska genomföras med stöd av SGU och i dialog med SMHI. Myndigheten ska redovisa resultatet av inventeringen och den utvecklade vägledningen till Regeringskansliet den 31 januari 2023.

### 2.2 Avgränsningar

Uppdraget innehåller två delar, där den ena delen avser inventering av pågående vattenuttag och den andra delen åsyftar förstärkt tillsynsvägledning.

Havs- och vattenmyndigheten är ingen registerhållande myndighet. I nuläget finns register om vattenuttag och brunnar hos domstolarna, länsstyrelserna samt SGU. Därtill finns branschstatistik hos Statistiska central byrån (SCB). Vattenuttag som omfattas av undantag från tillstånds- och anmälningsplikt prövas inte av myndigheterna och registreras därmed inte. Havs- och vattenmyndigheten har tolkat uppdraget på ett sådant sätt att myndigheten ska vara behjälplig med underlag och källor som kan vara lämpliga att inventera för att kartlägga vattenuttag inom länen. En faktisk inventering har därmed inte genomförts inom ramen för uppdraget.

### 2.3 Utförande och workshop

Havs- och vattenmyndigheten har under 2022, med stöd av SGU och SMHI, genomfört en två dagar lång workshop samt två webinarium för länsstyrelserna där även Sveriges Geotekniska Institut (SGI) deltog. Länsstyrelserna själva har också bidragit med erfarenhetsutbyte sinsemellan. Under workshopen deltog 42 vattenhandläggare från 19 länsstyrelser och 2 vattenmyndigheter.

#### 2.3.1 Aktiviteter och leveranser inom regeringsuppdraget

- Fördjupat stöd till länsstyrelserna om tillvägagångssätt för inventering av vattenuttag (inventeringen utgör en del i tillsynsmyndighetens årliga översyn om behov av tillsyn, grunden för myndigheternas tillsynsplaner).  
**Leverans:** Skriftligt underlag från år 2020 samt redovisning på nationell workshop om vattenuttag 4-5 maj 2022 – särskild insats har genomförts för att tillgängliggöra underlagen i länsstyrelsernas GIS-underlag.
- Stöd i vattenrättens grunder och genomgång av vanliga villkor.  
**Leverans:** Redovisning på nationell workshop om vattenuttag 4-5 maj 2022 samt tillhörande dokumentation.
- Genomgång av grundläggande hydrologiska begrepp som är vanliga i tillstånd och villkor.  
**Leverans:** Redovisning på nationell workshop om vattenuttag 4-5 maj 2022 samt tillhörande dokumentation.
- Digital handläggarträff om omgivningseffekter från grundvattenuttag – 18 november 2022 och 31 januari 2023.  
**Leverans:** Utbildning samt tillhörande dokumentation.

All dokumentation från ovanstående insatser har tillgängliggjorts på länsstyrelsens SharePoint.

- Nationell tillsynskampanj inom Miljösamverkan Sverige, 2023-2024. Uppstartsmöte 12 januari 2023. Havs- och vattenmyndigheten deltar och kommer göra en uppföljning 2025.

## **2.4 Beskrivning av workshopens delmoment**

### **2.4.1 Vattenrättens särskilda förutsättningar**

En väsentlig del av tillsynen är vattenrättens särskilda förutsättningar. En av svårigheterna som tillsynsmyndigheterna har påtalat är de undantag från tillståndsplikten som finns i 11 kap miljöbalken. Det finns också flera vattendomar beslutade under äldre vattenrätt som saknar villkor eller där villkor för verksamheten kan vara svårtolkade. Under workshopen gick vi igenom vattenrättens grunder och vanliga villkor för yt- och grundvattenuttag.

### **2.4.2 Genomgång av datakällor för inventering av vattenuttag**

I regeringsuppdraget anges att uppdraget ska innefatta inventering av vattenuttag. Det finns inga färdiga databaser eller kartskikt som ensamt kan användas för inventering av vattenuttag, utan flera källor måste kombineras. Det finns också många vattenuttag som inte är registrerade i något register, och vid sådana fall får snarare andra data om verksamheten användas i syfte att spåra eventuella vattenuttag inom verksamheten. Alla kända datakällor sammanställdes inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag 2018-2020 av SGU, SMHI och Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Länsstyrelsen Gotland. Resultaten har presenterats tidigare men repeterades under workshopen. Vissa underlag är mer översiktliga, exempelvis SCB:s sammanställningar, medan andra underlag såsom länsstyrelsens egna kartskikt innehåller mer specifik data om potentiella verksamheter med vattenuttag. Med hjälp av länsstyrelsens GIS-samordnare i Västra Götaland redovisades stegvis de databaser som identifierats av myndigheterna i SMHIs uppdrag i länsstyrelsens GIS-verktyg. Det finns alltså regionala GIS-skikt att tillgå, men viss handpåläggning krävs av respektive länsstyrelse då de kartskikten inte finns som nationella GIS-lager. Efter workshopen har det tillkommit GIS-underlag som tagits fram av SMHI tillsammans med länsstyrelserna. Kartskikten som nämns kan kopplas till annan viktig information, exempelvis VISS för identifiering av vattenförekomster med åtgärdsbehov eller dricksvattenförekomster och andra myndigheters fakta- och kartunderlag.

### **2.4.3 Särskilt utsatta områden**

Ett viktigt moment vid prioritering av tillsyn handlar om identifiering av särskilt utsatta områden. SMHI redogjorde på workshopen för de klimatologiska aspekterna samt magasinering förmåga i sjöar och vattendrag och riskkartor. SGU gick igenom de underlag som kan användas för att identifiera områden med knappa grundvattenresurser särskilt känsliga för yt- och grundvattenuttag. Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna känner till och förstår kartunderlagen som finns hos respektive myndighet.

### **2.4.4 Genomgång av vanliga hydrologiska termer och begrepp**

För att förstå villkor i vattendomar eller identifiera behovet av tillsyn på en viss plats behövs kunskap om relevanta begrepp. SMHI redogjorde på workshopen för vanliga begrepp om vattenföring såsom tillrinningsområden, medelvattenföring, basflöde, hur de beräknas och vad de innebär i praktiken.

### **2.4.5 Erfarenhetsutbyte**

Under workshopen redovisades arbeten som utförts i samband med tillsynskampanjen år 2020 för att belysa erfarenheter som uppkommit i det sammanhanget. Även tillsynsarbete som gjorts utanför tillsynskampanjen redovisades. Här framkom intressant information kring problem och brister som kommer ingå i kommande vägledningsarbete, vilket beskrivs längre fram.

## **2.5 Webbinarium om grundvattenbortledning**

Länsstyrelserna har särskilt efterfrågat ökat stöd avseende grundvattenbortledning. För att nå så många handläggare som möjligt har Havs- och vattenmyndigheten anordnat två webbinarium för att ge stöd i denna del. Sammanlagt har 170 personer deltagit.

### **2.5.1 Miljöeffekter av grundvattenbortledning**

SGU har utförligt gått igenom miljökonsekvenser av grundvattenbortledning. Intresset för frågorna är stort och berör inte endast vattenuttag för vattenförsörjning eller bevattning, utan är också aktuellt vid grundvattenbortledning från exempelvis bergtäkter och infrastrukturprojekt. Risken för påverkan på grundvattenberoende ekosystem är i vissa sammanhang stort och förståelsen är viktig för prioritering av tillsynen.

Förutom rena miljökonsekvenser av grundvattenbortledning kan en sänkning av grundvattennivån leda till geotekniska problem. SGI har gått igenom de grundläggande förutsättningarna för när ett sådant problem kan uppstå samt viktiga villkor som behöver ställas för att undvika problem.

### **2.5.2 Tillsyn och miljö kvalitetsnormer**

Den operativa tillsynen omfattar oftast olika pumpanordningar och rådande flöden eller grundvattennivåer tillsammans med andra faktorer som villkorats i tillstånden. Kopplingen mellan vattenuttag och miljö kvalitetsnormer är dock viktig och det råder frågetecken kring hur tillsynen rent praktiskt kan utövas så att normerna efterlevs. Under webbinariet presenterades samordningsmöjligheter mellan tillsyn och vattenförvaltning.

### **2.5.3 Prioritering av tillsyn av vattenuttag**

Vidare har prioritering av tillsyn som särskilt kopplat till grundvattenbortledning gått igenom. Vattenuttag i känsliga områden, såsom områden med grundvattenberoende ekosystem, områden med sättningsrisker och risk för saltvatteninträngning samt områden med stora uttag jämfört med grundvattenbildningen bör prioriteras. Även områden som regelbundet har perioder med torka och vattenbrist kan vara lämplig att prioritera för tillsyn. SMHI gick igenom de underlag för riskbedömning och modellverktyg som finns, exempelvis S-HYPE samt hur tolkning av vattenbalanser kan göras.

## **3 Utgångspunkter**

### **3.1 Vatten är en samhällsfråga**

Vatten är en strategisk resurs för samhället och en nödvändighet för fungerande ekosystemtjänster, geosystemtjänster, energiproduktion, gröna näringar, industri och hushåll. Sverige har i grunden gott om vatten på årsbasis, men förutsättningarna varierar kraftigt och mellan säsongerna. Särskilt i sydöstra Sverige finns ett behov av avvägning mellan olika

samhällsintressen på varierande skalor. För att säkerställa samhällets och naturens samlade vattenbehov och minska riskerna vid torka och översvämning behövs tydliga mål och strategier för en hållbar vattenresursförvaltning<sup>2</sup>. En svag förvaltning av vattenresursen uppströms kan medföra problem med vattenkvalitet och vattenkvantitet nedströms. En god vattenresursförvaltning bidrar därför även till att målen för kust- och havsförvaltningen kan nås genom att se helheten från källa till hav.

Det finns i nuläget kunskapsluckor kring de uttag av vatten som bedrivs i Sverige. Med ökad kunskap om var, när, och hur mycket vatten som används i samhället kan mer realistiska vattenbalansberäkningar utföras och ge underlag för planering och prioritering av vattenanvändning.

### **3.2 En hållbar vattenresursförvaltning**

Havs- och vattenmyndigheten har under åren 2020-2022 arbetat med att ta fram ett förslag till strategi för en hållbar vattenresursförvaltning. Målsättningen med arbetet har varit att säkerställa samhällets och naturens samlade vattenbehov och minska riskerna vid torka och översvämning. Ett underlag till förslaget till strategi är en analys av Sveriges vattenresurser ur olika perspektiv. Myndigheten har identifierat hinder och möjligheter inom befintlig styrning, reglering, organisering och arbetssätt. Resultaten från analysen och dialogen har publicerats i en rapport<sup>3</sup> som ger en samlad bild av Sveriges sötvattenresurser, dess nyttjande och lagstiftning. I rapporten lämnar myndigheten ett antal förslag och rekommendationer.

En del i arbetet med hållbar vattenresursförvaltning är regionala vattenförsörjningsplaner,<sup>4</sup> som tas fram av länsstyrelserna och där Havs- och vattenmyndigheten är vägledande myndighet. I en regional vattenförsörjningsplan pekas de vattenresurser ut som är särskilt värdefulla för regionens/länets dricksvattenförsörjning. På så sätt kan sådana viktiga vattenresurser skyddas och bevaras för att förebygga en negativ påverkan på vattenkvalitet och kvantitet, exempelvis genom en hänsynsfull samhällsplanering och inrättande av vattenskyddsområden. Även om dricksvattenförsörjningen är i fokus avser vägledningen att ge stöd för att ta hänsyn till andra intressen som är beroende av en säker tillgång till vatten.

### **3.3 EU-skrivelser om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet**

I december 2020 begärde Europeiska kommissionen i en första skrivelse information från Sverige om hur de nationella systemen för säkerställande av efterlevnad fungerar i förhållande till vattendirektivet<sup>5</sup>.

Europeiska kommissionen har i en kompletterande skrivelse<sup>6</sup> som inkom till Regeringskansliet i mars 2022 ställt uppföljande frågor kopplat till Sveriges hantering av data som rör uttag av vatten. Bland annat har kommissionen frågat vilka mekanismer som finns i Sverige för att hantera risken för överuttag av vatten på grund av den kumulativa effekten av icke-registrerade uttag. Sverige

---

<sup>2</sup> Havs- och vattenmyndigheten, En hållbar vattenresursförvaltning, Rapport 2022:3

<sup>3</sup> [Rapport 2022:3 – En hållbar vattenresursförvaltning \(havochovatten.se\)](#)

<sup>4</sup> [Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering - Publikationer - Data, kartor och rapporter - Havs- och vattenmyndigheten \(havochovatten.se\)](#)

<sup>5</sup> EU PILOT EUP (2020) 9800.

<sup>6</sup> SVERIGE – EU PILOT EUP (2021) 9898



ombads också kommentera hur vi säkerställer att det inte uppstår överuttag av vatten med tanke på att det framgår att Sveriges register över vattenuttag inte är fullständiga.

I redogörelsen till kommissionen svarade Regeringskansliet bland annat att de register som innehåller uppgifter om vattenuttag i Sverige för närvarande inte är heltäckande och att det pågår ett utvecklingsarbete med att förbättra kartläggning och databashantering av vattenuttagen.

### 3.4 Koppling till andra uppdrag och arbeten

Utökad tillsynsvägledning utgör en del i Sveriges arbete med att skapa en hållbar vattenresursförvaltning, inom vilket flera uppdrag och arbeten verkar. Nedan nämns några av de som pågår.

#### 3.4.1 Regeringsuppdrag till länsstyrelserna att redovisa antal vattenuttag med och utan tillstånd

Länsstyrelserna ska redovisa antal tillståndspliktiga vattenuttag som saknar tillstånd och antal vattenuttag som har tillstånd. Länsstyrelserna ska även redovisa antal vattenuttag (med och utan tillstånd) som finns registrerade i verksamhetssystemet Älvan. Länsstyrelsen i Kalmar län ska samlat redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 1 mars 2023.

#### 3.4.2 Nationell strategi för miljöbalkstillsyn 2022-2024

Miljötillsynsutredningen (SOU 2017:63) är en av flera statliga utredningar som har pekat på att kommuner och länsstyrelser behöver ett bättre stöd för sin tillsyn från de nationella tillsynsvägledande myndigheterna. Ett av utredningens förslag som nu genomförts var att ta fram en nationell strategi för miljöbalkstillsyn<sup>7</sup>. Den nationella strategin för miljöbalkstillsynen innebär ett kliv framåt i att lyfta fram särskilt angelägna områden i syfte att samordna tillsynen.

Strategin är indelad i sju tillsynsområden som innehåller olika fokusområden, inom vilka extra satsningar ska genomföras under perioden 2022-2025. Inom tillsynsområdet *Vattenverksamhet* har vattenuttag pekats ut som ett fokusområde<sup>8</sup>.

Inom ramen för strategin planerar Miljösamverkan Sverige en nationell tillsynskampanj för vattenuttag under 2023–2024<sup>9</sup>.

#### 3.4.3 Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2022–2027

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska utveckla sin tillsynsvägledning för länsstyrelser i deras tillsyn av vattenverksamhet och vattenuttag och ge stöd till länsstyrelserna i deras arbete med tillsynsvägledning till kommunerna<sup>10</sup>.

Vattenmyndigheten bedömer att Havs- och vattenmyndigheten bör se över möjligheten att utveckla en vägledning för systematisk och prioriterad tillsyn av vattenverksamhet och vattenuttag, i syfte att identifiera områden och verksamheter där det kan finnas anledning att ställa krav på exempelvis återställnings- eller förbättringsåtgärder för att förbättra möjligheterna till

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, 2021 <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/>

<sup>8</sup> Naturvårdsverket, 2022. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomrade-vattenverksamhet/>.

<sup>9</sup> [Startsida - Miljösamverkan Sverige \(miljosamverkansverige.se\)](https://www.miljosamverkan.se/)

<sup>10</sup> Vattenmyndigheterna, 2022. <https://www.vattenmyndigheterna.se/atgarder/atgarder-2022-2027/havs--och-vattenmyndigheten/havs--och-vattenmyndigheten-atgard-8.html>

att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Åtgärden ska leda till att påverkan från vattenverksamhet och vattenuttag minskar, så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten ska kunna följas, och ska vara vidtagen senast 3 år efter åtgärdsprogrammets fastställande och sedan genomföras löpande.

#### 3.4.3.1 Delförvaltningsplan och delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027

I EU-kommissionens granskning<sup>11</sup> av hur medlemsstaterna genomfört arbetet enligt vattendirektivet<sup>12</sup> och översvämningdirektivet<sup>13</sup> redovisar kommissionen att ungefär hälften av medlemsstaterna betraktar torka som en relevant faktor i vattenförvaltningen. EU-kommissionen har mot bakgrund av klimatförändringarna påpekat behovet av att medlemsländerna tar fram planer för att hantera torka och vattenbrist, vilket flera länder i Sveriges närhet gjort. I EU-kommissionens utvärdering av Sveriges nuvarande förvaltningsplaner gavs även rekommendationen att Sverige bör överväga att utarbeta planer för hantering av torka för de områden där det finns ett tydligt behov.

Till följd av EU-kommissionens uppmaning om att ta fram torka- och vattenbristplaner inom områden där det behövs har Vattenmyndigheten för Södra Östersjön tagit fram en delförvaltningsplan och ett delåtgärdsprogram<sup>14</sup> mot torka och vattenbrist.

#### 3.4.4 Tidigare regeringsuppdrag till SMHI om vattenuttag 2018 - 2020

SMHI har under 2018–2020 arbetat i projektform med ett regeringsuppdrag om att förbättra informationen om Sveriges vattenuttag. Arbetet är beskrivet i rapporten *Ökad kunskap om vattenuttag i Sverige*<sup>15</sup> som bygger på en rad delrapporter som är bilagor till redovisningen.

Projektet har bland annat arbetat med att beräkna vattenuttag för bevattning, djurhållning och hushåll med enskilt vatten samt gjort en kartläggning av vattenkraftens uttag och arbetat med frivillig insamling av industriens vattenuttag.

Inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag utförde nio länsstyrelser en tillsynskampanj riktad mot vattenuttag. Flera viktiga slutsatser kunde dras av arbetet och det framkom att det var angeläget med ökad tillsynsvägledning från Havs- och vattenmyndigheten. Särskilt fokus efterfrågades kring de särskilda förutsättningarna vid grundvattenuttag, både avseende grundvattenuttagens miljöpåverkan samt undantaget från tillståndsplikten i lagstiftningen.

En viktig slutsats var att ett återkommande problem kopplat till tillsyn av vattenuttag är bristande kännedom om pågående vattenuttag samt avsaknaden av en samlad registerhållning. Registerhållning av vattenuttag utgör aggregerad information som kan vara ett säkerhetsproblem. Frågeställningarna om hur data kan lagras och hanteras omhändertogs i SMHI:s projekt och det pågår ett arbete inom länsstyrelsen där de juridiska förutsättningarna för registerhållning håller på

<sup>11</sup> Europeiska kommissionen. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningdirektivet (2007/60/EG).  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SV/COM-2019-95-F1-SV-MAINPART-1.PDF>

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>13</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningrisker.

<sup>14</sup> Delförvaltningsplan mot torka och vattenbrist 2022–2027, Södra Östersjöns vattendistrikt.  
<https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.47dc7e74182e92fe269b953/1662095112537/Delf%C3%B6rvaltningsplan%20mot%20torka%20och%20vattenbrist%202022-2027%20S%C3%B6dra%20C%C3%96stersj%C3%B6n.pdf>

<sup>15</sup> SMHI, 2020. Ökad kunskap om vattenuttag.  
[https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.167261!/Hydrologi\\_126%20C%C3%96kad%20kunskap%20om%20vattenuttag%20i%20Sverige.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.167261!/Hydrologi_126%20C%C3%96kad%20kunskap%20om%20vattenuttag%20i%20Sverige.pdf)

att utredas. En inventering av datakällor som innehåller information om verksamheter med potentiella vattenuttag är framtagen för att hjälpa länsstyrelserna att hitta vattenuttag för utövande av tillsyn.

## 4 Förutsättningar för tillsyn av vattenuttag

Ökad konkurrens kring vatten kan antas uppstå när tillgången på vatten i delar av Sverige blir mindre i framtiden. En stärkt tillsyn av vattenuttag är därför angeläget då tillsynen är en viktig del i arbetet med att trygga vattentillgången för verksamheter och processer som har hög samhällsnytta och/eller som är viktiga ur ett ekologiskt perspektiv.

### 4.1 Kort om regelverket för vattenuttag

Begreppet "vattenuttag" förekommer inte i miljöbalken. Med vattenuttag menas bortledande av vatten från ett vattenområde (den yta som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd), som är en vattenverksamhet i enlighet med 11 kap. 3 § punkt 3 miljöbalken (1998:808). Uttrycket "bortledande av vatten" omfattar exempelvis bortledande för dricksvattenproduktion (dricksvattenförsörjning), bevattning, processvatten, vatten för tillverkning av konstsnö, vatten för utvinning av värme eller kyla. Det omfattar också bortledande i skadeförebyggande och skadeavhjälpare syfte, exempelvis inträngande vatten i tunnlar. Även bortledande av grundvatten omfattas av bestämmelsen liksom tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden (infiltration). Lagstiftningen gör ingen skillnad på om verksamheten återför vatten till samma vattentillgång. Vattenuttag kan bedrivas genom bortledande av ytvatten, som är vatten ovan mark, såväl som genom bortledande av grundvatten, vilket avser vatten i jorden eller berggrunden.

Huvudregeln är att vattenverksamhet är tillståndspliktig enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Genom 11 kap. 9 a § miljöbalken har regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd ska krävas att verksamheterna anmäls till tillsynsmyndigheten. Av vattenverksamhetsförordningen framgår dock att anmälan om vattenverksamhet endast omfattar ytvatten. Vad gäller anmälningspliktiga verksamheter får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga verksamhetsutövaren om att istället söka tillstånd. En kommun kan föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för grundvattentäkter med stöd av 9 kap. 10 § miljöbalken om det behövs för skydd av människors hälsa.

Även om huvudregeln är att vattenverksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig finns vissa undantag från huvudregeln. Av 11 kap 11 § miljöbalken framgår att vattentäkter för en- eller tvåfamiljsfastigheter eller en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning inte kräver tillstånd. Vidare fastställer 11 kap. 12 § miljöbalken att det inte krävs tillstånd eller anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att undantagen går att tillämpa i det enskilda fallet. I förarbetena<sup>16</sup> anges att undantaget från tillstånd eller anmälan ska tolkas restriktivt.

---

<sup>16</sup> SOU 2009:42. Vattenverksamhet.

<https://www.regeringen.se/49bbaa/contentassets/44dacb0dc3d44256859e40780df52847/vattenverksamhet-hela-dokumentet-sou-200942>

## 4.2 Miljöbalkstillsyn

Tillsynen är en del i arbetet med att säkerställa miljöbalkens syfte och främja en hållbar utveckling, och det är ett av myndigheternas viktigaste verktyg för att tillförsäkra att verksamhetsutövare bedriver sin verksamhet enligt gällande bestämmelser samt inte skadar allmänna eller enskilda intressen. Tillsynen har således en betydelsefull roll i den centrala förvaltningen av Sveriges vattenmiljöer och vattentillgångar, och är ett nödvändigt redskap i Sveriges arbete med miljömålen och ramdirektivet för vatten<sup>17</sup>. Sverige är skyldig, som en följd av vattendirektivets krav, att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som ska omfatta analyser av huruvida vattenuttag leder till en påverkan som är så betydande att kvalitetskrav i sjöar och vattendrag inte kan följas. Resultaten av analyserna ska rapporteras till EU i form av antal vattenförekomster som inte följer kraven. Här är tillsynen ett viktigt verktyg då kännedom om vattenuttag ökar säkerheten i bedömningarna.

Rent formellt ger miljöbalken bra verktyg för att pröva uttag av vatten och bedriva tillsyn. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över uttagen och har långtgående befogenheter att kontrollera efterlevnad av vattendomar och vid behov begära omprövning. I praktiken är dock tillsynen kraftigt eftersatt och lite resurser läggs på tillsyn av vattenuttag. Generellt sett är den operativa tillsynen svag hos tillsynsmyndigheterna på grund av begränsade resurser och hårda prioriteringar, vilket har resulterat i att tillsyn av vattenuttag har varit nedprioriterad. Därför finns det bristande kunskap om tillsynsobjekten och lite praktisk erfarenhet om hur tillsynen bäst bedrivs. De begränsade tillsynsinsatser över vattenuttag som genomförts är ofta inriktade till generella informationsinsatser eller kopplade till händelsestyrd tillsyn. Det finns också en rad praktiska utmaningar i det fall det handlar om tillståndsgivna vattenuttag eftersom vattendomar ofta är omfattande och tekniskt komplicerade att följa upp.

### 4.2.1 Utmaningar i tillsynsarbetet

SMHI:s regeringsuppdrag som pågick under 2018-2020 syftade till att förbättra informationen om Sveriges vattenuttag. Under arbetet utfördes en tillsynskampanj av nio länsstyrelser. En viktig slutsats från kampanjen var att det saknas ett samlat register för vattenuttag. Till exempel finns vattenuttag som är tillståndsprövade i domstolarnas register Miljöboken, och vattenuttag som har anmälts finns registrerade i tillsynsregistret Älvan. Det råder oklarheter om huruvida alla uppgifter kan hanteras i Älvan rent säkerhetsmässigt, eftersom vissa vattenuttag behöver vara belagda med sekretess. Det pågår en utredning inom länsstyrelsen hur vattenuttagsdata bäst hanteras i fråga om registerhållning. Bättre register och kännedom om vilka vattenuttag som görs måste också kunna sättas i relation till hur mycket vatten som finns i systemet och därför krävs också att bättre vattenbalanser beräknas. Båda faktorerna behöver samspela eftersom att bättre kännedom om vattenuttag ger bättre vattenbalansberäkningar och vice versa. Det behöver därför vara ett återkommande arbete.

Det svenska systemet med fastighetsrättslig äganderätt över vatten bidrar till att Sverige inte har kontroll över vattenresurserna, om det inte sker en miljöbalksprövning av vattenuttagen. Undantagsbestämmelserna innebär att många uttag sker utan prövning och registreras därför inte. En ytterligare svårighet är att grundvattenbortledning inte omfattas av anmälningsplikten. Därför sker många grundvattenuttag, även stora, med hänvisning till undantaget i lagstiftningen. Att det finns undantag från prövnings- och anmälningsplikten har sitt ursprung i att det ansetts vara en samhällsekonomiskt rationell lösning att enskilda löser sin egen vattenförsörjning inom områden utanför detaljplanerat område. Att alltid kräva en formell prövning har ansetts alltför

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/AUTO/?uri=celex:32000L0060>

ingripande i förhållande till nyttan. Det är verksamhetsutövaren, det vill säga den som har fastighetsrättslig rådighet över vattnet, som bedömer om tillstånd för vattenuttag behöver sökas eller om undantaget är tillämpligt. Det finns därmed ett stort antal okända, framförallt mindre, uttag från både yt- och grundvattenmagasin utanför detaljplanerat område.

Undantagsbestämmelserna lämnar även visst tolkningsutrymme, vilket försvårar myndigheternas arbete i att avgöra huruvida vattenuttag rent juridiskt får bedrivas utan tillstånd eller inte. Vilken kumulativ inverkan uttagen har på enskilda vattenresurser är svår att fullt ut uppskatta. Även vissa större vattenuttag är generellt undantagna från tillståndsplikten, exempelvis större djurgårdar. Havs- och vattenmyndigheten delar Mark- och miljööverdomstolens<sup>18</sup> bedömning att det kan finnas skäl för lagstiftaren att se över tillståndspliktens utformning då många djurgårdar blivit stora till följd av strukturrationaliseringen inom jordbruket. Möjligen behöver undantagsreglerna för vattenuttag generellt ses över om Sverige vill ha full kontroll över de vattenuttag som görs, alternativt får man acceptera att det rimligen inte går att få en fullständig kontroll.

## 5 Effekter av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag

Resultatet från Havs- och vattenmyndighetens uppdrag bedöms få genomslag i tillsynsmyndigheternas framtida arbete, där de insatser och det stöd som uppdraget har genererat bidrar till ökad kunskap som tillsynsmyndigheterna kan använda vid framtida tillsyn. Förutom att förse nya handläggare som har begränsad kunskap inom sakområdet med information kan uppdragets insatser även bidra till vidmakthållande av kunskap hos handläggare som arbetat med frågorna längre men där det kan finnas behov av repetition eller ny information.

Förväntade effekter av de insatser som utförts inom ramen för uppdraget kan sammanställas enligt följande:

1. Förbättrad förmåga hos länsstyrelserna att kartlägga länets vattenuttag som ett underlag till tillsynsplanering genom ökad kunskap om befintliga databaser och kartunderlag.
2. Förbättrad förmåga hos berörda handläggare att bedöma behovet av tillsyn för olika typer av uttag genom ökad kunskap om riskbedömning och känsliga områden.  
Förbättrade förutsättningar för att genomföra tillsyn av vattenuttag i praktiken.

## 6 Det fortsatta arbetet med vattenuttag

### 6.1 Nationella tillsynstrategin fortsätter

Nationella tillsynsstrategin pågår under åren 2022-2025. Arbetet med fokusområdet *Vattenuttag* fortsätter således. Inom ramen för strategin planerar Miljösamverkan Sverige en nationell tillsynskampanj för vattenuttag under 2023-2024. Projektet startades den 12 januari 2023. Förhoppningen är att projektet ska initiera en tillräckligt stor mängd tillsyn så att insatserna kan utvärderas under 2025. Det kommer även tas fram tillsynsmetodik med checklistor inom ramen för tillsynskampanjen.

---

<sup>18</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgörande M 1853-20.

## 6.2 Utveckling av Havs- och vattenmyndighetens vägledning om tillsyn för vattenuttag

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att utveckla sin webbaserade tillsynsvägledning där den handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken, som publicerades av Naturvårdsverket 2008, kommer att upphävas och ersättas av en webbaserad vägledning<sup>19</sup>. Vägledningen innefattar bland annat vattenuttag och kommer således utgöra ett webbaserat hjälpmedel för tillsynsmyndigheternas arbete med tillsyn.

Myndigheten bedömer att det är angeläget att utveckla vägledning om kopplingen mellan tillsyn enligt miljöbalken och vattenförvaltningen. Det finns i dagsläget en del information på Havs- och vattenmyndighetens webb *Miljö kvalitetsnormer för vatten vid tillsyn och provning*<sup>20</sup>, men det har framkommit under uppdragets gång att vägledningen behöver utvecklas. Det behövs en bättre integrering mellan tillsyn av vattenuttag och bedömning av risk att inte uppnå miljö kvalitetsnormer, och myndigheten behöver ta fram metoder för att bedöma ekologiska- eller miljöanpassade flöden. Det behövs även standardiserade metoder för att bedöma när ett vattenuttag leder till betydande påverkan på allmänna intressen i vattendrag och sjöar samt bedömning när vattenuttag i grundvatten påverkar ytvatten.

## 6.3 Arbete på andra myndigheter

SMHI utvecklar för närvarande en metod för beräkning av vattenuttag för bevattning inom jordbruket. Arbetet sker i samarbete med Jordbruksverket. Under sommaren-hösten 2022 har metoden använts för att hjälpa Jordbruksverket fördela investeringsstöd för anläggning av bevattningsdammar. Initialt beräknades bevattningsbehovet som indikator, och senare har både bevattningsbehov och vattentillgång vägts samman i en riskkarta. Områden med stort bevattningsbehov och liten ytvattentillgång har fått högst poäng i sammanvägningen. Under 2023 fortsätter arbetet med att införliva bevattningsuttagen i ordinarie underlag i SMHI Vattenwebb.

SMHI har under 2022 tillgängliggjort beräkningar av vattenuttag för enskilda hushåll med egen brunn samt för djurgårdar. Dessa beräkningar baseras på statistik från SCB och schabloner över vattenbehovet. Dessutom har underlag som visar ytvattenflödets uthållighet vid torra tagits fram och tillgängliggjorts. Alla underlag är nu tillgängliga i länsstyrelsernas geodatakatalog.

SMHI påbörjade under 2022 ett projekt som ska förbättra långtidsprognoser för hydrologiska beräkningar och på så sätt förlänga planeringshorisonten. Bättre långtidsprognoser förväntas särskilt stärka beredskapen för torra och vattenbrist.

SGU arbetar med nya uppdaterade föreskrifter och kommer ta fram vägledning till dessa.

Sverige är också aktiva i EU:s samarbetsgrupp om vattenbrist och torra, där ett flertal olika sammanställningar om underlag och hjälpmedel för bedömningar och riskhantering ska tas fram. De avser bedömning och hantering av ekologiska flöden, vattenuttag och vattenbalanser. Havs- och vattenmyndigheten och SGU arbetar gemensamt med SMHI och Vattenmyndigheten Södra Östersjön med att ta fram svar på frågorna.

<sup>19</sup> Vattenverksamheter - handbok 2008:5. *Handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken.*

<sup>20</sup> [Miljö kvalitetsnormer vid provning och tillsyn - Vägledningar - Vägledning, föreskrifter och lagar - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se)