

Näringsdepartementet
Via e-post:
n.registrator@regingskansliet.se

Datum
2016-11-30

Ert dnr
N2016/03080/DL

Vårt dnr
2016/148

Beträffande remiss av betänkandet en trygg drickavattensförsörjning (SOU 2016;32)

Inledning och utgångspunkter

Näringslivets Regelnämnd NNR har erhållit det aktuella förslaget på remiss och önskar att lämna följande synpunkter.

I det aktuella betänkandet redovisas slutbetänkandet från den kommitté som haft uppdraget att se över frågan om den framtida dricksvattenförsörjningen. I det aktuella remissen presenteras således ett stort antal förslag och vi kommer i detta yttrande att lämna synpunkter på de delar som vi finner vara mest relevanta ur ett närings- och äganderättsligt perspektiv samt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Vi finner att det får anses vara högst motiverat med insatser som skyddar dricksvattenförsörjningen men det måste ske på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt. Tillgången på dricksvatten får betraktas som en tillgång utan direkt ägare och något som brukar benämnas kollektiv nyttighet. Från principiell utgångspunkt är det centralt att för denna typ av varor att avgöra och tydliggöra ansvaret i olika former för att förvaltningen ska fungera på ett kostnadseffektivt sätt.

NNR finner emellertid att den svenska förvaltningen av vatten med delat ansvar mellan många myndigheter och olika nivåer är en organisation som i sig genererar mycket byråkrati. Till detta ska det adderas att regelverket är synnerligen komplicerat och svåröverskådligt. Denna kombination är enligt NNRs uppfattning högst olycklig och det blir mycket komplicerat att överblicka hela systemet och det uppstår i sådana miljöer nästan alltid oavsiktliga konsekvenser. Situationen borde föranleda vidare eftertanke inom regeringskansliet och det borde göras en total översyn av regelverket, organisationen med syfte att klargöra ansvarsrollerna och effektivisera hela förvaltningen. NNR menar att flera av de problem som har identifierats och som diskuteras i utredningen har sin bäring just på bristen av tydlig ledning och styrning där flera centrala frågor fallit mellan stolarna. Därtill har inga reella utvärderingar med ett brett systemperspektiv presenterats som långt tidigare kunde fångat upp problembilden. Tydliga signaler har dock under lång tid förts fram på att regelverket fungerat på ett undermåligt sätt med konfliktfyllda och utdragna processer i många fall.

Förslagen

Utredningen lyfter fram förslag på att ett obligatoriskt inrättade och vad avser omprövning av vattenskyddsområden och frister som här föreslås är 2022 respektive 2025. NNR kan tycka att diskussionen är fastlåst vid ett givet alternativ kopplat till krav på reglering. Sverige är på inget sätt unikt och i andra länder som Tyskland finns det modeller med mer civilrättsliga lösningar som har flera fördelar. Högst sannolikt uppfattas dessa som mer legitima och kan förankra behovet hos nerrörda parter på ett mycket bättre sätt jämfört med ett regleringsalternativ som ofta skapar svårlösta konflikter. I detta perspektiv finner vi att regeringen utan att i realiteten närmare studerat andra alternativ inte ska låsa fast processen och skyddet av vattentäkter till en given lösning. Hur som helst är det målet som är det viktiga i form av – att det finns tillräckligt skydd. Hur dock kommunen i detalj löser detta givet att det kan lokalt finnas andra vägar som kan ge minst motsvarande skydd och det bör således inte exkluderas av lagstiftningen. Större lärdom bör emlligt NNR dras av den modell som funnits sedan år 2003 och som medfört olika former av krav på tillstånd, men som inte fungerat särskilt väl.

Ett centralt problem kopplat till vattenskyddsområden är att kommunerna haft möjlighet att utnyttja olika rättsliga grunder för att införa olika skyddsåtgärder. Det har medfört att regelverket kopplat ersättning enligt MB 31 kap 4§ 1st och av 31 kap 5§ 1st har kringgåts på ett högst olyckligt sätt. I förlängningen har det som brukar benämnas agen om knappa resurser inte behövt beaktas av kommunerna genom att ersättningsreglerna satts ur spel. NNR har lyft fram denna problematik i en fallstudie i rapporten Systematisk utvärdering – Politisk ansvarstagande för effektivare regler (2016),

Utredningen lyfter fram förslag till denna centrala problemställning och menar att den rättsliga grunden ska vara enhetlig i framtiden och kryphålet ska fasas ut. NNR finner det lovvärt att utredningen är tydlig på denna punkt. Samtidigt kommer det således finnas problem kvar i de vattenskyddsområden som utnyttjat kryphålet och infört skyddsåtgärder med andra rättsliga grunder kopplat till ersättning. Från en principiell synvinkel kan det således uppstå problem utifrån en likabehandlingsprincip och något som kan påverka legitimiteten med åtgärderna. NNR tror mot denna bakgrund det är av stor vikt att få till en snabb process som införlivar alla kommuner i samma fåra och att vattenskyddsområden i slutändan bygger samma legala grund och utgångspunkter avseende t.ex. riskbedömning. Givet att förslagen blir en realitet tror NNR att det krävs mer skyndsamma processer för få bort den osäkerhet och som direkt utmynnar i en ekonomisk risk och som genereras så fort kommunen egentligen initierar processen. Denna osäkerhet om framtiden för med sig att det blir svårt med prissättning på tillgångar som mark och fastigheter. Därmed kan det exempelvis påverka generationsskiften och omstruktureringar med förvärv och försäljning på ett starkt negativt sätt. NNR menar att även dessa former av indirekta effekterna förtjänar att beaktas av kommunerna i dessa processer där öppenhet, transparens och tydlighet sannolikt är nyckelbegrepp för att minimera denna typ av effekter.

En central dimension för att kunna legitimeras insatser kopplat till bildandet av vattenskyddsområden och förvaltningen av dessa är att äganderätten beaktas i större utsträckning än som varit fallet. I dessa processer måste skyddsintresset väg mot eventuella intrång som kan medföra att någon lider skada i ekonomiskt hänseende genom restriktioner på hur en tillgång i form av fastighet exempelvis får användas. På övergripande nivå följer att Sverige har åtagit sig att följa Europakonventionens principer om proportionalitet. För att kunna v avgöra detta i det enskilda fallet krävs kunskap om förväntade effekter för att kunna

väga olika intressen mot varandra. NNR finner att utredningens krav på konsekvensutredning ska tas fram inför beslut om vattenskyddsområden är ett viktigt steg i rätt riktning.

Vi finner, och om vi förstått framställning rätt, det emellertid vara en stor brist om konsekvensutredningen ska göras på övergripande nivå utan att beakta omständigheter i de enskilda fallen och därmed omfatta effekter för enskilda fastighetsägare (se sid 423). NNR menar att förslaget i denna del är feltänkt och kommer nedföra att olika intressen inte kan vägas mot varandra och utgångspunkten måste därför vara en metodik av karaktären bottom up. Vi kan inte se hur proportionalitetsprincipen ska kunna omhändertas med presenterat förslag. Dagens hantering tycks i planeringskedet utgått från att skyddsåtgärderna i princip varit gratis att införa. Det har sannolikt fört med sig att områdena blivit för stora jämfört med ett tillvägagångssätt där kostnaderna tidigt beaktats och därmed kan de samlade resurserna användas på ett effektivare sätt.

Om det t.ex. inom vattenskyddsområdet föreslås inskränkningar som kan medföra skada i ekonomiskt hänseende för berörda näringsidkare vinner ingen part på att senarelägga fakta om detta och områdets storlek etc. Detta kommer ju implicit att framgå när kartor etc. som presenteras med olika förslag på zoner och förslag med avseende på behovet av skyddsåtgärder. NNR menar att samtliga typer av kostnader (direkta och indirekta) av betydelse och nyttor m.m. med lägre risker måste vägas in före beslutet. Det är föga meningsfullt att hänföra vissa frågor om effekter till framtiden. Det framgår ju av utredningen att kostnaderna ska kunna täckas av VA-taxan och om VA-kollektivet i slutändan ska stå för kostnaderna är det för kommunen väsentligt att kunna fatta väl avvägda beslut. Var sedan frågan om ersättning juridiskt ska prövas är en annan fråga i förhållande till att redovisa effekterna för samtliga berörda sakägare och när det ska ske. Enligt NNR är det ett steg i rätt riktning för att få till en mer balanserad process att låta VA-kollektivet bära kostnaderna. Det kommer så att säga internalisera effekterna till en verksamhet som kommunen är enrådigt ansvarig för i förhållande till sina invånare. Detta borde på sikt kunna medföra önskvärda beteendeförändringar.

NNR tror dock att det krävs betydande metodutveckling och vägledning för att kunna göra konsekvensanalyser kopplat till vattenskyddsområden. Det kan trots allt krävas breda kunskaper i komplexa frågor med bäring på riskanalys, bred naturvetenskaplig kompetens och kunskaper om samhällsekonomi. Sannolikt är det få kommuner som besitter denna samlade kompetens. NNR tror mot denna bakgrund att lämplig myndighet och olika typer av akademiska institutioner bör ges ett tydligt uppdrag och få nödvändiga resurser för att kunna utveckla ett brett metodstöd som berörda myndigheter kan utnyttja för att ta fram olika underlag kopplat till omprövning och inrättandet av vattenskyddsområden. I annat fall är risken stor att regelverket kommer att fortsätta tillämpas olika för i grunden något som bygger på ett och samma regelverk med en tydlig enhetlig målsättning.

Inledningsvis lyfte vi frågan om ledning och styrning som är en komplex att hantera på detta område. NNR tror därför att det är lämplig myndighet bör få uppdraget att presentera en årlig rapport till regeringen om utvecklingen kopplat till vattenskyddsområden. För detta bör lämplig myndighet ges befogenhet att begära in olika relevanta och nödvändiga uppgifter från kommunerna. I dagsläget är det stor brist på olika uppgifter på övergripande nivå om t.ex. berörda arealer, utvecklingen över tid, eventuellt utbetalda ersättningar för intrång och utvecklingen på vattnets kvalitet. Utan denna typ av lättillgängliga uppgifter är det svårt för ansvariga politiker, forskare, andra intressenter m.fl. att bilda sig en uppfattning om och hur processen fortlöper och om regelverket tillämpas på avsett sätt. NNR tror vidare att en

extern granskning från t.ex. Statskontoret eller Riksrevisionen skulle kunna lyfta fram sammantagen kunskap om hur vattenfrågorna kan hanteras effektivare. Det finns trots allt betydande utmaningar med olika nivåer inom förvaltningen, ett flertal berörda myndigheter och som alla i grunden ska hantera ett komplicerat regelverk.

När det kommer till frågan om instansordningen relaterat till överklagande av inrättandet av vattenskyddsområdet finner NNR stora tveksamheter med utredningens ställningstagande. Enligt vår mening är inte en överprövning av regeringen en tillräckligt rättssäker process (sid 442). Den talande ges inte någon reell möjlighet att själv föra sin talan, vilket strider mot grundläggande principer om rättssäkerhet.

NNR är mycket tveksam till om regeringsföreträdare verkligen bemödar sig med att sätta sig in i det enskilda ärendena i likhet med de krav som finns på domstolar och kravet på självständig prövning. Vi finner således att utredningen i denna del inte går tillräckligt långt och ser inte problemen med denna form av politisk överprövning för ärenden som i grunden är en form av ärenden som bör hanteras av nark- och miljödomstol. Tillämpningen i enskilda fall där politiska övervägande ska kunna vägas in och som diskuteras i utredningen är enligt vår åsikt unika motiv och som rimmer dåligt med andra långgående förvaltningsrättsliga traditioner. Sverige har trots allt sedan länge breda traditioner vad avser regler om t.ex. jäv och förbud mot ministerstyre som just ska garantera en saklig och objektiv hantering i det enskilda fallet.

NNR finner att miljöorganisationer inte ska ges någon generell rätt att kunna överklaga beslut kopplat till vattenskyddsområden. Det finns på andra rättsområden som plan- och bygglagen väl dokumenterat vad som händer när besvärskretsen blir väldigt bred och när för generella rättsliga grunder kan åberopas. För myndigheter som ska hantera detta binder det upp onödiga resurser och medför sällan någon materiell ändring i sak. NNR tror det vore högst olyckligt om denna form av opportuna överklaganden breder ut sig och att det ges vidare lagstöd för en sådan utveckling. Här menar vi att utredningen brister i sin framställning och inte beaktar de erfarenheter som finns på andra områden. Det finns ju redan parter i form av myndigheter involverade och det föreslås dessutom en utökad roll för länsstyrelsen och detta borde vara tillräckligt för att kunna beakta ett brett spektrum av intressen i prövningen. Överklaganden som grundar sig på generella invändningar och som åberopas i alla ärenden av en viss typ urholkar på sikt trovärdigheten med klagomålsprocessen och tar bort resurser från enskilda som har reella sakliga skäl. NNR avstyrker mot denna bakgrund förslaget.

Avslutning

NNR finner att utredningen är ett steg i rätt riktning och det för flera väsentliga frågeställningar. Men samtidigt tror vi det är angeläget med mer långgående förslag i vissa delar och det kräver att regeringen nu tar tillfället för att verkligen få till en mer balanserad process och som förmår att väga ihop olika intressen. Det handlar därför i flera fall om att gå vidare med de frågor som vi valt att kommentera ovan.

Med vänliga hälsningar

Tomas Lööv