

Kommittédirektiv



En trygg dricksvattenförsörjning

**Dir.
2013:75**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2013.

Sammanfattning

En särskild utredare ska gå igenom dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten. Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Utgångspunkten ska vara klimatförändringarnas förväntade effekter på dricksvattenförsörjningen och hur risker med bland annat kemiska ämnen och skydd för dricksvattenförsörjningen och råvattentäcker på ett riskbaserat och systematiskt sätt ska kunna hanteras. Utredaren ska lämna en uppdaterad beskrivning av hur klimatförändringarna kan komma att påverka olika delar av landet och analysera det förebyggande arbete som bedrivs till exempel i form av anpassningar till kommande klimatförändringar, organisationen och styrningen av de verksamheter som gemensamt bidrar till en trygg dricksvattenförsörjning, beredskapen och förmågan att hantera kriser och formerna för detta. I syfte att skapa förutsättningar för en trygg och säker dricksvattenförsörjning ska utredaren föreslå kostnadseffektiva åtgärder för att lösa identifierade brister och beskriva hur arbetet för att genomföra dessa bör organiseras.

Ett delbetänkande om den del av uppdraget som rör vattentäckernas skydd och den del som rör hur ansvaret för material i kontakt med dricksvatten ska fördelas ska redovisas senast den 1 juli 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2015.

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel

I Sverige är det en självklarhet för människor att alltid ha tillgång till säkert dricksvatten direkt ur kranen. Dricksvattenförsörjningen består av en kedja av funktioner från tillrinningsområde, vattentäcker, vattenverk samt distributionssystem med ledningsnät, tryckstegringsstationer och vattenreservoarer. Annan infrastruktur som avloppsledningsnät och tillgång till elförsörjning är också viktiga för försörjningen av dricksvatten.

Dricksvattenförsörjningen är tillsammans med övrig livsmedelsförsörjning, infrastrukturen för elförsörjning, elektronisk kommunikation och betalningssystem, grundläggande förutsättningar för samhällets funktionalitet. Ett bortfall eller en allvarlig störning i den allmänna dricksvattenförsörjningen kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter leda till att en kris uppstår i samhället. Samtidigt är en fungerande allmän dricksvattenförsörjning i sig en förutsättning för att kunna hantera många andra kriser. Mot bakgrund härav är beredskapen att motstå och hantera allvarliga störningar inom dricksvattenförsörjningen en betydelsefull del av samhällets planeringsarbete i fråga om olyckor och kriser. Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 angett att de förslag till resultatmål som tagits fram för krisberedskapen för dricksvattenförsörjningen utgör en god grund för det fortsatta arbetet med planering och åtgärder som minskar risken för störningar i samhällsviktig verksamhet (prop. 2011/12:1).

De hot och risker som den allmänna dricksvattenförsörjningen i samhället utsätts för förändras över tiden och förmågan att motstå och hantera störningar behöver därför kontinuerligt ses över och utvecklas. De sårbarheter som finns i systemet kan inte helt förebyggas eller byggas bort. Det bör därför finnas en god reparations- och krishanteringsförmåga.

I Sverige är tillgången på råvatten generellt sett god. Kvaliteten på vattnet är beroende av det allmänna miljötillståndet, markanvändningen och de åtgärder som vidtas för att säkerställa en god vattenmiljö. Vattenförsörjning är en ekosystemtjänst med ett mycket högt värde. Regeringen gav i januari 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och

vattenmyndigheten sammanställa information om viktiga ekosystemtjänster i Sverige och identifiera faktorer som påverkar deras vidmakthållande (dnr M2012/176/Nm). Uppdraget slutredovisades den 1 november 2012 (dnr M2012/1507/Nm).

Författningar på dricksvattenområdet

För att skapa förutsättningar för ett säkert dricksvatten regleras området ur såväl miljö- som livsmedelsperspektiv. Utgångspunkten är i huvudsak gemenskapslagstiftning inom EU. Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (*dricksvattendirektivet*), anger de särskilda krav som ska vara uppfyllda för vatten avsett att användas som dricksvatten. Direktivet syftar till att skydda människors hälsa från skadliga effekter av föroreningar i dricksvattnet samt att säkerställa att vattnet är hälsosamt och rent. Dricksvattendirektivet omfattar enbart vatten som är avsett för konsumtion och direktivets krav avser kvaliteten på dricksvattnet vid konsumentens tappkran, det vill säga inte råvattenkvaliteten i vattenförekomsten eller i vattenverket. Dricksvattendirektivet har genomförts i Sverige genom framför allt Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). Föreskrifterna gäller hanteringen av och kvaliteten på dricksvatten, med undantag för dricksvatten från vattenverk som i genomsnitt tillhandahåller mindre än 10 m³ dricksvatten per dygn, eller som försörjer färre än 50 personer, såvida inte vattnet tillhandahålls eller används som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (*ramdirektivet för vatten*), fastslår en ram för gemenskapens vattenpolitiska samarbete. Direktivet syftar till att etablera en ram för enhetliga regler på EU-nivå för skydd av gemenskapens vatten; sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. Ramdirektivet för vatten har även ett dotterdirektiv avseende grundvatten (2006/118/EG), för skydd mot föroreningar och försämring. Ramdirektivet för vatten fastslår att länderna i sin vattenförvaltning ska arbeta på

ett sätt som utgår från avrinningsområden och inte från av människan införda administrativa gränser. En annan gemensam princip, är det systematiska planeringsarbete som ska ske under 6-åriga förvaltningscykler. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom främst 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och ett flertal myndighetsföreskrifter. Fem länsstyrelser är vattenmyndigheter och vid dessa finns en vattendelegation vars ledamöter utses av regeringen. Vattendelegationerna beslutar om förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer i respektive vattendistrikt. I ramdirektivet för vatten slås fast att medlemsländerna ska identifiera och övervaka sådana vattenförekomster som används för dricksvattenuttag eller kan komma att användas för framtida dricksvattenuttag. Medlemsstaterna ska se till att dessa vattenförekomster uppfyller de miljökvalitetsnormer som följer av ramdirektivet och att vattnet efter att det renats enligt det vattenreningssystem som används, uppfyller de kvalitetsparametrar som anges i dricksvattendirektivet, och att råvattnets kvalitet inte försämras. Det finns således kopplingar mellan ramdirektivet för vatten och dricksvattendirektivet.

Miljöbalken är den övergripande lag som styr miljöarbetet i Sverige. Riksdagen har vidare beslutat att Sverige till nästa generation ska ha löst de stora miljöproblemen. De 16 nationella miljökvalitetsmålen beskriver hur miljön då ska se ut. Flera miljökvalitetsmål är relevanta för att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning; Grundvatten av god kvalitet, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning och Giftfri miljö. Enligt miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska grundvattnet ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning. De nya preciseringar som regeringen beslutade om 2012 visar att med målet avses bland annat att kvaliteten på grundvattnet inte ska begränsa användningen av grundvatten för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning, att grundvattennivåerna inte ska ge upphov till negativa konsekvenser för vattenförsörjning samt att naturgrusavlagringar är av stor betydelse för vår dricksvattenförsörjning.

En av preciseringarna i miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* tydliggör att målet bland annat omfattar att ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion ska ha god kvalitet. Dricksvattenförsörjningen utgörs till hälften av ytvatten och till hälften av grundvatten, varav cirka 50 procent av grundvattentäkterna förstärks med ytvatten.

Det finns också föreskrifter och allmänna råd för hur en fastighets vatten- och avloppsinstallation (VA) ska utföras i Boverkets byggregler.

Uppdraget om en trygg dricksvattenförsörjning

En fortsatt god allmän dricksvattenförsörjning är en förutsättning för att vi ska kunna leva och för att det moderna samhället ska fungera. Även om Sverige i framtiden troligen kommer att vara gynnat ur vattenförsörjningssynpunkt behöver vi kunna hantera de utmaningar som klimatförändringarna och andra förändringar innebär.

En utredning behövs för att på nationell nivå se över hur den allmänna dricksvattenförsörjningen har anpassats i förhållande till klimatförändringarna och hur förutsättningarna är för att bibehålla en trygg dricksvattenförsörjning med avseende på en rad olika aspekter från vattentäkt till tappkran, och vid behov föreslå kostnadseffektiva förbättringsåtgärder med utgångspunkt i den rådande ansvarsfördelningen.

Ett förändrat klimat skapar nya utmaningar

Jordens klimat förändras till följd av växthuseffekten. En konsekvens av klimatförändringen är ökad global medeltemperatur, men förändringen påverkar också nederbördsmängder, avdunstning och avrinning. Klimat- och sårbarhetsutredningen (M 2005:03) redovisade vilka klimatförändringar som kan väntas i Sverige och hur naturmiljön och olika samhällsfunktioner kan komma att påverkas. I utredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60) gjordes bedömningen att klimatförändringarna väntas ge förändrade temperaturer och mera nederbörd i större delen

av landet, att antalet tillfällen med kraftig nederbörd ökar generellt men också att risken för torka kan öka i delar av södra Sverige. Senare framlagda forskningsresultat stöder i stort utredningens bedömningar.

När klimatet förändras, ändras förutsättningarna för vattenförsörjning. Hur mycket en lokal vattenförsörjning påverkas av klimatförändringar är beroende av många och samverkande faktorer. Ökade nederbörds mängder, efterföljande möjliga översvämningar, höjda grund- och ytvattennivåer och erosion, ras eller skred ökar risken för att föroreningar hamnar i vattentäkter och tillrinningsområden. Föroreningar kan komma från till exempel, förorenade markområden, trafikanläggningar, översvämmade cisterner, avloppssystem, betesmark, deponier, industrier och industrimark, bensinstationer, förorenade sediment i sjöar och vattendrag, reningsverk, dagvatten, m.m. Varierande grundvattennivåer gör att kemiska förhållanden i marken påverkas avsevärt och de flesta markföroreningar kan bli betydligt mer mobila. Höjda grundvattennivåer ger en minskad omättad zon vilket innebär att förutsättningarna för markens renande effekt minskas.

Förändringarna kan leda till att råvattenkvaliteten försämras, och att risken att mikrobiologiska smittämnen förekommer i dricksvatten ökar såvida inte beredningsprocesserna i vattenverken anpassas. Vattnet kan också förorenas av miljögifter som kan ge mer eller mindre permanenta skador på en vattentäkt. Speciellt grundvattentäkter i akviferer med långsam omsättning och med fastläggning av föroreningar i marken kan skadas för mycket lång tid. För att kunna bibehålla en hög dricksvattenkvalitet trots försämrat råvatten kommer det sannolikt att krävas mer kunskap om metoder för både mikrobiologisk och kemisk beredning av dricksvatten. Vidare kan ledningsnäten skadas som en indirekt konsekvens av den förväntade ökade nederbörden.

Höjda havsnivåer ökar risken för inträngning av saltvatten i kustnära vattentäkter vilket försvårar användandet av dessa för produktion av dricksvatten. Risken att en framtida havsnivåhöjning blir större än vad forskningen tidigare kommit fram till har också understrukits av nyligen framlagda forskningsresultat.

En större havsnivåhöjning skulle till exempel kunna få återverkningar på Sveriges största dricksvattentäkt, Mälaren. Vattenförsörjningen påverkas också av faktorer som befolkningstillväxt och urbanisering.

Klimat- och sårbarhetsutredningen bedömde i sitt slutbetänkande 2007 att den relativt enkla beredningen av dricksvatten som sker vid vattenverken, sannolikt inte kommer att räcka i framtiden och att de klordoser som används är i stort sett verkningslösa mot parasiter och har liten effekt på virus. Dessutom är många svenska ytvattenverk känsliga för mikrobiell kontaminering av täkterna, vilket i kombination med brister i övervakningssystem ökar risken för kontaminering och vattenburna sjukdomsutbrott. Högre temperaturer, längre tider med isfria sjöar och vattendrag samt ökad avrinning innebär också att många svenska vatten successivt kommer att få en ändrad kemi/biologi, bland annat i form av ökande humushalter och algbloomningar, vilket man redan i dag ser i många vattentäkter. I de fall det sker en ökning av humusämnen i vattnet, möjliggörs även en ökad partikelbunden spridning av föroreningar.

Sammantaget kan klimatförändringarna medföra att vattenkvaliteten försämras generellt vilket kommer att ställa ökade krav vid normal drift av dricksvattenproduktionen. Även risken för akuta störningar på grund av extremväder kan förväntas öka. Beredskapen att hantera katastrof- och Extremsituationer blir därför också viktig, och bör behandlas särskilt i utredningen.

För att skydda Sveriges vattenförsörjning från alltför stora negativa effekter av klimatförändringar, är skydd av vattentäkter och vattenförekomster som är avsedda för framtida bruk som vattentäkt mycket viktigt. Skyddet av vattentäkt behandlas därför särskilt i utredningen. Ytterligare skydd kan uppnås genom fysisk planering, utfärdande av föreskrifter samt genom tillsyns- och tillståndsförfarande. Skydd, åtgärder och rutiner bör i första hand inriktas på förebyggande åtgärder såsom att undvika att råvattenkvalitet och tillgång försämras under normala förhållanden och vid extremväderlek. Det gäller även anpassningsåtgärder för att hantera klimatförändringarna.

Klimat- och sårbarhetsutredningen rekommenderade ett antal anpassningsåtgärder längs hela kedjan för dricksvatten-

produktion. Man pekade särskilt på att sårbarheter i de lokala förhållandena bör analyseras, att skyddet av vattentäkter och dricksvattenförekomster är ett viktigt inslag, att den mikrobiologiska säkerheten vid beredning av dricksvatten i vattenverken ökar, att åtgärder bör vidtas för att hantera de förväntade förändringarna i råvattenkvalitet, att åtgärder bör vidtas för att hantera den förväntade minskade vattentillgången regionalt, att distributionsnäten säkras, att beredskapen bör öka för att hantera störningar, och man rekommenderade också utbildnings- och informationsinsatser om klimatförändringarna.

Miljömålsenkäten från Boverket under åren 2006–2009 visade att endast hälften av Sveriges kommuner då hade en aktuell lokal plan eller ett program för dricksvattenförsörjningen. Majoriteten av planerna fokuserade på den aktuella situationen och hade inte tagit hänsyn till framtida demografiska förändringar eller klimatpåverkan.

Sedan dess har åtgärder för att förbättra möjligheten att hantera klimatförändringar genomförts. Som exempel kan nämnas uppdrag till länsstyrelserna att sammanställa, redovisa och göra jämförelser av det klimatanpassningsarbete som sker på kommunal nivå samt efter samråd med berörda aktörer utarbeta regionala handlingsplaner. Vid SMHI drivs nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning på uppdrag av regeringen. Centrumets roll är att vara en nod för kunskap om, och mötesplats för, klimatanpassning. Livsmedelsverkets satsningar för att bygga upp kunskap och förmåga på dricksvattenområdet har ökat de senaste åren, bland annat gjordes 2012 en omfattande studie av kunskapsläge, förmåga och behov hos aktörerna med inriktning på området mikrobiologiska dricksvattenrisker. Länsstyrelserna har genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som även behandlar sårbarheten för dricksvatten i ett förändrat klimat, och har också tagit fram förslag till åtgärder. För att ytterligare stärka arbetet fick länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att dels kartlägga pågående åtgärder för klimatanpassning på kommunal nivå, dels efter samråd med berörda aktörer utarbeta regionala handlingsplaner för klimatanpassning till vägledning för det fortsatta lokala och regionala klimatanpassningsarbetet.

Utredaren ska därför med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning

- lämna en uppdaterad analys av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige, vilka risker detta medför och samhällets sårbarhet,
- bedöma förmågan att hantera klimatförändringarnas effekter på vattenkvalitet och tillgång på vatten för dricksvattenproduktion, med beaktande av åtgärder som genomförts på nationell, regional och lokal nivå efter Klimat- och sårbarhetsutredningen,
- analysera i vilken utsträckning och med vilken kvalitet kommunerna genomför sårbarhetsanalyser enligt författningsstadgade krav och om de vidtar förebyggande åtgärder i sin översiktsplanering, och
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för en trygg dricksvattenförsörjning, inkluderande hela kedjan från risk- och sårbarhetsanalys till förebyggande åtgärder samt åtgärder för att hantera Extremsituationer och hur arbetet med dessa bör organiseras (se också avsnittet om krisberedskap).

Ansvariga myndigheter och samordningen dem emellan

Flera av landets centrala, regionala och lokala myndigheter har ansvar för frågor som direkt eller indirekt berör dricksvatten. Flera myndigheter har också föreskriftsrätt. Regeringen identifierade i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300), att det finns behov av en nationellt samordnande myndighet inom dricksvattenområdet. Livsmedelsverket har sedan 2009 detta uppdrag. Ett nationellt nätverk för dricksvatten initierades därför av Livsmedelsverket under 2010 där sektorsansvariga myndigheter och berörda branschorganisationer ingår. Utöver Livsmedelsverket ingår också Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, branschorganisationen för Sveriges vatten- och avloppsverk (Svenskt Vatten), samt Sveriges kommuner och landsting (SKL). Nätverket arbetar gemensamt för att stärka sektorns samlade för-

måga genom att systematisera insatserna på dricksvattenområdet. Kommunerna är genom sina VA-bolag de viktigaste huvudmännen för dricksvattenberedning och -distribution. Kommunernas ansvar sträcker sig fram till en fastighets förbindelsepunkt till ledningsnätet. Förutom att kommunerna vanligen är huvudmän för produktionen av dricksvatten, så är kommunerna även ansvariga enligt livsmedelslagstiftningen för den offentliga kontrollen av dricksvatten.

Både ramdirektivet för vatten och dricksvattendirektivet innebär åtaganden för medlemsländerna med avseende på dricksvatten. Bestämmelserna om radioaktiva ämnen i dricksvatten kommer att flyttas från dricksvattendirektivet till ett separat direktiv. I Sverige är ansvarsfördelningen spridd på många aktörer. Ett behov finns därför att se över om den svenska organisationen avseende dricksvattenfrågor på ett effektivt sätt lever upp till åtagandena enligt rättsakterna och om fördelningen av roller och samordningen är adekvat.

Utredaren ska därför i syfte att nå en effektiv samordning lokalt, regionalt och nationellt

- utvärdera om samordningsrollen som Livsmedelsverket tilldelats är funktionell för att nå en trygg dricksvattenförsörjning, och vid behov lämna förslag på utveckling på myndighetsnivå eller i styrningen av berörda myndigheter.

Krav på övervakning och kontroll av dricksvattenkvalitet

Dricksvattendirektivets krav avser kvaliteten på dricksvattnet vid konsumentens tappkran. Dricksvattendirektivet ålägger kontrollmyndigheterna och i vissa fall medlemsländerna att bedriva offentlig kontroll eller övervakning för att säkerställa dricksvattenkvaliteten. Bestämmelserna om egenkontrollprogram och vilka kvalitetsparametrar som ska kontrolleras återfinns i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. Dricksvattendirektivet ställer också krav på medlemsländerna att regelbundet rapportera in uppgifter avseende kvalitetsparametrar. Som tidigare nämnts finns krav på övervakning också i ramdirektivet för vatten avseende råvattenkvaliteten för vatten som är ämnat som dricksvatten. I vatten-

myndigheternas åtgärdsprogram har det pekats ut att styrmedel för övervakning av råvatten behöver tas fram för alla dricksvattentäkter som i dag omfattas av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (åtgärd 22). Uppgiften har ålagts Livsmedelsverket i samråd med Sveriges geologiska undersökning (SGU). Branschorganisationen Svenskt Vatten har tagit fram en branschriktlinje om råvattenkontroll som bland annat innehåller provtagnings- och analysfrekvenser för ett antal parametrar som bör analyseras i råvatten avsett för dricksvattenberedning. Livsmedelsverket bedömde 2010 att den offentliga kontrollen av dricksvatten visserligen förbättrats något över tid, men att variationen är stor i landet. Den sammantagna bedömningen var att kontrollmyndigheterna borde lägga mer resurser på kontroll av dricksvatten. Det finns således indikationer på brister i kontrollen.

Utredaren ska därför

- kartlägga kontrollen av dricksvatten inklusive råvattenkvaliteten för vatten som är ämnat som dricksvatten, och vid behov lämna förslag på hur denna kontroll på effektivast möjliga sätt bör organiseras och samordnas med beaktande av de krav som ställs i EU:s olika regelverk och resultaten från arbetet som myndigheterna bedrivit avseende kontroll av råvatten avsett för dricksvattenproduktion.

Vattentäkternas skydd

Genom att inrätta ett *vattenskyddsområde* kan en vattenförekomst med betydelse som nuvarande eller framtida vattentäkt särskilt skyddas genom föreskrifter som begränsar verksamhet inom området. Vattenskyddsområden inrättas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Vattenskyddsområden kan bildas på initiativ av bland annat länsstyrelse eller kommun vilka också beslutar om områdets fastställande. Det framgår inte när det är lämpligt att länsstyrelsen respektive kommunen beslutar om inrättande av vattenskyddsområden. Dessa omständigheter skulle kunna leda till att processen med att inrätta vattenskyddsområden fördröjs och att områden inte skyddas i

tillräcklig omfattning. För att skapa ett långsiktigt skydd är det även viktigt att ett skydd av dessa områden beaktas vid den kommunala- och regionala planeringen. Ramdirektivet för vatten ställer krav på att medlemsstaterna säkerställer att vattenförekomster som används eller kan komma att användas för framtida uttag av dricksvatten får ett erforderligt skydd. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har tagit fram åtgärdsprogram som bland annat behandlar inrättandet av vattenskyddsområden. Som ett alternativ till att inrätta vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken finns också en möjlighet för kommuner att utfärda lokala skyddsföreskrifter kring en vattentäkt.

Föreskrifter kan utformas antingen som förbud mot en viss verksamhet eller åtgärd, inskränkningar eller som krav på att viss verksamhet eller åtgärd får vidtas först sedan särskilt tillstånd sökts och erhållits. De föreskrivna begränsningarna kan till exempel gälla schaktningsarbeten, väghållning, enskilda och kommunala avlopp, avloppsledningar, pumpstationer, dagvatten, industriavlopp, anläggning för bergvärme, användning av gödsel och växtskyddsmedel m.m. Dispens kan lämnas från föreskrifterna om det finns särskilda skäl.

I arbetet med att fastställa ett vattenskyddsområde är de specifika naturgivna förutsättningarna tillsammans med markanvändning och verksamheter i varje område grundläggande. Det gäller såväl den geografiska avgränsningen av området, som värdering och hantering av risker inom området. För att göra en avvägd bedömning och för att åstadkomma en adekvat skyddsnivå krävs kunskap om områdets specifika förutsättningar, pågående markanvändning och verksamheter samt de potentiella negativa effekter som dessa kan orsaka. En likvärdig tillämpning av bestämmelserna förutsätter en väl fungerande tillsynsvägledning.

Inskränkningar som följer av bildande av vattenskyddsområde och föreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med området kan begränsa pågående markanvändning. Det kan påverka förutsättningarna för att bedriva verksamheter som exempelvis jordbruk och transporter och i vissa fall skapa intressekonflikter. De krav på åtgärder som ställs med stöd av

till exempel föreskrifter ska vara proportionerliga i förhållande till syftet. Vissa rådhetsinskränkningar till följd av bildande av vattenskyddsområde som innebär begränsningar i förutsättningarna för markanvändning och bedrivandet av verksamheter kan berättiga till ersättning. Ersättningsfrågor vid rådhetsinskränkningar utreds av en särskild utredning.

Utredaren ska därför

- analysera om behov av skydd av vattenförekomster beaktas i tillräcklig omfattning i kommunernas och länsstyrelsernas arbete,
- kartlägga processen och tillämpningen av regelverket vid inrättande av vattenskyddsområden och de eventuella intressekonflikter som kan finnas,
- utifrån kartläggningen analysera om de verktyg och metoder som kommuner och länsstyrelser har att tillgå vid bildandet av vattenskyddsområden är tillräckliga, och
- om det bedöms ändamålsenligt föreslå att det i författning eller vägledning bör tydliggöras när kommunen respektive länsstyrelsen ska vara beslutande myndighet.

Krisberedskap

Ett vattenverk ska dimensioneras efter kvaliteten på det råvatten som finns att tillgå och den högsta kapacitet som bedöms behövas. När vattenkvaliteten förändras av yttre orsaker så som klimatförändringar eller en förändrad samhällsstruktur kommer även reningsbehov och beredningsprocesser att påverkas.

Kunskapen om kvalitet på råvatten är bristfällig, i synnerhet vad gäller patogener, till exempel norovirus och *Cryptosporidium*, och vissa kemiska ämnen, vilket innebär att vi i dag inte vet om vattenverken är tillräckligt dimensionerade. För att ha en tillräcklig beredskap mot förändringar kan det finnas behov av, förutom förbättringar av reningsprocesserna vid vattenverket, att också förebygga försämringar av råvattenkvaliteten.

Att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning ställer stora krav. Det finns behov av både kortsiktiga och långsiktiga förbättringar för att Sverige även i framtiden ska ha god tillgång på dricksvatten av hög kvalitet. Arbetet med samhällets krisbered-

skap vilar på ansvarsprincipen vilket innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar om det uppstår en kris. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Det är därför av vikt att säkra tillgången på lämplig kompetens hos berörda aktörer. En annan grundläggande aspekt är den laborativa kapaciteten, dvs. förmågan att kunna analysera förekomsten av skadliga ämnen, både kemiska ämnen och mikrobiologiska organismer. I underlaget till klimat- och sårbarhetsutredningen bedömdes att det finns ett generellt behov av utveckling av kunskapen på området. I Sverige bedrivs forskning om dricksvattenrelaterade frågor av ett fåtal forskargrupper.

För att kunna framställa och distribuera ett säkert dricksvatten är det vidare av stor vikt att berörda anläggningar kan skyddas mot olyckor och sabotage. Livsmedelsverket har utarbetat föreskrifter och vägledning om åtgärder för att förebygga och avhjälpa skadeverkningar av sabotage och annan skadegörelse riktade mot dricksvattenanläggningar. I korthet innebär föreskrifterna att anläggningarna ska skyddas mot obehörigt tillträde och att dricksvattnet, liksom viktig information för att skydda dricksvattenverksamheten mot obehörig åtkomst. Det fysiska skyddet av vattenverk och dricksvattenanläggningar har förbättrats de senaste åren, bland annat genom projektet Lås och bom som genomförts av Livsmedelsverket med finansiering från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det kan dock finnas behov av att utvärdera om de insatser som görs har avsedd effekt.

Livsmedelsverket bildade 2004 en nationell stödfunktion för allvarliga kriser i dricksvattenförsörjningen, vattenkatastrofgruppen VAKA. VAKA består av personer med bakgrund från dricksvattenproduktion, miljöskydd, laboratorieverksamhet och räddningstjänst. Medlemmarna finns spridda över hela landet. Gruppen har en stor samlad erfarenhet av händelser såsom olyckor med farligt gods, utsläpp i vattentäkter, stora vattenläckor, förorenade ledningsnät, vattenbrist, översvämningar, ras

och skred, höga flöden, strömavbrott samt andra olyckor och händelser som påverkat vattenförsörjningen. VAKA har kapacitet att ge ett konsultativt stöd till de lokalt ansvariga vid denna typ av händelser. VAKA tillhandahåller även nödvattenutrustning i form av vattentankar när sådan behövs för att klara vattenförsörjningen. MSB har finansierat VAKAs verksamhet i uppbyggnadsskedet. I dagsläget är det oklart hur verksamheten kan finansieras efter 31 december 2013.

Riksrevisionen bedömde 2008 att staten inte skapat tillräckliga förutsättningar för att klara allvarliga och omfattande kriser i dricksvattenförsörjningen. Sedan dess har åtgärder vidtagits, men det finns skäl att förnya analysen. Livsmedelsverket pekar i sin risk- och sårbarhetsanalys för 2012 på fortsatta förbättringsbehov exempelvis av den regionala samordningen och samverkan vid dricksvattenkriser.

Utredaren ska därför med bibehållande av ansvarsprincipen

- föreslå hur kommunerna och länsstyrelserna, kan utveckla sin generella kompetensförsörjning, långsiktiga planering samt krisberedskap,
- utvärdera om skyddet mot olyckor och sabotage samt krisberedskapen avseende dricksvattenproduktion och -distribution är tillräckligt och vid behov lämna åtgärdsförslag, och
- utvärdera den till Livsmedelsverket kopplade nationella vattenkatastrofgruppen VAKA och vid behov lämna förslag på utveckling av dess verksamhet och fortsatt finansiering av verksamheten.

Ledningsnät och distribution av dricksvatten

Vattenledningsnäten i Sverige har en sammantagen längd på 67 000 km vilket motsvarar nästan två varv runt ekvatorn. Motsvarande längder för avloppsnäten är 92 000 km. Stora delar av den infrastruktur som finns för distribution och produktion av dricksvatten är av tämligen hög ålder. Det sammanlagda återanskaffningsvärdet för de allmänna VA-ledningsnäten uppskattas av branschorganisationen Svenskt Vatten till 500 miljarder kronor, vilket utgör cirka 70 procent av återanskaffnings-

värdet för hela VA-systemet. Trycklöst ledningsnät, som kan uppstå i gamla ledningsnät, innebär en risk för dricksvattenförsörjningen då risk för påverkan av avloppsledningarna uppstår i gemensamma rörgravar samt vid inläckage av ytvatten.

Ansvar för underhåll och investeringar åvilar dricksvattenproducenterna. I dag lägger svenska VA-organisationer totalt cirka 2 miljarder kronor per år på förnyelse av VA-näten, men variationen är stor mellan kommunerna. En grov bedömning från Svenskt Vatten är att investeringarna i förnyelse av VA-näten kommer att öka gradvis 3–4 gånger under den närmaste 25-årsperioden. Förnyelsetakten bedöms i dag vara för låg och behoven skjuts för närvarande upp. En viktig VA-teknisk fråga är därför hur, och med vilken takt, de befintliga VA-ledningsnäten behöver förnyas.

När det gäller de material som används i distributionen av dricksvatten och som kommer i kontakt med dricksvatten behöver det säkerställas att dessa material är säkra ur folkhälso-synpunkt. Ett aktuellt exempel är bisfenol A. Kemikalieinspektionen har för närvarande i uppdrag att tillsammans med Boverket och Livsmedelsverket kartlägga användningen av epoxi som kan innehålla bisfenol A vid så kallad relining av vattenrör och bedöma riskerna med sådan användning. Uppdraget ska redovisas senast i december 2013.

Material i kontakt med dricksvatten finns inte bara i ledningsnäten utan också i andra delar av distributionskedjan som exempelvis vattenverk och fastighetsinstallationer. Miljömålsberedningen har i delbetänkandet Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38) lyft fram att det i dag saknas lagstiftning som tydligt reglerar material i kontakt med dricksvatten, både inom EU och nationellt i Sverige. Flera aktörer, bland annat i remissbehandlingen av Kemikalieinspektionens redovisning av uppdraget om bisfenol A, har vidare framfört att det behövs förtydliganden kring de olika myndigheternas ansvar för lagstiftning och tillsyn.

Miljömålsberedningen bedömer i sitt delbetänkande att det finns behov av att se över riskhanteringen av material som kommer i kontakt med dricksvattnet i såväl vattenverk som

ledningsnät och fastighetsinstallationer fram till att det tappas i kran, och att översynen bör omfatta samtliga ämnen som misstänks kunna utgöra en risk.

Miljömålsberedningen föreslår i sitt delbetänkande att regeringen bör ge Boverket, Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att tillsammans med andra berörda aktörer kartlägga riskerna med material som kommer i kontakt med dricksvatten och föreslå de åtgärder som krävs för att dricksvatten som tappas från kran är fritt från ämnen som kan innebära en risk för människors hälsa. Beredningen föreslår att åtgärderna ska vara införda senast 2016, att erfarenheterna från de länder som redan har nationella regleringar inom området bör tas till vara i utredningsarbetet, och att strävan bör vara att lägga grunden för ett svenskt deltagande i samarbetet för att upprätta EU-gemensamma krav på tillverkare och byggindustri.

Utredaren ska därför

- kartlägga och utvärdera behoven av modernisering och förnyelse av infrastrukturen för dricksvattenproduktion och -distribution, vilket inkluderar andra faktorer som kan påverka säkerheten,
- analysera i vilken utsträckning dricksvattenproducenterna fullgör sina skyldigheter att reinvestera i och underhålla infrastrukturen,
- inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning föreslå hur eventuella hinder för erforderlig förnyelse kan avhjälpas, och
- föreslå hur svenska myndigheters ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten bör fördelas.

Generellt om förslagen

Utredaren ska genomgående lämna förslag på hur identifierade nuvarande och potentiella problem kan lösas mest kostnadseffektivt och hur arbetet för att genomföra åtgärderna bör organiseras, i syfte att skapa förutsättningar för en hållbar och trygg dricksvattenförsörjning. Inhämtning av erfarenheter från andra länder, via exempelvis rapporter, ska ingå i utredningen.

Utredaren ska, när annat inte anges, utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar och nya författningar som övervägandena ger anledning till.

Förslagen bör vara så utformade att deras konstruktion och verkan är lätt att tillämpa för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vidare ska förslagen vara utformade på ett sådant sätt att den administrativa hanteringen för verksamhetsutövarna förenklas utan att syftet med regleringen urholkas. Vid utformningen av förslagen ska utredaren ta hänsyn till regeringens mål att minska de administrativa kostnaderna för företag.

Konsekvensbeskrivningar

Ekonomiska konsekvenser av utredarens förslag och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ska redovisas enligt 14-15a §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

Följande ska särskilt beaktas:

1. Alla förslag ska åtföljas av dels en samhällsekonomisk analys som visar kostnader och nytta med åtgärderna dels en bedömning av kostnadseffektiviteten. Utredaren ska även redovisa en sammantagen samhällsekonomisk beräkning av förslagen. Utredaren ska beskriva och analysera effekterna av förslagen, särskilt rörande effekter på kommuner och kommunala bolag.
2. Utredaren ska beskriva de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommunerna samt de kommunala bolagen och, om förslagen medför ökade utgifter eller minskade intäkter, lämna förslag på hur de olika åtgärderna bör finansieras med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper.
3. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet samråda med de myndigheter och organisationer som berörs av uppdraget, särskilt Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Utredaren ska vidare i arbetet samråda med andra utredningar inom området. Särskilt ska samråd ske med Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01), Utredningen om ersättning vid vissa fall av rådighetsinskränkningar (M 2012:02), Miljömålsberedningen (M 2010:04), Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14), och med de länsstyrelser som arbetar med regeringsuppdraget att samordna klimatanpassningsarbetet.

Ett delbetänkande om den del av uppdraget som rör vattentäkternas skydd och den del som rör hur ansvaret för material i kontakt med dricksvatten ska fördelas ska redovisas senast den 1 juli 2014. Förslagen i delbetänkandet får inte totalt sett innebära någon ökning av statens utgifter eller minskning av statens intäkter. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2015.

(Landsbygdsdepartementet)