



Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## LRFs remissyttrande gällande betänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32)

Lantbrukarnas Riksförbund har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Dricksvattenutredningens förslag. LRF är en intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom det gröna näringslivet. LRFs cirka 150 000 medlemmar driver tillsammans 70 000 företag och det gröna näringslivet står för 3,6 procent av Sveriges BNP och 4,8 % av sysselsättningen i Sverige. LRF ska medverka till utveckling av företag och företagare inom jord, skog, trädgård och lands-bygdens miljö, så att de kan förverkliga sina ambitioner om tillväxt, lönsamhet och attraktionskraft.

Tyngdpunkten av LRF:s synpunkter i detta remissvar ligger på Dricksvattenutredningens delar om arbetet med att skydda dricksvattentäkter genom inrättandet av vattenskyddsområden med anknytande frågor om framför allt processer, föreskrifter och intrångsersättning.

### Upplägg

1. Sammanfattning
2. Bakgrund
3. Utvecklade synpunkter kapitelvis
4. Till sist

## Sammanfattning

Samhällets uttag av dricksvatten ställer krav på jordbruket men systemet säkerställer inte ersättning till den som drabbas av kännbara inskränkningar. Inrättandet av vattenskyddsområden enligt nuvarande process innebär allvarliga konsekvenser för LRF:s medlemmar och de gröna näringarna som helhet. LRF är positivt till flera av dricksvattenutredningens förslag och vi menar att det nu är centralt att regeringen agerar skyndsamt för att införa nödvändiga förändringar för etablerande av en mer rimlig process för alla inblandade.

En effekt av att kraven kommer att öka på kommunerna ser vi redan i form av en ökad takt gällande inrättande av vattenskyddsområden i enlighet med nuvarande process. Det framstår som om skälet inte endast är, att i förtid kunna klara av inrättandet före tidsfristerna år 2022 och 2025, utan för att helt enkelt kunna undgå kraven på samråd och konsekvensanalyser och utan tydlighet i ersättningsfrågan. LRF kan därför inte nog poängtera vikten av att detta förhindras genom att utredningens förslag om processen för inrättande snarast genomförs.

### Sammanfattade synpunkter

- LRF anser att förändringarna för en mer rimlig process bör införas skyndsamt. Fullfölj utredningens förslag att förändringarna i lagstiftningen träder i kraft redan 1 januari 2018.
- LRF vill fästa regeringens uppmärksamhet på att hälften av de vattentäkter som idag har vattenskyddsområde inte har lagligen prövats och därför sannolikt saknar nödvändiga tillstånd.
- LRF tillstyrker förslaget med obligatoriskt inrättande och omprövning av vattenskyddsområde senast år 2022 respektive år 2025.
- LRF anser att det borde vara möjligt att också inrätta formella vattenskyddsområden utan långtgående föreskrifter där själva skyddet i stället säkerställs genom vattenvårdsavtal.
- LRF tillstyrker förslaget att innehållet i ansökan ska utökas och författningsregleras gällande krav på underlag, konsekvensutredning, riskbedömningar, samrådsplikt mm. LRF delar utredningens förslag att detta också ska gälla områden som ska omprövas och inte enbart vid nyinrättande..
- HaV bör få i uppdrag att i sin vägledning tydliggöra att ekonomiska termer ska ingå i konsekvensutredningen.
- LRF delar inte utredningens förslag att nuvarande instansordning för överprövning ska kvarstå utan vi menar att överprövning i domstol innebär en mer rättsäker, tydlig och likformig prövning.
- LRF avstyrker en ändring av 16 kap 13 § miljöbalken gällande miljöorganisationers möjlighet att överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområden.
- LRF delar utredningens bedömning om att Länsstyrelsen inte ska ges möjlighet att på eget initiativ överklaga kommunernas beslut om vattenskyddsområde.

- LRF anser att generella föreskrifter på flera sätt är olämpliga styrmedel i vattenskyddsområden. Det är ineffektivt och möjliggör dessutom ett kringgående av den lagstadgade ersättningsrätten i 31 kap 4 och 5 §§ miljöbalken.
- Utfasningen av den generella tillståndsplikten behöver gå snabbare än vad som föreslagits. HaV behöver ange i sin nya vägledning att föreskrifter som hänvisar till den generella tillståndsplikten skyndsamt ska omprövas. Utöver detta behöver också ersättningsfrågan under övergångsperioden lösas och LRF beklagar att något sådant förslag inte presenteras i utredningen.
- LRF instämmer med utredningens förslag om att kommuners rätt att inrätta vattenskyddsområden genom kommunala föreskrifter med stöd av förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 40§ begränsas till enskilda vattentäkter. Bemyndigandet när det gäller nyinrättande bör upphöra omgående
- LRF anser att ansvariga myndigheter snarast bör få i uppdrag att omarbeta, utveckla och vetenskapligt granska allmänna råd och handbok.
- LRF anser att myndighetssamrådet som föreslås också ska omfatta Jordbruksverket. Det blir en osund obalans när HaV, SMHI, SGU och Skogsstyrelsen genom nationella myndighetssamråd får företräda intressena för vatten respektive skog, medan ingen nationell myndighet företräder samhällets mål med bäring på livsmedelsproduktion och lantbruksnäringen.
- Om vägledningsansvaret för Länsstyrelsen ska fastslås i författning är det viktigt att det framgår att det är den regionala myndighetens *samlade* kompetens som avses, dvs kompetens inom lantbruk, vatten, beredskap mm.
- LRF avstyrker förslaget om att författningsreglera Länsstyrelsernas avgiftsuttag för tillsyn och hantering av anmälnings- och tillståndsärenden och anser att motsvarande möjlighet för kommunerna avskaffas, med hänvisning till att dessa rätteligen utgör nödvändig kostnad för VA-kollektivet.

## Bakgrund

LRF vill allra först betona vikten av att SOU 2016:32 om en trygg dricksvattenförsörjning har genomförts. Utredningen har på ett förtjänstfullt och ingående sätt beskrivit frågorna rörande dricksvattenstäckter och de utmaningar som finns att hantera.

Vatten är nödvändigt för allt liv. LRF är överens med vattenverk och myndigheter om att dricksvattnet behöver skyddas. Produktion av livsmedel och energi kan innebära påverkan på vattnet och därmed hamna i konflikt med dricksvattenproduktionen. Vår principiella utgångspunkt är att det i de allra flesta fall är möjligt att förena produktion av livsmedel och dricksvatten. Ur ett samhällsperspektiv borde produktion av livsmedel och energi vara av samma grundläggande betydelse som dricksvattnet.

Vattenskyddsområdena omfattar idag relativt stora arealer över landet, och i takt med att nya områden bildas eller omprövas ökar omfattningen till att anta stora proportioner med upp till hundratusentals hektar. Arbetet drivs i första hand inte av ökade problem eller risker utan av samhällets ändrade syn på riskerna. Jordbruket har under lång tid pekats ut som ett särskilt problemområde. Detta trots att miljöarbetet har utvecklats kraftigt de senaste 30 åren och utvecklingen har varit positiv med minskande risker och minskat diffust läckage av kemikalier, näringsämnen m.m. Utvecklingen har drivits av regelgivning, prövning, kunskapsuppbyggnad, investeringar och teknikutveckling. Även om riskerna och utsläppen minskar stadigt, har samtidigt möjligheten att detektera förekomst i vatten ökat och förståelsen för naturliga skeenden har minskat. LRF:s uppfattning är att pendeln slagit över för långt i vattenskyddsområdena och de krav som ställs är schablonartade och ofta omotiverat långtgående.

LRF vill lyfta fram att en dricksvattentäkt främst är skyddad genom naturliga barriärer, i form av t ex jordlager, träridåer samt de aktiva åtgärder som görs i området för att minska riskerna. De aktiva åtgärderna kommer av lagstiftning, branschöverenskommelser, miljöstöd, förbättrade rutiner osv. Ett uppritat och beslutat vattenskyddsområde tillför en administrativ dimension, som har viss betydelse, men det viktiga arbetet sker i ju i verkligheten.

Svensk livsmedelsproduktion är utsatt för stark internationell konkurrens och enligt LRF:s uppfattning är det av vikt att inte svenska myndigheter försvårar för landets livsmedelsproducenter mer än vad som sker i jämförbara länder, om det inte är motiverat av t ex miljöskäl. Det kan konstateras att det svenska systemet för vattenskydd skiljer sig avsevärt från övriga europeiska länder och att konsekvenserna för svenska jordbruksföretag långt ifrån i paritet med konsekvenserna för konkurrenter i andra länder. Detta trots att produktionen i de flesta av dessa länder i regel sker med en väsentligt högre intensitet än vad som, på en aggregerad nivå, sker i Sverige. En strikt tillämpning av HaV:s riktlinjer leder till långtgående inskränkningar för livsmedelsproduktionen inom mycket stora områden, samtidigt som ersättningsfrågan är omtvistad.

Sveriges högt ställda ambitioner innebär att maten i stället behöver importeras, och miljöpåverkan flyttar därmed utomlands, vilket står i strid med de svenska miljömålen. Redan idag importeras omkring hälften av all mat vi äter i Sverige.

Rätten till ersättning vid inrättande av vattenskyddsområden som medför inskränkningar sådana verksamheter som bl.a. LRFs medlemmar bedriver är tydlig i Miljöbalken och borde vara självklar. Ersättningsutredningen, SOU 2013:59, har också pekat på att principen om att förorenaren ska betala inte är tillämplig när det gäller vattenskyddsområden. Tyvärr är verkligheten en helt annan. Genom olyckliga omständigheter har osäkerhet och dubbelreglering möjliggjort för myndigheter att under många år kunna kringgå den lagenliga rätten till ersättning och inrätta vattenskyddsområden på bekostnad av bla LRF:s medlemmar. Detta är oacceptabelt och måste omedelbart upphöra som företeelse. VA-kollektivet behöver i stället ta ett större ekonomiskt ansvar för det förebyggande arbetet.

Flera av de förslag som utredningen lägger fram bidrar till att formalisera och styra upp processerna kring inrättande och tillståndsgivning inom vattenskyddsområde. Detta är mycket positivt. Förslagen bör av rättsäkerhetsskäl förverkligas så fort som möjligt för att undanröja de inskränkningar i ersättningsrätten och andra olägenheter som genom nuvarande dubbelreglering och brister godtyckligt drabbar olika verksamhetsutövare.

Klimatförändringarnas utmaningar ökar behovet av helhetssyn. Det är därför nödvändigt att hitta ett sätt att skydda vattnet som innebär mindre konflikter och som samtidigt framstår som rimligt för alla berörda. Härvidlag har utredningen föreslagit en rad viktiga förändringar, samtidigt som både Naturvårdsverket och HaV under den långa utredningstiden gjort vissa betydelsefulla förändringar i sina riktlinjer.

## Utvecklade synpunkter

### KAPITELINDELNING

1. Obligatoriska vattenskyddsområden med föreskrifter senast år 2022/25 .....	7
2. Skyldighet att ompröva täkter där behov föreligger .....	7
3. Ansökningsförfarande .....	8
a) Samråd.....	8
b) Konsekvensutredning.....	9
c) Övriga delar av ansökan.....	10
4. Överklagan.....	10
a) Ingen förändrad instansordning för vattenskyddsföreskrifter .....	10
b) Miljöorganisationers rätt att överklaga.....	11
c) Länsstyrelsens rätt att överklaga .....	12
5. Generella föreskrifter och föreskriftsbank med normalskyddsföreskrifter .....	12
6. Utfasning av den generella tillståndsplikten för växtskyddsmedel.....	13
7. Bättre central vägledning .....	14
a) Processvägledning.....	15
b) Riskvärdring och riskhantering .....	15
c) Konsekvensutredning och skälighetsavvägning.....	16
d) Vägledning om viktiga regelområden .....	16
8. Myndighetssamråd (förordningen om områdesskydd § 25d.....	16
9. Länsstyrelsernas roller som vägledare och beslutsfattare .....	17
10. Avgift för tillståndsprövning, anmälan och tillsyn .....	18
11. Begränsad möjlighet att inrätta VSO för ytvattentäkter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (40§).....	19
12. Otydlighet om kostnader och konsekvenser .....	19
13. Ersättning .....	20
14. Regionala vattenförsörjningsplaner .....	21
15. Behov av att utreda avloppsfrågorna .....	21
16. Nationellt dricksvattenråd och kunskapscentrum för dricksvattenfrågor .....	22
17. Mikrobiologiska risker i ett förändrat klimat.....	22

## **1. Obligatoriska vattenskyddsområden med föreskrifter senast år 2022/25** (ändring av Miljöbalken, avsnitt 6.6.2, 7.7.4 och 7.7.5)

Effekterna av att införa obligatoriskt inrättande eller omprövning riskerar att bli stora både för kommunerna och för de areella näringarna, och kostnaderna betydande för alla inblandade. Sammantaget handlar det om 1200 processer som ska klaras av under perioden fram till 2025. Det är, enligt LRFs uppfattning, av stor betydelse att skyddet blir kostnadseffektivt och rättssäkert samt att omfattande resurser allokeras både för arbetet i sig och för att hantera de ekonomiska konsekvenserna. LRF delar dock utredningens bedömning att ett obligatorium att inrätta eller ompröva vattenskyddsområden är motiverat och anser att det är kommunerna som bör bära ansvaret.

Det bör, enligt LRFs uppfattning, vara möjligt att inrätta ett vattenskyddsområde utan särskilda föreskrifter. Det finns täkter som är, eller kan vara, väl skyddade av den generella lagstiftningen i kombination med frivilliga åtaganden och uppgörelser, naturliga barriärer, tekniska åtgärder i vattenverken samt planeringsinsatser. Det finns också täkter i näst intill opåverkade områden, med få pågående verksamheter eller där tillrinningsområdet är mycket omfattande (utspädning) och riskerna därmed är små. Här kan ordinarie lagstiftning vara tillfyllest och särskilda skyddsföreskrifter överflödiga och föga kostnadseffektiva. Också när det gäller framtida täkter behöver lagstiftaren väga kostnadseffektiviteten med att alltid införa föreskrifter. LRF:s uppfattning är att det exempelvis finns förutsättningar för en väsentligt ökad användning av frivilliga vattenvårdsavtal, både när det gäller tillämpningen och vid utformning av skyddsföreskrifter. Avtal om markanvändning är, såsom framgår av utredningen, relativt vanligt förekommande i andra länder för dricksvatten och även i Sverige när det gäller skydd för terrestra miljöer, sk naturvårdsavtal. Som ett led i en önskan om en förbättrad vattenskyddsprocess i Sverige bör samhället ta initiativ till att underlätta en utveckling där avtal är ett naturligt inslag. LRF förordar därför att vattenskyddsområden också utan särskilda skyddsföreskrifter ska kunna meddelas.

Utredningens förslag innebär en lång genomförandetid vilket borgar för att arbetet kan ske med viss kvalitet och med god lokal anpassning. En annan effekt av den långa genomförandetiden är dock att problemen med dagens regelverk, främst kopplat till den generella tillståndsplikten, kvarstår under orimligt lång tid, vilket definitivt behöver lösas. Se nedan avsnitt 6, sidan 14.

## **2. Skyldighet att ompröva täkter där behov föreligger** (ändring av 7 kap miljöbalken, avsnitten 6.6.2 och 8.4.7)

LRF välkomnar en översyn av de gamla vattenskyddsområdena och vill poängtera att översynen behöver följa ny kunskap och att såväl mildare som strängare regelverk kan meddelas beroende på den lokala utvecklingen. Risken för en schablonartad och omotiverad skärpning i samband med sådana

omprövningar av vattenskyddsområden är dock, enligt vår erfarenhet, överhängande. Särskilt om den första översynen hastas fram. Det är därför positivt att HaV åläggs ett ansvar att ta fram vägledning kring vilka täkter som är prioriterade för omprövning med bedömningsgrunder för vad som utgör ett adekvat skydd, samt att detta ska ske efter samråd med övriga berörda myndigheter. Vattenskyddsföreskrifter som hänvisar reglering av bekämpningsmedel till den generella tillståndsplikten måste utgöra högt prioriterade objekt om inte ersättningsfrågan kan lösas genom den lagändring som föreslås i avsnitt 6, sidan 14. Det finns både äldre och helt nya vattenskyddsområden som följer sådan form.

Kravet på omprövning av vattentäkter kommer sannolikt att innebära att fler företag och större områden än idag berörs av restriktioner. Det är därför av stort värde att även en omprövning omfattas av samma krav på underlag, konsekvensutredning, samrådspplikt mm som föreslås för nyinrättande. LRF delar dricksvattenutredningens bedömning i denna del.

För att kunna göra en adekvat uppdatering av det formella skyddet är det viktigt att det görs kontinuerlig uppföljning av råvattnets och tappvattnets kvalitet i allmänna vattentäkter, liksom kunskap om vidtagna åtgärder och eventuella incidenter. Det är rimligt att restriktionsnivån anpassas till vattnets kvalitet och riskbild. Saknas sådana analyser är det svårt att få acceptans för regelverket. Kraven kan befastas genom branschstandarder eller Livsmedelsverkets föreskrifter såsom utredningen föreslagit.

### **3. Ansökningsförfarande** (ändring av kap 7 § 22a miljöbalken samt förordningen om områdesskydd § 13a-13c, avsnitten 7.7.1 och 7.7.2)

LRF ser positivt på förslaget att innehållet i ansökan ska utökas och författningsregleras. Med anledning av utredningens överväganden gällande tillstånd för vattenuttag (s 413) vill LRF fästa regeringens uppmärksamhet på att hälften av vattentäkterna som idag har vattenskyddsområde inte har genomgått tillståndsprövning avseende täktens utformning, lokalisering mm och därför sannolikt saknar nödvändiga tillstånd för vattenverksamhet, dvs vattendom. I en prövning om vattenverksamhet ska även domstolen ta hänsyn till motstående intressen. Den negativa inverkan som ett påföljande vattenskyddsområde innebär beaktas dock sällan i prövningen, med hänvisning till att det finns en ersättningsrätt enligt 31 kap miljöbalken.

### **Samråd**

Betydelsen av samråd och delaktighet är tydlig i Naturvårdsverkets handbok 2010:5. Trots detta blir processen vid inrättandet av vattenskyddsområden nästan undantagslöst konfliktfylld och utdragen. Orsakerna är många, men bristen på insikt att regelverket i vattenskyddsområden skapar stora praktiska och ekonomiska konsekvenser för verksamhetsutövare är en nyckelfaktor. Få



kommuner tar initiativ till att ens diskutera ersättningsfrågan. Bristen på information, upplevd kompetensbrist hos den konsult eller tjänsteman som i praktiken driver vattenskyddsprocessen framåt, sammanblandning av olika regelverk och oklarheter kring lokal anpassning är andra aspekter som så gott som alltid skapar stora motsättningar. När kommuner dessutom ibland undantar vägar eller egna verksamheter så som soppippar, kyrkogårdar och liknande från zoner med restriktioner sjunker givetvis förtroendet i botten när man som lantbrukare behöver ansöka om tillstånd för att t ex få gödsla sina åkrar. En bättre vattenskyddsprocess måste skapas där det finns en strävan från alla parter efter att finna lösningar som tar hänsyn till samtliga intressen. Först när restriktionerna i skyddsföreskrifter och tillståndsbeslut upplevs som rimliga, rättvisa och effektiva kommer man kunna skapa en förståelse för vattenskyddsarbetet. LRF välkomnar utredningsförslaget om krav på att i god tid innan ansökan görs genomföra samråd, som omfattar avgränsning, föreskrifter och konsekvenser, med enskilda och övriga särskilt berörda.

### **Konsekvensutredning**

I samband med inrättande av vattenskyddsområde ska, enligt 7 kap 25§ miljöbalken, en intresseavvägning göras mellan allmänna och enskilda intressen. Proportionalitetsbestämmelsen utgår från Europakonventionen och är grundlagsstadgad men fungerar inte i dagens tillämpning av inrättande av vattenskyddsområden. Dricksvattenutredningen föreslår att konsekvensutredning ska ingå som en del av ansökan om vattenskyddsområde.

Utredningen föreslår också att fastighetsägare mfl ska ha rätt att yttra sig över konsekvensutredningen inför beslut. En balanserad konsekvensutredning är tillsammans med skälighetsavvägningen en av nycklarna till en bättre process kring inrättande av vattenskyddsområden. En sådan analys ställer också krav på vattenverken att utforma och lokalisera vattentäkterna på ett sätt som innebär en så liten inverkan på motstående intressen som möjligt. Det finns möjlighet till större acceptans om konsekvenserna är väl beskrivna och det blir en ökad tydlighet. Ett krav på konsekvensutredning ställer också krav på kompetens, vilket leder mot en mer rättssäker process.

Konsekvenserna av ett förslaget vattenskyddsområde behöver beskrivas i ekonomiskt reella termer. Beskrivningen är skild från frågan om vem som ska betala för inskränkningarna, och en sådan beskrivning inverkar enligt LRF:s bedömning, inte på en kommande ersättningsprövning i domstol. Trots utredningens beskrivning på sid 422-423 anser LRF därför att HaV bör få i uppdrag att i sin vägledning tydliggöra att ekonomiska termer ska ingå i konsekvensutredningen. Direkta kostnader alternativt uteblivna intäkter behöver belysas för att ge en korrekt konsekvensbeskrivning. LRF vill också förtydliga att kravet på avvägningar i princip måste gälla varje enskild reglering, och inte på att göra en samlad bedömning där hela täktens värde ställs mot kostnader för enskilda åtgärder, eller där t ex ”flergenerationsperspektivet” ställs mot tillfälliga risker.

Som LRF ser det är de ekonomiska aspekterna centrala att inkludera i en konsekvensutredning inför inrättande av vattenskyddsområde också med avseende på bedömning och val av alternativa intagspunkter. Vi anser att det är relevant för en kommun eller Länsstyrelse att ha kännedom om kostnaden för olika alternativ. Alternativ bör ställas mot varandra och här menar LRF att det verkar rimligt att ha kännedom om olika alternativs totala kostnader. Exempel: alternativ 1) kostnaden inklusive ersättning för intrång, försvårad markanvändning mm ca 50 miljoner, alternativ 2) 18 miljoner om uttaget flyttas 2 km, alternativ 3) uppförande av olika barriärer så som t.ex. dammluckor, vallar, pumpar, trädråd, skyddande markskikt, teknisk utrustning/maskinpark, fördröjningsdammar/våtmarker, filter, reningsteknik, utspädning, optimering/precision osv till en total kostnad av 34 miljoner. På den här nivån anser LRF att konsekvensutredningen ska innehålla ekonomisk redogörelse.

### **Övriga delar av ansökan**

LRF ser positivt på att Dricksvattenutredning även föreslår att författningsreglera en lång rad andra delar i ansökan, såsom redovisning av potentiella föroreningskällor och risker, riskbedömning, uppgifter om vattnets beskaffenhet, sakägarförteckning mm. Kraven bidrar till långt bättre beslutsunderlag, processen blir mer rättssäker och balanserad och skyddet blir mer ändamålsenligt och lokalt anpassat.

### **4. Överklagan** (16 kap miljöbalken, avsnitt 7.7.6)

#### **Ingen förändrad instansordning för vattenskyddsföreskrifter**

LRF anser att instansordningen bör ändras och att överprövning ska göras i Mark- och miljödomstol.

Dricksvattenutredningen har övervägt ändrad instansordning, men förordar fortsatt överprövningsmöjlighet hos regeringen. Utredningen menar bland annat att det finns ett politiskt inslag i vattenskyddsprocessen som medför att regeringen är lämplig prövningsinstans. Samtidigt väljer utredningen att föreslå en kraftig förskjutning i planerings- och beslutsprocesserna från de politiskt styrda kommunerna till länsstyrelserna, för att processen ska bli ”rättstrygg, enhetlig och effektiv”. I analogi med detta ställningstagande behöver även, enligt LRF:s uppfattning, överprövningen flyttas till domstol. Att hänvisa prövningen till Högsta förvaltningsdomstolen, såsom beskrivs i texten, är en uppenbart olämplig princip. Genom ett förfarande i Mark- och miljödomstol kan rättspraxis utvecklas, sakkunnig bevisning föras och domstolen kan själv använda sakkunniga och tekniska råd för sin kunskapsinhämtning.

Eftersom vattenskyddsbeslut betraktas som enskilda fall är det fullt rimligt att den enskilda vars verksamhet påverkas skall ha en reell möjlighet att få beslutet prövat i sak. En sådan prövning sker lämpligast i Mark- och miljödomstol, enligt LRF:s uppfattning. Mark- och miljödomstolarna prövar redan ersättningsfrågor avseende vattenskyddsområden och är väl förtrogna med

såväl rättsliga som hydrologiska, biologiska, tekniska och liknande frågor. Lagstiftningen ger mycket öppna ramar och den närmare tillämpningen är helt beroende av tolkningar och avvägningar som bygger på allmänna hänsynsregler och övergripande rättsprinciper som t ex proportionalitetsprincipen. Det är därför av största betydelse att tydlig och transparent praxisbildning sker. Nuvarande överprövningsordning är direkt olämplig i detta avseende vilket bl.a. framgår av den osäkerhet, de starka konflikter och den orimligt långa tidsåtgång som präglar vattenskyddsärendena fortfarande 18 år efter regelverkets ikraftträdande. Den begränsade prövning som en rättsprövning i Högsta Förvaltningsdomstolen innebär framstår varken som ett lämpligt eller tillräckligt alternativ. Det förefaller olämpligt att Högsta Förvaltningsdomstolens resurser ska tas i anspråk för att utveckla rättstillämpningen inom ett sakområde som präglas av stora individuella och geografiska variationer och som typiskt sett lämpar sig för prövning i Mark- och miljödomstol. Sammantaget innebär en ändrad instansordning bättre förutsättningar för en rättssäker hantering.

Markägarkollektivets samlade erfarenhet av den överprövning som hittills skett i vattenskyddsärenden är att någon självständig prövning av sakfrågan inte sker i regeringen, utan prövningen har i stort sett handlat om huruvida den beslutande instansen överskridit något rättsligt utrymme eller inte följt de vida ramar som meddelade råd och riktlinjer från centrala myndigheter inrymmer. Exempel på detta kan hämtas från överprövningen av Öresjö respektive Kattfjordens vattenskyddsområden, båda i Västra Sverige. I remitterad SOU saknas en självständig analys över hittillsvarande regeringsöverprövningar av vattenskyddsbeslut och utredningsförslaget att förorda fortsatt överprövning hos regeringen är otillräckligt genomgången och motiverat.

### **Miljöorganisationers rätt att överklaga**

LRF avstyrker förslaget att införa en rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområden. Ett sådant beslut föregås av en omfattande och bred process där flera myndigheter och sakkunniga är inblandade och där samråd med olika berörda intressen är en viktig del. Miljöorganisationer har också mycket goda möjlighet att i likhet med den breda allmänheten delta i dessa ofta långa processer, men behöver inte nödvändigtvis anses berörda på så sätt att det är befogat med en rätt att överklaga det slutliga beslutet. Syftet med att inrätta ett vattenskyddsområdet är ett allmänt intresse, vilket skiljer denna process från till exempel tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet där ett enskilt intresse av att bedriva en miljöpåverkande verksamhet ska vägas dels mot andra enskilda intressen och dels det allmänna intresset att miljön inte påverkas mer än vad som får anses vara rimligt. Att det skulle finnas behov av ytterligare intressenter med en rätt att överklaga beslutet att bilda ett vattenskyddsområde är inte självklart.

Utredningen skriver i författningskommentaren att i enlighet med miljörättslig praxis omfattar rätten för miljöorganisationer att överklaga även beslut att inte

bilda eller att inte ansöka om vattenskyddsområden. Utredningen anger också att ändringen är föranledd av den så kallade Århuskonventionen och att den rättspraxis som utvecklats avseende miljöorganisationers rätt att överklaga. I författningskommentaren hänvisas till avsnitt 7.7.6 för redovisningen av övervägandena. Det som anges i författningskommentaren får dock inte någon närmare förklaring i detta avsnitt, som också innehåller tveksamma resonemang kring möjligheterna för en miljöorganisation att från myndigheter utverka ett överklagningsbart beslut om att inte vidta åtgärder.

Processen att bilda ett vattenskyddsområde är ett mycket omfattande och kostsamt projekt. Är det utredningens mening att miljöorganisationer domstolsvägen ska kunna tvinga en kommun att påbörja denna process om inte tidplanen håller? Är det ens lämpligt? Utredningsförslaget om att ge Länsstyrelsen möjlighet att förelägga kommuner som inte fullgör skyldigheten att ansöka om vattenskyddsområde i tid är tillräckligt.

### **Länsstyrelsens rätt att överklaga**

LRF delar utredningens bedömning om att Länsstyrelsen inte ska ges möjlighet att på eget initiativ överklaga kommunernas beslut om vattenskyddsområde. Det saknas behov av att ytterligare en myndighet ska kunna klaga och det är rimligt att ställa krav på att myndigheter samordnar sig kring dessa frågor. Det ifrågasätts dessutom starkt om det är förenligt med länsstyrelsens föreslagna roll som prövningsmyndighet att ge dem en sådan uppgift. I vart fall förefaller det olämpligt och riskerar att undergräva förtroendet för Länsstyrelsen som prövningsmyndighet.

## **5. Generella föreskrifter och föreskriftsbank med normalskyddsföreskrifter** (avsnitt 7.7.5)

Utbredd användning av schabloner, mallar och ”copy-paste” från skyddsföreskrifter i andra områden är idag ett stort problem i vattenskyddssammanhang, då skyddet inte blir ändamålsenligt eller kostnadseffektivt utan endast invagar beslutsfattarna i en falsk känsla att skyddsnivån är bra. Vad som är lämpligt regelverk och relevanta avgränsningar bör i stället tas fram för varje aktuell dricksvattentäkt mot bakgrund av de detaljerade analyser och avvägningar som föregår varje inrättande, samt med stöd av vägledning från expertmyndigheterna. LRF delar därför Dricksvattenutredningens bedömning om att det är svårt att konstruera generella föreskrifter. Dessutom föreligger inte ersättningsrätt när ingripanden grundas på generella föreskrifter, vilket är oförenligt med grundläggande rättsprinciper och oacceptabelt.

Särskilt olämpligt är generella föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt för olika verksamheter och moment. Hela ansvaret att ta fram underlag och analys skjuts då över på verksamhetsutövaren och beslutsfattandet flyttas till enskilda miljöinspektörer och till förvaltningar med inte sällan bristande

resurser och kompetens. Generell tillståndsplikt medför, enligt vad LRF erfar, många oförutsägbara beslut och stor risk för ojämlik och godtycklig rättstillämpning, även inom en och samma kommun. Se även nedan om utfasningen av den generella tillståndsplikten.

## **6. Utfasning av den generella tillståndsplikten för växtskyddsmedel** (avsnitt 7.7.9)

Miljöbalken innehåller sedan 18 år ett regelverk för inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden. LRF delar Dricksvattenutredningens bedömning att det inte längre är motiverat att ha en ytterligare reglering vid sidan av denna och anser att den generella tillståndsplikten för yrkesmässig användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområde därför ska upphävas. Enligt vår uppfattning kommer detta leda till ett effektivare och mindre konfliktfyllt vattenskydd utan att skyddet för vattentäkterna försämras.

Nuvarande regelverk innebär en rad problem. Tillståndsplikten innebär en schablon som skapar problem i de fall där man vill anpassa skyddet efter de faktiska förhållandena. Den generella tillståndsplikten gör därigenom att skyddet riskerar att inte bli ändamålsenligt och kravnivån och regelbördan i vissa fall bli orimligt långtgående. Bestämmelsen innebär att en tillståndsprövning alltid måste ske i hela vattenskyddsområdet oavsett hur förutsättningarna är i dess olika delar. Detta begränsar inte bara möjligheterna för en kommun att anpassa skyddet i olika delar av vattenskyddsområdet utan medför också att alla vattenskyddsområden hanteras på samma sätt utan hänsyn till de lokala och regionala skillnaderna i behov och faktiska förutsättningar som finns. Det ska vara de förutsättningar som råder på den aktuella platsen som ska avgöra krav och begränsningar, inte en schablon om förbud. Detta är ineffektivt och innebär också merkostnader och en omfattande administrativ börda för verksamhetsutövare och provningsmyndighet.

En central invändning är att den generella tillståndsplikten möjliggör ett kringgående av den lagstadgade ersättningsrätten i 31 kap 4 och 5 §§ miljöbalken.

Detta medför att företagare, slumpmässigt och godtyckligt, behandlas olika i ersättningsfrågan trots att de drabbas av samma inskränkning som beslutats på samma sakliga grund och att deras hänsynstagande till miljön i övrigt är densamma. Kommunen har här fått en möjlighet att fritt styra ersättningsfrågan efter eget godtycke vilket är helt oacceptabelt. Det finns inga sakliga skäl för att kommunen ska ha möjlighet att efter eget godtycke kunna kringgå lagens ersättningsbestämmelser. Resultatet framstår som direkt stötande och skapar extremt starka konflikter i vissa vattenskyddsområden. Alla drabbade ska ha samma möjlighet att få sin rätt prövad. Frågan om ersättning ska utgå eller inte måste bero på en saklig prövning av ersättningsrättens omfattning och alla drabbade ska behandlas lika.

LRF delar således utredningens bedömning att en utfasning är befogad, men vill se en mycket snabbare utfasning. Enligt förslaget kommer den generella tillståndsplikten att fortsätta att gälla under många år såvida inte HaV i sin vägledning tex anger att föreskrifter inrättade med hjälp av den generella tillståndsplikten ska omprövas ett visst år. Även med en sådan vägledning kan övergångsperioden riskera att bli minst 10 år. Någon reglering som löser ersättningsfrågan under denna övergångsperiod har inte presenterats men enligt LRF är det absolut nödvändigt att ersättningsfrågan löses under övergångsperioden.

Omfattande förbud och inskränkningar kommer kunna att meddelas under denna övergångsperiod utan att den drabbade lantbrukaren har möjlighet att få sin ersättningstalan prövad. Ikraftträdandet när det gäller kommunens skyldighet att inrätta vattenskyddsområden enligt 7 kap miljöbalken behöver därför frigöras från tidpunkten för utfasningen av den generella tillståndsplikten. Under en övergångsperiod kan miljöbalkens bestämmelser i 7 kap 24 § miljöbalken om lokala interimistiska förbud vara möjliga att använda i kombination med en sådan snar utfasning. Vid ett förbud fastlagt med stöd av 7 kap 24 § miljöbalken inträder ersättningsrätt enligt 31 kap miljöbalken. Alternativet till ovanstående snabba utfasning är att en justering görs av ersättningsbestämmelsen i 31 kap 4 § 5 p så att den behandlar alla situationer lika. Se avsnitt 13 om ersättning.

LRF noterar visserligen att Dricksvattenutredningen tydligt redogör för att räckvidden av möjliga inskränkningar meddelade med hänvisning till tillståndsplikten med stöd av SNFS 2015:2 är begränsad. Dessvärre stämmer inte detta med rättstillämpningen. I ett relativt stort antal domar i mark- och miljödomstolarna har domstolarna, trots att ersättningsrätt inte förelegat, mot bakgrund av Naturvårdsverkets allmänna råd (2003:16) till 7 kap. 25 § miljöbalken (lydelse: *Vid bedömningen av hur långt en inskränkning i enskilds rätt får gå för att syftet med ett vattenskyddsområde skall tillgodoses bör beaktas att det är vanligt att syftet kan uppnås endast genom höga skydds nivåer och långt gående restriktioner*) så gott som alltid fastslagit att förbud mot att använda växtskyddsmedel i jordbruket är lämpligt i tillståndsärenden. Domstolarna har således bedömt att det allmänna rådet anger räckvidden för de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken. Om den föreslagna långa övergångstiden ska verkställas utan föreslagen förändring av 31 kap miljöbalken behövs en omedelbar och tydlig förändring av de allmänna råden till 7 kap 25 § miljöbalken.

## **7. Bättre central vägledning** (avsnitt 7.7.8)

Det ställs stora krav på det underlag som ska tas fram vid inrättande av vattenskyddsområden och idag saknas såväl kompetensen som drivkraften hos många kommuner och dricksvattenproducenter. Utredningen har väl beskrivit intressekonflikter och kritiska moment på sidan 343-351 och föreslår flera viktiga förändringar. LRF tillstyrker förslaget att HaV, tillsammans med

berörda myndigheter, såsom Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, får i uppdrag av regeringen att från grunden omarbета men också låta genomföra en vetenskaplig granskning av såväl Naturvårdsverkets allmänna råd (2003:16) som handbok (2010:5) om inrättande av vattenskyddsområden. Arbetet är angeläget och bör genomföras omgående i en öppen process som även involverar fler aktörer än myndigheter.

### **Processvägledning**

LRF har länge framfört att det råder stora brister i själva processen för inrättande av vattenskyddsområden. LRF:s uppfattning är att det är av stor betydelse att processerna förbättras, och vi tillstyrker därför utredningens förslag om en utvecklad vägledning även i denna del. Än viktigare är det att myndigheter och kommuner också i verkligheten tror på att ett sådant arbetssätt är värdefullt.

### **Riskvärdring och riskhantering**

Riskbedömningen är i många hittillsvarande beslutshandlingar undermålig och nuvarande riktlinjer anger en syn på risker som skapar alltför stora säkerhetsmarginaler för vissa verksamheter. Det saknas också incitament att mildra förekommande risker genom andra metoder än förbud, bland annat på grund av Naturvårdsverkets allmänna råd (2003:16) om vattenskyddsområde. LRF välkomnar därför en utvecklad vägledning även kring detta. Vattenverken har, enligt LRF:s uppfattning, dock fortfarande ett stort ansvar för att ombesörja en lämplig lokalisering av intagspunkten samt för att utrusta vattenverket med tillräcklig teknik för att hantera eventuell kontaminering. Det finns alltför många exempel på platser där vattenverken inte tagit detta ansvar. LRF noterar att utredningen gör bedömningen att en ökad omsorg måste läggas på beredningen av dricksvatten, med utveckling av nya tekniska lösningar för att hantera en del av de föroreningsproblem som uppstår och som skyddet av råvattnet inte fullt ut kan tillgodoses. Detta är även en viktig signal kopplat till klimatförändringarna.

Utredningen påpekar tydligt (s 322) att vattenskyddsområdets utformning och föreskrifternas omfattning alltid ska stå i proportion till skyddsbehovet och att om riskerna är begränsade ska skyddsföreskrifterna också ges en mindre ingripande utformning. Vi kan konstatera att det i många befintliga områden inte ser ut så i praktiken – på bekostnad av bl a LRF:s medlemmars verksamhet.

Vidare är det LRF:s erfarenhet att andra objekt med risker för olyckor, tex vägar, förblir svagt reglerade i de skyddsföreskrifter som formuleras för vattenskyddsområdena, trots att skyddsområdena och zonindelningen har bestämts just med avseende på olycksrisker. Detta gäller också vissa typer av verksamheter, t ex, flygplatser, materialtäkter, kyrkogårdar, hushållens kemikalieanvändning, kommunernas egen verksamhet i exempelvis reningsverk.

### **Konsekvensutredning och skälighetsavvägning**

LRF saknar en nyanserad vägledning och diskussion om kravet på skälighetsavvägning i enlighet med 7 kap 25 § miljöbalken. Vår erfarenhet är att många beslutsfattare idag i princip avstår från att ens beakta principen. Utredningens förslag om konsekvensutredning är ett steg i rätt riktning och LRF när en förhoppning om att en utvecklad vägledning i dessa delar kan medföra bättre processer och mer välavvägda beslut.

### **Vägledning om viktiga regelområden**

HaV:s utvärdering år 2014 (rapport 2014:25) av de allmänna råden (2003:16) gällande vattenskyddsområden indikerade tydligt att råden behöver omarbetas för viktiga regelområden. En uppdatering av råden hastar och arbetet bör göras i samråd med många aktörer från såväl kommuner och myndigheter som näringsliv. För att verkligen göra ett ordentligt grundarbete borde även det allmänna rådet granskas vetenskapligt av oberoende part som föreslagits i inledningen av avsnitt 7. Ett sådant arbete gjordes 2011 gällande det allmänna rådet 1997:3 för Spridning av bekämpningsmedel i samband med införandet av EU-förordningen 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och EU-direktivet hållbar användning av bekämpningsmedel. Utförare var CKB, det vid SLU inrättade KompetensCentrum för Kemiska Bekämpningsmedel.

I nuvarande handbok finns felaktigheter om på vilket sätt betande djur och gödselspridning kan utgöra en mikrobiologisk risk för vattenskyddet. Med tanke på att allmänna råd och handböcker får ett mycket stort genomslag då kompetens inom mikrobiologi ofta saknas på kommunal nivå, är det mycket viktigt att dessa grundar sig på fakta. Här måste SVA:s experter bli involverade.

### **8. Myndighetssamråd (förordningen om områdesskydd §25d (avsnitt 7.7.3)**

Dricksvattenutredningen föreslår att samrådsplikten med myndigheter ska utvidgas till att även omfatta SMHI och Trafikverket. Samrådsplikt med Jordbruksverket har avfärdats med hänvisning till att Länsstyrelsen bedöms kunna göra en allsidig avvägning. LRF vill i första hand att samrådsplikten utvidgas även till Jordbruksverket i de fall då jordbruksmark omfattas, så att samhällets mål med bäring på livsmedelsproduktion och lantbruksnäring ska vara företrädda av en nationell myndighet.

I begränsad omfattning finns visserligen regional kompetens på Länsstyrelsen när det gäller jordbruk, men detsamma gäller även kompetens i frågor rörande yt- och grundvatten, fiske, beredskap samt miljö, dvs ämnesområden som HaV, SGU och SMHI föreslås bevaka genom nationellt myndighetssamråd. Det saknas rimliga skäl att förstärka endast delar av den regionala kompetensen med insatser från vissa nationella myndigheter. Om regeringen, trots ovanstående, väljer att inte inkludera Jordbruksverket i myndighetssamrådet,



behöver det tydligt markeras i vägledningen att Länsstyrelsens samråd måste inkludera hela myndighetens ansvarsområde och att resurser för detta måste allokeras inom myndigheten.

Beträffande SMHI bör regeringen också ta i beaktande att SMHI ofta agerar som konsult inför beslut om ytvattentäkter. Motsvarande roll för SGU är borttagen sedan några år. Det komplicerar möjligheten att införa samrådsplikt med SMHI, och det finns en uppenbar risk att Dricksvattenutredningens skrivningar om att ”samrådet bör ske inom ramen för SMHI:s roll som förvaltningsmyndighet” inte uppmärksammas.

### **9. Länsstyrelsernas roller som vägledare och beslutsfattare (7 kap miljöbalken samt lagen om införande av miljöbalken § 9 och 9a (avsnitten 7.7.4 samt 7.7.8 )**

Länsstyrelsen har en viktig roll i samband med att dricksvattenresurserna skyddas - som samordnare, vägledare och som källa till kunskap på många områden. Med skydd avses här såväl den formella process som kringgårdar inrättandet av vattenskyddsområden som åtgärder med riskminskning i det dagliga arbetet, upprättande av beredskapsplaner, tillämpning av skyddsföreskrifter mm. Kommunen däremot, är närmast att känna till sitt vattenverk, lokala förutsättningar, finansiella möjligheter samt vilka åtgärdsalternativ som finns på kort och lång sikt, dvs de alternativ som behöver vägas mot varandra i en skälighetsbedömning. Kommunen har också ett egenintresse att avsätta resurser till ett verkningsfullt skydd, såväl i mjuka frågor som i frågor rörande regelverk. Både länsstyrelsens och kommunens funktion är således värdefulla för att skydda dricksvattnet och aktörerna behöver få tydligare legitimitet och ansvar i frågorna. LRF ser det som en lämplig ordning att ansvaret för att driva processen och besluta kring vattenskyddsområden även fortsättningsvis åläggs kommunerna, men att länsstyrelsen får större och tydligare vägledningsansvar.

Det behöver också säkerställas att länsstyrelsens bedömning verkligen blir professionell och rättssäker. Idag skiftar länsstyrelsernas arbete i kvalitet, där några genomför processen på ett bra sätt men i andra fall kan den vara mycket bristfällig. Länsstyrelserna får mycket medel från staten till vattenrelaterat arbete men det framstår inte som självklart att det sker en relevant uppföljning av länsstyrelsernas prioriteringar av resurser.

Det finns ett behov av att bredda den kompetens som såväl kommuner som Länsstyrelsernas använder vid utformning av skyddsföreskrifter. Det är avgörande att länsstyrelsens vägledning innefattar reell kunskap från relevanta sakområden. Den som har vägledningsansvar behöver tillsätta en grupp av flera olika kompetenser och vid behov behöver länsstyrelsen också kunna knyta till sig relevant sakkunskap från andra sektorer som inte finns representerade på länsstyrelsen, t ex kunskap kring skog och processledning. En vägledning som innebär att länsstyrelsen redogör för vad som står i handboken, hur andra kommuner har formulerat sig osv har begränsat värde. Dessvärre är det, grovt sett,

vad dagens resurser räcker till. Det är också det begränsade vägledningsansvar som det framgår av Naturvårdsverkets handbok 2010:5 (s 73) att länsstyrelserna har. Om vägledningsansvaret ska fastslås i författning är det viktigt att det framgår att det är den regionala myndighetens *samlade* kompetens som avses, samt att lokala och regionala avvägningar ska göras.

Det kan finnas fördelar med att samla vägledningen till ett mindre antal länsstyrelser, men ansvarsområdena bör inte vara större än att den vägledande myndigheten fortfarande kan göra regionalt och lokalt anpassade bedömningar. Samlar man resurserna ökar möjligheten att tillse att erforderlig kompetens finns tillgänglig, men när ansvarsområdet blir för stort riskerar vägledningen att övergå till en onyanserad storregional översättning av HaV:s rekommendationer. Risken finns att den föreslagna regionindelningen av Sverige leder till minskat lokalt ansvarstagande.

LRF delar Dricksvattenutredningens bedömning att vattenförvaltningens system i dagsläget inte är ändamålsenligt för att ge vattentäkterna ett lämpligt skydd. En ytterligare komplikation som inte nämns i utredningen är att vattenmyndigheternas beslut inte går att överklaga.

#### **10. Avgift för tillståndsprovning, anmälan och tillsyn (förordningen om avgifter för provning och tillsyn 7 kap §§ 1 och 2 (avsnitten 7.7.5 samt 7.7.7))**

Utredningen föreslår att Länsstyrelsen ska ges samma möjligheter till avgiftsuttag för tillsyn, tillstånd och anmälningar som kommunen har. Logiken är klar, men det saknas en analys över om det är rimligt att ens kommunen ska kunna belägga verksamhetsutövare med avgifter såväl för förstärkt tillsyn som för att verksamhetsutövarna ska kunna fortsätta pågående verksamhet efter anmälan eller tillståndsprovning. Verksamhetsutövaren har drabbats av ett intrång och har inte genom egen förskyllan hamnat i situationen. Rimligen bör kostnader förenade även med förvaltningen av pågående verksamhet belasta antingen VA- eller skattekollektivet som valt att ta ut vatten på platsen. Verksamhetsutövarna står i övrigt under samma tillsyn som alla andra verksamhetsutövare. En avgiftsfri provning kan dessutom underlätta det nödvändiga utbytet av kunskap och information mellan myndighet och verksamhetsutövare.

Skogsstyrelsens samrådsplikt gällande skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper är till exempel avgiftsfri, likaså tillstånd för åtgärder i anslutning till Natura 2000-områden som hanteras av länsstyrelsen. Det finns också enskilda kommuner som valt att inte ta ut full avgift för provningar inom vattenskyddsområde, t ex Vara kommun.

Tendensen att kommunerna kräver allt fylligare underlag inför tillståndsprovningen är tydlig och många av LRF:s medlemmar upplever att de hamnar i en orimlig administrativ situation. Ett tillstånd för yrkesmässig hantering av

växtskyddsmedel, som i regel varar 1-3 år, kan kosta ca 15 000 kr (konsultkostnad, kommunens avgift samt kostnad för eget arbete). Därtill kommer kostnader för, ibland mycket omfattande, krav på jordprovtagning med tillhörande mekanisk och kemisk analys.

LRF avfärdar Dricksvattenutredningens förslag och vill att regeringen i stället utreder möjligheterna att ta bort möjligheten till kommunalt avgiftsuttag för tillsyn, tillstånd och anmälan inom vattenskyddsområde.

### **11. Begränsad möjlighet att inrätta VSO för ytvattentäkter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (40§) (avsnitt 6.6.2)**

LRF instämmer med utredningens förslag om att kommuners rätt att inrätta vattenskyddsområden genom kommunala föreskrifter med stöd av 40§förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska begränsas till enskilda vattentäkter. Nuvarande möjlighet skapar stor osäkerhet, kravnivån kan inte överprövas och någon ersättningsrätt föreligger inte.

Det är angeläget att denna lucka i lagstiftningen täpps till, varför övergångsbestämmelserna måste utformas så att möjligheten att, med stöd av förordningen, inrätta nya vattenskyddsområden upphör omgående, t ex 1 januari 2018.

### **12. Otydlighet om kostnader och konsekvenser (avsnitten 14.1, 14.2 och 14.7)**

Med de förslag till ökat fokus på såväl upprättandet av nya som översyn av tidigare inrättade vattenskyddsområden kommer behovet av ekonomiska medel att öka. Det är då av stor vikt att regeringen kan ta ställning till de samlade kostnaderna. Kostnaderna som i första hand redovisats av utredningen innefattar administrativa kostnader för inrättande (tabellerna 14.1-14.5), medan de stora kostnaderna dessvärre är otydligt beskrivna. De stora kostnaderna hänger samman med investeringar i byggnader, maskiner och anläggningar samt ersättning för mark och verksamheter som drabbas av inskränkningar. Enligt jord- och skogsbruksbranschens beräkningar kan dessa uppgå till flera miljarder bara för jord och skog fram till 2025 om utredningens förslag går igenom. Utredningen redovisar till exempel, från en utredning som genomförts av LRF Skåne och kommunförbundet i Skåne år 2010, att bara värdet på skånsk åkermark som förväntas beröras som primär zon inom vattenskyddsområden beräknas uppgå till minst 1,5 miljard kronor. Mot bakgrund av hur prisutvecklingen ser ut på åkermark i Skåne kan man anta att värdet uppgår till närmare 2 miljarder i dagsläget.

Kostnader och värdeförluster existerar oavsett om det finns en ersättningsrätt eller ej. För enskilda verksamheter kan naturligtvis konsekvenserna bli ekonomiskt förödande, men även på ett kommunalt och nationellt plan får vattenskyddsområdena tydliga ekonomiska effekter. Nyligen dömde Mark- och

miljödomstolen i Nacka Eskilstuna kommun att betala 48 miljoner till en lantbrukare med verksamhet inom den yttersta zonen i ett vattenskyddsområde, vilket ger en indikation om frågans sprängkraft. Exemplet visar också att omfattande kapitalförluster drabbar de verksamhetsutövare som hamnar inom vattenskyddsområde.

Utöver monetära effekter får ett omfattande införande av vattenskyddsområden i landet effekter på kommunens eller landets livsmedelsförsörjning, som bör ställas i relation till andra politiska mål. Det finns till exempel kommuner som har som uttalad ambition att hela kommunen ska omfattas av vattenskyddsbestämmelser.

Slutligen riskerar ett omfattande införande av vattenskyddsområden, om det sker med dagens syn på risker, ha en tydlig påverkan på möjligheten att uppfylla generationsmålet *"Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser"*, vilket inte framgår av utredningens material. Varje hektar mark som måste tas ur produktion i Sverige på grund av vattenskyddsområde innebär grovt sett att lika mycket mark behöver odlas i något annat land för svenska folkets räkning, vilket vanligtvis sker med större miljöpåverkan i det landet än vad som sker med traditionell svensk odlingsteknik.

### **13. Ersättning** (avsnitten 7.2.2, 7.5, 7.6.1, 7.7.9, 14.1-14.2 mfl)

Rätten till ersättning är en av de stora konfliktområden som kringgärdar vattenskyddsprocessen och skapar såväl stor rättsosäkerhet som ineffektiva beslut. LRF beklagar därför att Dricksvattenutredningen inte haft i uppdrag att utreda ersättningsrätten, men välkomnar den belysning av området som ändå gjorts.

Ersättningsutredningen (SOU 2013:59) konstaterar att ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar enligt 7 kap 22 § miljöbalken stämmer överens med rådande principer. Ersättningsrätten vid inrättande av vattenskyddsområden motiverades med att det är ett områdesskydd med bevarandekaraktär som i stor utsträckning vidtas i rent förebyggande syfte. Trots Ersättningsutredningens konstaterande är den allmänna uppfattningen bland konsulter, kommuner och vattenverk att det är rimligt att verksamhetsutövaren står för alla kostnader förenade med vattenskyddet, vilket också är den information som så gott som dagligen når LRF:s medlemmar. LRF menar att lagstiftningen och rätten till ersättning i grunden är tydlig men att rätten pga olyckliga omständigheter kan kringgås och förbises, vilket är helt oacceptabelt i rättsstaten Sverige. Då rättsläget fortfarande upplevs oklart för de flesta och hindrar verksamhetsutövare från att erhålla rättmätig ersättning måste detta omedelbart åtgärdas.

I nuläget finns en lucka i lagstiftningen, gällande ersättningsrätt vid ingripanden meddelade med stöd av den generella tillståndsplikten (SNFS 2015:2) som, om utredningens förslag går igenom, inte täpps igen förrän kanske många år efter år 2025 när alla nuvarande vattenskyddsområden med

hänvisning till detta lagrum är omprövade. Det är en alldeles för lång övergångstid och ställer både verksamhetsutövare och kommuner i orimliga situationer i många år framöver. Generella föreskrifter innebär att markägare behandlas olika beroende på hur vattenskyddsföreskrifterna har utformats. Systemet måste utformas så att alla berörda markägare behandlas på ett likvärdigt och rimligt sätt. Detta förutsätter att alla har samma möjligheter att få sina anspråk på ersättning prövade i de fall inskränkningarna går så långt att de medför betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda. Mot bakgrund av Ersättningsutredningens bedömning framstår det som märkligt och otillfredsställande att systemfelet tillåts bestå på obestämd framtid.

Det finns inget motiv för att ersättningsrätten inte ska omfatta även inskränkningar enligt de generella föreskrifterna och LRF vill därför att en justering görs av ersättningsbestämmelsen i 31 kap 4 § 5 p miljöbalken så att den behandlar alla situationer lika. LRF föreslår därför antingen att en övergångsbestämmelse införs i SNFS 2015:2 med en hänvisning till 31 kap 4 och 5 §§ miljöbalken, med innebörden att en inskränkning som följer av en tillståndsprövning enligt den generella bestämmelsen medför ersättningsrätt på samma sätt som vad som följer av 7 kap miljöbalken, eller att ersättningsbestämmelsen i 31 kap 4 § 1 st 5 p ändras så att ersättningsrätten även omfattar fall med generella bestämmelser. Det kan knappast anses som kontroversiellt att alla inskränkningar ska behandlas lika. Dagens skillnad har aldrig varit avsedd av lagstiftaren utan har uppkommit som en konsekvens av omständigheterna.

#### **14. Regionala vattenförsörjningsplaner** (avsnitt 6.5.5)

LRF välkomnar förslaget att Jordbruksverket bör få i uppdrag att belysa jordbrukssektorns behov av vattenförsörjning, kopplat till klimatförändringarna. Det är väl känt att det i vissa delar av landet finns risk för att svåra situationer uppstår.

Vattenförsörjningsplaner kan vara viktiga instrument för att skapa en nyanserad helhetssyn kring nyttjandet av vatten. Detta gäller särskilt om Länsstyrelsen tar tillvara hela den kompetens som finns på den regionala myndigheten, t ex kring smittskydd, beredskap och planfrågor. Betydelsen av de regionala vattenförsörjningsplanerna riskerar i realiteten att bli begränsad på grund av kommunernas planmonopol. Om länsstyrelserna inte erhåller tillräckliga resurser finns dessutom en risk att vattenförsörjningsplanerna blir en onyanserad upprepning av handbokens råd om inrättande av vattenskyddsområden, som av kommunerna tas som en intäkt för att Länsstyrelsen rekommenderar schablonartade bedömningar.

#### **15. Behov av att utreda avloppsfrågorna** (avsnitt 12.9)

LRF ser positivt på utredningens förslag om att avloppsfrågorna behöver utredas, främst gällande bräddning av avloppsvatten. Bräddningen medför inte

bara betydande smittorisker för dricksvattenkonsumenter, djur och badande, utan även ett oacceptabelt tillskott av näringsämnen till ytvatten.

Det är också avgörande att allt vatten som är kopplat till avloppsreningsverk eller dagvattenhantering tas om hand om och inte släpps förbi obehandlat. Vad gäller enskilda och små avlopp behöver kunskapen om markretentionen öka och en modell som får acceptans behöver utvecklas.

I utredningen (s 151) framstår det som att läkemedel sprids till recipienter via avloppsslam. De referenser som angivits ger inte täckning för det påståendet.

#### **16. Nationellt dricksvattenråd och kunskapscentrum för dricksvattenfrågor (instruktion för Livsmedelsverket)** (avsnitt 11.8)

LRF vill lyfta fram att Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) utgör expertmyndighet när det gäller smittskyddsfrågor sammanhörande med djurhållning och vilda djur. Det är viktigt att SVA bereds plats i rådet. Statens Veterinärmedicinska Anstalt har en viktig roll att fylla som expertmyndigheten vad gäller djursmittor. Risken är annars stor att slutsatser kommer att byggas på föråldrad kunskap, att myndigheter invaggas i en falsk trygghet med inskränkningar i gödselspridning och förbud för betande djur som missriktade säkerhetsåtgärder mot mikrobiologisk smitta.

#### **17. Mikrobiologiska risker i ett förändrat klimat** (avsnitt 5.3.4)

De risker som gäller dricksvattenkvalitet som anses komma från åkrar och betesmarker behöver preciseras bättre. Trots att artema smittor är de helt överskuggande orsakerna till vattenburna utbrott (norovirus, cryptosporidier, giardia etc.) finns en allmän uppfattning att djur är ”smittfarliga”.

Större dricksvattenutbrott med känd smittkälla pekar alla på en inblandning av humant avlopp.

På grund av bland annat grundläggande reningsteknik bedöms av veterinär expertis (bl a Ottosson, år 2011) vare sig virus eller bakterier utgöra något hot mot den allmänna vattenförsörjningen. Bland organismgruppen protozoer har cryptosporidierna tidigare ofta felaktigt härletts till djur i samband med vattenburna utbrott. Ett exempel är det stora utbrottet i Milwaukee där äldre litteratur pekar på översvämmade betesmarker som smittkälla och där ny teknik visar att det handlar om *C. Hominis*, en rent human parasit.

Andra underarter av cryptosporidier hittas förvisso hos många djurarter men dessa är överlag helt ofarliga för människor. Fortfarande finns dock flera svenska och utländska spridningsmodeller som inte tar hänsyn till detta, utan betraktar alla underarter av cryptosporidier som lika farliga t.ex. den aktuella modellerade studien från Nederländerna som omnämns på sidan 156. Vi vet genom Charlotte Silverlås (numera Axén) avhandling och professor Camilla

Björkmans arbete, att risken för att betande djur eller gödsel skulle kunna smitta råvatten med zoonotiska cryptosporider är näst intill obefintlig. *Giardia Intestinalis* är ännu mer komplicerad vad gäller värdspecificitet och eventuell zoonotisk potential. Här saknas fortfarande kunskap men mycket pekar även här på en hög specificitet.

Ur Rapporten Dricksvatten och mikrobiologiska risker från lantbrukets djur, sid 7:

Några större vattenburna utbrott, orsakande organism, fastställt/trolig orsak till förhöjda halter i dricksvattnet				
Plats/År	Råvatten (grund/yt)	Antal sjuka	Organism	Orsak
Grums 1980	Grund	2-3 000	<i>Camp. jejuni</i>	Älvatten trycktes in i distributionsledning
Sälen 1986	Grund	1 500	<i>G. lamblia</i> m.fl.	Avloppsvatten läckte in i dricksvattenreservoar
Boden 1988	Ytvatten	11 000	Inte identifierat	Bristande klorening
Jönköping 1991	Ytvatten	600	<i>G. lamblia</i> , <i>Camp. jejuni</i> , <i>Cryptosporidium</i>	Avloppspåverkat åvatten trycktes direkt in i dricksvattenledning
Kramfors 1994	Ytvatten	2 000	<i>Camp. jejuni</i>	VA-verk under ombyggnad
Marks kommun 1995	Grund	3 000	<i>Camp. jejuni</i>	Förorening på ledningsnätet
Syd-västra Skåne 1995	Ytvatten	10 000	Inte identifierat	Bristande vattenrening
Söderhamn 2003	Grund	3 000	<i>Camp. jejuni</i>	Förorenad infiltrationsdamm?
Lilla Edet 2008	Ytvatten	2 400	Norovirus	Bräddning uppströms?
Östersund 2010	Ytvatten	27 000	<i>C. hominis</i>	Ej fastställt (Ny smitta i kommunen?)
Skellefteå 2011	Ytvatten	20 000	<i>C. hominis</i>	Oklart

### Till sist

LRF vill avslutningsvis uppmana regeringen att agera skyndsamt för att införa nödvändiga förändringar för etablerande av en mer rimlig process för alla inblandade. Särskilt fokus bör läggas på att den dubbelreglering som möjliggjort för myndigheter att under många år kunna kringgå den lagenliga rätten till ersättning omedelbart upphör som företeelse. VA-kollektivet behöver i stället ta ett större ekonomiskt ansvar för det förebyggande arbetet.

### LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Isabel Moretti

Enhetschef Energi och miljö

Experterna

Åsa Wolgast Broberg

Sunita Hallgren