

**Handläggare**

Mattias Gustafsson

havochvatten@havochvatten.se

## Remiss om ny vägledning för inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 5 oktober 2019 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har under 2019 arbetat fram ett förslag till ny vägledning för inrättande av vattenskyddsområden. Vägledningen är tänkt att ersätta Naturvårdsverkets allmänna råd (2003:16) om vattenskyddsområden och Handbok (2010:5) om vattenskyddsområde som båda planeras att upphävas vid årsskiftet 2019/2020.

Förslaget tar avstamp i de genomlysningar av arbetsprocessen med att ta fram vattenskyddsområden som genomförts de senaste fem åren, samt att sedan de allmänna råden togs fram har arbetet med utveckling och implementering av vattenförvaltningen bidragit till att fokus ökat på övervakning och skydd av vatten, däribland de tillgångar som används för dricksvattenproduktion.

I det nya förslaget ändras inriktningen i arbetet till att bli mer riskfokuserat än tidigare. HaV bedömer att de vattenskyddsområden som tas fram genom den nya inriktningen kommer att bli mer träffsäkra och ändamålsenliga och därmed bidra till ett förstärkt skydd av landets vattentäkter.

### SGUs bedömning

SGU är kritiska till att det inte ska finnas någon vägledande metodik för hur avgränsningen av vattenskyddsområden ska gå till. Avsaknad av vägledning innebär en betydande risk för stora variationer i kvaliteten på framtagna underlag och kan därmed äventyra grundvattnets kvalitet i anslutning till våra vattentäkter. Dessutom kan det förväntas bli en ökad börda för remissinstanser och tillsynsmyndigheter.

SGU bedömer att avsaknad av tydlig vägledning riskerar att skapa en ojämnhet när det gäller hur stor hänsyn som kommer tas till de geologiska förhållandena vid varje enskild vattentäkt. Därtill ser SGU med stor oro på det risker som vi i dagsläget inte kan förutse. Nuvarande arbetsmodell för inrättande av vattenskyddsområden innebär att man upprättar ett basskydd för de grundvattentäkter som utgår ifrån grundvattnets transporthastighet i förhållande till uttagspunkten, ett basskydd som man enligt intentionen i modellen bör anpassa till rådande risker. Med det nya förslaget anser SGU att denna basnivå riskerar att gå förlorad. Omställningen till ett riskbaserat synsätt kan riskera att hänsyn inte i tillräcklig grad tas till de lokala geologiska förutsättningarna vilket är nödvändigt för ett effektivt skydd av grundvattnet. Dessutom innebär ett riskbaserat synsätt att man enbart fokuserar på befintlig

verksamhet, för att säkerställa ett långsiktigt skydd behöver även framtida risker inkluderas, exempelvis från översiktsplaner och klimatförändringar.

Emellertid ser SGU positivt på att det nya förslaget i högre grad än tidigare fokuserar på de faktiska riskerna inom tillrinningsområdet till vattentäkten och att det föreslås bli en tydligare koppling mellan riskerna för vattentäkterna och föreskrifterna inom den eller de zoner som förslås. SGU vill i sammanhanget betona att en stor del av vattentäkterna (främst grundvatten) saknar tillräcklig övervakning av både grundvattennivåer och kvalitet som kan användas för att identifiera de faktiska förhållandena och verifiera riskbedömningar. Det innebär att kraven på kompletterande undersökningar kan förväntas bli stort för att uppnå effektivt vattenskydd.

Ett av huvudsyftena med Vattendirektivet är att skydda viktiga grundvattenresurser för nuvarande eller framtida dricksvattenanvändning. Inrättande av vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter är ett effektivt sätt att komplettera det skydd som en dricksvattentäkt inom en grundvattenförekomst får. Sveriges implementering av Vattendirektivet gör att miljö kvalitetsnormerna främst får effekt vid kommuners och myndigheters tillståndsprövning av ny eller ändrad verksamhet. Det finns däremot begränsade möjligheter att påverka pågående verksamhet samt verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikten. Här fyller föreskrifterna i vattenskyddsområden en viktig roll genom att möjliggöra införande av lokala begränsningar för exempelvis snöupplag, energibrunnar, timmerupplag och parkering av lastbilar. Dessa verksamheter har på nationell och regional nivå bedömts utgöra en mindre risk, men för att skydda en grundvattentäkt kan det vara väl motiverat att minimera eller helt förhindra sådan verksamhet.

### **Synpunkter på de sammanfattande punkter som beskriver förändringar i inriktningen på arbetet**

- 1. För alla allmänna vattentäkter, med ett större uttag än 10 m<sup>3</sup> (/dygn, SGUs tolkning) eller som försörjer mer än 50 personer ska behovet av inrätta ett vattenskyddsområde utredas. Vattenskyddsområde bör inrättas om riskbedömningen i utredningen pekar på att det finns ett behov.*

SGU anser att det är positivt att det kommer ett ska-krav för utredning av vattenskyddsområde för vattentäkter som antingen har ett större uttag än 10 m<sup>3</sup>/dygn eller försörjer mer än 50 personer. Det bör specificeras hur ofta en förnyad riskanalys ska utföras i de fall riskanalyser visar på att behov inte föreligger för att ett vattenskyddsområde ska inrättas. SGUs bedömning är att utifrån den förnyelsetakt som hittills funnits för vattenskyddsområden så kan det dröja mellan 10-30 år innan en översyn sker, vilket i allmänhet är en lång tid. Under denna tidsperiod kan både verksamheter tillkomma samt att synen på vad som bör regleras (eller inte regleras) ändras drastiskt. Med förutspådd klimatförändringstakt kan till och med helt nya förutsättningar för vattenuttaget uppkomma under 30 år. SGU vill i sammanhanget betona vikten av att behålla vattenskyddsområden för vattentäkter som tas ur ordinarie drift då dessa kan övergå till att utgöra värdefulla reserv- eller nödvattentäkter. Översynen får med andra ord inte innebära en ogenomtänkt nedläggning av vattenskyddsområden.

2. *Det kommer inte finnas någon vägledande metodik för hur ett vattenskyddsområde ska avgränsas. Hur avgränsningen genomförts ska redovisas i underlaget till ärendet.*

SGU är som ovan nämnts starkt kritiska till att det inte ska finnas någon vägledande metodik för hur avgränsningen av vattenskyddsområden ska gå till. Även om det riskbaserade synsättet innebär en mer balanserad syn på vad som ska regleras inom vattenskyddsområdet kan det område som beaktas i riskanalysen komma att variera mellan de olika utförarna och även ibland beställarna (i form av politiska viljor) som i större omfattning kan komma att styra inom vilka områden riskanalyser ska utföras. SGU kan dock se ett behov av att i vissa delar se över vilka metoder som kan ligga till grund för avgränsningen av grundvattentäkter och förtydliga hur en sådan ska gå till. Avseende grundvattentäkter bör en kombination av (olika) beräkningsmetoder kombinerat med en riskanalys utifrån verksamheter kombinerat med de geologiska förhållandena vara grunden i underlaget för bedömningen av utbredningen av vattenskyddsområdet.

Risken är stor att de kommande underlagen kommer att spreta avsevärt avseende utbredning och föreskrifter, det kommer sannolikt innebära en större börda för remissinstanser och tillsynsmyndigheter i tolkningen av föreskrifter och utbredning samt skäl till utbredningen. Att lyfta bort en eller flera av dessa bedömningsgrunder i analysen av utbredningen av ett vattenskyddsområde för grundvattentäkter kan leda till att risker i vissa fall kan underskattas och i vissa fall överskattas. Utan en vägledande metodik måste handledningen vara tydlig avseende att undersökningar om grundvattenströmning, utbredning av jordarter och deras mäktighet måste få en tung vikt i avgränsningen och utbredningen av förslaget till vattenskyddsområde.

Ett borttagande av vägledning för utformning av vattenskyddsområden för grundvattentäkter riskerar att äventyra kvaliteten på Sveriges grundvatten och försämra råvattnets kvalitet vid våra grundvattentäkter, samt i förlängningen bidra till ökade kostnader för både huvudmän och myndigheter. Utan en tydlig metodik är det dessutom svårare för beställare av vattenskyddsområden att avgöra om det föreslagna vattenskyddsområdet är tillräckligt eller inte.

3. *Ett vattenskyddsområde kan delas in i olika zoner om det finns ett behov av att differentiera föreskrifterna inom området. Det bör dock alltid övervägas om vattenskyddsområdet kan uppnå sitt syfte med en zon.*

SGU anser att om det är möjligt att endast låta en zon finnas för grundvattentäkter så är det positivt. Det bör dock beaktas att det finns ett antal olika verksamheter och hot mot grundvattnet inom en yta som pekats ut som vattenskyddsområde, och kopplat till punkten 6 (avseende återhållsamhet med tillstånd) kan det finnas ett behov av att åtminstone för grundvattentäkter relativt ofta antingen differentiera skyddsområdet i flera zoner alternativt att inom den enda zonen införa tillståndsplikt för vissa verksamheter. De geologiska förutsättningarna, och därmed behovet av varierad reglering, kan ändras inom ett vattenskyddsområde vilket medför att det utifrån en geologiskt baserad riskanalys kan finnas behov av att differentiera föreskrifterna inom ett vattenskyddsområde. Detta innebär inte per automatik att områden närmast uttagsbrunnarna kommer att få de strängare föreskrifterna, utan snarare de områden som är mest känsliga för påverkan.

4. *Inrättande av vattentäktszoner bör undvikas eftersom en sådan zon också kommer att medföra att känslig information om vattenförsörjningssystemet sprids öppet.*

SGU håller med HaV om att inrättandet av vattentäktszoner bör undvikas för att peka ut känsliga delar i onödan. Idag har redan i princip alla vattenproducenter rådighet över det område som normalt pekas ut som vattentäktszon, och har därmed ändå redan möjligheten att själv styra över markanvändningen inom området. Har inte vattenproducenten egen rådighet genom ägande av fastigheten så rekommenderar SGU antingen att området köps in eller att långsiktiga avtal med fastighetsägaren tecknas så att skyddet blir likande en vattentäktszon.

5. *Om underlaget i ett vattenskyddsärende visar att det inte behövs några föreskrifter för hela eller delar av området så bör utgångspunkten vara att dessa områden heller inte ska pekas ut som vattenskyddsområde.*

SGU är i princip positiva till förslaget att om det inte finns några föreskrifter inom en del av tillrinningsområdet så finns heller inte något behov av att låta området ingå i vattenskyddsområdet. SGU anser dock att det i den framtagna riskanalysen tydligt ska framgå på vilka grunder delar av tillrinningsområdet inte är med i det föreslagna vattenskyddsområdet. I underlag som tagits fram med rådande metodik har SGU noterat att det ofta saknas ett resonemang om varför det saknas en tertiär zon för grundvattentäkter.

6. *Föreskrifter med krav på tillstånd bör meddelas med återhållsamhet.*

SGU kan i princip hålla med om att det är tydligt för verksamhetsutövare inom ett utpekat vattenskyddsområde om verksamheter antingen inte alls är reglerade eller så är de förbjudna. Avseende hur stort område som pekas ut kan dock vissa verksamheter finnas i begränsad del, alternativt att de tydligt ska regleras i föreskrifter hur verksamheter ska utföras för att kunna tillåtas. Ett ”klassiskt” exempel är utförande av geoenergianläggningar inom vattenskyddsområden där SGUs hållning är att det kan finnas skäl att förbjuda inom vissa delar av vattenskyddsområde, medan i andra delar kan de tillåtas under förutsättning att vissa skyddsåtgärder genomförs. Dessa åtgärder kan variera från plats till plats, beroende på bl.a. geologin, inom vattenskyddsområdet och risken är att det anses vara ”enklare” att reglera bort geoenergianläggningar inom ett större område än vad som är motiverat, då utbredningen av vattenskyddsområdet kan bero på risken för påverkan från ett helt annat ämne (exempelvis spridning av bekämpningsmedel).

## Synpunkter på vägledningen

I vägledningens kommentarer till 7 kap 21 § MB anser SGU att det är viktigt att betona att vattenskyddsområden för vattentäkter inte bör upphävas förrän det är tydligt klarlagt att vattentäkten inte alls kan fungera ens i en nödsituation. I ett beredskapsperspektiv kan även små vattentäkter med för normal drift bristande funktion bidra till att hålla upp tryck i ledningssystem eller leverera ett vatten med något nedsatt kvalitet.

Avseende kommentaren att den slutliga avgränsningen av vattenskyddsområdet och dess eventuella indelning i zoner i möjligaste mån bör ske utifrån identifierbara gränser i terrängen så håller SGU i de

flesta fall med. Det kan vid större jordbruksfastigheter emellertid finnas skäl att differentiera inom fastigheterna. Vid många större åkrar har delar av åkerarealen sämre lertäckning och dessa områden är därmed mer sårbara för spridning av bekämpningsmedel. Samtidigt har andra delar av samma åker betydligt större lermäktighet och har därmed ett fullt godtagbart naturligt skydd för spridning av bekämpningsmedel. Moderna jordbruksmaskiner är ofta utrustade med GPS-utrustning som med lätthet kan programmeras för att avgränsa interna gränser i vattenskyddsområden vilket underlättar vid en eventuell differentiering inom en och samma åkerareal.

SGU vill vidare påpeka i kommentarerna till 7 kap 22 § MB 4.2 att de lokala geologiska förutsättningarna är viktiga att belysa för att kunna avgöra och balansera föreskrifter tillsammans med undersökningar genom den miljöövervakning som sker.

### **Sammanfattning**

SGU avråder HaV från att helt upphäva handboken för framtagande av vattenskyddsområden till dess att en ny vägledning för metodik för avgränsning av vattenskyddsområden för grundvattentäkter är framtagen. SGU anser att med en enbart riskbaserad syn för avgränsning kan det medföra att skyddet för grundvattentäkter på sikt äventyras.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Helena Kjellson.

I den slutliga handläggningen av ärendet har juristen Sara Nordström samt statsgeologerna Stina Adielsson, Peter Dahlqvist, Lars-Ove Lång, Magdalena Thorsbrink, Emil Vikberg Samuelsson och Mattias Gustafsson (föredragande) deltagit.

Helena Kjellson

Mattias Gustafsson