

Vägledning om vattenskyddsområde



Omslagsfoto: Maja-Kristin Nylander
ISBN XXXX-XXXX
Tryck: Eventuellt tryckeri

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

Vägledning om vattenskyddsområde

Remissversion 4 oktober 2019, Dnr 3271-2019

1 TILLÄMPNINGSSOMRÅDE	7
2 DEFINITIONER.....	7
3 KOMMENTARER TILL 7 KAP. 21 § MILJÖBALKEN	8
3.1 Beslutande myndighet.....	8
3.1.1 Inrättande av vattenskyddsområde	8
3.1.2 Upphävande av vattenskyddsområde	8
3.2 Vilka vattentäkter bör ha vattenskyddsområde?	9
3.3 Avgränsning av vattenskyddsområde och indelning av zoner.....	9
4 KOMMENTARER TILL 7 KAP. 22 § MILJÖBALKEN	10
4.1 Vattenskyddsområdets syfte	11
4.2 Vilka föreskrifter behövs inom hela eller delar av området.....	11
4.3 Ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen, kommunen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö	13
4.4 Ikraftträdande	14
5 ORDNINGSFÖRESKRIFTER ENLIGT 7 KAP. 30 § MILJÖBALKEN	14
6 INTRESSEPRÖVNING 7 KAP. 25 § MILJÖBALKEN	15
7 PRÖVNING AV UNDANTAG 7 KAP. 26 § MILJÖBALKEN	17
BILAGA 1 UTREDNINGSBEHOV INFÖR BESLUT OM VATTENSKYDDSSOMRÅDE	18

1 Tillämpningsområde

Nedan följer Havs- och vattenmyndighetens vägledning för tolkning och tillämpning av 7 kap. 21-22 §§ miljöbalken (MB) samt vägledning för tolkning och tillämpning av 7 kap. 25, 26 och 30 §§ MB när dessa används tillsammans med 7 kap. 21 § eller 22 § MB.

2 Definitioner

Råvatten	Vatten som används för produktion av dricksvatten.
Vattenresurs	Yt- eller grundvatten, t.ex. sjö eller grundvattenmagasin, som kan användas för t.ex. dricksvattenförsörjning.
Tillrinningsområde	Det område inom vilket vatten rör sig till en vattentäkt eller vattenresurs.
Vattentäkt	Hela eller delar av en vattenresurs som utnyttjas som råvattentäkt, dvs. för dricksvattenförsörjning. I termen vattentäkt inkluderas ibland, men är i denna vägledning inte begränsad till, den tekniska anordningen för uttaget av yt- eller grundvatten.
Risk	Sammanvägning av sannolikheten för och konsekvenserna av en oönskad händelse. Risk uttrycks på olika sätt i olika tillämpningar. Här betonas vikten av att ta hänsyn till såväl förutsättningarna för att något ska inträffa, konsekvenserna som kan uppstå samt de osäkerheter som finns. Sammanvägningen behöver inte innebära att sannolikheten och konsekvensen multipliceras med varandra, dvs. att risken uttrycks som en förväntad konsekvens.
Riskbedömning	Det sammantagna arbetet med att identifiera, analysera och värdera risken.
Sårbarhet	Ett systems (naturligt eller tekniskt) eller komponents förmåga att motstå påfrestningar. Exempelvis motståndskraften mot föroreningar (nedbrytning m.m.) hos olika delar av ett mark- och vattenområde.
Vattentäktzon	En vattentäktzon har ofta avgränsats kring uttagsområdet (råvattenintaget) i vattendrag eller sjö, eller runt brunn avseende grundvattenuttag (kallades ofta tidigare brunnsområde). Området utgör traditionellt en mycket begränsad yta och är ofta inhägnad. Endast huvudman bör ha tillträde till området.
Faroanalys	Identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå enligt HACCP-princip 1 i enlighet med artikel 5.2 a i förordning (EG) nr 852/2004.

HACCP

Hazard Analysis and Critical Control Points (faroanalys och kritiska styrpunkter) – arbetsmetod för att systematiskt kartlägga, bedöma och hantera faror i livsmedelsproduktionen.

3 Kommentarer till 7 kap. 21 § MB

7 kap. 21 § miljöbalken

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

3.1 Beslutande myndighet

3.1.1 Inrättande av vattenskyddsområde

Beslut om vattenskyddsområde kan tas av länsstyrelse eller kommun. Beslut fattas vanligtvis efter ansökan från dricksvattenproducent eller annan sökande som nyttjar en vattenresurs som vattentäkt. Om det finns en sökande har betydelse för ärendets hantering och vem som är skyldig att betala eventuella ersättningar enligt 31 kap. MB.

Länsstyrelse eller kommun får också på eget initiativ utreda och fatta beslut om ett vattenskyddsområde. Om så sker är det den myndighet som beslutar om vattenskyddsområde som betalar eventuella intrångsersättningar till följd av beslutet.

3.1.2 Upphävande av vattenskyddsområde

När ett vattenskyddsområde upphävs används 7 kap. 21 § MB tillsammans med 37 § Förvaltningslag (2017:900).

För att upphäva vissa andra områdesskydd enligt 7 kap. MB, exempelvis naturreservat, krävs att det föreligger synnerliga skäl. Något sådant krav finns inte för att upphäva ett beslut om vattenskyddsområde.

Ett beslut om vattenskyddsområde ska betraktas som ett betungande förvaltningsbeslut då beslutet innebär inskränkningar i enskildas rätt att förfoga över fastigheter inom området. Ett beslut om ett vattenskyddsområde bör därför, med hänvisning till 37 § första stycket förvaltningslagen, kunna upphävas om myndigheten bedömer att beslutet på grund av t.ex. nya omständigheter inte uppfyller någon funktion eller är annars felaktigt i något avseende.

Ett naturligt skäl för att upphäva ett beslut om vattenskyddsområde är om de förutsättningar som enligt 7 kap. 21 § MB låg till grund för vattenskyddsbeslutet inte längre föreligger eller om det tillkommit nya omständigheter som motiverar en annan bedömning än när beslutet ursprungligen fattades. Skäl att upphäva ett beslut om vattenskyddsområde kan t.ex. vara att:

- ett nytt vattenskyddsbeslut finns för området.
- den vattentäkt som vattenskyddsområdet ska skydda inte längre används.

- miljöbalkens hänsynsregler eller regler om tillstånds- och anmälningsplikt för olika verksamheter och åtgärder enligt lagstiftning eller förordning bedöms ge ett tillräckligt skydd.

Detta gäller särskilt om vattenskyddsbeslutet spelat ut som roll samtidigt som det råder markreglerande bestämmelser av beslutet. Av 7 kap. 25 § MB framgår att inskränkningar i den enskildes rätt att förfoga över sin fastighet inte får gå längre än vad som krävs för att vattenskyddsintresset ska tillgodoses.

Inför ett beslut om att ändra eller upphäva ett beslut om vattenskyddsområde finns krav på myndighetssamråd och underrättelse om beslut i områdesskyddsförordningen (1998:1252). När ett beslut är meddelat i någons intresse, vilket i princip alltid är fallet, är det viktigt att samråda med den som förfogar över aktuell vattentäkt. Detta är särskilt viktigt när beslutet innehåller föreskrifter som vid sin tillkomst innebar att pågående markanvändning avsevärt försvårades och medförde att intrångsersättning betalades ut.

Upphävande av beslut från vattendomstol om vattenskyddsområde

Beslut om vattenskyddsområde har varit möjliga att fatta redan med stöd av äldre vattenlagen (Vattenlagen 1918:523). Fram till år 1964 beslutades vattenskyddsområden av vattendomstolen. Idag är det enbart länsstyrelse och kommun som har denna möjlighet. Eftersom länsstyrelse och kommun har likalydande befogenhet att fatta beslut om att inrätta nya vattenskyddsområden kan också båda instanserna fatta beslut om att upphäva äldre beslut om vattenskyddsområde som inrättats av vattendomstol. Då beslutet om vattenskyddsområde oftast bara utgör en del av en dom som många gånger behandlar fler frågeställningar, såsom rätt till bortledning av vatten etc., är det viktigt att det tydligt framgår av beslutet om upphävande vilken del av domen som upphävs.

3.2 Vilka vattentäkter bör ha vattenskyddsområde?

Länsstyrelse och kommun bör verka för att behov av vattenskyddsområde utreds för de vattentillgångar som används eller kan komma att användas som vattentäkt för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lag (2006:412) om allmänna vattentjänster och där uttaget i snitt överstiger 10 m³ per dygn eller som försörjer fler än 50 personer.

Områdesskyddet förutsätter att vattentillgången nyttjas eller kan komma att nyttjas som vattentäkt enligt 11 kap. 5 § 1 st. MB där det framgår att vattentäkt är bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning.

Vattenskyddsområden bör inrättas eller revideras för samtliga allmänna vattentäkter, enligt ovanstående avgränsning, som efter riskbedömning bedöms vara i behov av det. Även vattentäkter med lägre kapacitet eller som försörjer färre personer kan beslutas som vattenskyddsområde om de bedöms vara i behov av det.

3.3 Avgränsning av vattenskyddsområde och indelning av zoner

Ett vattenskyddsområde kan omfatta del av ett tillrinningsområde eller hela tillrinningsområdet om det behövs för att uppnå syftet med skyddet. Ett

vattenskyddsområde kan också omfatta ett område för konstgjord grundvattenbildning. Även områden som nyttjas för att mellanlagra råvatten kan ingå i vattenskyddsområde.

Utformningen av vattenskyddsområdet bör grunda sig på kunskap om:

1. områdets naturgivna förutsättningar,
2. hur markanvändningen i tillrinningsområdet påverkar råvattnets periodiska kvalitetsvariationer och långsiktiga trendutveckling,
3. vilka potentiella risker för råvattnet och dricksvattenproduktionen som är lokaliserade i tillrinningsområdet.

Ett vattenskyddsområde kan delas in i olika zoner om det finns ett behov av att differentiera föreskrifterna inom området. Motiv till en indelning i zoner kan vara att särskilja föreskrifter för att med hänsyn till 7 kap. 25 § MB inte gå längre än vad som krävs för att uppnå syftet med skyddet. Andra motiv kan t.ex. vara om områdets sårbarhet varierar eller att markanvändningen inom olika delar av området väsentligen skiljer sig åt.

Om zoner används bör de benämnas primär och sekundär skyddszon. Om det finns behov av ytterligare en zon bör den benämnas tertiär skyddszon. Det bör alltid övervägas om vattenskyddsområdet kan uppnå sitt syfte med en zon.

Inrättande av vattentäktzon runt intagspunkt bör undvikas eftersom uppgiften om intagspunktens läge kan vara olämpligt att samla och sprida.

För grundvattentäkter bör områden som är särskilt betydelsefulla för grundvattenbildningen ingå i vattenskyddsområdet.

Den slutgiltiga avgränsningen av vattenskyddsområdet och eventuell indelning i zoner bör i möjligaste mån ske utefter identifierbara gränser i terrängen såsom t.ex. väg, järnväg, kraftledning, vattendrag, åkerkant och fastighetsgräns. Detta för att det ska vara enkelt att orientera sig i och inom vattenskyddsområdet. Indelningen i zoner bör genomföras på ett sätt som beaktar enskilda brukningsenheter och inte försvårar ett rationellt nyttjande av marken. Överträdelser mot vattenskyddsbestämmelser kan vara straffbart enligt 29 kap. 2 och 2a §§ MB och det är därför viktigt att det inte råder någon osäkerhet om huruvida man befinner sig inom ett vattenskyddsområde eller inte och i så fall i vilken zon man befinner sig.

4 Kommentarer till 7 kap. 22 § MB

7 kap. 22 § miljöbalken

För ett vattenskyddsområde ska länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. Om det behövs, får länsstyrelsen eller kommunen föreskriva att skyltar eller stängsel ska sättas upp och att annans mark får tas i anspråk för detta. Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

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

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

Vidare får bestämmas att anmälningar om en verksamhet eller åtgärd inom ett vattenskyddsområde ska göras hos den kommunala nämnden. Lag (2002:175).

4.1 Vattenskyddsområdets syfte

Att inrätta ett vattenskyddsområde utgör en administrativ åtgärd som kompletterar grundläggande miljölagstiftning och nödvändig teknisk beredning för att säkra att ett hälsosamt och rent dricksvatten kan produceras till en rimlig kostnad. Vattenskyddsområdet ska i kombination med meddelade föreskrifter säkerställa att råvattnet efter ett normalt reningsförfarande ska kunna användas för sitt ändamål, d.v.s. att råvattnet ska kunna användas för dricksvattenproduktion. Vad ett normalt reningsförfarande innebär ur processtekniskt perspektiv varierar över tid. Det är också viktigt att beakta att beredningen i vattenverket måste dimensioneras för att klara av en hög produktion även vid den tidpunkt då råvattnet har sämst kvalitet. I detta sammanhang bör därför begreppet normalt reningsförfarande betraktas som en förståelse för att råvatten kan ha naturliga kvalitetsvariationer som behöver hanteras i vattenverk före konsumtion. Naturliga kvalitetsvariationer kan bero på geologiska förutsättningar på platsen eller bero på årstid, klimat- eller väderförhållanden. Beroende på vilket råvatten som används kan variationerna se olika ut. Att vattenverket har en robust beredningsprocess ska inte tolkas som en möjlighet att ytterligare belasta råvattnet. Tvärtom är en viktig utgångspunkt att om det är möjligt bör en förorening åtgärdas vid källan istället för att renas i efterhand.

Syftet med vattenskyddsområde bör vara att ge området ett tillräckligt bra skydd så att råvattnets kvantitet säkras i ett långsiktigt perspektiv samtidigt som dess kvalitet inte försämras. Ett annat syfte bör vara att vattenskyddsområdet utgör ett underlag vid översiktsplanering och en förutsättning vid planering och prövning av tillkommande verksamhet t.ex. vid en lokaliseringsprövning men även genom att tillförsäkra vattentäktsverksamheten tillräckliga markanspråk. Det yttersta syftet är att skydda ett angeläget allmänt intresse.

Syftet uppnås genom områdets beslutade avgränsning i kombination med meddelade föreskrifter.

4.2 Vilka föreskrifter behövs inom hela eller delar av området

Länsstyrelse eller kommun ska meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Föreskrifter bör begränsa sådan markanvändning eller sådana verksamheter som:

1. bidrar till utsläpp av ämnen i sådana mängder att de riskerar att skada produktionen av dricksvatten eller riskerar att återfinnas i dricksvattnet i sådana halter att det kan innebära en risk för människans hälsa.
2. påverkar råvattnets periodiska kvalitetsvariationer och långsiktiga trendutveckling på ett negativt sätt.
3. utgör en oacceptabel risk för vattentäkten, påverkar grundvattenbildning eller på andra sätt kan försämra en vattentäkts kapacitet.

Vid undersökning av punkterna 1 och 2 ovan är det viktigt att nyttja den kunskap som finns om miljön och som undersöks genom nationell och regional miljöövervakning samt genom tillståndsgivna verksamheters egenkontroll. Dessutom är det viktigt att nyttja slutsatserna från den faroanalys som varje dricksvattenproducent är skyldig att genomföra enligt HACCP-princip 1 (SLVFS 2001:30 § 2 c första stycket) och från genomförda råvattenundersökningar.

Punkten 3 åsyftar tänkbara framtida markanvändning eller verksamheter som tillsammans innebär en oacceptabel risk. Det kan också gälla begränsningar avseende hårdgörande av ytor eller dikning som kan påverka grundvattenbildning eller avrinning från ytor. Det kan även handla om att på lång sikt säkerställa tillräckliga markreserver för dricksvattenproduktionsanläggningen genom att begränsa möjligheter att bebygga områden. Sådana föreskrifter kan förutsätta kompletterande fastighetsreglerande beslut som hanteras i särskild ordning.

Länsstyrelse eller kommun ska besluta om de föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med områdesskyddet. Om underlaget i ett vattenskyddsärende visar att det inte behövs några föreskrifter för hela eller delar av området bör utgångspunkten vara att dessa områden inte heller ska beslutas som vattenskyddsområde.

Föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter kan utformas som förbud, särskild tillståndsplikt eller anmälan. Inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter bör vid behov omfatta både pågående verksamheter och tillkommande verksamheter.

Förbud bör användas för sådan markanvändning som kan ge upphov till irreversibla skador eller skador som kan få långtgående konsekvenser för vattnets kvalitet eller kvantitet. Sådana skador kan antingen bero på enskilda stora utsläpp eller på den sammanlagda effekten av många små utsläpp. Det kan finnas behov av att förebygga att risker uppstår, att grundvattenbildning påverkas negativt eller tillförsäkra tillräckliga markanspråk för produktionsanläggningen genom att inskränka möjligheten till att bebygga viss mark.

Vissa verksamheter kan regleras med krav på tillstånd eller krav på anmälan. Avsikten med dessa föreskrifter är att det som regleras, till skillnad med förbud, i första hand ska anses vara tillåtna men att de kan förenas med villkor. Fokus i en prövning ska vara frågor med direkt påverkan på vattenresursen. Om en markanvändning eller en verksamhet föreslås omfattas av ett prövningsförfarande bör det i beslut framgå vilka huvudsakliga frågor som prövningen bör omfatta. När det gäller krav på anmälan avses i första hand framtida planerade verksamheter och åtgärder. Syftet är att bedöma om en viss verksamhet eller åtgärd kan tillåtas med hänsyn till vattenskyddsintresset. Det saknas närmare anvisningar om hur anmälningsärenden ska handläggas rent handläggningstekniskt i miljöbalken och områdesskyddsförordningen. Detta innebär att anmälningar enligt vattenskyddsföreskrifter inte är att likställa med en tillsynsmyndighets hantering av anmälningar för miljöfarlig verksamhet eller för vattenverksamhet. Hur tillstånd och anmälningar enligt föreskrifterna ska hanteras under förvaltningsskedet bör därför tydliggöras i beslut eller genom separat rutin före beslutet om att inrätta vattenskyddsområdet fattas. Föreskrifter med krav på tillstånd eller anmälan bör meddelas med återhållsamhet.

Om behov av att upphäva, ändra eller att lägga till enskilda föreskrifter uppstår kan det ske genom ett tilläggsbeslut. Detta kan t.ex. vara aktuellt vid förändrad markanvändning inom området, men också om annan lagstiftning tillkommer som väsentligen förändrar förutsättningarna att förvalta området utifrån fastställda vattenskyddsföreskrifter.

4.3 Ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen, kommunen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Länsstyrelse och kommun har likalydande befogenheter att fatta beslut om vattenskyddsområde och vattenskyddsföreskrifter inom sina geografiska beslutsområden. Om ett vattenskyddsområde berör flera kommuner inom ett län är det en fördel om länsstyrelsen fattar ett beslut om vattenskyddsområde. Om ett vattenskyddsområde berör fler än ett län bör berörda länsstyrelser besluta om vattenskyddsområdet inom sina respektive län efter samråd med varandra.

Utgångspunkt i lagstiftningen är att den myndighet som fattar beslut om ett vattenskyddsområde också sköter prövning av dispenser, tillstånd och anmälningar enligt föreskrifterna. I enlighet med 7 kap. 22 § MB tredje stycket finns dock möjlighet att överlåta prövningsuppgifter från länsstyrelsen till den eller de kommunala nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Någon motsvarande möjlighet att överlåta prövningar enligt vattenskyddsföreskrifterna till Försvarsinspektören för hälsa och miljö finns inte. Det finns heller ingen möjlighet för en kommun att överlåta prövning till länsstyrelsen. Utifrån vad föreskrifterna omfattar och vilka frågor som ska hanteras genom prövning av tillstånd och anmälan kan det vara olika vem som är lämplig prövningsmyndighet. Om prövningar gäller sakområden där kommunen redan hanterar ärenden och har en vana av likartad prövning är kommunen lämplig prövningsmyndighet. Detsamma gäller om det inom vattenskyddsområdet finns C och U-verksamheter där kommunen redan har ett ansvar. På motsvarande sätt kan länsstyrelsen vara lämplig prövningsmyndighet om det finns verksamheter där redan länsstyrelsen är aktiv.

Utgångspunkt i lagstiftningen är också att beslutande myndighet blir tillsynsmyndighet. Försvarsinspektören för hälsa och miljö är emellertid alltid tillsynsmyndighet över försvarets verksamhet. Tillsyn inom ett vattenskyddsområde syftar till att kontrollera efterlevnaden av de regler som föreskrifterna innebär. I detta ingår t.ex. att följa upp de eventuella villkor som har meddelats genom beslut om tillstånd eller anmälan. Tillsynsmyndigheten får även meddela förelägganden och förbud i enskilda fall (26 kap. 9 § MB) samt ingripa för att skydda vattentillgången och syftet med vattenskyddsområdet. En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten är även att tillhandahålla och över tid upprätthålla information om vattenskyddsbeslutet och dess bestämmelser. I miljötillsynsförordningen (2011:13) finns bestämmelser om överlåtelse av tillsyn över vattenskyddsområde från länsstyrelse och kommun. Tillsynen bör ligga där den är mest ändamålsenlig och effektiv. Det är en fördel om det finns en geografisk närhet till vattenskyddsområdet och lokalkännedom hos tillsynsmyndigheten. Om det med enkla medel går att ordna så är en bra utgångspunkt att en verksamhetsutövare bara har en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Vid bedömning om lämplig ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och kommunen avseende vattenskyddsområdet kan det därför finnas anledning att analysera hur ansvaret för tillsynen enligt den grundläggande miljölagstiftningen är fördelad för de objekt som bedöms träffas av kompletterande särregler enligt vattenskyddsföreskrifterna.

Även om det är en lämplig utgångspunkt att en verksamhetsutövare bara har en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kan detta vara svårt att åstadkomma eftersom det kan finnas olika tillsynsobjekt inom ett vattenskyddsområde. I så

fall får de operativa tillsynsmyndigheterna använda de regler som finns i lagstiftningen om samarbete. Dels kan det i sammanhanget finnas anledning att peka på bestämmelsen i 26 kap 6 § MB där det framhålls att tillsynsmyndigheter ska samarbeta med varandra. Dessutom finns en bestämmelse i 2 kap 2 § miljötillsynsförordningen där det framgår att om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt så får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas sinsemellan. En sådan överenskommelse bör vara långsiktig och formaliseras mellan myndigheterna.

Med utgångspunkt i lagstiftningens systematik och hierarki bör kommunen vara tillsynsmyndighet om kommunen ska pröva tillstånd och anmälningar enligt vattenskyddsbeslutet. På så vis bör dessa föreskrifter bli mer verkningfulla. Utifrån en effektivitetssynpunkt är det rimligt att även kommunen bedriver tillsyn och följer upp villkor i sina meddelade tillstånd. Om det inte finns förutsättningar för överlåtelse av tillsyn bör heller inte tillståndsprovningar eller hantering av anmälningar enligt vattenskyddsföreskrifter överlåtas. Under sådana omständigheter saknas förutsättningar att få den långsiktiga förvaltningen av området att fungera tillfredsställande.

Även vid överlåtelse av dispensprovning, från länsstyrelse till kommun, bör kommunen vara tillsynsmyndighet. Enligt den systematik som finns inom tillsyn är det dock i sin ordning om länsstyrelsen prövar dispenser samtidigt som kommunen är tillsynsmyndighet. Om länsstyrelsen eller kommunen bör pröva dispenser hanteras från fall till fall enligt samma bedömning som vid överlåtelse av tillstånd och anmälningar, enligt ovan.

4.4 Ikraftträdande

Av 7 kap. 22 § MB framgår att föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas. Det kan dock vara lämpligt att fatta beslut om ett senare datum då föreskrifterna träder ikraft så att alla sakägare hinner informeras om beslutet om vattenskyddsområde och om innebörden i de beslutade bestämmelserna. Om föreskrifterna berör pågående verksamheter kan det vara lämpligt att också besluta om en övergångsperiod så att verksamhetsutövare har en möjlighet att ställa om till de nya förutsättningar som gäller inom området.

5 Ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § MB

7 kap. 30 § miljöbalken

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

Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

Om det behövs kan länsstyrelse eller kommun med stöd av 7 kap. 30 § MB meddela ordningsföreskrifter för allmänheten om rätten att färdas och vistas inom ett område, d.v.s. föreskrifter som begränsar allemansrätten. Exempel på

sådana inskränkande föreskrifter är förbud mot framförande av motorbåt, camping och bad. Föreskrifterna medför ingen rätt till ersättning.

Vad gäller begränsningar av båttrafik har länsstyrelsen också en möjlighet att föreskriva om begränsningar och förbud med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) om föreskrifterna behövs ur miljösynpunkt. Om båttrafik och t.ex. ankring behöver regleras i större sjöar och i havet kan sjötrafikförordningen vara att föredra då bestämmelsen kommer att framgå av sjökortet.

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

Kravet på konsekvensutredning gäller inte kommunerna.

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

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

6 Intresseprövning 7 kap. 25 § MB

7 kap. 25 § miljöbalken

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

Bestämmelsen i 7 kap. 25 § MB 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.

En bakgrund till bestämmelsen är regeln om egendomsskydd i 2 kap. 15§ 1 st regeringsformen (1974:152), 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 allmänna 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.

Föreskrifter som fastställs med stöd av 7 kap. 22 § MB kan vara mycket ingripande gentemot den enskilde och förbjuda sådan markanvändning som normalt sett är tillåten i samhället om detta bedöms nödvändigt med hänsyn till vattenskyddet. Detta är möjligt eftersom dricksvattenproduktion utgör ett mycket tungt vägande allmänt intresse och då det finns en möjlighet för den enskilde att under vissa omständigheter få ersättning.

Vid en avvägning enligt 7 kap. 25 § MB måste den beslutande myndigheten bedöma nyttan med föreskriften utifrån vattentäktens skydd. Detta bör motiveras av den riskanalys som ligger till grund för föreskrifterna och innehåller en beskrivning av föroreningskällor, spridningsvägar och barriärer i tillrinningsområdet. Om risken man vill reducera eller eliminera härrör från många olika källor bör potentialen för att reducera risken med hjälp av föreskrifter uppskattas och redovisas i underlaget. Vad begränsningen innebär för den enskilde bör framgå av yttranden från fastighetsägare inom området.

I intresseprövningen enligt paragrafen får nyttan för det allmänna vägas mot skadan gentemot den enskilde. Olika utfall är tänkbara utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Om det enbart finns förutsättningar att marginellt reducera risken med hjälp av föreskrifter (t.ex. om många föroreningskällor är diffusa eller ligger utanför vattenskyddsområdet) kan en föreskrift ändå under vissa omständigheter vara motiverad att fastställa om den inte bedöms innebära alltför stor inskränkning gentemot de enskilda inom området utifrån *rimlighetsprincipen* – En verksamhet bör inte innebära risker som med rimliga medel kan undvikas eller minskas. Detta innebär att även små risker ska åtgärdas om det kan ske med tekniskt och ekonomiskt rimliga medel.

Vid bedömningen av nyttan för det allmänna är det viktiga att väga in förutsättningarna för att få en efterlevnad av föreskriften.

Det kan också vara tänkbart att avslå en föreslagen föreskrift som bedöms ha marginell nytta om förutsättningarna för att få en efterlevnad av bestämmelsen är små eller om föreskriften innebär ett oproportionerligt stort besvär för de sakägare som berörs.

Ibland kan riskanalysen för området visa att även laglig pågående markanvändning kan innebära en alltför stor risk för dricksvattenproduktionen. Då är det rimligt att begränsa sådan markanvändning eller verksamhet med stöd av föreskrifter. Detta är möjligt genom den rätt till ersättning som finns i 31 kap. MB om markanvändningen avsevärt försvåras. Hantering av eventuell ersättning sköts i egen process och berörs inte av beslutsmyndigheten vid inrättande av vattenskyddsområdet. Det är dock rimligt att beslutsmyndigheten i övergripande termer bör kunna informera enskilda sakägare om hur processen ersättning fungerar. Enligt specialbestämmelser betalas ersättning av den i vars intresse vattenskyddsområdet inrättas.

7 Prövning av undantag 7 kap. 26 § MB

7 kap. 26 § miljöbalken

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9-11, 18 a- 18 e, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Lag (2009:532).

Bestämmelsen tar sikte på den bedömning av motstående intressen som ska göras i samband med ansökningar om dispens från föreskrifter och förbud som meddelats i enlighet med kapitlet.

Utgångspunkten för att det ska vara möjligt att göra avsteg från ett förbud är att två förutsättningar måste vara uppfyllda. Dels att det, i enlighet med 7 kap. 22 § MB, ska finnas särskilda skäl att göra ett undantag och att undantaget, i enlighet med 7 kap. 26 § MB, ska vara förenligt med förbudets syfte.

Vid en prövning ska därför frågan om särskilda skäl först prövas. Om det föreligger särskilda skäl kan därefter en prövning kring huruvida den sökta åtgärden är förenlig med förbudets syfte eller ej bedömas. Kravet på att undantaget ska vara förenligt med förbudets syfte är i sig är ett uttryck för en restriktiv inställning till möjligheten att göra avsteg. Det ställer vidare krav på att det inom ramen för prövningen av ärendet bör visas att verksamheten/åtgärden kan bedrivas på ett säkert sätt med hänsyn till syftet med vattenskyddsområdet.

Bilaga 1 Utredningsbehov inför beslut om vattenskyddsområde

1. Vem är sökande i ärendet – om relevant,
2. Syftet med vattenskyddsområdet,
3. Geohydrologisk och hydrologisk beskrivning av tillrinningsområdet,
4. Beskrivning av vattenresursen som används som vattentäkt,
5. Beskrivning av råvattnets kvalitet, periodiska kvalitetsvariationer och långsiktiga trendutvecklingen,
6. Redovisning av kända föroreningskällor och potentiella risker kopplade till pågående mark- och vattenanvändning,
7. Riskbedömning utifrån vad som identifierats i punkten 6 och vattentillgångens sårbarhet,
8. Förslag till avgränsning av skyddsområdet med redogörelse för de metoder som använts,
9. Förslag till föreskrifter enligt 7 kap. 22 & 30 §§ miljöbalken inklusive motiv till varför föreskriften föreslagits,
10. Förslag på och motiv till ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och kommun för efterföljande prövning och tillsyn inom området,
11. Sakägarförteckning,
12. Redovisning av genomförd information och diskussion med berörda.

Vägledning om vattenskyddsområde

Remissversion 4 oktober 2019, Dnr 3271-2019

Havs- och vattenmyndigheten
Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg
Besök: Gullbergstrandgatan 15, 40439 Göteborg

Tel:
www.havochvatten.se