

PM

2017-11-24

Översyn av reglering av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde i Trelleborgs kommun samt arbetsgång för inrättande av vattentäkt.

Sweco har fått i uppdrag av Trelleborgs kommun att belysa rådande reglering av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde kopplat till bland annat juridiska konsekvenser och möjlighet att erhålla ersättning. Översynen omfattar kommunens egna regelverk och beslut samt Länsstyrelsen i Skånes syn på frågan.

Utöver frågan om regleringen av kemiska bekämpningsmedel har Sweco fått i uppdrag att göra en redogörelse för arbetsgången för att inrätta en ny vattentäkt, samt där det är möjligt göra en kostnadsbedömning för de moment som ingår.

Föreliggande PM är uppdelat i två separata delar där översynen kring regleringen rörande bekämpningsmedel utgör Del 1 och arbetsgången för inrättande av vattentäkt utgör Del 2.

Del 1. Översyn av reglering av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde

Bakgrund: Regelverk och kommunala beslut

Regelverk och kommunala beslut med koppling till vattenskyddsområden i Trelleborgs kommun beskrivs kortfattat nedan (Tabell 1). Nationella regelverk och föreskrifter som kan reglera användningen av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde beskrivs inte. Där hänvisning görs till specifik vägledning eller föreskrift framgår detta av referens i parentes.

Tabell 1 Sammanfattning av regelverk och kommunala beslut med koppling till vattenskyddsområden i Trelleborgs kommun

Typ av reglering	Berört område/omfattning	Beslutsdatum
Skyddsföreskrifter för Alstad, Fuglie och Klagstorp vattentäkter	2 § e) Kemisk bekämpningsmedel – Inre och yttre skyddszon. Yrkesmässig användning av kemiska bekämpningsmedel och träskyddsmedel är förbjuden utan tillstånd av kommunens nämnd för miljöfrågor i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av kemiska bekämpningsmedel (SNFS 1997:2).	2004

<p>”Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av bekämpningsmedel inom VSO”</p>	<p>(Beskrivning nedan nedkortad)</p> <p><u>År 2014 – 2019, Inre skyddszon:</u> Förbud att använda kemiska bekämpningsmedel där risken för läckage av enskild substans överskrider 0,1 mikrogram per liter enligt simuleringar i MACRO-DB.</p> <p><u>År 2014 – 2019, Yttre skyddszon:</u> Tillåtet att använda kemiska bekämpningsmedel trots att risken för läckage av enskild substans överskrider 0,1 mikrogram per liter enligt simuleringar i MACRO-DB.</p> <p><u>År 2020 och framåt, Inre skyddszon:</u> För odling från år 2017 medges inga tillstånd för yrkesmässig kemisk bekämpning inom den inre zonen.</p> <p><u>År 2020 och framåt, Yttre skyddszon:</u> Förbud att använda kemiska bekämpningsmedel där risken för läckage av enskild aktiv substans överskrider 0,1 mikrogram per liter enligt simuleringar i MACRO-DB.</p> <p>Riktlinjerna är vägledande vid tillståndsprövning av yrkesmässig användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. I det enskilda fallet kan dock nämnden frånga riktlinjerna om mer utförligt och detaljerat underlag för beslutet inkommer från den sökande. (Text hämtad från riktlinjerna).</p>	<p>Antagna av SBN, 2014. Beslut antaget 2016 om att skjuta upp införandet av riktlinjerna till här beskrivna årtal.</p>
<p>Bekämpningsmedelspolicy</p>	<p>Mål: senast 2020 ska halter av bekämpningsmedel vara nära noll i vattendrag, sjöar och grundvatten.</p>	<p>Antagen av KF, 2014.</p>
<p>Miljömål</p>	<p>Grundvattenkvaliteten ska fortsatt hålla en god kvalitet</p> <p>Grundvattnet från kalkstensakviferen på Söderslätt ska fortsatt hålla en god kvalitet som medger uttag för dricksvattenproduktion.</p>	<p>Antagna av KF, 2015.</p>

2 (8)

PM
2017-11-24

	Mänsklig verksamhet ska inte försämra kvaliteten på Söderslätts grundvatten.	
--	--	--

Juridisk konsekvens: Riktlinjer för tillståndsprövning jämfört med Vattenskyddsföreskrifter

Grundförutsättningen för tillståndsplikt enligt vattenskyddsföreskrifter är att den verksamhetsutövare som söker tillstånd ska få tillstånd. Att inte medge tillstånd ska endast tillämpas i undantagsfall och då ska särskilda skäl krävas för detta. Restriktionsnivån "tillstånd" signalerar således att verksamheten eller åtgärden i de allra flesta fall kommer att vara tillåten, dock kan det krävas försiktighetsmått som meddelas som villkor till tillståndet.

De riktlinjer för tillståndsprövning som Trelleborgs kommun har beslutat om har ingen egen rättskraft. Riktlinjerna är däremot vägledande vid kommunens prövning av tillståndsansökningar för spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. Det är enligt länsstyrelsen i Skåne inte olagligt att införa den här typen av policy eller riktlinje då policyn inte vänder sig till en enskild verksamhetsutövare. Vid en tillståndsansökan om att få sprida bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde blir däremot riktlinjen avgörande vid beslutet då tillstånd, i enlighet med riktlinjen, inte ges. Tillämpning av kommunens riktlinje för prövning av tillståndsansökningar, vilken säger att tillstånd inte ska medges, innebär således i praktiken ett förbud.

Möjlighet att erhålla ersättning

Anspråk om ersättning kopplat till vattenskyddsområde regleras i Miljöbalkens 31 kap 4 §:

MB 31 kap. 4 §: Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Beslut att inte ge tillstånd för spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde som grundas på en kommuns egen policy/riktlinje, eller på Naturvårdsverkets föreskrifter (6 kap. NFS 2015:2, eller tidigare SNFS 1997:2), är *inte* ersättningsgrundande. Det är endast om ett *förbud* regleras med hjälp av miljöbalkens 7 kap, som en enskild har möjlighet att erhålla ersättning.

I praktiken innebär detta att den verksamhetsutövare som söker tillstånd för spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde, och som nekas tillstånd *med hänvisning till riktlinjerna*, inte har någon rätt att erhålla ersättning. Detsamma gäller om beslutet om förbud fattats med stöd av Naturvårdsverkets allmänna råd (6 kap. NFS 2015:2, eller tidigare SNFS 1997:2). Den verksamhetsutövare som nekas tillstånd *med hänvisning till vattenskyddsföreskrifterna* har däremot rätt till ersättning. De olika alternativen för utfall i beslut samt möjlighet att erhålla ersättning sammanfattas i Tabell 2.

Tabell 2 Sammanställning av möjliga utfall i beslut utifrån olika regleringar

Reglering	Grund för beslut	Ersättningsgrundande
Vattenskyddsföreskrifter med tillståndsplikt för spridning av bekämpningsmedel	Huvudregeln är att tillstånd för spridning ges	Ja (om alltför långtgående villkor förenade med tillståndet)
Vattenskyddsföreskrifter med tillståndsplikt för spridning av bekämpningsmedel	Avslag med hänvisning till vattenskyddsföreskrifterna	Ja
Vattenskyddsföreskrifter med tillståndsplikt för spridning av bekämpningsmedel + användande av kommunal riktlinje för tillståndsgivning	Avslag med hänvisning till riktlinjer (eller SNV's föreskrifter om spridning av bekämpningsmedel) i beslutet	Nej
Vattenskyddsföreskrifter med förbud mot spridning av bekämpningsmedel	<i>Förbud råder</i>	Ja

Om en verksamhetsutövare inom berörda vattenskyddsområden i Trelleborgs kommun ska ha möjlighet att erhålla ersättning behöver det således framgå av beslutet att det fattas med stöd av skyddsföreskrifterna. Om kommunen avser förbjuda spridning av bekämpningsmedel inom inre skyddszon samt i yttre skyddszon om Makro DB visar på för hög risk för läckage, behöver således skyddsföreskrifterna för respektive vattentäkt skrivas om så att det av dessa framgår att det är ett förbud (och inte som idag, "tillståndsplikt").

Rådande praxis är att mark- och miljödomstolen ytterst sällan beslutar att en verksamhetsutövare har rätt till ersättning. Mark- och miljödomstolens bedömning är alltså i majoriteten av de ärenden som inkommer att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet *inte* försvåras avsevärt med anledning av exempelvis förbud för spridning av bekämpningsmedel med hänvisning till vattenskyddsföreskrifter. Detta med hänvisning till Miljöbalkens andra kapitel om de allmänna hänsynsreglerna av vilka det framgår att samtliga verksamhetsutövare är skyldiga att vidta långtgående skyddsåtgärder för att inte riskera att skada miljön.

Av Naturvårdsverkets handbok (SNV 2010:5) framgår att en eventuell ersättning kan betraktas som en investering likväl som andra investeringar i vattentäktens skyddsområde och inte enbart som en kostnad. Ersättningskrav bör inte påverka avgränsningen av vattenskyddsområdet utan avgränsningen bör baseras på nuvarande och framtida skyddsbehov, annars finns det risk för att erforderligt skydd inte uppnås.

4 (8)

PM
2017-11-24

Länsstyrelsens rekommendation

Om det den prövande myndigheten i Trelleborgs kommun vill uppnå med användandet av riktlinjerna för tillståndsprövning är ett förbud för spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområdet är det Länsstyrelsen i Skånes rekommendation att skriva om skyddsföreskrifterna och istället inrätta ett förbud för spridning av bekämpningsmedel via vattenskyddsföreskrifterna.

Möjligheten för en enskild verksamhetsutövare att erhålla ersättning kan enligt Länsstyrelsen i Skåne komma till stånd genom beslut i mark- och miljödomstolen eller genom en egen överenskommelse med kommunen. Möjlighet att få sina ersättningsanspråk prövade av mark- och miljödomstolen förutsätter dock som beskrivits ovan att förbud för spridning regleras i vattenskyddsföreskrifterna och inte med hänvisning till kommunens riktlinje.

Kostnaden för att ersätta en verksamhetsutövares produktionsbortfall bör enligt Länsstyrelsen sättas i relation till värdet av vattentäkten.

Länsstyrelsen vill även lyfta ytterligare möjligheter som finns för att uppnå bland annat kommunens andra mål om att halter av bekämpningsmedel i alla vatten ska vara nära noll. Länsstyrelsen hänvisar exempelvis till arbetet med Integrerad växtskydd (IPM) vilket alla yrkesmässiga odlare inom EU ska tillämpa från 1 januari 2014. IPM handlar om att skapa hållbara växtskyddsstrategier som kan leda till att behovet av kemiska växtskyddsmedel minskas. Genom samarbete mellan kommun och verksamhetsutövare kring arbetet med växtskyddsmedel skulle behovet av förbud för spridning på sikt kunna minska.

Slutsatser rörande ersättningsfrågan

För att kommunen ska vara tydliga vad gäller reglering av spridning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde bör vattenskyddsföreskrifterna för respektive vattenskyddsområde skrivas om så att det framgår att verksamheten är förbjuden (och inte "tillståndspliktig" som det står idag). En reglering direkt i vattenskyddsföreskrifterna som visar hur verksamheten kommer att bedömas skapar en större tydlighet för verksamhetsutövarna inom vattenskyddsområdet vad som gäller.

Möjligheten för en enskild verksamhetsutövare att söka ersättning framöver beror till avgörande del av:

- Hur Miljöförvaltningen reglerar spridning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. Antingen med befintliga vattenskyddsföreskrifter med tillståndsplikt plus riktlinjer som syftar till att ej ge tillstånd *eller* via en revidering av befintliga skyddsföreskrifter och istället införa ett förbud för spridning.
- Om kommunen vill frångå det gängse sättet att låta ersättningsfrågan prövas av mark- och miljödomstolen och istället fatta ett beslut om att betala ut ersättning efter egna överenskommelser.

Kommentar från Sweco

Sweco har en lång erfarenhet av arbete med vattenskyddsområden både vad avser framtagande av tekniskt underlag och skyddsföreskrifter, konsekvensbedömning, samråd och implementering av skyddsföreskrifter. Nedan sammanfattas några punkter som beskriver Swecos syn på frågan i det aktuella ärendet.

- Sweco förordar Länsstyrelsens rekommendation att skriva om vattenskyddsföreskrifterna så det av dem framgår att det är ett förbud för spridning av bekämpningsmedel.
- Att ge ersättning till enskilda markägare för att de inte ska förorena dricksvattnet är inte alltid ett kostnadseffektivt uppströmsarbete. I miljöbalkens allmänna hänsynsregler beskrivs en princip som kallas PPP (Polluter pays principle) vilket innebär att det är den som orsakar eller riskerar att orsaka en skada eller miljöstörning som ska bekosta de åtgärder som behövs för att undvika en skada. Frågan måste lyftas om ersättning är en nödvändig kostnad för VA-kollektivet att betala.
- Trelleborgs kommun bör engagera en erfaren jurist som stöd och hjälp i arbetet framåt. Sweco kan lämna rekommendation på sådan jurist med erfarenhet av de långtgående avvägningar som behöver göras inom ramen för denna komplexa fråga.

Avslutningsvis vill Sweco lyfta att frågan om den framtida vattenförsörjningen i Trelleborgs kommun kan belysas utifrån flera olika aspekter som exempelvis kostnader, vattenkvalitet, redundans och möjlighet till självbestämmande. Det finns således en stor variation av incitament men också värderingar som kan ligga till grund för att välja olika alternativ. Med anledning av de vägval som kommunen står inför kan exempelvis en analys göras som så sakligt som möjligt fångar in de aspekter som är av störst betydelse för beslut om kommunens framtida vattenförsörjning.

6 (8)

PM
2017-11-24

Del 2. Arbetsmoment inrättande av vattentäkt

Arbetsmoment för inrättande av en vattentäkt för allmän vattenförsörjnings beskrivs i tabell 3. Samtliga kostnader utgörs av grova uppskattningar.

Tabell 3 Arbetsmoment och bedömda kostnader

Arbetsmoment	Kommentar	Bedömd kostnad (SEK)
Införskaffande av mark	Markpriserna har ökat från ca 75kkr/ha 2004 till ca 340kkr/ha 2016. Trenden är kraftigt uppåtgående för jordbruksmark i Trelleborg.	Markpriset för 2016 ca 340kkr/ha. Källa: LRF konsult.
Anläggande av erforderligt antal brunnar samt installationer	Brunnskostnad varierar beroende på vilka kringkostnader som uppkommer avseende elförsörjning, skyddsåtgärder (huv, staket m.m.), avstånd befintliga vattenledningsnät, behov av tryckstegring etc.	0,5-1,5Mkr Kostnad för en ny brunn med pump och installation. Ledningar inkl nedgrävning ca 1300kr/m
Tillståndsansökan för vattenverksamhet	Underlag för tillståndsansökan (förstudie, provpumpning, samråd, tekniska beskrivning, MKB och tillståndprocess) Omfattning och kostnader församrådsprocessen är dels beroende av de synpunkter som inkommer och dels i vilken omfattning sakägare engagerar sig. En del kan ha svårt att skilja på vad som ingår i tillståndsansökan för vattenverksamheten respektive instiftande av vattenskyddsområde. Om en sakägare inte vill ha begränsning på markanvändningen i skyddsföreskrifter så väljer sakägaren ofta att även vara emot själva uttaget av vatten, dvs tillståndsansökan. Kostnader för konsult och jurist.	0,5-2Mkr per brunn Flera brunnar behöver inte innebära en fördubbling av kostnaden, men det blir en ökning.
Avgränsning av vattenskyddsområde, framtagande av skyddsföreskrifter samt fastställandeprocess	Tekniskt underlag för vattenskyddsområde och vattenskyddsföreskrifter. Kostnad för fastställandeprocessen (information till enskilda och samråd) är beroende av hur information till enskilda sker och hur synpunkter hanteras på länsstyrelsen.	0,5-2Mkr, ev högre Konsultarvode för framtagande av tekniskt underlag + föreskrifter är ofta en mindre del av totalkostnaden

	<p>I formell mening behöver inte <u>samråd</u> med externt berörda ske vid framtagande av underlag till ansökan för fastställande. Samråd behöver i denna fas endast ske mellan myndigheter (kommuner, länsstyrelsen och andra myndigheter) och inte mellan "vattenskyddsprocessen" och externt berörda (fastighetsägare m.fl.). De senare behöver formellt endast <u>informerar</u> innan det att Länsstyrelsen håller i det formella samrådet efter inlämning. Insikten är betydelsefull för kostnadsstyrningen, eftersom långtgående <u>samverkan</u> med externt berörda annars är både kostnadsdrivande och fördröjande, men det kan bidra till en bättre förståelse.</p> <p>I grunden är det en politisk fråga vilket inflytande som externt berörda skall få ha i processen och på slutresultatet. Sweco har inga synpunkter på detta annat än att påtala projektrisken och konsekvenserna</p> <p>Tidsaspekten påverkar alla led på myndigheter, politiska nämnder och konsulter och är kostnadsdrivande. Ofta är den interna kostnaden på kommunens förvaltningar och i politiken betydande. De här uppdragen pågår ofta i flera år vilket medför många omtag med påföljande fördyringar.</p>	<p>jämfört övrig kostnad för handläggning och hantering. Den senare delen är i hög grad beroende av ärendets totala handläggningstid från start till slut.</p>
--	---	--

Kostnad för eventuell ersättning till markägare för avsevärt försvårande av pågående markanvändning ingår inte i beskrivna arbetsmoment. Det avgörs från fall till fall och är onekligen svårbedömt. Utifrån markens värde, vilka bekämpningsmedel som får och inte får spridas samt vad som är möjligt att odla kan en uppskattning för detta göras. Sweco kan ta hjälp av en värderingsman för att göra detta.

8 (8)

PM
2017-11-24