

PM

2019-03-29

Reglering av spridning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde i Trelleborgs kommun – nuläge, förutsättningar och ersättning

Inledning och bakgrund

Sweco har fått i uppdrag av Trelleborgs kommun att schablonmässigt beräkna ersättning till markägare inom nya vattenskyddsområde till följd av reglering av spridning av bekämpningsmedel i vattenskyddsföreskrifterna.

Sweco har tidigare belyst hur spridning av bekämpningsmedel regleras inom kommunens befintliga vattenskyddsområden och olika juridiska konsekvenser av regleringens utformning.

Föreliggande PM innehåller följande:

- Nuvarande förutsättningar och kommande ändringar av kommunens gällande reglering av spridning av bekämpningsmedel inom befintliga vattenskyddsområden samt alternativa utfall.
- Beskrivning av kommunens nuvarande hantering av tillståndsansökningar för spridning av bekämpningsmedel inom befintliga vattenskyddsområden.
- Redogörelse för arbetet med schablonmässiga beräkning av ersättning vid inrättande av (presumtiva) vattenskyddsområden.

I bilagt PM (konfidentiellt) redogör Magnus Berg, advokat på Nordic Law, för de juridiska förutsättningar som gäller vid ansökan om ersättning för försvårad markanvändning.

Nuvarande reglering

I Trelleborgs kommun finns tre befintliga vattenskyddsområden från 2004 med tillhörande skyddsföreskrifter. Dessa omfattar vattentäkterna i Västra Alstad, Östra Klagstorp och Fuglie.

Vattenskyddsföreskrifter formuleras vanligtvis så att en åtgärd eller verksamhet inom vattenskyddsområdet måste anmälas, kräver tillstånd eller blir förbjuden. I vattenskyddsföreskrifter för samtliga befintliga vattenskyddsområden i Trelleborgs kommun krävs tillstånd för användning av kemiska bekämpningsmedel:

e) Kemiska 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).

I praktiken ges tillstånd i normalfallet, ofta förenat med ett antal villkor om hur spridningen ska ske.

Trelleborgs kommun antog år 2014 "Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av bekämpningsmedel inom VSO". Riktlinjerna är vägledande vid tillståndsprövning av yrkesmässig användning av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. Riktlinjerna omfattar bland annat att spridning inom inre skyddszon från år 2020 ska vara förbjuden. Riktlinjerna kommer att upphävas under 2019 och tillståndsansökningarna kommer att hanteras utan denna vägledning.

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1997:2) som befintliga vattenskyddsföreskrifter hänvisar till har ersatts av NFS 2015:2. I de nya föreskrifterna anges att den generella tillståndsplikten som funnits tidigare inte gäller för vattenskyddsområden som inrättas efter 1 januari 2018. För nya eller reviderade vattenskyddsområden ska bedömning göras på lokal nivå om hur användning av bekämpningsmedel ska regleras. Om tillståndsplikt för spridning av bekämpningsmedel ska gälla införs detta i vattenskyddsföreskrifterna. Syftet är att regleringen ska kunna anpassas till lokala förhållanden. Nya vattenskyddsföreskrifter i Trelleborgs kommun kommer därför inte att ha exakt samma lydelse som i befintliga områden. Restriktionsnivån kan dock antas bli samma. Regleringen inom befintliga vattenskyddsområden påverkas inte av de nya föreskrifterna.

Nuvarande hantering av tillståndsansökningar för spridning av bekämpningsmedel

Befintliga vattenskyddsområden med tillhörande vattenskyddsföreskrifter inrättades år 2004 i Trelleborgs kommun.

I processen för att erhålla tillstånd för spridning av bekämpningsmedel används simuleringsverktyget MACRO-DB som tagits fram av SLU. Med simuleringsverktyget kan man genomföra simuleringar av bekämpningsmedelstransport för ett fält och bedöma förluster av bekämpningsmedel till yt- och grundvatten.

Tillstånd för spridning ges då risken för läckage av enskild substans underskrider 0,1 mikrogram per liter enligt simuleringar i MACRO-DB, vilket är i enlighet med gällande praxis.

Majoriteten av de ansökningar som inkommer ges tillstånd med tillhörande villkor att spridning behöver ske på ett aktsamt sätt, t.ex. med avseende på skyddsavstånd.

Sen år 2004 då vattenskyddsområdena inrättades har inga ersättningsanspråk riktats mot kommunen till följd av en försvårad markanvändning.

Beräkning av ersättning vid inrättande av presumtiva vattenskyddsområde

Sweco har fått i uppdrag att beräkna möjlig ersättning för påtagligt försvårad markanvändning inom presumtiva vattenskyddsområde i Trelleborgs kommun. Uppgiften skulle lösas genom att:

1. Schablonmässigt beräkna storleken på de vattenskyddsområde som skulle behövas för att skydda nya vattentäkter. Ingen specifik plats för dessa presumtiva områden är utsedd utan ett antagande görs om generella geologiska förutsättningar som råder i kommunen.
2. Schablonmässigt beräkna en ersättning för den försvårande markanvändning detta skulle kunna innebära för markägare inom vattenskyddsområdet.

Nya vattentäkter behövs för att säkra en utökad kapacitet i framtiden och för att ersätta befintliga brunnar inom tätorten. Kommunen angav förutsättningen att nya vattentäkter skulle ha samma vattenskyddsföreskrifter som de befintliga samt att det i kommunen finns en generell växtföljd innehållandes vete, korn, raps och sockerbetor.

För att beräkna ersättning anlätades som oberoende part värderingsman Mikael Gröndahl på Värderingsbyrån i Växjö, med erfarenhet av ersättningsfrågor med koppling till vattenskyddsområde.

Befintliga vattenskyddsföreskrifter i Trelleborgs kommun innehåller ett tillståndsförfarande för att få sprida bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde vilket innebär att det behövs ett *antagande om vilka preparat/aktiva substanser som kommer få avslag* för att ha som utgångspunkt för att beräkna storleken på en eventuell ersättning.

Den modell som används för bedömning om spridning av bekämpningsmedel kan ges tillstånd utgår i sin helhet från platsspecifika värden för på det aktuella fältet; vilka grödor som ska odlas, geologiska förutsättningarna och de aktiva substanser som markägaren önskar använda på detta fält.

Detta lokalt anpassade förfarande innebär att en aktiv substans som beviljas tillstånd på en plats kan få avslag på en annan plats med andra förutsättningar. På marknaden finns ett stort utbud av olika preparat och antalet möjliga aktiva substanser är många. Miljöförvaltningen kan inte göra någon generell bedömning av vilka preparat och aktiva substanser som kommer få avslag inom ett presumtivt vattenskyddsområde och Swecos uppfattning är därför att det inte är möjligt att förutse/anta vilka preparat som kommer ge avslag. sammantaget gör detta att det inte går att göra en schablonmässig beräkning av ersättning inom ett presumtivt vattenskyddsområde.

Sammanfattning

Det har inte varit möjligt att beräkna en schablonmässig ersättning för det intrång som ett vattenskyddsområde kan innebära. Anledningen är att den modell som används för simulering av spridning till yt- och grundvatten är baserad på platsspecifika värden och att det därmed inte

är möjligt att fullt ut göra antaganden om vilka preparat som får avslag med hänsyn till val av gröda och geologiska förutsättningar.

Om inget antagande om avslag kan göras är det inte heller möjligt för värderingsmannen att beräkna en ersättning eftersom ett avslag krävs för att kunna pröva ersättningsanspråk för avsevärt försvårad markanvändning.

Sen år 2004 då befintliga vattenskyddsområden inrättades har de flesta tillståndsansökningar beviljats (med krav på försiktighetsåtgärder) och inga ersättningsanspråk har riktats mot kommunen till följd av en avsevärt försvårad markanvändning. Risken att inrättande av nya vattenskyddsområden skulle föranleda en helt annan situation bedöms som liten.

Författare: Advokat Magnus Berg

Datum: 2019-03-25

Saken: PM angående ersättning på grund av inrättande av nytt vattenskyddsområde eller utvidgning av befintligt vattenskyddsområde

Klient: Trelleborgs kommun

Adressat: VA-chef Daniel Wargren

Anm: Konfidentiellt

Bakgrund

Trelleborgs kommun är för sin kommunala vattenförsörjning beroende av vatten från bergborrhade brunnar inom kommunen. Absoluta flertalet av dessa kommunala vattentäkter omfattas i dag av ett vattenskyddsområde med tillhörande skyddsföreskrifter till skydd för bland annat vattenkvaliteten. Flera av vattentäkterna är belägna i områden där det bedrivs jordbruksverksamhet och oro för inrättande av nya vattenskyddsområden har framförts till kommunen i samband med planer på utbyggnad av den kommunala grundvattenförsörjningen. Enligt uppgift så bedrivs det ett förhållandevis standardiserat jordbruk inom kommunen, där grödorna till största delen består av spannmål, raps och sockerbetor. Under tider som det bedrivs sockerbetsodling medger kommunen regelmässigt dispens från eller tillstånd till för odlingen nödvändiga bekämpningsmedel. Detta innebär att lantbrukarna hittills inte i sin pågående markanvändning i forma av jordbruksdrift drabbats av någon ersättningsgill skada genom befintliga vattenskyddsområden med tillhörande vattenskyddsområden. Vad gäller då om kommunen skulle anlägga nya vattentäkter eller utöka befintliga vattentäkter och då också besluta om nya eller utökade vattenskyddsområden?

Rätt till ersättning vid inrättande av vattenskyddsområde

Erfarenheten visar att kommunerna inte alltid meddelar det skydd genom avgränsning av skyddsområde med föreskrifter som bör ges för en vattentäkt och detta beror ofta på att kommunen är rädd för att man skall få ersättningskrav riktade mot sig från markägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten om de inte får bedriva sin verksamhet som de hittills har gjort inom vattenskyddsområdet. För ersättning till följd av inrättande av vattenskyddsområde gäller i dag följande.

Ersättning för intrång i pågående markanvändning regleras i 31 kap 4 § miljöbalken (MB). Av nämnda bestämmelse framgår att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet har rätt till ersättning om en föreskrift för ett vattenskyddsområde innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten. Ersättning utgår således inte för den förlust som beror på att förväntningar om ändring i markens användningsätt inte kan infrias på grund av skyddsföreskrift. Ersättning utgår heller inte om inskränkningarna för vattenskyddsområdet följer av sådana förpliktelser som markägaren ändå skall iakttä p.g.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. Merparten av de skyddsföreskrifter som behövs inom ett vattenskyddsområde utgörs av sådana inskränkningar som verksamhetsutövaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Exempelvis så anges det i 2 kap. 3 § MB att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Denna regel är bland annat tillämplig i fråga om skyddet av en yt- eller grundvattentillgång.

I normalfallet brukar det i skyddsföreskrifterna för ett vattenskyddsområde anges att det är förbjudet att använda vissa bekämpningsmedel eller liknande produkter eller att det krävs dispens för användning av produkterna. Av bestämmelsen i 31 kap 5 § första stycket MB följer i dessa fall att ersättningskyldighet för kommunen endast kan uppkomma om den som söker tillstånd eller dispens från skyddsföreskrifterna får avslag på sin ansökan. Om kommunen ger tillstånd eller medger dispens finns det ingen grund för något ersättningsanspråk.

Med beaktande av att den typiska jordbruksverksamhet i form av växtodling som i dag bedrivs inom kommunen av kommunen medges rätt att inom befintliga vattenskyddsområden efter ansökan använda vissa typer av bekämpningsmedel, torde en utökning av de kommunala vattentäkterna med tillkommande vattenskyddsområden inte riska att kommunen måste betala ut stora belopp i ersättning till lantbrukarkollektivet i kommunen.

Malmö som ovan

Magnus Berg

Advokat