

En trygg dricksvattenförsörjning

– samlade förslag, finansiering och konsekvenser

Del 2

Slutbetänkande av Dricksvattenutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:32

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24439-5
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	19
Summary	31
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	43
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	49
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.....	51
1.4 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	53
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	55
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.....	60
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	63
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	65
1.9 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)	67

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.....	68
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.....	70
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.....	71
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.....	72
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	73
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen	74
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	75
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	76
2	Uppdraget.....	77
2.1	Direktiv	77
2.2	Utgångspunkter.....	79
2.3	Utredningens arbete.....	80
2.4	Betänkandets disposition	83
3	Dagens dricksvattenförsörjning.....	85
3.1	Rättsliga utgångspunkter	85
3.2	Systembeskrivning.....	86
3.2.1	Vattenresurser	87
3.2.2	Vattentäkter.....	88

3.2.3	Dricksvattenberedning.....	91
3.2.4	Distribution av dricksvatten	98
3.3	Organisation och finansiering.....	100
3.3.1	Aktörer och ansvarsfrågor	100
3.3.2	Finansiering	101
3.3.3	Bransch- och intresseorganisationer	102
3.3.4	Europeisk utblick	103
4	Samhällsutveckling och dricksvatten	107
4.1	Planeringsperspektiv.....	108
4.1.1	Regionala utgångspunkter.....	109
4.1.2	Klimatförändringar och klimatanpassning.....	115
4.1.3	Demografi och urbanisering	118
4.1.4	Bostadsförsörjning	121
4.1.5	Transportinfrastruktur.....	122
4.2	Scenarier – samhälle och dricksvattenförsörjning.....	124
4.2.1	Möjliga samhällsperspektiv	124
4.2.2	Tilltagande utmaningar för kommunerna.....	129
4.2.3	Alternativ för framtidens dricksvattenförsörjning.....	131
5	Ett förändrat klimat	137
5.1	Grundläggande problem och utmaningar.....	137
5.2	Klimatförändringar – scenarier för framtiden.....	138
5.2.1	Temperatur	140
5.2.2	Nederbörd.....	140
5.2.3	Vattentillgång och flöden.....	141
5.2.4	Havsnivåer	143
5.2.5	Grundvattnets nivåförändringar.....	144
5.2.6	Kvalitetssäkring av analysdata.....	145
5.3	Effekter på tillgång och kvalitet.....	146
5.3.1	Vattenförekomster och kvantitativ tillgång.....	146
5.3.2	Riskerna för förorening ökar	149
5.3.3	Kemiska föroreningar.....	150
5.3.4	Mikrobiologisk påverkan	152
5.3.5	Vattenverk och distributionssystem	156

5.4	Skiftande lokala förutsättningar – fallstudier.....	162
5.4.1	Malmö	165
5.4.2	Göteborg	172
5.4.3	Stockholm.....	181
5.4.4	Kristianstad.....	193
5.4.5	Ulricehamn.....	200
5.4.6	Gävle	202
5.5	Samhällets förmåga att hantera climateffekter på dricksvattnet	210
5.5.1	Statliga insatser, centralt och regionalt.....	211
5.5.2	Kommunernas arbete.....	214
5.5.3	Producenter och distributörer.....	217
5.5.4	Klimatgenererade risker och sårbarheter.....	222
5.5.5	Kunskapsförsörjning, forskning och utveckling	224
6	Skyddet av vattentäkter	229
6.1	Grundläggande problem och utmaningar	229
6.2	Gällande EU-rätt	231
6.2.1	Ramdirektivet för vatten.....	231
6.2.2	Grundvattendirektivet	237
6.2.3	Direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel.....	237
6.3	Gällande svensk rätt	239
6.3.1	Vattenförvaltning	239
6.3.2	Miljöbalkens allmänna och särskilda hänsynsregler.....	244
6.3.3	Vattenskyddsområden	245
6.3.4	Andra former av lokala skyddsföreskrifter	250
6.3.5	Planeringsfrågor i miljöbalken	250
6.3.6	Plan- och bygglagen.....	252
6.4	Dagens skydd av vattentäkter.....	255
6.4.1	Begrepp och definitioner	255
6.4.2	Anknytande miljö kvalitetsmål	261
6.4.3	Skyddsåtgärder	263
6.4.4	Överväganden.....	289

6.5	Synliggör vattentäkter i planeringsarbetet	291
6.5.1	Nationella underlag saknas	291
6.5.2	Regionala underlag och länsstyrelsens roll i planeringsarbetet	293
6.5.3	Lokala underlag.....	298
6.5.4	Aktuella utredningar	300
6.5.5	Överväganden och förslag	304
6.6	Vattenskyddsområde för alla större täkter.....	309
6.6.1	Tidigare utredningar och förslag	310
6.6.2	Överväganden och förslag	313
7	Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden	337
7.1	Grundläggande problem och utmaningar.....	337
7.2	Dagens förhållanden	339
7.2.1	Processens utformning.....	339
7.2.2	Intressekonflikter och kritiska moment	343
7.3	Reglering.....	351
7.3.1	Ansökningsförfarande.....	352
7.3.2	Konsekvensutredning.....	358
7.3.3	Myndighetssamråd	362
7.3.4	Beslut om inrättande	362
7.3.5	Föreskrifter	375
7.3.6	Överklagande.....	381
7.3.7	Tillsyn.....	386
7.4	Verktyg, metoder och kompetensfrågor	387
7.4.1	Verktyg och metoder	388
7.4.2	Kompetensfrågor.....	392
7.5	Ersättningsfrågor vid rådighetsinskränkningar.....	395
7.5.1	Tidigare utredning	395
7.5.2	Faktorer som skapar osäkerhet.....	396
7.5.3	Ersättning under processen	401
7.5.4	Finansiering via va-avgifter	403
7.6	Generell tillståndsplikt för växtskyddsmedel.....	404
7.6.1	Olika typer av reglering.....	406

7.6.2	Tidigare förslag.....	409
7.6.3	Nya föreskrifter	410
7.7	Överväganden och förslag	411
7.7.1	Ansökningsförfarande	413
7.7.2	Konsekvensutredning	421
7.7.3	Myndighetssamråd	425
7.7.4	Beslut om inrättande	428
7.7.5	Föreskrifter, dispens, tillstånd och anmälningar	435
7.7.6	Överklagande	442
7.7.7	Tillsyn	446
7.7.8	Verktyg, metoder och kompetensfrågor	447
7.7.9	Generell tillståndsplikt för växtskyddsmedel.....	458
8	Kontroll och övervakning	467
8.1	Grundläggande problem och utmaningar	467
8.2	Gällande rätt	470
8.2.1	Kontroll av dricksvatten	470
8.2.2	Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet	479
8.3	Kontroll av dricksvatten.....	494
8.3.1	Verksamhetsutövares egenkontroll av dricksvattenkvalitet.....	495
8.3.2	Uppgiftsfördelning mellan stat och kommun....	495
8.3.3	Rollkonflikter	503
8.3.4	Nationell kontrollplan, kontrollområden och riskklassning	506
8.3.5	Uppföljning av kontrollernas kvalitet.....	510
8.3.6	Rapportering.....	513
8.3.7	Styrning, stöd och vägledning	514
8.3.8	Kompetensförsörjning.....	518
8.3.9	Överväganden och förslag	523
8.4	Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet.....	532
8.4.1	Bakgrund.....	533
8.4.2	Dricksvattenförekomster och vattentäkter	534

8.4.3	Producenternas undersökning av råvattenkvalitet	535
8.4.4	Miljöövervakning.....	540
8.4.5	Övervakning inom vattenförvaltningen.....	544
8.4.6	Förutsättningar för samordning.....	554
8.4.7	Överväganden och förslag	569
9	Krisberedskap	581
9.1	Grundläggande problem och utmaningar.....	581
9.2	Gällande rätt.....	584
9.2.1	Krisberedskap	584
9.2.2	Olyckor	586
9.2.3	Sabotage och skadegörelse	587
9.2.4	Övriga regelverk	588
9.3	Aktörer och ansvarsfrågor.....	590
9.3.1	Centrala myndigheter.....	591
9.3.2	Länsstyrelser	596
9.3.3	Kommuner	598
9.3.4	Producenter och distributörer.....	600
9.3.5	Laboratorier	602
9.3.6	Finansieringsprinciper.....	606
9.4	Tidigare granskningar	608
9.4.1	Riksrevisionen	609
9.4.2	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	610
9.4.3	Livsmedelsverket	612
9.5	Kompetensförsörjning.....	613
9.5.1	Utbildning och övning	614
9.5.2	Personalresurser.....	617
9.6	Analys- och planeringsarbete	619
9.6.1	Risk- och sårbarhetsanalys samt plan för extraordinära händelser	621
9.6.2	Kontinuitetshantering.....	625
9.6.3	Långsiktig planering	626
9.7	Olyckor och sabotage.....	628

9.7.1	Olyckor.....	628
9.7.2	Sabotage.....	630
9.7.3	Incidentrapportering.....	633
9.8	Säkerställd försörjning.....	636
9.8.1	Lagstiftning och tidigare utredningar.....	636
9.8.2	Resultatmål.....	639
9.8.3	Nödvatten.....	642
9.8.4	Reservsystem.....	643
9.9	Vattenkatastrofgruppen VAKA.....	646
9.9.1	Bakgrund.....	646
9.9.2	Utvärdering.....	648
9.9.3	Rättsliga aspekter.....	650
9.9.4	Finansiering.....	654
9.10	Överväganden och förslag.....	656
9.10.1	Kompetensförsörjning.....	657
9.10.2	Uppföljning och offentlig kontroll.....	662
9.10.3	Analys och planering.....	665
9.10.4	Incidentrapportering.....	666
9.10.5	Säkerställd försörjning.....	668
9.10.6	Livsmedelsverkets samordningsansvar för kris- och beredskapsplanering.....	673
9.10.7	VAKA-gruppen.....	674
10	Produktion och distribution av dricksvatten.....	679
10.1	Grundläggande problem och utmaningar.....	679
10.2	Gällande rätt.....	682
10.2.1	Ordnanande och drift av allmänna vattentjänster... ..	682
10.2.2	Produktion och distribution.....	683
10.2.3	Finansiering av allmänna vattentjänster.....	683
10.3	Dricksvattenförsörjning ur ett historiskt perspektiv.....	692
10.4	Kvalitet och hälsorisker.....	696
10.4.1	Kvalitet.....	696
10.4.2	Hälsorisker.....	697
10.5	Produktionsanläggningar.....	699
10.5.1	Beredning av dricksvatten.....	699

10.5.2	Särskilda förhållanden för ytvattenverk	701
10.5.3	Särskilda förhållanden för grundvattenverk.....	703
10.6	Distributionsanläggningar	704
10.6.1	Material och åldersfördelning	705
10.6.2	Störningar och riskreducering	708
10.7	Förnyelse och underhåll	716
10.7.1	Begrepp och definitioner.....	718
10.7.2	Olika aktörers skyldigheter	719
10.7.3	Klimatanpassning.....	721
10.7.4	Förnyelsebehov och förnyelsetakt	722
10.7.5	Planeringsmetoder.....	728
10.7.6	Kompetensförsörjning	731
10.8	Finansiering.....	732
10.8.1	Dagens finansieringsmodell.....	733
10.8.2	Va-taxor.....	735
10.9	Hinder för förnyelse och underhåll	738
10.9.1	Finansiella begränsningar	738
10.9.2	Taxekollektivens storlek och utveckling.....	743
10.9.3	Organisation och kompetens.....	743
10.10	Överväganden och förslag.....	744
10.10.1	Behovsbild och avgörande hinder.....	745
10.10.2	Förnyelse- och underhållsplaner	747
10.10.3	Beredningskrav och tekniska krav	750
11	Ansvarsfrågor, samordning och styrning	753
11.1	Grundläggande problem och utmaningar.....	753
11.2	Modeller för samordning och styrning av omfattade offentliga åtaganden.....	756
11.2.1	Olika typer av samordning.....	756
11.2.2	Myndighetsstyrning	759
11.3	Ansvariga myndigheter inom dricksvattenområdet	763
11.4	Former för kommunal samverkan	769
11.5	Förutsättningar för en alternativ ansvarsfördelning	772

11.6	Livsmedelsverkets samordningsarbete	777
11.6.1	Instruktionenligt ansvar	777
11.6.2	Nationellt nätverk för dricksvatten	779
11.6.3	Samordningsarbete i övrigt.....	790
11.6.4	Erfarenheter från Livsmedelsverkets samordningsarbete	791
11.6.5	Exempel från andra områden.....	794
11.7	Planeringsunderlag och styrning	801
11.7.1	Nationella dricksvattenunderlag saknas	801
11.7.2	Internationellt protokoll om vatten och hälsa	802
11.7.3	Exempel från andra områden.....	804
11.8	Överväganden och förslag	809
11.8.1	Mellankommunal samverkan.....	811
11.8.2	Ökad central samordning och styrning.....	814
11.8.3	Dricksvattenråd.....	818
11.8.4	Dricksvattenstrategi.....	819
11.8.5	Kunskapscentrum för dricksvatten.....	821

Del 2

12	Samlade överväganden och förslag	823
12.1	En trygg dricksvattenförsörjning kräver samordning och långsiktighet.....	824
12.2	Åtgärder för att möta klimatförändringarna.....	827
12.3	Skyddet av vattenförekomster och täkter.....	828
12.4	Anpassad kontroll och övervakning.....	830
12.5	Ökat fokus på krisberedskapsfrågor	831
12.6	Produktion och distribution.....	832
12.7	Material i kontakt med dricksvatten	832
12.8	Samordning och styrning.....	833
12.9	Utred avloppsfrågorna	834
12.10	Kontrollstation 2020	834

13	Finansiering.....	837
13.1	Inledning	837
13.2	Dagens finansiering	839
13.2.1	Statlig finansiering.....	841
13.2.2	Kommunal skattefinansiering.....	851
13.2.3	Kommunala va-avgifter	852
13.2.4	Övriga avgifter.....	859
13.3	Finansieringsmodeller.....	860
13.3.1	Inom befintliga anslagsramar och avgifter	861
13.3.2	Utvidgad finansiering	863
13.3.3	Tillkommande skatte- eller avgiftsfinansiering ...	864
13.4	Europeisk utblick.....	874
13.4.1	Norden	875
13.4.2	Övriga Europa	879
13.5	Överväganden och förslag.....	882
13.5.1	Utgångspunkter för fortsatt avgifts- och anslagsfinansiering.....	884
13.5.2	Inom befintliga ramar och avgifter.....	886
13.5.3	Utvidgad statlig finansiering.....	891
13.5.4	Alternativa finansieringsvägar.....	895
14	Konsekvenser av utredningens förslag.....	897
14.1	Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska konsekvenser.....	897
14.1.1	Riskbaserad syn på dricksvattenförsörjningen	900
14.1.2	Förutsättningar som behöver uppfyllas	901
14.1.3	Beräkning av schablonkostnader	903
14.1.4	Uppskattning av samlade kostnader.....	907
14.1.5	Uppskattning av samhällsekonomisk nytta	908
14.1.6	Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet.....	910
14.2	Skyddet av vattentäkter och tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden	913
14.2.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs	914

14.2.2	Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön.....	922
14.2.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	943
14.3	Kontroll och övervakning	947
14.3.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs.....	948
14.3.2	Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön.....	953
14.3.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	959
14.4	Krisberedskap	960
14.4.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs.....	961
14.4.2	Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön.....	964
14.4.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	969
14.5	Produktion och distribution av dricksvatten.....	972
14.5.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs.....	972
14.5.2	Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön.....	975
14.5.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	980
14.6	Ansvarsfrågor, samordning och styrning.....	982
14.6.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs.....	982
14.6.2	Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön.....	986
14.6.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	990
14.7	Konsekvenser för företag.....	991
14.7.1	Kommunala bolag och privata dricksvattenaktörer	991
14.7.2	Verksamhetsutövare och andra enskilda	992
14.8	Konsekvenser i övrigt.....	993
15	Författningskommentar	995
15.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	995

15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	1000
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	1001
15.4	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	1003
15.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. .	1004
15.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	1009
15.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	1009
15.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ...	1010
15.9	Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)	1011
15.10	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket	1012
15.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket	1014
15.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten	1014
15.13	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	1014
15.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	1015
15.15	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen..	1015

15.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	1015
15.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.....	1016
Särskilda yttranden	1017
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:75.....	1027
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2014:73.....	1045
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2015:54.....	1051
Bilaga 4 Referensgrupper	1053
Bilaga 5 Samrådsaktiviteter	1055
Bilaga 6 Ansvariga myndigheter, uppgifter och regelverk.....	1059

12 Samlade överväganden och förslag

Utredningens samlade överväganden och förslag: Dricksvattnet utgör landets i särklass mest samhällskritiska försörjningssystem, en förutsättning för att samhälle, företag och olika verksamheter ska fungera. Det allmänna dricksvattnet används av cirka 85 procent av befolkningen, priset har hittills endast varit några ören per liter. Det är ett livsmedel som alla måste ha varje dag under hela livet.

Naturgivna förutsättningar, klimatförändringar, demografi och samhällsutveckling innebär i dag påtagliga utmaningar för dricksvattenförsörjningen och anger också villkoren för framtiden. Ett regionalt perspektiv, med ökad inriktning på mellankommunal samverkan och långsiktighet krävs för att säkra förutsättningar och verksamheter i ett generationsperspektiv. Behoven gäller hela kedjan från skyddet av dricksvattentäkter till beredning och distribution av färdigt dricksvatten. Samverkan kan avse såväl skyddsfrågor och teknisk infrastruktur, som organisatoriska och kompetensmässiga strukturer.

Det är nu hög tid att hantera de samlade utmaningar som dricksvattnet står inför. Utredningen presenterar i kapitlen 6–11 en rad förslag avsedda att tillgodose behovet av ett strategiskt arbetssätt, ökad samverkan och nödvändiga krav på den allmänna dricksvattenförsörjningen. Förslagen avser att tydliggöra kravställandet, liksom stödet gentemot kommuner, producenter och andra aktörer i deras arbete. Förbättrad samordning, information och kunskapsspridning eftersträvas på olika förvaltningsnivåer och för berörda statliga myndigheter.

Det behövs också fortsatta utredningsinsatser kring det bredare sammanhang där dricksvattnet ingår. Samhällets samlade arbete med va-frågor, rening av avlopp och produktion av dricksvatten utgör avgörande och samhällskritiska system som behöver ses och hanteras i ett sammanhang.

Utredningens föreslår att en kontrollstation för dricksvattnet sätts upp inom en femårsperiod, där förslag och förutsättningar för den framtida försörjningen följs upp så att utvecklingen vid behov kan anpassas. Främst gäller det att bedöma om takten är tillräcklig i det samordningsarbete som krävs och i vilken utsträckning arbetet med att inrätta och ompröva vattenskyddsområden fullföljs. Ytterligare uppföljningsfrågor gäller förmåga till klimatanpassning och krisberedskap, finansieringsfrågor och kommunernas fortsatta möjligheter att ta ansvar för och säkerställa försörjningen.

12.1 En trygg dricksvattenförsörjning kräver samordning och långsiktighet

En trygg, samordnad och långsiktig dricksvattenförsörjning kan tyckas självklar, men speglar på ett allmänt plan den grundläggande problematik som utredningen uppmärksammat. Dricksvattnet utgör landets i särklass mest samhällskritiska försörjningssystem, en förutsättning för att samhälle, företag och olika verksamheter ska fungera. Det är nu hög tid att hantera de samlade utmaningar som dricksvattnet står inför. Det allmänna dricksvattnet används av cirka 85 procent av befolkningen, priset har hittills endast varit några ören per liter. Det är ett livsmedel som alla måste ha, varje dag under hela livet. Produktion och tillhandahållande av allmänt dricksvatten utgör således en grundläggande välfärdsuppgift, kringgårdad av starka hälso- och säkerhetskrav. Ansvar för dricksvattenförsörjningen ligger i dag på landets alla 290 kommuner, med vitt skilda förutsättningar i termer av invånarantal, utvecklingspotential och naturgivna förutsättningar. Trots stora skillnader i förutsättningar kommer rent och hälsosamt allmänt dricksvatten i dag från de flesta tappkranar i landet. Så har det också varit under lång tid. God tillgång på rent dricksvatten till lågt pris ses därför som både en rättighet och en självklarhet. Det offentliga åtagandet

kring dricksvattnet behöver således hålla hög kvalitet och säkerhet i ett mycket långsiktigt perspektiv. För konsumenterna kan det innebära mindre prishöjningar men samtidigt ge möjligheter till en fortsatt trygg försörjning.

En kombination av olika förhållanden och utvecklingslinjer skapar nya förutsättningar för dricksvattenförsörjningen. Framtida klimat- och samhällsförändringar ställer ökade krav på kommunerna att långsiktigt säkra och förvalta strategiska vattenförekomster. Vattnet känner inga administrativa gränser, ett mer övergripande och regionalt synsätt blir därför allt mer nödvändigt. Åldrande infrastruktur och eftersatta underhållsinsatser öppnar också för tilltagande utmaningar. Långsiktighet krävs då det gäller övervakning, planering, skydd av vattentäkter, klimatanpassning, krisberedskap och andra åtgärder. Tilltagande risker för vattenburna kemiska och mikrobiologiska föroreningar till följd av klimatförändringar ökar behovet av förebyggande arbete för att säkra dricksvattenförekomster, täkter och beredningsprocesser. Ökad omsorg måste läggas på produktionen av dricksvatten, med utveckling av nya tekniska lösningar för att hantera en del av de föroreningsproblem som uppstår och som skyddet av råvattnet inte fullt ut kan tillgodose.

Kraven på kompetens och kunnande ökar påtagligt inom dricksvattenförsörjningen, liksom inom många andra tekniska försörjningssystem. Det innebär också ökade krav på systematisk kompetensförsörjning, vilket förutsätter grundläggande kunskapsutveckling, forsknings- och utvecklingsinsatser. Traditioner och invanda arbetsformer kan inte längre tas för givna. Det handlar i betydande utsträckning om att förnya arbetet, utnyttja skalfördelar, hitta kostnadseffektiva lösningar och samverka på ett för försörjningen gynnsamt sätt.

I utredningens kontakter med lokala aktörer inom dricksvattenförsörjningen har ofta bristen på tid, kompetens och ekonomiska resurser lyfts fram. De utgör dock i allt väsentligt variabler som de ansvariga kommunerna själva förfogar över genom ökad framförhållning, politiskt väl avvägda beslut, adekvata taxenivåer och ändamålsenlig ekonomistyrning. Oförmåga att resurs- och kompetenssamverka över kommungränser, t.ex. genom kommunalförbund eller samägda va-bolag, ska därför inte i första hand mötas med statliga manualer för att hålla sviktande operatörer

under armarna. Problemen och framtiden måste mötas på en annan nivå. Forskningen visar också att förutsättningar för samverkan finns och att viljan är utbredd på berörda förvaltningar i många av landets kommuner. Ett flertal goda exempel finns kring befintliga och planerade samarbeten, från mer storskaliga satsningar till mindre mellankommunala projekt.

Statens roll är att också fortsatt lägga betydande kraft för att anpassa regelverk och andra former av mer övergripande stöd för verksamheten, så att den kan utvecklas på ett positivt sätt. Det kan även ta sig uttryck i vägledning, tillsyn och kontroll. Staten har också ett ansvar att utveckla och tillhandahålla övergripande övning och utbildning inom krisberedskapsområdet. Därtill krävs fördjupade och uthålliga satsningar på forskning och utveckling, ofta i samverkan med branschens aktörer.

Ökad regionalisering och mellankommunal samverkan behöver sammantaget ses som viktiga utgångspunkter för framtidens dricksvattenarbete. Utredningen ser också fortsatt strategiskt arbete kring de speciella förhållanden som gäller landets storstäder och större befolkningscentra som avgörande. Det gäller långsiktiga och klimatanpassade lösningar kring Mälardalen och Göta älv, i Skåne och andra områden där mer storskaliga försörjningslösningar redan finns eller diskuteras på längre sikt. Samhällsutvecklingen är helt beroende av tillgången till rent dricksvatten. Det kan också krävas samverkan kring reservsystem, nödvatten och annan krisberedskap för att säkra leveranser och hantera de oförutsedda händelser som ändå kan inträffa.

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av gällande krav för det allmänna dricksvattnet, i vissa delar även en ambitionshöjning av det offentliga åtagandets karaktär. Det förutsätter dock en hel del arbete. Förändringstakten inom dricksvattenförsörjningen bör noga följas över tid, t.ex. med avseende på hur skyddet av vattenförekomster och kommunövergripande samverkan utvecklas. Resultatet av kommande uppföljningar bör även omfatta de arbetssätt och ansvarigheter som utvecklas under kommande år, och vid behov behöver justeras.

Utredningens uppdrag har avsett allmänt dricksvatten. Dricksvattnet kan dock i vissa fall behöva sättas in i ett större sammanhang. Recipienter för renat avloppsvatten utgör ibland råvattentillgång för dricksvattenförsörjning. Klimatförändringarna

ökar risken för bräddning av avlopp och föroreningar. Dricksvatten och avloppshantering kan då behöva hanteras i ett sammanhang, liksom de organisatoriska, finansiella och hälsomässiga aspekterna av samhällets åtaganden.

Dricksvattenutredningen har i kapitlen 6–11 redovisat sina överväganden och förslag inom olika delområden. Redovisningens struktur följer i stor utsträckning de utredningsdirektiv som satt ramarna för arbetet. Utgångspunkt för direktiven har varit att utredningens förslag till åtgärder ska bygga på rådande ansvarsförhållanden och ansvarsprinciper inom dricksvattenförsörjningen. Utredningen ser ett värde i att på detta sätt i första hand bygga vidare på sådant som i huvudsak fungerar. Flera förslag har systemkaraktär, med inriktning på att förbättra funktionaliteten i de system som fortsatt ska upprätthållas på olika förvaltningsnivåer och av de aktörer som i dag är ansvariga.

Förslagen avser att tydliggöra kravställandet, liksom stödet gentemot kommuner, producenter och andra aktörer i deras arbete. Förbättrad samordning, information och kunskapsspridning eftersträvas på olika förvaltningsnivåer och för berörda statliga verksamheter. Förslagen kan samlas under en rad rubriker, men ska ändå ses som ett sammanhållet paket för en framtida trygg dricksvattenförsörjning. En balans har eftersträvats mellan vad som är möjligt för dagen, men också nödvändigt för morgondagen. Det är viktigt att de förändringar som introduceras följs upp. Då kan också villkoren för en fortsatt kommunal ansvarighet för produktion och distribution av dricksvatten lättare bedömas. Utredningens föreslår därför att en kontrollstation för dricksvattnet sätts upp inom en femårsperiod, där förslag och förutsättningar för den framtida försörjningen följs upp.

12.2 Åtgärder för att möta klimatförändringarna

Klimatförändringarna är redan här. Det innebär ökande medeltemperaturer, ökad nederbörd, förändrade mönster för avrinning och avdunstning samt stigande havsnivåer. Tilltagande risker för vattenburna föroreningar ökar behovet av förebyggande arbete för att säkra dricksvattenförekomster, täkter och processer. Långsiktighet krävs då det gäller övervakning, planering, skydd av vattentäkter,

krisberedskap och andra åtgärder. Åldrande infrastruktur och eftersatta underhållsinsatser kan göra situationen än mer utsatt. Ökad omsorg måste läggas på beredningen av dricksvatten, med utveckling av nya tekniska lösningar för att hantera en del av de föroreningsproblem som uppstår och som skyddet av råvattnet inte fullt ut kan tillgodose. Svenska vattenverk är redan i dag sårbara för försämrat råvatten, särskilt de grundvattenanläggningar som har otillräckliga barriärer mot kemiska och mikrobiologiska föroreningar. Även distributionsanläggningar och ledningsnät utsätts för ökande risker. Det gäller främst översvämningar, skred, ras och markrörelser som ökar risken för ledningsbrott och föroreningar. I vissa delar av landet kan vattenbrist uppstå som följd av klimatförändringar och ökad konkurrens om vattnet mellan olika samhällsbehov.

Kraven på kompetens och kunnande ökar påtagligt inom dricksvattenförsörjningen, liksom inom många andra tekniska försörjningssystem. Det innebär också ökade krav på systematisk kompetensförsörjning, vilket förutsätter grundläggande kunskapsutveckling, forsknings- och utvecklingsinsatser. Traditioner och invanda arbetssätt kan inte längre tas för givna. Det handlar i betydande utsträckning om att arbeta på nya sätt, utnyttja skal fördelar, hitta kostnadseffektiva lösningar och samverka på ett för försörjningen gynnsamt sätt.

Kommunerna ansvarar för dricksvattenförsörjningen. Varierande förutsättningar och kapacitet ställer stora framtida krav då en likvärdig och trygg dricksvattenförsörjning ska upprätthållas. Staten kan medverka genom att ge stöd och riktlinjer. Utredningen pekar under följande avsnitt på en rad åtgärder som behöver vidtas i olika delar av dricksvattenkedjan för att klimatsäkra dricksvattenförsörjningen. Avgörande är att utveckla robusta och kompetenta utförarorganisationer. Grunden för detta skapas genom ökad mellan-kommunal samverkan och en mer regionaliserad syn på dricksvattnet.

12.3 Skyddet av vattenförekomster och täkter

Behovet av skydd av vattenförekomster avsedda för dricksvattenanvändning beaktas inte i tillräcklig omfattning i kommunernas och länsstyrelsernas arbete. Hoten mot miljö och hälsa kan därför tillta. Vattenskyddsområden med skyddsföreskrifter har inrättats

för en betydande andel vattentäkter, men skyddet är inte alltid uppdaterat och åtskilliga täkter saknar ännu skydd. Fortsatta åtgärder krävs också för uppströmsarbetet, att möta klimat- och samhällsförändringar, åtaganden enligt EU-rätten och de svenska miljö kvalitetsmålen.

Ett förbättrat skydd förutsätter utveckling av lämpliga planeringsunderlag på lokal och regional nivå. Regionala vattenförsörjningsplaner ska därför tas fram genom uppdrag till länsstyrelserna. Sådana underlag ger förutsättningar för ett strategiskt förhållningssätt till vatten i kommunernas översiktsplanering, där länsstyrelsen bistår med sakkunskap och verkar för mellankommunal samordning. Havs- och vattenmyndigheten ska ha ett vägledande ansvar för arbetet, efter samråd med Boverket och andra myndigheter. Jordbruksverket ges i uppdrag att närmare bedöma och redovisa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning som underlag för planarbetet.

Kommunerna ska ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan görs om att inrätta vattenskyddsområden, länsstyrelserna ges skyldighet att bereda och besluta. Det gäller såväl inrättandet av nya skyddsområden som översyn av befintliga äldre områden. Utredningen föreslår därför en förändring i miljöbalken. Kommunerna ska ha skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för alla större allmänna vattentäkter som utnyttjas eller förberetts för att utnyttjas för uttag av dricksvatten. Det ska omfatta alla täkter som genomsnittligt ger mer än 10 m³ per dygn eller försörjer fler än 50 personer. En särskild tidsplan för ikraftträdandet fastställs. Det är också viktigt att säkra den mer långsiktiga förvaltningen av skyddet. Tillsynsinsatserna utgör en viktig del av det förvaltande arbetet och bör förstärkas. Havs- och vattenmyndigheten ska efter samråd med andra berörda myndigheter utveckla sin vägledning inom området.

Skyddet av allmänna vattentäkter ska således fortsättningsvis ske genom inrättande av vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter. Det innebär att kommunens möjlighet att för yt-vattentäkter meddela föreskrifter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan begränsas.

12.4 Anpassad kontroll och övervakning

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar utgör ett viktigt stöd för dricksvattenproduktionen och en trygghet för konsumenterna. Utredningen ser i dagsläget inte anledning att flytta det offentliga kontrollansvaret från kommunal till statlig nivå. Kontrollen behöver dock förstärkas, utökas och utvecklas för att kunna möta framtida krav på en trygg dricksvattenförsörjning. Det gäller en rad aspekter på kontrollen, som behöver anpassas och i vissa fall förändras. Förbättringar behöver också ske i rapportering och återkoppling mellan kommunal och statlig nivå. Kompetensfrågorna utgör en viktig grund för olika led i dricksvattenförsörjningen, liksom inom dricksvattenkontrollen.

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar stärks mer specifikt genom uppdrag till Livsmedelsverket att utforma särskilda mål för dricksvattenkontrollen i den nationella kontrollplanen. Myndigheten föreslås också anpassa kontrollsystemet genom att se över gällande kontrollområden och riskklassningssystem för dricksvattenanläggningar. Särskilt vägledningsmaterial ska utformas som riktar sig till de kommunala kontrollmyndigheterna. För att underlätta rapporteringen till EU kring dricksvattnet, föreslås Livsmedelsverket även få bemyndigande att föreskriva om inhämtande av uppgifter om dricksvattenkvalitet från större allmänna producenter och distributörer.

Dricksvattenproducenterna behöver regelbundet undersöka sitt råvatten, ofta kallad råvattenkontroll, för att uppmärksamma risker och optimera beredningen av dricksvattnet. Denna typ av undersökningar behöver ges större tyngd eftersom det finns indikationer på att de är eftersatta på många håll. Arbetet kan utvecklas med stöd av föreskrifter, vägledning och branschriktlinjer. Livsmedelsverket föreslås få i uppdrag att förtydliga dagens funktionskrav kring undersökning av råvatten i dricksvattenföreskrifterna.

Utredningen konstaterar vidare att det kan behövas ökad samordning av producenternas undersökning av råvattenkvalitet med övervakningen inom vattenförvaltning och miljömålsarbete. Informationsutbytet kring kemiska och andra miljö- och hälsorisker i yt- och grundvatten behöver också öka. Utredningen föreslår därför att vattenmyndigheterna i ökad utsträckning ska kunna begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommu-

ner och producenter av allmänt dricksvatten. Vattenmyndigheterna ska också själva regelbundet återkoppla resultaten från tillgänglig miljöövervakning till dricksvattenproducenterna.

12.5 Ökat fokus på krisberedskapsfrågor

Det offentliga ansvarstagandet för krisberedskapen inom dricksvattenområdet behöver stärkas ytterligare för att säkra en trygg försörjning av allmänt dricksvatten i landets kommuner. Det omfattar bland annat ett ökat ansvarstagande hos Livsmedelsverket för den långsiktiga finansieringen av mer övergripande och fortvarig utbildning, övning, laborativ kompetens och övrigt expertstöd. Utveckling av nya och projektbundna aktiviteter med finansiering genom krisberedskapsanslaget kan även fortsättningsvis utgöra ett värdefullt komplement. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar kan också utvecklas då det gäller krisberedskapen inom dricksvattenförsörjningen. Det gäller även kommuners och andra aktörers grundläggande uppgifter enligt ansvarsprincipen, t.ex. avseende strategisk kompetensförsörjning genom utbildning och övning.

Konsumenternas tillgång till allmänt dricksvatten av god kvalitet utgör en nödvändig grund för utveckling och folkhälsa och måste därför säkras av landets alla kommuner. Så är inte alltid fallet i dag. Utredningen föreslår därför att kravet på säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning förtydligas i vattentjänstlagen.

Livsmedelsverket föreslås få i uppdrag att utveckla dricksvattenkontrollen så att också relevanta förhållanden kring krisberedskapen kontrolleras. Myndigheten föreslås också utreda förutsättningarna för ett nationellt system för strukturerad incidentrapportering. Länsstyrelserna har viktiga uppgifter i det regionala arbetet och ska enligt utredningen genomföra en fördjupad uppföljning av kommunernas analys- och planeringsarbete som rör dricksvatten och krisberedskap.

Utredningen har också utvärderat Livsmedelsverkets vattenkatastrofgrupp VAKA, som kan ge stöd till dricksvattenproducenter och kommuner vid kriser och krisliknande tillstånd. Förstärkningsresurser finns också i form av nödvattentankar. Arbetet har varit värdefullt och ska därför upprätthållas vid Livsmedelsverket under en fortsatt period. På sikt ska övervägas om verksamheten kan knytas närmare kommunerna och dricksvattensektorn, som ett led i det egna ansvaret för krisberedskapen.

12.6 Produktion och distribution

Landets allmänna vattenverk, ledningssystem och annan infrastruktur för produktion och distribution av dricksvatten uppvisar generellt sett inte akuta problem eller kännetecknas av påtaglig försämring. Variationen är dock stor mellan olika kommuner och betydande behov finns på sina håll av att utöka insatserna för förnyelse och underhåll.

Åtgärder krävs för att undanröja en rad hinder på lokal nivå. Det gäller bland annat utveckling av va-organisationen, kompetensförsörjning, lokal ekonomistyrning och revision. Grundläggande planeringsinsatser krävs hos huvudmännen, liksom anpassad produktions- och distributionsteknik. Många aktörer befinner sig nu i en situation där åtgärder behöver vidtas.

Utredningen konstaterar att regelverket i dag inte utgör ett avgörande hinder för förnyelse och underhåll. Utredningen föreslår dock att krav på förnyelse- och underhållsplaner anges i vattentjänstlagen som stöd för anpassningsarbete, ekonomistyrning och taxesättning.

Vattenverken behöver också förnya och utveckla sina tekniska och andra beredningssystem för att klara ökande föroreningar i råvattnet. Förtydligade beredningskrav behöver anges i dricksvattenföreskrifterna, genom uppdrag till Livsmedelsverket.

12.7 Material i kontakt med dricksvatten

I ett inledande delbetänkande om material i kontakt med dricksvatten, diskuterade utredningen främst myndighetsroller och ansvarsfrågor. Förslag lämnades om utökad information och tydlighet från statens sida. Bland annat förordades ökad samordning mellan myndigheterna, bättre koppling till det pågående europeiska samarbetet och inrättandet av en informations- och kunskapsplattform vid Boverket. Delbetänkandet föranledde regeringen att lämna ett särskilt uppdrag till Boverket om att utarbeta en strategi för arbetet med samordning, förbättring och utveckling av frågor rörande material i kontakt med dricksvatten.

12.8 Samordning och styrning

Den finns betydande variation i naturgivna, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar mellan olika kommuner och huvudmän, då det gäller dricksvattenförsörjningen. Mellankommunal samverkan behöver som tidigare nämnts öka och utvecklas. Det kan t.ex. ske i bolagsform, genom gemensamma nämnder eller kommunalförbund för att uppnå skalfördelar och ge ekonomiska, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar, stabilitet och hållbarhet. Även samverkan av mindre omfattning kan visa sig värdefull, t.ex. i form av kompetensutbyte och samarbete kring krisberedskap och reservlösningar. Det kan underlätta en nödvändig förändring mot ett mer regionalt synsätt på skydd och nyttjande av vattentillgångar. Mellankommunal samverkan kan även behövas i planeringsarbetet. Ett strategiskt förhållningssätt med grund i regionala och lokala planeringsunderlag ökar förutsättningarna för att utveckla trygga försörjningslösningar.

Många av landets mindre kommuner möter redan i dag svårigheter. Dessa svårigheter kan komma att öka, liksom kravnivån. Utredningen föreslår därför att det införs en skyldighet för kommunerna i vattentjänstlagen att tillvarata möjligheterna att samverka. Utredningen avstår från att lägga ytterligare förslag som rör en i grunden ändrad ansvarsordning inom ramen för det offentliga åtagandet för produktion och distribution av dricksvatten. Frågan bör dock följas i ljuset av pågående klimat- och samhällsförändringar.

Utredningen konstaterar att dagens statliga samordningsarbete inom dricksvattenområdet inte fått avsedd effekt. Ett förtydligt och breddat samordningsuppdrag för dricksvattenfrågor ges till Livsmedelsverket och närmast berörda centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser. Ett nationellt dricksvattenråd inrättas som stöd för ett uttalat strategiarbete. Rådet knyts till Livsmedelsverket och ansvarar för framtagandet av en samlad dricksvattenstrategi med tidsatt handlingsplan. Livsmedelsverket uppdras även inrätta ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor, för att ytterligare öka stödet till kommuner, konsumenter och övriga aktörer inom dricksvattenområdet. En utvecklad statlig styrning och samordning ger även länsstyrelsen en tydligare roll i de regionala dricksvattenfrågorna.

12.9 Utred avloppsfrågorna

Dricksvattenutredningens uppdrag har avsett allmänt dricksvatten. Dricksvattnet behöver dock sättas in i sitt större sammanhang, vilket utredningens direktiv inte medgett. Recipienter för renat avloppsvatten utgör ibland råvattentillgång för dricksvattenförsörjningen. Klimatförändringarna ökar också risken för tilltagande föroreningar. Dricksvattnet måste hanteras i den helhet som kretsloppet utgör, liksom de organisatoriska, finansiella och hälsomässiga aspekterna av samhällets åtaganden kring allmänna vattjänster. De senare berör frågor kring samhällets samlade kontroll och tillsyn, styrnings- och finansieringsfrågor.

Avloppsfrågorna påverkar dricksvattenförsörjningen och kretsloppet av vatten. En rad anknytande frågor behöver utredas vidare. Det gäller investeringar och förnyelsebehov hos reningsanläggningar och ledningsnät med möjligheter och kostnader för rening av miljö- och hälsopåverkande kemiska ämnen och produkter, t.ex. läkemedelsrester, hormonstörande ämnen, spårelement, mikroplaster och nanopartiklar. Förekomsten av orenade utsläpp vid överbelastning till följd av stora flöden av avlopps- och dagvatten (s.k. bräddning) behöver också belysas.

Det finns i dag cirka 2 000 kommunala reningsverk för avloppsvatten i landet. De utgör avgörande och samhällskritiska system, som också sätter långsiktiga betingelser för delar av dricksvattenförsörjningen. Otillräcklig rening gäller också utsläppen från ett stort antal enskilda små avlopp. Nära hälften av de 700 000 fastigheter i Sverige som har enskilda avlopp med vattentoalett bedöms ha anläggningar som inte är godkända. Belastningen från dessa mindre avlopp har ökat över tid. Det innebär risker för smitta om dricks- eller badvatten förorenas.

Utredningen bedömer att fortsatta utredningsinsatser behövs kring det större kretsloppssammanhang där dricksvattnet ingår.

12.10 Kontrollstation 2020

Dricksvattenutredningens föreslår att en kontrollstation för dricksvattnet sätts upp inom en femårsperiod, där förslag och förutsättningar för den framtida dricksvattenförsörjningen följs upp för att vid behov kunna anpassa utvecklingen. Främst gäller det att

bedöma om takten är tillräcklig i det samverkans- och samordningsarbete som krävs och i vilken utsträckning regionala planeringsunderlag tas fram och arbetet med att inrätta och ompröva vattenskyddsområden fullföljs i olika delar av landet.

Ytterligare uppföljningsfrågor gäller förmåga till klimatanpassning och krisberedskap, finansieringsfrågor och kommunernas fortsatta möjligheter att på allvar ta ansvar för och säkerställa försörjningen. Uppföljningen bör belysa de arbetssätt och ansvarigheter som utvecklas i den kommunala dricksvattenförsörjningen, och som vid behov kan behöva justeras.

Utredningens förslag om obligatoriskt inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för alla större täkter kommer inte att kunna fullföljas i närtid. Processerna är ofta tidskrävande och förutsätter omfattande förberedelser där underlag ska tas fram för utformning av vattenskyddsområdet och tillhörande föreskrifter, samlade konsekvenser ska bedömas och samråd genomföras.

Utredningen har lagt förslag om en rimlig genomförandeperiod, där bortre tidsgränser för kommunens ansökan om att inrätta eller ompröva vattenskyddsområden lagts fast. Ett uppföljningsarbete inom en femårsperiod kan därför främst ägnas åt att fånga upp omfattning, karaktär och kvalitet på de inrättandeprocesser som inletts och i mer begränsad omfattning bedöma effekterna av genomfört skyddsarbete.

En relativt snar uppföljningsinsats bedöms dock som angelägen. Verkningsgraden behöver bedömas av de samlade åtgärder som kan komma att sättas in som följd av utredningens förslag. Fortsatta anpassningar kan behövas av regelverk, ansvarsfrågor och organisatoriska förutsättningar om utvecklingstakten bedöms för låg. Kommunernas framtida uppgifter som ansvariga för dricksvattenförsörjningen får bedömas utifrån verksamhetens kvalitet och förmåga. Samverkan och mer storskaliga synsätt kan här visa sig avgörande. Så har skett i flera andra länder, som genomfört koncentration i utförligheten, infört tydligare samhällskrav på arbetssätt och kvalitetsarbete eller kringgärdat prissättningen med pristak och effektivitetskrav.

13 Finansiering

13.1 Inledning

Dricksvattenutredningens uppdrag innebär att lämna väl avvägda och kostnadseffektiva förslag på hur identifierade och potentiella problem i dricksvattenförsörjningen kan lösas. Direktiven för utredningens arbete betonar att en samhällsekonomisk analys ska åtfölja förslagen, där kostnader, nytta och kostnadseffektivitet ska bedömas. De ekonomiska konsekvenserna för staten, kommunerna och de kommunala bolagen ska beskrivas med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper.

Utredningens förslag kan, särskilt i det korta perspektivet, generera kostnadsökningar inom en rad delområden utan att den ekonomiska och samhälleliga nyttan för olika aktörer omedelbart kan balansera detta. En diskontering av den samhällsekonomiska nyttan blir därför nödvändig, där antaganden om värdeutveckling för framtida kostnader och nyttor görs.¹ Det kan visa sig särskilt viktigt att söka uppskatta de initiala kostnadsökningar som kan prägla en inledande omställningsperiod också mot bakgrund av hur fördelningen bör se ut mellan de finansieringskällor som gäller inom området.

För kommunerna kan det gälla ökade kostnader i egenskap av producent och distributör av dricksvatten, kontrollmyndighet och utövare av allmänna kommunala uppgifter. För staten handlar det bland annat om kostnader för att utveckla nödvändig planering och styrning, t.ex. nationell dricksvattenstrategi, regionala vattenförsörjningsplaner och uppföljning av vattenrelaterad krisberedskap och klimatanpassning i kommunerna.

¹ Se t.ex. Naturvårdsverket (2008), Samhällsekonomisk konsekvensanalys av miljöåtgärder, Handbok med särskild tillämpning på vattenmiljö, 2008:4.

För såväl kommunerna som staten utgör också skyddet av vattenförekomster för dagens och morgondagens brukare en strategiskt nödvändig uppgift. Utredningens förslag innebär här merkostnader för att öka tempot i åtgärdsarbetet, till exempel genom inrättandet av vattenskyddsområden. Det ger direkta kostnader för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och i förekommande fall kommunala bolag. Kostnaderna avser framtagande av lokala underlag för ansökningar (expertunderlag, konsekvensutredningar, samrådskostnader m.m.) samt länsstyrelsernas kostnader för att bereda och besluta om skyddsområden. Vidare får centrala myndigheter, främst Havs- och vattenmyndigheten, ökade kostnader för vägledning. Kommuner och kommunala bolag kan på sikt få tillkommande kostnader för att täcka de ersättningsanspråk som kan komma att medges markägare och verksamhetsutövare.

Ökade kostnader kan till följd av förslaget om anpassad offentlig kontroll komma att uppstå för Livsmedelsverket och kontrollmyndigheterna. Kommuner och kommunala bolag i egenskap av vattenproducenter kan vidare få ökade kostnader för rapportering av kvalitetsdata till Livsmedelsverket och andra databashållare. I dagsläget sker sådan rapportering på frivillig grund. Ökade kostnader kan här uppstå till följd av utredningens förslag om utvecklad råvattenkontroll och den samordning av data som kan krävas. Anknyttande kostnader gäller Livsmedelsverkets uppgift att förtydliga funktionskrav och vattenmyndigheternas inhämtande av data.

Utredningens förslag kommer också att kunna ge fortsatta kostnader för staten, främst Livsmedelsverket och länsstyrelserna, för stärkta och mer kontinuerliga krisberedskapsåtgärder, t.ex. anordnande av regelbundna övningar och annan kompetensutveckling. Länsstyrelsen kostnader för uppföljning av kommunernas analys- och planeringsarbete kan också öka. Kostnaderna för vattenkatastrofgruppen VAKA kan med utredningens förslag kvarstå för staten under ytterligare en period.

Förslag som rör säkrare produktion och distribution, med förtydligade krav på säkerställt tillhandahållande av dricksvatten, kan komma att innebära långsiktiga och utökade investeringar för att säkra kontinuerlig och robust försörjning. Det kan gälla ökad redundans, nöd- och reservvattenplanering, liksom investeringar i vattenverk, distributionsnät m.m. Denna typ av kostnader berör kommuner och kommunala bolag i egenskap av producenter och

distributörer av dricksvatten, och i förlängningen va-kollektiven, vars avgifter ska täcka nödvändiga kostnader.

I ett följande kapitel om konsekvensbedömningar diskuteras utredningens förslag genomgående i termer av sina kostnader och bedömda nyttoeffekter ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En rad konsekvenser av utredningens förslag kan också komma att uppstå för enskilda och företag, vilket också tas upp i kapitlet. Det gäller såväl de positiva effekterna av en trygg och långsiktigt säker vattenförsörjning som de kostnader som kan uppstå, t.ex. genom ökade taxenivåer eller inskränkningar i verksamheter i anslutning till skyddet av vattentäcker.

Utredningen redovisar i detta kapitel dagens finansieringssystem kring dricksvattenförsörjningen, följt av de möjliga finansieringsmodeller som kan övervägas inför framtiden. Förhållanden i några av våra grannländer belyses kortfattat, följt av utredningens överväganden och förslag.

De underlagsuppgifter som olika kostnadsberäkningar bygger på utgår i huvudsak från uppgifter sammanställda för utredningen i slutet av 2015 samt 2016. Bedömningen är därför att dessa är uttryckta i kostnadsnivån 2016, om inte annat anges.

13.2 Dagens finansiering

De uppgifter som i dag åligger aktörerna i dricksvattenkedjan finansieras på olika sätt. Staten avsatte genom sina centrala och regionala myndigheter 2015 inemot 60 mnkr, vartill kommer de betydande och motsvarande belopp som avsåg FoU-insatser. Den samlade omfattningen är svår att fastställa, särskilt som statliga resurser inom utveckling och utbildningsområdet som har betydelse för dricksvattnet är svåra att överblicka. En betydande del av de statliga myndigheternas satsningar avsåg området krisberedskap.

På den kommunala sidan omfattade avgiftsintäkterna för allmänt vatten- och avlopp 2015 cirka 21 mdkr.² I tabellen nedan ges

² Svenskt Vatten (2015), Kommentarer till 2015 års taxestatistik, samt Nils Holgersson-rapporter för utveckling av va-taxan under perioden 2006–2015. I rapporterna särredovisas inte kostnaderna för vatten respektive avlopp. Dricksvattnet bedöms dock svara för något mindre än hälften av den samlade va-kostnaden.

en översiktlig beskrivning av de olika typer av finansiering som förekommer för centrala aktörer i dricksvattenkedjan.

Tabell 13.1 Översikt – dagens finansiering i dricksvattenkedjan

Åtagande	Aktör	Uppgift	Finansiering
Skydd av vattentillgång	HaV	Vattenskyddsområden och vattenförvaltning	Anslag
	SGU	Vattenförvaltning	Anslag
	Boverket	Hushållning och fysisk planering	Anslag
	Länsstyrelser, inkl. vattenmyndigheter	Hushållning, planering, vattenskyddsområden, vattenförvaltning m.m.	Anslag
	Kommuner	Vattenskyddsområden, fysisk planering m.m.	Kommunala skattemedel och i vissa fall va-avgift
	Producenter	Ansöka om vattenskyddsområden	Va-avgift
Produktion och infrastruktur	Livsmedelsverket	Föreskrifter om dricksvatten	Anslag
	Folkhälsomyndigheten	Smittskydd	Anslag
	Producenter och distributörer	Bereda och distribuera dricksvatten	Va-avgift och i vissa fall kommunala skattemedel
Offentlig kontroll	Livsmedelsverket	Leda, samordna och följa upp kontrollen	Anslag
	Länsstyrelser	Samordna inom länet	Anslag
	Kommuner	Kontrollarbete	Kontrollavgift
Krisberedskap	Livsmedelsverket	Samordna	Anslag
	Folkhälsomyndigheten	Smittskyddets beredskap	Anslag
	Länsstyrelser	Risk- och sårbarhetsanalys m.m.	Anslag
	Kommuner	Risk- och sårbarhetsanalys m.m.	Kommunala skattemedel och anslagsmedel
	Producenter och distributörer	Vidta åtgärder vid kvalitetsbrist	Va-avgift

Utöver de offentliga aktörer som anges i tabellen ovan, kan vissa kostnader bäras av andra parter. Det kan t.ex. gälla sådana merkostnader och eventuella ekonomiska inskränkningar som fastighetsägare och rättighetsinnehavare får bära efter inrättandet av vattenskyddsområden. Jord- och skogsbruksverksamhet som berörs av vattenskyddsområden kan förutom sänkt markvärde och lägre avkastning påverkas kostnadsmässigt i en rad hänseenden.

Det kan gälla kostnader som på olika sätt har samband med förändrade produktionsvillkor, som investeringar i byggnader, maskiner och anläggningar, avvecklings- eller anpassningskostnader. Därtill kommer ofta behov av stödjande tjänster, t.ex. underlagskalkyler och datakörningar med verktyg som MACRO-DB eller VERA inför tillståndsansökningar och växtnärbalanser. Fördyringar kan också uppstå avseende insatsvaror, drivmedel, tillståndsavgifter m.m. De samlade kostnaderna kan därmed vara betydande. Viss ersättning kan efter prövning i mark- och miljödomstol komma att utgå. Fastställda ersättningskostnader täcks då genom kommunala skattemedel eller av va-kollektiven, som nödvändiga kostnader, och redovisas i ovanstående tabell under dessa poster.

I följande avsnitt ges en närmare redovisning av dagens finansiering, med tyngdpunkt i det offentliga åtagandet och va-kollektivens kostnader. En uppdelning görs på statlig och kommunal finansiering, respektive med avseende på skatte- och avgiftsfinansiering. De minskade intäkter respektive kostnader som kan komma att bäras av fastighetsägare och andra parter beskrivs och diskuteras närmare i kapitel 14 om konsekvenser av utredningens förslag.

13.2.1 Statlig finansiering

Livsmedelsverket

Livsmedelsverkets kostnader för arbete med regelverket kring dricksvatten och offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar finansieras via anslaget 1:15 ap. 1 Livsmedelsverket, utgiftsområde 23, som totalt uppgår till drygt 210 mnkr 2016. Anslaget har under perioden 2010–2015 i huvudsak haft oförändrad men något lägre nivå.³ Den del som avsattes för dricksvattenfrågor uppskattas till cirka 6,0 mnkr 2015 och avser huvudsakligen att leda, samordna och följa upp dricksvattenkontrollen, myndighetens nationella samordningsansvar för dricksvattenfrågor samt finansiering av arbetet med insamling av dricksvattendata för rapporteringsändamål. Fram till 2013 sköttes insamlingen av SGU, som då erhö

³ Regleringsbrev för budgetåren 2010–2016 avseende Livsmedelsverket.

resurser för detta.⁴ Även Livsmedelsverkets arbete med krisberedskap omfattas av anslaget i enlighet med ansvarsprincipen.⁵ Arbetet har dock i praktiken finansierats med anslaget 2:4 ap. 5 Krisberedskap, utgiftsområde 6, genom att verket söker medel för projektverksamhet hos Myndigheten för samhällskydd och beredskap, MSB. Omfattningen, som helt dominerat myndighetens samlade dricksvattenrelaterade resurser, redovisas i tabell 13.2 och 13.6. Det har åren 2013–2015 särskilt angivits att MSB fått lämna bidrag om 3,5 mnkr respektive år till Livsmedelsverkets krisberedskap på dricksvattenområdet, vilket framgår av myndighetens regleringsbrev. Finansieringen har främst avsett vattenkatastrofgruppen, VAKA. Gruppen finansierades även tidigare, sedan sin tillkomst 2004, med sådant stöd utan att det särskilt angetts av regeringen. Kostnaderna under perioden 2010–2012 var något högre, mellan 3,7–5,2 mnkr årligen.⁶ För budgetåret 2016 har inga resurser för VAKA avsatts i MSB:s regleringsbrev.⁷ Myndigheten har i sitt budgetunderlag för 2016–2018 inte heller angett behov av medel för denna verksamhet.⁸

Anslaget 2:4 är enbart avsett att fördelas för tidsbegränsade projekt. Projekten ska vara väl avgränsade och uppföljningsbara. Det innebär att det ska finnas en tydlig början och ett tydligt slut där finansiering med medel från anslag 2:4 upphör och övergår till myndighetens ordinarie verksamhet. Medför ett projekt framtida löpande kostnader ska ansvarig myndighet redovisa finansiering av dessa. Ett projekt kan som regel finansieras i högst 3 år. Projektansökan och slutrapportering ska göras på ett sådant sätt att projektets genomförande och resultat går att följa upp samt går att utvärdera. Den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden har även ansvaret i en kris-situation. I linje med detta ska åtgärder för att upprätthålla en tillräcklig förmåga vid allvarliga händelser och kriser finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.⁹

⁴ Livsmedelsverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-08-31 och 2016-03-02. I begränsad omfattning ingår även arbete med enskild dricksvattenförsörjning.

⁵ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 23, anslag 1:5 Livsmedelsverket.

⁶ Livsmedelsverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-09-08.

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁸ Livsmedelsverket (2015). Budgetunderlag för år 2016–2018, dnr. 2015/06033.

⁹ MSB (2015). Finansieringsprinciper, Anslag 2:4 Krisberedskap, s. 5.

Verket bedriver laborativ verksamhet och tar för detta arbete ut avgifter för kompetensprovning och referensmaterial för att säkerställa krav och kvalitet i analysarbetet på dricksvattenlaboratorierna.¹⁰

Tabell 13.2 Livsmedelsverkets resurser för dricksvattenrelaterade frågor 2010–2015 (tkr)¹¹

Verksamhet och anslag	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Livsmedelsverket, anslag 1:15, ap.1, utg.omr. 23	7 200	7 100	6 800	6 600	6 700	6 000
Krisberedskap, anslag 2:4, utg.omr. 6	16 160	21 070	14 700	21 900	24 400	28 600
Avgifter	1 900	1 700	1 900	1 900	1 700	2 200
Övriga bidrag ¹²	500	-	-	1 100	500	600
Totalt	25 800	29 900	23 400	31 500	33 300	37 400

Livsmedelsverkets arbete med att stödja, leda och samordna den offentliga kontrollen finansierades före 2007 genom kommunala tillsynsavgifter.¹³

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndighetens dricksvattenrelaterade arbete, bland annat med samordning och vägledning avseende vattenskyddsområden, finansieras via myndighetens anslag 1:17 ap. 1 Havs- och vattenmyndigheten, utgiftsområde 20. Det totala anslaget omfattade 2016 drygt 225 mnkr.¹⁴ Myndigheten avsätter därav årligen visst befattningsutrymme för arbetet, under 2015 motsvarande cirka 900 tkr. Speciella projektuppdrag som utförs av externa aktörer kan finansieras genom anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, utgiftsområde 20. Uppskattade resurser för dricksvattenrelaterade insatser de senaste tre åren redovisas i tabell 13.3.¹⁵

¹⁰ Livsmedelsverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-08-31.

¹¹ Livsmedelsverket (2016). Underlag till utredningen, 2016-03-02.

¹² Avser finansiering av uppdrag och projekt via FORMAS, Nordiska ministerrådet, SLU, EU m.fl.

¹³ Se närmare avsnitt 13.3.

¹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁵ HaV. Underlag till utredningen. 2015-08-20 och 2015-09-03.

Tabell 13.3 Havs- och vattenmyndighetens resurser för dricksvattenrelaterade frågor 2013–2015 (tkr)¹⁶

Verksamhet och anslag	2013	2014	2015
Vägledning, nationell samordning, mm avseende vattenskyddsområden, anslag 1:17, ap.1, utg.omr. 20	395	749	907
Projektmedel, anslag 1:12, utg.omr. 20	0	250	400
Totalt	395	999	1 307

Länsstyrelsen

Länsstyrelsens arbete med regionala vattenförsörjningsplaner, vattenskyddsområden och krisberedskap kan finansieras med anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m., utgiftsområde 1. Det totala anslaget för länsstyrelsernas verksamhet omfattade 2016 cirka 2,6 mdkr.¹⁷ Förvaltningsanslaget motsvarade cirka hälften av den totala finansieringen. Resterande del finansieras genom avgifter och bidrag, främst olika sakanslag.¹⁸ Länsstyrelsens arbete med inrättande av vattenskyddsområden finansieras med något undantag med anslag 5:1. Finansiering av regionala vattenförsörjningsplaner kan förutom med detta anslag ske med anslag 1:10 Klimatanpassning, utgiftsområde 20 och anslag 1:12 Havs- och vattenmyndighetens, utgiftsområde 20.¹⁹ För arbete med krisberedskap kan länsstyrelsen även ansöka om projektmedel från MSB, vilket redovisas i tabell 13.6. Det framgår att denna typ av projektfinansiering varit betydande i länsstyrelsens samlade finansiering av dricksvattenrelaterade uppgifter. Inom området klimatanpassning samordnar länsstyrelsen med stöd av medel från anslag 1:10 Klimatanpassning det regionala anpassningsarbetet där bland annat arbete med regionala handlingsplaner för klimatanpassning ingår.²⁰ Arbetet omfattar bland annat insatser för en trygg dricksvattenförsörjning. Kopplingar finns även till länsstyrelsens arbete inom vattenförvaltning och krisberedskap. Sammantaget avsätts betydande belopp för vattenförvaltningsarbetet, för 2015 inemot 234 mnkr

¹⁶ HaV (2015). Underlag till utredningen. 2015-08-20, 2015-09-03 och 2016-02-08.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

¹⁸ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 1, s. 83.

¹⁹ Länsstyrelsen i Örebro län (2015). Underlag till utredningen, 2015-09-18.

²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

från Havs- och vattenmyndighetens anslag 1:12, vilket fördelades till de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter samt till övriga länsstyrelser för beredningssekretariat kopplade till vattenförvaltningen.²¹ En mindre del av dessa resurser har nyttiggjorts arbetet som rör skyddade förekomster och därmed gagnat dricksvattenförsörjningen.

Tabell 13.4 Länsstyrelsens resurser för dricksvattenrelaterade frågor 2013–2015 (tkr)²²

Verksamhet och anslag	2013	2014	2015
Inrättande av vattenskyddsområden, anslag 5:1, utg.omr. 1 ²³	3 817	4 251	4 794
Tillsyn vattenskyddsområde, anslag 5:1, utg.omr. 1 ²⁴	266	401	417
Dispensprövning i vattenskyddsområde, anslag 5:1, utg.omr. 1 ²⁵	694	922	798
Krisberedskap, anslag 5:1, utg.omr. 1, 1:10, utg.omr. 206	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Krisberedskap, 2:4 utg.omr. 6 ²⁶	2 340	1 590	0
Klimatanpassning, anslag 1:10, utg.omr. 20	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Totalt	7 117	7 164	6 009

Övriga statliga myndigheter

Ytterligare ett antal centrala förvaltningsmyndigheter har verksamhetsuppgifter eller bedriver projektverksamhet som rör dricksvatten. Det gäller närmast Boverket, Folkhälsomyndigheten, Statens jordbruksverk, Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, SMHI, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Strålskyddsmyndigheten och Trafikverket. Myndigheter med särskilda myndighets-

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

²² Uppgifter om kostnad för kompetensutveckling, tillsynsvägledning m.m. avseende vattenskyddsområden har inte kunnat uppskattas. Angivelsen att uppgift saknas grundar sig på att länsstyrelsernas redovisningssystem inte medger särredovisning av nyttjade resurser för detta ändamål. Detsamma gäller länsstyrelsernas arbete med dricksvattenfrågor inom ramen för krisberedskap och klimatanpassning.

²³ Länsstyrelsen (2016). Länsstyrelsens ekonomiadministration, 2016-02-04.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Medlen för krisberedskap ingår även i redovisningen i tabell 13.6.

uppgifter och därmed i regel avsatta anslagsmedel i anslutning till dricksvatten redovisas närmare under avsnitt 11.3. Engångsvisa utrednings- och utvärderingsinsatser som rör dricksvattenfrågor har vidare genomförts av Riksrevisionen. Statligt finansierade forskningsmyndigheter, som t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, och Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, SP, har på olika sätt arbetat med dricksvattenanknutna frågor. I nedanstående tabell redovisas egna anslagsresurser för dricksvattenrelaterade frågor de senaste tre åren vid några av dessa myndigheter.

Tabell 13.5 Egna anslagsresurser för dricksvattenrelaterade frågor vid några centrala förvaltningsmyndigheter 2013–2015 (tkr)

Myndighet	2013	2014	2015
Boverket, anslag 1:5, ap. 1, utg.omr. 18 ²⁷	627	627	627
Folkhälsomyndigheten, anslag 2:1, ap. 1, utg.omr. 9, m.m. ²⁸	1 919	2 213	2 177
SGU, anslag 1:8, ap. 1, utg.omr. 24 ²⁹	3 000	3 000	3 000
MSB, anslag 2:7, ap. 1, utg.omr. 6 ³⁰	750	750	750
Totalt	6 602	6 896	6 860

I nedanstående tabell redovisas medel varmed MSB efter ansökan från andra myndigheter finansierar dricksvattenrelaterade frågor genom anslag 2:4 Krisberedskap, utgiftsområde 6. Urvalet är inte heltäckande. Anslaget omfattar inemot 1,1 mdkr för 2016 och ska användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå

²⁷ Boverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-08-31.

²⁸ Folkhälsomyndigheten (2015). Underlag till utredningen, 2015-09-02. Medel för 2013 avser myndigheterna Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet. Medlen avser främst mikrobiologiska analyser. Vissa bidrag från Svenskt Vatten Utveckling ingår.

²⁹ SGU (2015). Ungefärlig uppskattning. Underlag till utredningen, 2015-09-03 och 2015-09-10. SGU förfogar även över medel från SLV med cirka 700 tkr 2013 respektive cirka 100 tkr 2014.

³⁰ MSB (2015). Medlen avser arbete med skydd mot olyckor och krisberedskap som rör dricksvatten. Underlag till utredningen, 2015-09-28.

allvarliga händelser och kriser samt till åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande civil försvarsförmåga.³¹

Tabell 13.6 Dricksvattenrelaterade frågor finansierade vid olika myndigheter genom anslag 2:4 Krisberedskap, utgiftsområde 6 (tkr)

Myndighet	2012	2013	2014	2015
Livsmedelsverket ³²	14 685	21 916	24 436	28 600
Statens veterinärmedicinska anstalt ³³	1 326	1 383	6 388	4 137
Länsstyrelserna ³⁴	0	2 340	1 590	0
Lantmäteriet ³⁵	0	0	0	345
Folkhälsomyndigheten ³⁶	997	1 507	1 033	0
Strålsäkerhetsmyndigheten ³⁷	0	0	690	890
Totalt	17 008	27 146	34 137	33 972

Forskning och utveckling

Behovet av fortlöpande kunskapsförsörjning inom dricksvattenområdet är betydande. Klimatförändringar med sämre råvatten och ökande föroreningsproblem ökar trycket på det tekniska utvecklingsarbetet kring provtagning, detektion, barriärer och beredningsprocesser. Förutom de mer tekniska och naturvetenskapliga forsknings- och utvecklingsinsatser som kan appliceras på själva dricksvattenkedjan, från skyddet av vattentäkter till beredning och distribution av dricksvatten, finns en rad anknytande och för dricksvattnet viktiga kunskapsområden. Det kan gälla miljö- och hälsorelaterade frågeställningar, förvaltningsmässiga, samhällsvetenskapliga eller ekonomiska aspekter på olika typer av åtgärder. Mer grundvetenskapligt inriktad forskning kan också vara relevant, även om omsättning och tillämpning i praktiska åtgärder kan ligga långt fram i tiden. På den grundvetenskapliga sidan finns också förutsättningar att utnyttja resultat från internationell forskning.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2013–2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³² Livsmedelsverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-09-08 och 2016-03-02.

³³ MSB (2015). Underlag till utredningen, 2015-08-18.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Folkhälsomyndigheten (2015). Underlag till utredningen, 2015-09-02.

³⁷ MSB (2015). Underlag till utredningen, 2015-08-18.

Dricksvattenrelaterad forskning och utveckling saknar som en del andra sektorer en tydlig hemvist då det gäller beställare, finansierare och utförare. En del av förklaringen är att dricksvattenområdet är ett komplext område med många inblandade aktörer inom vitt skilda disciplinära områden. Det gör att det faktiska resursutrymmet för dricksvattenforskning kan vara svårt att uppskatta. Därtill kommer de utvecklingsåtgärder som kan finansieras på olika sätt.

Utredningen redovisar i nedanstående tabell översiktligt de resurser som avsatts av myndigheter, forskningsråd och dricksvattenbransch under de tre senaste åren för forskning som på olika sätt anknyter till dricksvattenförsörjning. Resurserna har under dessa år varit relativt omfattande, mellan 25 och drygt 70 mnkr årligen, den övervägande merparten från staten. Volym och inriktning beror i betydande grad på finansieringsmöjligheterna genom MSB och de olika programsatsningar som forskningsråden har utlyst vid olika tidpunkter. Dricksvattenbranschens bidrag till finansieringen baseras på avgifter och inte på statliga anslagsmedel.

Tabell 13.7 Forskningsmedel avsedda för dricksvattenrelaterad forskning 2013–2015 (tkr)³⁸

Finansiär	2013	2014	2015
Myndigheter			
MSB	16 471	28 871	28 072
Forskningsråd			
Formas	1 640	14 874	24 971
Forte	800	-	-
Mistra	*	-	-
Vetenskapsrådet	3 296	7 947	11 369
Vinnova	3 333	3 908	765
Dricksvattenbranschen (SVU)	4 600	5 173	5 543
Totalt	25 540	60 773	70 720

* Uppgift saknas för projektet *Urban Futures*.

³⁸ Livsmedelsverket (2016). Pekar, H. Sammanställning av forskningsmedel avsedda för dricksvattenrelaterad forskning, Dnr 977/2014. Underlag till utredningen, 2016-01-13.

De miljöforskningsmedel som hanteras av Naturvårdsverket och HaV berör i huvudsak inte dricksvattenanknutna ändamål. Det förekommer dock att riktade insatser av forskningskaraktär initieras. Ett sådant exempel under senare år är den åtgärdsinriktade och forskningsnära verksamhet som HaV låtit bedriva kring rening av läkemedelsrester i vatten.³⁹

Utbildning

En rad utbildningar har betydelse för kunskapsförsörjning och bemanning hos producenter, distributörer och lokala kontrollmyndigheter inom dricksvattenområdet. Mer grundläggande tekniska och andra utbildningar kan ha sådan bredd, att de lämpar sig väl för sektorns behov men inte primärt kan sägas avsedda för just dricksvattenförsörjningen. Även de för dricksvattnet mer anpassade utbildningarna, t.ex. som rörnätstekniker, kan trots sitt fokus utgöra lämplig grund också för andra och näraliggande områden. Det är således svårt att ange resursläge för de inom dricksvattensektorn typiska grundläggande utbildningarna på olika nivåer. Färdig- och vidareutbildning av olika slag ges ofta i anslutning till branschorganisationen Svenskt Vatten eller genom medverkan av berörda myndigheter och andra aktörer. Kursutbudet är omfattande och bestod 2015 av ett 30-tal olika kurser, varav flera genomfördes vid återkommande tillfällen. Inemot 1 700 personer deltog vid öppna kurser eller uppdragsutbildningar, vilket innebar en ökning jämfört med 2014. Kurserna förläggs medvetet med geografisk spridning, drygt 80 procent av medlemmarna deltog vid kurs- eller seminarie-tillfällen under 2015.⁴⁰ Svenskt Vattens kurser och andra utbildningar är i regel avgiftsfinansierade. Därtill kommer kortare kurser, seminarieaktiviteter, m.m. som arrangeras på skilda sätt.

Finansieringsbilden inom dricksvattenområdet är sammantaget varierande, där de statliga resurserna inte ensamma kan sägas vara dominerande annat än då det gäller de tyngre och mer generella basutbildningarna vid högskolan.

³⁹ HaV (2016). Underlag till utredningen, 2016-03-04.

⁴⁰ Svenskt Vatten (2016). Årsredovisning 2015.

Svenskt Vatten har med finansiering och på andra sätt stimulerat framväxten av utbildningsmässiga VA-kluster vid statliga och enskilda lärosäten i olika delar av landet. Vid Luleå tekniska universitet finns således fokus på dagvatten och ledningsnätsfrågor och vid Chalmers en inriktning på dricksvattenkedjan från råvatten till tappkran. Vid Lunds Tekniska Högskola finns verksamhet relaterat till vattenförsörjnings- och avloppsteknik i södra Sverige medan VA-klustret Mälardalen har samma fokus med utgångspunkt i närliggande region. På kommunal nivå bedrivs gymnasial utbildning. Gymnasieskolans vatten- och miljötekniska utbildning inom el- och energiprogrammet har en för dricksvattenförsörjningen relevant inriktning och kan vara en lämplig första etapp för viss typ av uppgifter. Gymnasial utbildning ses dock inte som en långsiktigt tillräcklig grund för bemanning inom dricksvattenområdet, utan behöver kompletteras.

I nedanstående översikt ges exempel på utbildningar som kan utgöra grund för dricksvattenrelaterade verksamhetsuppgifter, med den typ av finansiering som då normalt gäller.

Tabell 13.8 Dricksvattenrelaterad utbildning

Anordnare/utbildningsform	Exempel – utbildning och finansieringsmodell
Högskola	Civilingenjör 4,5 år, Högskoleingenjör 2 år, Miljö- och hälsoskyddsinspektör. Statlig finansiering, avgiftsfri för studenter
Yrkeshögskola (f.d. KY)	Vattenteknik, VA-projektör, Rörrätstekniker, 1–2 år. Statsbidrag söks i konkurrens mellan anordnare
Svenskt Vatten	Finansieringsstöd till va-kluster. Egna avgiftsfinansierade kurser, t.ex. dricksvattenteknik, rörrät, va-lagstiftning, va-ekonomi, kommunikation, förtroendevalda, VASS

Yrkeshögskolan omfattar numera även den tidigare kvalificerade yrkesutbildningen, s.k. KY-utbildningar, vilket 2009 överfördes i ett gemensamt system under Myndigheten för yrkesutbildning. Utbildningarna kan vara mellan 0,5–2 år och har inordnats i ett gemensamt ramverk för kvalifikationer och validering. Utbildningarna kan bedrivas i offentlig eller privat regi och kännetecknas av att vara behovsriktade, där bransch och arbetsliv deltar i processen. Beslut om statsbidrag till utbildningsanordnare prövas i konkurrens, möjligheter finns också att ta ut studieavgifter.

Arbetslivets efterfrågebehov bedöms på 3–5 års sikt, man strävar också efter att få många sökande till utbildningarna. Utbildningsanordnare kan vara såväl offentliga som privata. En mycket hög andel av dem som genomgått utbildningarna inom va-området bedöms få relevanta anställningar. Va-branschen har i den konkurrens som råder kring statsbidragen för utbildningarna också hävdat sig väl. Det är dock viktigt att planering och genomförande kan fullföljas på avsett sätt, eftersom statsbidrag normalt bara beviljas för två kursstarter per anordnare. Det stora behovet av rörnätstekniker resulterade t.ex. i att de enda två kurser som beviljades i landet för 2014–2015 kom att ställas in, vilket måste bedömas som olyckligt för branschen och mindre kostnadseffektivt för staten.⁴¹

13.2.2 Kommunal skattefinansiering

Finansiering inom den kommunala sektorn kan ske med skatte- eller avgiftsmedel. Det gäller även för kommunernas arbete med vattenskyddsområden, som kan finansieras med va-avgifter och skatter i den utsträckning som bedöms lämpligt. Den kommunala självstyrelsen innebär att det inte finns hinder mot att kommunerna också skattefinansierar delar av sin produktion och distribution av dricksvatten. En betydande grad av skattefinansiering kan dock komma i konflikt med intentionerna i ramdirektivet för vatten, där utgångspunkten är att den som använder eller förorenar vattnet ska betala för det.

Sverige och andra EU-länder uppmanades 2011 att täcka kostnader för alla vattentjänster, där råvattenuttag för dricksvattenproduktion ingår, i enlighet med ramdirektivet för vatten. Kommissionen påpekade att bidragen till kostnadstäckning för vattentjänster inte var uppdelade för olika användningsområden (hushåll, jordbruk och industri), vilket gjorde att det inte var möjligt att identifiera eventuella korssubventioner och uppmärksamma om användare och förorenare betalade i enlighet med ramdirektivet.⁴²

Merparten av kostnaderna för den allmänna dricksvattenförsörjningen täcks genom avgiftsmedel. Endast 14 procent av kom-

⁴¹ Information från Myndigheten för yrkeshögskolan, 2015-10-02.

⁴² OECD (2014). OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014. Svensk version (Miljödepartementet), s. 87.

munerna i Svenskt Vattens hållbarhetsundersökning anger att taxerintäkterna inte täcker kostnaderna. Svaren representerar dock inte samtliga landets kommuner, andelen kommuner som delvis skattefinansierar dricksvattenförsörjningen är därför svår att fastställa.⁴³

Miljöförvaltningarnas myndighetsutövning i dricksvattenrelaterade frågor finansieras med skattemedel, medan kontrollarbetet ska finansieras med avgifter. Kommunens arbete med förberedande krisberedskapsavgifter finansieras med skattemedel och i viss utsträckning genom statliga medel via en särskild överenskommelse mellan MSB och SKL, se närmare avsnitt 9.3.6.

13.2.3 Kommunala va-avgifter

Vatten- och avloppsverksamheten i Sverige är ett kommunalt självkostnadsreglerat avgiftsmonopol. Det innebär att verksamheten är en kommunal angelägenhet där möjlighet finns att ta ut avgifter från vakkollektivet motsvarande verksamhetens faktiska kostnadsnivå. I lagen om allmänna vattentjänster, den s.k. vattentjänstlagen, regleras att en fastighetsägare som huvudregel ska betala avgifter för en allmän va-anläggning.⁴⁴ En avgift ska avse vattentjänster som tillhandahålls fastigheten och med vattentjänster avses vattenförsörjning och avlopp.⁴⁵ Avgifternas storlek och hur de ska beräknas ska framgå av en taxa. Kommunen får meddela föreskrifter om taxan.⁴⁶ Enligt lagens bestämmelser finns möjlighet att fullt ut kostnadstäcka verksamheten genom sådana avgifter från brukarna. Förutsättningarna för avgiftssystem och taxesättning, främst med avseende på investeringsmässiga aspekter, behandlas närmare i kapitel 10.

Nödvändiga kostnader

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.⁴⁷ I förarbetena till vattentjänstlagen anges att självkostnads-

⁴³ Svenskt Vatten (2015). Kommentarer till 2015 års taxestatistik.

⁴⁴ 24 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

⁴⁵ *Ibid.*, 2 och 25 §§.

⁴⁶ *Ibid.*, 34 §.

⁴⁷ *Ibid.*, 30 § första stycket.

principen fortfarande är motiverad som skydd mot missbruk av huvudmannens monopolställning. Avgiftsuttaget får inte bestämmas till högre belopp än vad som behövs för att täcka ordnandet och driften av va-anläggningen. Den närmare innebörden av detta bör, enligt förarbetena, som tidigare avgöras i rättstillämpningen.⁴⁸ I rättspraxis, från den tidigare Statens va-nämnd och domstolar, har i flera sammanhang understrukits att vattentjänstlagen inte talar om självkostnad utan om nödvändiga kostnader och framhållits att detta innebär en precisering och en skärpning. Förutom att kostnaderna ska vara direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars ha ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, ska de enligt Va-nämnden i princip också vara nödvändiga i den meningen att de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål.⁴⁹

Exempel på nödvändiga kostnader

I förarbetena till den tidigare va-lagen⁵⁰ gavs en del exempel på kostnader som kunde utgöra nödvändiga kostnader i lagens mening. Departementschefen uttalade att kommunen ska ha rätt att betinga sig ersättning av va-verket för tjänster och förmåner av olika slag. Debitering bör ske med fixerade belopp som motsvarar skälig ersättning för en av kommunen lämnad prestation eller nytthet.⁵¹

I förarbetena till den nuvarande vattentjänstlagen konstaterades att skälig ersättning för lämnade tjänster och förmåner, internhyror eller andra utgifter för intern service och olika slags administrationskostnader utgör nödvändiga kostnader.⁵²

I förarbetena till lagen anges vidare att det inte finns något uttryckligt förbud mot att ta ut avgift för utvecklingskostnader. Med det avses merkostnader för att förbereda en va-anläggning för att i

⁴⁸ Prop. 2005/06:78, s. 85 och 90–91. Se även SOU 2004:64, s. 316.

⁴⁹ Prop. 2005/06:78, s. 86.

⁵⁰ Lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar.

⁵¹ Prop. 1970:118, s. 104.

⁵² Prop. 2005/06:78, s. 86–88.

framtiden kunna tillgodose ytterligare bebyggelseområden med vattentjänster, vilket också inkluderar kostnader för kartläggning av vattenresurser. Utvecklingskostnader som avsevärt påverkar avgifternas storlek betraktas dock inte som nödvändiga i avgiftsunderlaget förrän utvecklingen har aktualiserats. I praktiken har det, enligt förarbetena, visat sig svårt att skilja ut sådana utvecklingskostnader från vad en från tekniska och företagsekonomiska synpunkter sund framförhållning kan motivera i fråga om en anläggnings dimensionering och kapacitet. Hittills har Va-nämnden inte i något fall underkänt ett avgiftsuttag på den grunden att utvecklingskostnader felaktigt ingått i avgiftsunderlaget.⁵³

En annan typ av nödvändiga utvecklingskostnader är enligt förarbetena kostnader för personalens kompetensutveckling samt utveckling av teknik, metoder, rutiner, administration och organisation i syfte att säkerställa va-anläggningens goda bestånd, öka effektiviteten i verksamheten och höja vattentjänsternas kvalitet. Även bidrag som va-huvudmännen lämnar till organiserad vaforskning som stöds av branschorganisationen Svenskt Vatten kan omfattas.⁵⁴

Särskilt om miljökostnader

Kostnadstäckning för vattentjänster behandlas även inom ramdirektivet för vatten. I artikel 9.1 anges att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster, inberäknat miljö- och resurskostnader, och i enlighet framför allt med principen att förorenaren betalar. Miljökostnader utgörs av kostnader för den skada som vattenförbrukningen vållar miljö, ekosystem och dem som använder miljön (t.ex. skada i form av minskad ekologisk kvalitet hos vattenekosystem, saltinträngning och försämring av produktiv mark). Resurskostnader utgörs av kostnaderna för uteblivna möjligheter för andra användare på grund av att vattenresurserna förbrukas snabbare än den naturliga återfyllnadstakten (t.ex. i samband med överuttag av grund-

⁵³ Ibid., samt Statens va-nämnd, underlag till utredningen, 2015-09-14.

⁵⁴ Ibid.

vatten).⁵⁵ I artikel 9.3 i ramdirektivet anges att artikeln inte hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål.⁵⁶

I förarbetena till vattentjänstlagen betonas att det i lagen ges ett något större utrymme för att finansiera interna miljövårdskostnader med avgifter än tidigare. I lagen framgår det uttryckligen att ordnandet och driften av en allmän va-anläggning ska uppfylla de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.⁵⁷ Detta understryker enligt förarbetena huvudmannens förpliktelser i dessa hänseenden. Huvudmannen ska utöver sådana specifika krav som följer av föreskrifter och bindande tillståndsvillkor tillgodose krav som gäller enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Krav av det senare slaget har dock inte alltid den konkretion som skulle kunna vara önskvärdt för den praktiska tillämpningen. Kostnader för sådana miljövårdande åtgärder i vid bemärkelse som företas inom verksamheten bör enligt förarbetena betraktas som avgiftsgrundande om åtgärderna kan anses nödvändiga för en från miljösynpunkt god och ansvarsfull förvaltning av den allmänna va-anläggningen. Den största ökningen av miljörelaterade nödvändiga kostnader följer av kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning när en sådan anläggning, utöver hälsöhänsynen, behövs med hänsyn till skyddet för miljön.⁵⁸

När det gäller kostnader för s.k. externa miljövårdsåtgärder, t.ex. åtgärder bortom reningsverkets utlopp, innebär lagen däremot inga förändringar enligt förarbetena. Sådana åtgärder måste således ha ett starkt samband med den egna avloppshanteringen för att kunna ingå i avgiftsunderlaget. I förarbeten anges dock att läget kan komma att förändras i samband med genomförandet av ramdirektivet för vatten. Bindande åtgärdsprogram för att nå miljömålen kommer enligt dessa förarbeten säkerligen att öka pressen på

⁵⁵ Europeiska kommissionen (2000). Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén. En prispolitik som främjar en hållbar användning av vattenresurserna. KOM(2000) 477 slutlig, s. 8.

⁵⁶ Svensk rätts förenlighet med artikel 9 i ramdirektivet har utretts av Vattenprisutredningen och Statens va-nämnd, se SOU 2010:17 och Va-nämndens utredning, 2002-06-24, Va-adm 37/01. Bedömningen i utredningarna var att de svenska avgiftsbestämmelserna i allt väsentligt är förenliga med ramdirektivet.

⁵⁷ 10 §.

⁵⁸ Prop. 2005/06:78, s. 92–93.

huvudmännen att minska miljöstörningar från va-verksamheten. För att insatserna ska anses kostnadsmässigt nödvändiga kommer det fortfarande att krävas att sambandet mellan störningen och verksamheten inte är för svagt. EU-rätten förutsätter ett system med avgiftsuttag för kostnadstäckning av i princip all påverkan och användning av vattenresurserna. Inom ett sådant system kommer huvudmannen för en allmän va-anläggning att som verksamhetsutövare få svara för den vattenanvändning som via anläggningen sker inom anläggningens verksamhetsområde och för den påverkan på vattenmiljön som anläggningen orsakar. De miljöavgifter, andra avgifter och eventuella miljöskatter som därigenom kan komma att påföras va-huvudmannen, kommer enligt dessa förarbeten att utgöra nödvändiga kostnader för den allmänna va-verksamheten.⁵⁹

Vattenprisutredningen behandlar i sitt betänkande *Prissatt vatten?* frågan om artikel 9 i ramdirektivet kan förstås så att också de miljökostnader som andra förorenare orsakar va-verken ska täckas av den som förorenar. Som exempel nämns att va-verkens råvattentäkter förorenas av utsläpp från t.ex. industrier, jordbruk och vägtrafik. Vid prövning enligt miljöbalken av tillståndspliktiga verksamheter kan villkor ställas om åtgärder som begränsar påverkan. Sådana föroreningar kan också begränsas genom inrättande av vattenskyddsområden. Eftersom tillstånd och villkor ändå kan medge utsläpp hindrar detta inte att vattentäkter kan utsättas för utsläpp från sådan verksamhet, så att vattnet måste renas. Enligt Vattenprisutredningens uppfattning kan detta dock inte betraktas som en vattentjänst, vars kostnad ska debiteras förorenaren enligt artikel 9.⁶⁰

Vad beträffar principen att förorenaren betalar anges i artikel 9 i ramdirektivet att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster i enlighet framför allt med principen att förorenaren betalar. Artikeln hindrar dock inte finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål. Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar behandlade frågan om ersättning vid inrättande av vattenskyddsområden. Det hävdades då att det är tydligt att principen om förorenarens betalningsansvar många gånger inte alls är tillämplig

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ SOU 2010:17, s. 76–77.

då åtgärder vidtas med stöd av vattenskyddsföreskrifter. Dessa är att betrakta som förebyggande åtgärder för att säkerställa en hög skyddsnivå, snarare än åtgärder för att begränsa en uttrycklig och befintlig risk.⁶¹

Känslighet för kostnadsökningar

Förutsättningarna för va-taxan har närmare beskrivits i kapitel 10, särskilt då det gäller investeringar. Där diskuterades även skillnaderna i taxenivåer mellan olika kommuner. Det har i vissa sammanhang väckt frågan om en mer solidarisk taxepolitik. Utredningen konstaterar att en rad andra och ofta mer påtagliga kostnader varierar mellan kommuner, t.ex. fastighetspriser. Va-frågorna har också utmönstrats ur det kommunala utjämningssystemet sedan ett tiotal år med hänvisning till att taxesättningen erfarenhetsmässigt kunnat hantera de behov som uppstått lokalt. De skattemässiga bidrag till va-verksamheten som förekommer tycks sjunka över tid. Så konstateras t.ex. att en tredjedel av landets kommuner tillsköt vissa skattemedel 2002, medan det numera rör sig om en betydligt mindre andel. Va-taxan utgör, särskilt i ett europeiskt och internationellt perspektiv, därtill en förhållandevis begränsad kostnad för hushåll och andra nyttjare (se avsnitt 13.4). Det kan trots detta vara av intresse att närmare diskutera den känslighet som kan finnas för höjningar av taxan.

Klimat- och sårbarhetsutredningen redovisade i sitt slutbetänkande 2007 som en rimlig bedömning att kostnaderna i Sverige till följd av klimatförändringarna ökar vattenpriset med cirka 2 kronor per m³. Det bedömdes motsvara en ökad årskostnad på cirka 2 mdkr.⁶² Dricksvattenutredningen konstaterar då det gäller nivån på va-taxan, som numera genererar cirka 21 mdkr årligen, att en sådan ökning måste betraktas som otillräcklig. De årliga höjningar av va-taxan som redan skett i landet har under den period som gått sedan Klimat- och sårbarhetsutredningen årligen i medeltal utgjort drygt 3 procent. Mycket tyder enligt branschorganisationen Svenskt

⁶¹ SOU 2013:59, s. 127.

⁶² SOU 2007:60, s. 284.

Vatten också på att va-taxorna kommer att behöva öka mer i framtiden än vad de gjort de senaste åren.⁶³

Konsumenternas priskänslighet för dricksvattnet måste sättas i relation till utvecklingen av hushållens samlade kostnader. Det kan då konstateras att kostnaderna för el och avfallshantering stigit i betydligt snabbare takt än vad som gäller för va-tjänster och fjärrvärme. Samtliga dessa kostnader har dock stigit mer än konsumentprisindex, KPI, sedan slutet av 1990-talet. Kostnaderna för dricksvatten utgör också en mindre andel av hushållens disponibla inkomster än i många andra europeiska länder (se kap. 3).

En motverkande faktor då det gäller hushållens kostnadsökningar för dricksvatten är den effektivisering och minskning som skett av hushållens dricksvattenkonsumtion över tid. Den odebiterade mängden vatten utgör sedan länge drygt en femtedel av den totala dricksvattenproduktionen. En stor del av detta beror på otäta ledningsnät, men även kommunernas egen förbrukning, t.ex. vid spolning av näten, samt rena mätarfel ingår. Det tycks i det avseendet inte finnas en kostnadspress som bidrar till att reducera den odebiterade delen av dricksvattnet. I Danmark, där läckage över en viss nivå beskattas, har en effektivisering i detta avseende kunnat ses.

Vid diskussioner kring taxenivåer inom och mellan kommuner är det inte självklart vari eventuella motstånd mot höjningar främst ligger. För konsumenter kan det finnas förståelse för nödvändiga justeringar av taxan om det ger trygghet i vattenförsörjningen. Ur den lokala politikens perspektiv kan jämförelser med investeringsnivåer inom andra förvaltningsområden och bedömningar av den samlade skatte- och taxebördan få betydelse och fungera dämpande, liksom jämförelser med taxor i andra kommuner.

⁶³ Svenskt Vatten (2015), Kommentarer till 2015 års taxestatistik, samt Nils Holgersson-rapporter för utveckling av va-taxan under perioden 2006–2015. I rapporterna särredovisas inte kostnaderna för vatten respektive avlopp. Dricksvattnet bedöms dock svara för något mindre än hälften av den samlade va-kostnaden.

13.2.4 Övriga avgifter

Avgifter för offentlig kontroll

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar ska täckas av avgifter. Kontrollmyndighet för anläggningar för dricksvattenförsörjning är normalt den kommunala nämnd som utövar kontroll inom miljö- och hälsoskyddsområdet.⁶⁴ Kontrollmyndighetens kostnader för den planerade kontrollen ska täckas av en årlig avgift. Den avgift som tas ut ska täcka samtliga kostnader för kontrollen. Den ansvariga nämnden för respektive kontrollmyndighet fastställer avgiften efter beslut i kommunfullmäktige om taxa.⁶⁵ Livsmedelsverket kan även bedriva offentlig kontroll över vissa anläggningar⁶⁶ och ta då ut avgifter enligt särskilda föreskrifter.⁶⁷

Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

På miljöbalkens område finns det möjlighet att ta ut avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn.⁶⁸ I förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken⁶⁹ finns bestämmelser om avgifter för statliga förvaltningsmyndigheters kostnader. Beträffande avgifter för vattenskyddsområden finns i dagsläget endast en bestämmelse om avgift då det gäller handläggning av dispenser inom vattenskyddsområde.⁷⁰ Det finns ingen bestämmelse om avgift för tillsyn över vattenskyddsområde, men Havs- och vattenmyndigheten har ett bemyndigande att föreskriva om avgifter för sådan tillsyn.⁷¹

⁶⁴ 25 § och 23 § 7 livsmedelsförordningen.

⁶⁵ Förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁶⁶ Överflyttning av offentlig kontroll från kommunen till Livsmedelsverket kan ske i vissa fall med stöd av 15 § livsmedelslagen. Det kan gälla kommersiella anläggningar som producerar eller tillhandahåller dricksvatten till livsmedelsproducerande företag. Som exempel kan nämnas animalieanläggningar med egen dricksvattenförsörjning som endast försörjer anläggningen.

⁶⁷ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.

⁶⁸ 27 kap. 1 § miljöbalken.

⁶⁹ 1998:940.

⁷⁰ 7 kap. 1 § 9.

⁷¹ 7 kap. 14 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Kommunerna har möjlighet att ta ut avgifter för sin prövning och tillsyn. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om detta.⁷²

13.3 Finansieringsmodeller

Den allmänna dricksvattenförsörjningen vilar som framgått ovan främst på lokal avgiftsfinansiering, men även andra finansieringskällor kan ha avgörande betydelse då det gäller att säkra råvattenförekomster samt för lokal, regional och central förvaltning, samordning och styrning. Möjligheterna att förstärka befintliga eller utveckla alternativa finansieringsformer för att möta framtidens krav och en ökad ambitionsnivå får avgörande betydelse för genomförandet av utredningens förslag. Utredningen redovisar i detta avsnitt på mer principiell nivå och för olika aktörer hur en förändrad framtida kostnadsbild kan mötas.

De befintliga och möjliga komponenter som behöver diskuteras för en framtida finansieringsmodell redovisas. En kategorisering görs med avseende på (1) dagens statliga och kommunala anslagsramar och avgifter, (2) nyttjande av alternativa anslagsmedel avsedda för vattenförvaltning och klimatanpassning, respektive (3) en eventuell ny och tillkommande skatte- eller avgiftsfinansiering för att täcka vissa vidgade åtaganden.

En viktig utgångspunkt för diskussionen är i detta sammanhang den s.k. finansieringsprincipen, som innebär att kommunerna inte bör åläggas nya uppgifter utan att samtidigt få möjlighet att finansiera sådana uppgifter med annat än höjda skatter. Principen är inte lagfäst, men har godkänts och tillämpats av riksdagen sedan 1993. Principen avser statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen blir tillämplig då det gäller nya uppgifter, ändrade ambitionsnivåer för uppgifter, samt frivilliga uppgifter som blir obligatoriska för kommunerna. Uppgiftslättnader bör på motsvarande sätt innebära minskade statliga bidrag.⁷³

En tidigare genomförd anpassning av statsbidraget till kommunerna kan här nämnas. Livsmedelsverket erhöll tidigare viss del av

⁷² 27 kap. 1 § miljöbalken.

⁷³ Regeringskansliet samt SKL (2007). Den kommunala finansieringsprincipen, 2007-04-16.

kommunernas livsmedelskontrollavgifter, vilket upphörde 2007 och kompensades genom justering av statsbidraget till kommunerna.⁷⁴ Den del av den kommunala kostnadsutjämningen som avsåg vatten och avlopp avskaffades 2005 utan kompensatoriska åtgärder. En utjämning skedde tidigare mellan kommuner med avseende på bebyggelsestruktur, ledningslängd och geotekniska förutsättningar. Ett 130-tal kommuner erhöll medel från närmare 160 kommuner med fördelaktigare situation. Sammantaget omfördelades under en tioårsperiod inemot 0,5 mdkr årligen i 2012 års priser. Motivet för att avskaffa modellen var främst att va-kostnaderna till över 90 procent finansierades med avgifter.⁷⁵

13.3.1 Inom befintliga anslagsramar och avgifter

Vissa kostnader kan även fortsättningsvis bedömas ligga inom ramen för det befintliga verksamhets- och kostnadsansvar som olika aktörer har. Kostnaderna kan också, mot bakgrund av hit-tillsvarande nivåer och utveckling, hanteras fortvarigt.

Va-avgiften kan finansiera s.k. nödvändiga kostnader för att säkra dricksvattentäkter, beredning och distribution av dricksvatten. Det innebär att lokala kostnadsökningar till följd av nödvändiga förändringar för att möta bland annat klimatförändringar och föroreningsrisker i princip kan och bör hanteras utifrån nuvarande regelverk. Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun är f.n. föremål för överväganden i Klimatanpassningsutredningen, vilket framöver kan påverka frågan. Dricksvattenutredningen tar i andra sammanhang upp de politiska och kompetensmässiga behov som kan behöva tillgodoses, t.ex. beträffande en verksamhetsinriktad och väl avvägd ekonomistyrning. Det kan dock finnas oklarheter kring karaktären på vad som ska anses vara nödvändiga

⁷⁴ Kommunerna var under denna period skyldiga att föra över medel motsvarande 15 procent av den årliga tillsynsavgiften till Livsmedelsverket enligt 11 § förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. I samband med att livsmedelslagstiftningen anpassades till nya EU-bestämmelser ändrades finansieringen, så att i stället anslagsmedel nyttjades. Det skedde genom att den årskostnad om cirka 17 mnkr som överfördes från kommunerna till staten reglerades genom en minskning av statsbidragen till kommunerna med motsvarande belopp. Överföring gjordes således från utgiftsområde 25 anslaget 48:1 Kommunalekonomisk utjämning till utgiftsområde 23 anslaget 43:10 Livsmedelsverket. Se prop. 2005/06:128, s. 184–185 samt prop. 2006/07:1.

⁷⁵ Statskontoret (2013). Den kommunala utjämningen sedan mitten av 1990-talet. Rapport 2013:19, s. 80, 84, 186.

kostnader. Demografiska och andra förutsättningar kan också ändras och innebära svårigheter att hantera tyngre underhåll och investeringar.

Utöver va-avgifter finns även andra avgifter som avser kommunala och statliga insatser. Främst gäller det avgifter för offentlig kontroll under livsmedelslagstiftningen. Möjlighet finns vidare att ta ut avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för vissa angivna ärendetyper.

De statliga resurser som avsätts för dricksvattenfrågor är inte obetydliga, men saknar i betydande grad den kontinuitet, styrning och uppföljning som ett långsiktigt och systematiskt arbete förutsätter. Länsstyrelsernas situation innebär att olika typer av anslag och mer tillfällig finansiering möts i vattenfrågorna, Livsmedelsverket och andra förvaltningsmyndigheter nyttjar i betydande grad mer tillfälliga projektmedel ur krisberedskapsanslaget och från andra finansörer. Förutom de osäkerheter det innebär på längre sikt, innebär det att MSB och andra beviljande organ till viss del prioriterar och styr dricksvattenrelaterade insatser som utförs av myndigheterna. För vissa verksamheter, som inrättandet av vattenskyddsområden, råder brist på resurser inom såväl kommuner som på statlig nivå. Förhållandet blir särskilt uttalat vid ett genomförande av utredningens förslag, som avses öka takten i detta arbete (se kapitel 6).

I vissa fall överensstämmer befintliga uppgifter mindre väl med de resurser som hittills avsatts. I de fall instruktionsenliga eller på annat sätt uttalade myndighetsuppgifter angetts av regeringen, förutsätts att anvisade medel kan och ska täcka dessa. Regeringen anger inte nödvändigtvis särskilda anslagsposter eller öronmärker medel för alla myndighetsuppgifter. Det kan i stället ses som en normal och intern myndighetsuppgift att göra en lämplig avvägning av disponerade resurser för olika ändamål. Utökad ambitionsnivå och förändrade förhållanden, t.ex. klimatförändringarna, kan påverka en sådan avvägning. Det tas inom staten normalt upp i den löpande myndighetsdialogen med regeringen. På kommunal nivå sker motsvarande diskussion i den interna budgetprocessen.

13.3.2 Utvidgad finansiering

Tillkommande eller utvidgade uppgifter för centrala statliga förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner för handläggningsresurser och myndighetsutövning inom dricksvattenområdet kan förutsätta vidgad finansiering inom befintliga anslag och i vissa avseenden även mer långsiktig sådan. Vissa verksamheter har hittills finansierats med otillräckliga eller tillfälliga medel eller inte alls utförts. Anknytande anslagsmedel inom vattenförvaltningen, med inriktning på att tillgodose ramdirektivets krav på att säkerställa erforderligt skydd för vattenförekomster för uttag av dricksvatten⁷⁶, anknyter väl till dricksvattenområdets behov av åtgärder.

Utredningen har i anslutning till diskussionen om den bristande övervakningen av skyddade förekomster enligt ramdirektivet också aktualiserat behovet av en mer samlad syn på myndigheternas informationshantering som stöd för dricksvattenförsörjningen. Det är också naturligt att resurserna inom den samlade statliga vattenförvaltningen diskuteras utifrån det behov av utökat områdesskydd som utredningen föreslår att länsstyrelsen ska fastställa. Ett sådant synsätt kan ligga till grund för en mer övergripande prioritering av hur vattenförvaltningens resurser bäst ska användas och kan då också medverka till att Sveriges åtaganden under ramdirektivet fullföljs på erforderligt sätt.

Regeringen har angett att ökade statliga satsningar behövs då det gäller samhällets klimatanpassning, närmast för perioden 2016–2019.⁷⁷ Bland annat har förebyggande arbete för att hantera ökade översvämningrisker nämnts. Ökade insatser för att skydda strategiskt viktiga dricksvattenförekomster ligger också väl i linje med ett sådant arbete. En särskild klimatanpassningsutredning har tillsatts för att mer principiellt se över om ansvaret för att genomföra och finansiera åtgärder för anpassning till ett förändrat klimat behöver förtydligas. Utredningen förutsätts särskilt samverka med bland annat Dricksvattenutredningen.⁷⁸

Också i Dricksvattenutredningens direktiv lyfts climateffekternas betydelse fram, eftersom de är avgörande då det gäller förutsättningarna för en trygg dricksvattenförsörjning. Medeltempe-

⁷⁶ Artikel 7.

⁷⁷ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 20.

⁷⁸ Dir. 2015:115.

raturhöjning, ökande extrema väderhändelser, ökade nederbörds- mängder, förändrade mönster för avrinning, avdunstning och grundvattenbildning skapar nya förutsättningar och risker. Riskerna kan till viss del hanteras genom utformning av lämpliga skyddsområden. Klimatfrågans betydelse behandlades i kapitel 5 och i det tidigare delbetänkandet, SOU 2015:51.

Utredningen kan inte motivera förslag om förstärkta statliga anslag genom besparingar på andra (lägre prioriterade) verksamhetsområden som inte ingått i utredningsuppdraget. Utredningens förslag om förstärkta anslag utan motsvarande omfördelning kan i stället vila på kompletterande intäkter i form av skatter eller avgifter, eller de långsiktigt samhällsekonomiska vinster som bevarandet av hållbara och trygga vattenresurser kan innebära. En ökad kapacitet på den statliga, främst regionala sidan, kan medverka till att öka tempot i arbetet med att säkra landets dricksvattenförekomster och skapa långsiktigt hållbara försörjningssystem. De samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag berörs närmare i kapitlet om konsekvenser.

13.3.3 Tillkommande skatte- eller avgiftsfinansiering

Större infrastruktursatsningar kan vara svåra att åstadkomma ekonomiskt inom ramen för en kommunal va-verksamhet, vilket även kan gälla mellankommunala samverkansprojekt. Nyttoeffekterna kan bedömas som stora, men svåra att kvantifiera. Därtill kommer den kommunala investeringskultur som kan finnas inom angränsande förvaltningsområden med normalt sett lägre investeringsbehov. Vissa typer av insatser har därtill en sådan karaktär att en enskild kommun endast med svårighet kan fullgöra uppgiften på egen hand och med egna resurser. Det kan t.ex. gälla kapacitet för särskild expertis, övningar, färdigutbildning och krisberedskap inom dricksvattenområdet.

I en del andra länder kan behov av medel för särskilda insatser även täckas genom statliga skatter eller avgifter på dricksvattnet. Skattemedel tillförs således bland annat i övriga nordiska länder, Nederländerna, Estland och Frankrike. En skatt eller avgift skulle, om den införs i Sverige, kostnadsmässigt bäras av va-kollektiven och ändamålmässigt avse nödvändiga kostnader för att långsiktigt

upprätthålla en trygg dricksvattenförsörjning i landet. Uttaget skulle närmast motiveras utifrån behoven av stöd och insatser för att värna skyddade vattenförekomster och ge stöd till kollektiven då det gäller ändamål som det enskilda kollektivet inte naturligt kan bära. Det kan gälla infrastruktursatsningar av kommunövergripande slag för att säkra dricksvattenförsörjning, skyddsåtgärder, klimatanpassning och krisberedskapsåtgärder. Ett tydligare statligt åtagande för att hantera skydd och krisberedskap med övningar och centrala utbildningsinsatser, expertstöd och centrala depåer för nödvattenförsörjning utgör exempel på åtgärder som mer varaktigt skulle kunna finansieras genom ett sådant stöd. Ökade satsningar på offentlig myndighetsutövning i form av vägledning, handläggning och beslut om vattenskyddsområden samt insatser för att främja forskning, utveckling och utbildning utgör ytterligare exempel på åtaganden som förutsätter ytterligare finansiering och som till sin karaktär utgör nödvändiga förutsättningar för att långsiktigt kunna skapa förutsättningar för en trygg dricksvattenförsörjning.

Ett räkneexempel ger vid handen att ett relativt begränsat statligt skatte- eller avgiftsuttag om 50 öre per producerad och debiterade m³ dricksvatten skulle generera cirka 300 mnkr årligen. Det kan sättas i relation till den genomsnittliga kommunala brukningsavgiften för vatten- och avlopp på cirka 30–40 kronor per m³ för de cirka 600 miljoner m³ som årligen debiteras.⁷⁹ De samlade årliga förbrukningsavgifterna för vatten- och avlopp uppskattas till cirka 21 mdkr årligen.⁸⁰ Ett påslag om 50 öre per m³ skulle innebära en ökad kostnad för va-kollektiven som motsvarar högst hälften av den årliga höjning som normalt kännetecknar brukningsavgifterna, samtidigt som det skulle ge strukturella förutsättningar och möjliggöra avgörande insatser för en långsiktigt tryggad dricksvattenförsörjning i olika delar av landet. Den tekniska konstruktionen av hur

⁷⁹ Den debiterbara mängden dricksvatten inom de egna kommunerna i landet utgjorde under perioden 2010–2014 cirka 576–608 miljoner m³ per år. Icke debiterbara vattenförluster uppskattades under perioden till mellan 20–25 procent. Medelkostnad för den reella brukningsavgiften för vatten och avlopp varierar med avseende på kommun och bostadstyp och utgör 3–4 öre per liter förbrukat vatten. Svenskt Vatten, Kommentarer till 2015 års taxestatistik, Meddelande M141, juni 2015, samt kompletterande underlag från Svenskt Vatten, 2015-08-25.

⁸⁰ EKAN-gruppen (T. Folkesseon) för Nils Holgersson Gruppen (2015). Underlag till utredningen, 2015–09–04. Underlag från Svenskt Vatten (2015-08-31). Taxeundersökningen 2016 kommer att kompletteras avs. brukningsavgifterna för dricksvattenproduktionens totala omfattning.

dessa medel sedan förvaltas och frigörs skulle behöva utvecklas efter de speciella förutsättningar som råder, t.ex. i någon form av fondlösning.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift

Begreppens innebörd

I regeringsformen finns inte någon definition av begreppen skatt eller avgift och gränsdragningen är flytande. I förarbetena framhålls att med avgift i regeringsformens mening avses i allmänhet en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte skatt. Ett sådant fall är när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler.⁸¹ Begreppet avgift har ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det har varit fråga om avgifter som tagits ut schablonmässigt av viss bransch eller kollektiv för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn över en viss näringsverksamhet eller i näringsreglerande syfte.⁸²

Möjligheter att beskatta va-kollektiv

Tillhandahållande av allmänna vattentjänster är en kommunal skyldighet. Kommunerna har rätt att ta ut skatt för sina angelägenheter.⁸³ Staten kan dock inte bestämma annat än grunderna för den kommunala beskattningen.⁸⁴ När det gäller möjligheten att ta ut en eventuell statlig skatt för dricksvattenförsörjning, behöver först klarläggas om staten har möjlighet att på sådant sätt belasta det kommunala avgiftskollektivet med en skatt. Avgörande för en sådan bedömning är bland annat vad som beskattas. Antingen kan va-

⁸¹ Prop. 1973:90 s. 213 och 219.

⁸² Se prop. 2007/08:166 s. 36 och där gjorda hänvisningar.

⁸³ 14 kap. 4 § regeringsformen.

⁸⁴ *Ibid.*, 8 kap. 2 § 3.

kollektiven beskattas direkt av staten eller så beskattas själva produkten, dvs. produktion av dricksvatten. I båda fallen kan skatten dock komma att innebära kostnader enbart för va-kollektiven.

Kommuners möjlighet att bidra till kostnader i andra kommuner

En statlig skatt eller avgift som kan användas till t.ex. förebyggande arbete, investeringar och krisberedskap i hela landet har vissa likheter med systemet för skatteutjämning mellan kommuner. Det finns enligt regeringsformen möjlighet för staten att i lag ålägga kommunerna att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar.⁸⁵ Bestämmelsen bör enligt förarbetena möjliggöra olika former av utjämningsystem.⁸⁶

Dagens kommunala utjämningsystem syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningsystemet består av fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. I kostnadsutjämningsen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader. Kostnadsutjämningsen är statsfinansiellt neutral, det vill säga all omfördelning sker mellan kommuner respektive mellan landsting.⁸⁷

Vatten och avlopp ingick tidigare i kostnadsutjämningsen, men togs bort år 2005. Anledningen till det var enligt förarbetena att de kommuner som hade den högsta ersättningen i kostnadsutjämningsen finansierade denna verksamhet helt med avgifter och dessa avgifter översteg inte genomsnittet i riket. Till detta lades att kommuner, som under en tioårsperiod minskat sin folkmängd med mer än två procent, fick en särskild kompensation för att täcka de merkostnader detta kunde medföra. I underlaget för denna kompensation ingick bland annat den merkostnad som kan uppkomma i

⁸⁵ 14 kap. 5 § regeringsformen.

⁸⁶ Prop. 2009/10:80, s. 213.

⁸⁷ Statskontoret (2014), Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014, 2014:2, s. 9–10, SOU 2011:39, s. 29–30 och lagen (2004:773) om kommunal-ekonomisk utjämning.

berörda kommuners va-verksamhet till följd av att fasta kostnader ska betalas av färre personer än anläggningarna är dimensionerade för. Flertalet kommuner som fick ersättning för vatten och avlopp i kostnadsutjämnningen fick samtidigt denna kompensation för befolkningsminskning. Det fanns således en indikation på att berörda kommuner överkompenserades, vilket var ytterligare ett skäl för att verksamheten vatten och avlopp skulle utgå ur utjämningsystemet. Mot bakgrund detta ansåg regeringen att verksamheten vatten och avlopp skulle utgå ur utjämningsystemet. Utvecklingen av kommunernas va-kostnader borde emellertid, enligt regeringen, bli föremål för fortsatt uppföljning.⁸⁸

Förenlighet med ramdirektivet för vatten

Artikel 9 i ramdirektivet för vatten anger att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster och principen att förorenaren betalar (se avsnitt 13.2.3). Med vattentjänster avses alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten.⁸⁹ Vattenförsörjning i vattentjänstlagens mening faller således in under begreppet vattentjänster.

Medlemsstaterna ska se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk, adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster. Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i regioner som påverkas.⁹⁰ Därmed öppnas vissa möjligheter att ta andra hänsyn vid taxesättningen än strikt till den kostnad som belastar varje förbrukare. Bestämmelsen kan enligt Vattenprisutredningen åberopas som stöd för skattefinansiering av delar av va-utbyggnaden i vissa glesbygdskommuner.⁹¹

⁸⁸ Prop. 2003/04:155, s. 29–30.

⁸⁹ Artikel 2.38 a i ramdirektivet för vatten.

⁹⁰ Artikel 9.1.

⁹¹ SOU 2010:17, s. 81.

Bestämmelsen hindrar inte heller finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål.⁹² Enligt Vattenprisutredningen bör bestämmelsen innebära att bidrag till investeringar i t.ex. åtgärder för bättre vattenhushållning eller rening kan vara tillåtna, trots att det strider mot principen att förorenaren ska betala. Vattenprisutredningen påpekade dock att det vore stötande ur rättvisesynpunkt att släppa principen om att förorenaren betalar i nämnvärd omfattning, även om det inte strider mot direktivet.⁹³

En avgörande fråga i sammanhanget är således i vilken mån införandet av en statlig avgift eller skatt är förenligt med artikel 9 i ramdirektivet för vatten. Som angetts ovan ska medlemsstaten beakta principen om kostnadstäckning. De olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk, ska bidra adekvat till kostnadstäckningen. Den enskilde förbrukaren måste således inte betala exakt vad som motsvarar dennes del av totalkostnaden. Det räcker att sektorn i stort gör det. Det finns även möjlighet att göra avvikelser så att hänsyn tas till sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatologiska förhållanden. Att en va-abonment i en kommun bidrar till kostnaderna för t.ex. förebyggande arbete, investeringar och krisberedskap i en annan kommun skulle således kunna vara förenligt med direktivet.

Exempel från andra områden

Avgifter på elområdet

Elkraftsförsörjning kan bedömas som en samhällsviktig verksamhet, på motsvarande sätt som allmän dricksvattenförsörjning. På elområdet tas tre olika avgifter ut som kan vara av intresse här; elsäkerhetsavgift, elberedskapsavgift och nätövervakningsavgift. Elsäkerhetsavgiften finansierar Elsäkerhetsverkets verksamhet. Elberedskapsavgiften finansierar verksamhet vid elberedskapsmyndigheten, dvs. Affärsverket svenska kraftnät. Avgiften ska även täcka kostnaderna för finansiering av de beredskapsåtgärder, för

⁹² Artikel 9.3.

⁹³ SOU 2010:17, s. 81–82.

vilka det betalas ersättning enligt elberedskapslagen. Nätövervakningsavgiften finansierar verksamhet vid nätmyndigheten, dvs. Energimarknadsinspektionen.⁹⁴

Nätinnehavare⁹⁵ ska senast den 1 maj under det kalenderår som avgifterna avser betala elsäkerhets-, nätövervaknings- och elberedskapsavgift till Elsäkerhetsverket. Avgifterna baseras på de uppgifter om antalet högspännings- och lågspänningsabonnemang som nätinnehavarna lämnat uppgift om.⁹⁶

Elsäkerhetsavgiften och nätövervakningsavgiftens storlek beslutas av regeringen, men för elberedskapsavgiften bestäms avgiftsuttaget av riksdagen.⁹⁷ Elsäkerhetsverket levererar in avgifterna mot inkomstittel på statsbudgeten.⁹⁸

Elberedskapsavgiften kan ha viss relevans för en jämförelse med dricksvattenområdet, eftersom dricksvattenförsörjningen också ska ha en fungerande beredskap. Grunderna för att avgiften infördes kan därför vara av särskilt intresse. I samband med att regeringen redogjorde för sin syn på hur den civila beredskapen i framtiden skulle finansieras, redovisade regeringen bedömningen att kostnaderna för beredskapsåtgärder inom vissa infrastruktururområden, däribland elförsörjningen, ska finansieras genom avgifter. Regeringen angav att ansvarsprincipen skulle utökas så att den även var vägledande för fördelningen av kostnadsansvaret för beredskapsåtgärder. Avgiftsfinansiering borde användas då det av konkurrens- eller rättviseskäl var direkt olämpligt att låta enskilda aktörer inom en sektor bära hela kostnaden för de beredskapsåtgärder som de åläggs att genomföra. I sådana fall skulle genom en lämpligt utformad avgift kostnaderna spridas ut på samtliga aktörer inom sektorn.⁹⁹ Mot denna bakgrund infördes elberedskapsavgiften för att finansiera verksamheten med elberedskap. Avgiften tas ut årligen som en offentligrättsligt reglerad avgift. De beredskapsåtgärder som avgiften ska finansiera är, enligt förarbetena, inriktade på krig eller krigssituationer, men leder till att leveranssäkerheten stärks

⁹⁴ Förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet, elförordningen (1994:1250), elberedskapslagen (1997:288) och förordningen (1997:294) om elberedskap.

⁹⁵ Med nätinnehavare avses den som innehar nätkoncession för linje eller område enligt ellagen (1997:857).

⁹⁶ Förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet.

⁹⁷ Elsäkerhetsverket (2012). Avgifter inom elområdet, Regeringsuppdrag.

⁹⁸ Riksrevisionen (2011). Granskning av uppbördsintäkter, 2011-01-31, dnr 32-2010-0792.

⁹⁹ Prop. 1996/97:4.

även i fredstid.¹⁰⁰ Elsystemet är dock ett sammanhängande försörjningssystem, till skillnad från vad som gäller inom dricksvattenförsörjningen. Det innebär att en åtgärd i en del av elsystemet har en positiv effekt på leveranssäkerheten i elsystemet som helhet. Detta kommer nätföretagen till godo. Avgiften tas därför ut från innehavare av nätkoncession.¹⁰¹

Samordningsrådet för smarta elnät diskuterade i sitt slutbetänkande införandet av en särskild fond för smarta elnätsinvesteringar. Bakgrunden till det var att den ekonomiska risken sågs som ett hinder för implementering av smart elnätsteknik i elnäten. Det bedömdes behövas stimulansåtgärder som kan hantera risk- och vinstdelningssystem på ett mer flexibelt sätt när nätföretag överväger att investera i delvis oprövad teknik. En sådan fond skulle kunna finansieras genom en särskild avgift på nätverksamhet. Intäkterna skulle kunna förvaltas av Energimyndigheten och branschen skulle kunna få inflytande över beslut om stöd till smarta elnätsprojekt.¹⁰²

Kärnavfallsavgift

Kärnavfallsfonden är en statlig myndighet som har till uppgift att ta emot och förvalta avgiftsmedel från kärnkraftbolagen och andra innehavare av kärntekniska anläggningar. Myndigheten leds av en styrelse som utses av regeringen. Administrationen sköts av Kammarkollegiet.¹⁰³

Kärnavfallsavgiften ska bland annat finansiera framtida utgifter för att ta hand om använt kärnbränsle och andra restprodukter. Avgiften tas ut med ett visst belopp per kWh levererad el från kärnkraftverken. Den som är skyldig att betala kärnavfallsavgift, ska ställa säkerhet till staten för de kostnader som avgiften ska täcka, men som inte täcks av de inbetalade och fonderade avgifterna. Utgångspunkten för finansieringen av omhändertagandet av

¹⁰⁰ I 3 § elberedskapslagen (1997:288) anges dock att med beredskapsåtgärder avses åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Med beredskapsåtgärder avses enligt lagen också sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap.

¹⁰¹ Prop. 1996/97:86, s. 43.

¹⁰² SOU 2014:84, s. 73–81.

¹⁰³ Förordningen (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden.

kärnavfall är att kärnkraftsindustrin ska stå för kostnaderna. Om det visar sig att en reaktorinnehavare inte kan betala, och fondmedel och säkerheter är otillräckliga, kommer ändå staten, och därmed skattebetalarna, att vara i sista hand ansvarig för att skjuta till medel. För denna risk har staten sedan 2008 rätt att ta ut en riskavgift från kärnkraftföretagen. Regeringen har hittills inte beslutat om någon sådan riskavgift.¹⁰⁴

Vägtrafikskatt, vägavgift och trängselskatt

Vägtrafikskatt tas ut i form av fordonsskatt och saluvagnsskatt. Skatten ska betalas till staten för vissa fordon. Sedan 2006 sker en omläggning av fordonsskatten för personbilar till att vara koldioxidbaserad i stället för viktbaserad.¹⁰⁵

Vägavgift tas ut för vissa tunga fordon. Hur vägavgiften hantearas beror på om fordonet är svenskt eller utländskt. Som vägavgiften är utformad för svenska fordon, dvs. att avgiften tas ut på hela vägnätet och på årsbasis oavsett om fordonet används på väg, har den enligt förarbetena karaktär av skatt. Vägavgift som tas ut för utländska fordon är mer att se som en tvingande avgift när fordonet används på vissa vägar.¹⁰⁶

Trängselskatten är en statlig skatt som ska betalas till staten. Skattskyldighet inträder när en skattepliktig bil används vid passage av särskilda betalstationer i Stockholms och Göteborgs kommuner.¹⁰⁷ I förarbetena gjordes bedömningen att pålagan enligt regeringsformen är att betrakta som en skatt. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon. Det går således inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Kärnavfallsfonden(2015). www.karnavfallsfonden.se/startside.106.725330be11efa4b0a3-f8000106.html, 2015-08-27. Se även lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, lagen (1988: 1597) om finansieringen av hantering av visst radioaktivt avfall m.m., förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet samt förordningen (1988:1598) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

¹⁰⁵ Vägtrafikskattelagen (2006:227), vägtrafikskatteförordningen (2006:242), lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt samt prop. 005/06:65, s. 81–91.

¹⁰⁶ Lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon, förordningen (1997:1140) om vägavgift för vissa tunga fordon och prop. 1997/98:12 s. 31.

¹⁰⁷ Lagen (2004:629) om trängselskatt.

¹⁰⁸ Prop. 2003/04:145, s. 35.

Statlig skatt eller avgift på dricksvatten mindre lämplig

Självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och generationsprincipen utgör grundläggande utgångspunkter i regelverk och praxis för finansiering av va-verksamheter. Varje kommun har sitt eget va-kollektiv och ska meddela föreskrifter om taxan baserat på nödvändiga kostnader.

Ovanstående avsnitt redovisar grunden för de svårigheter som kan komma att gälla införandet av en statlig skatt. Svårigheterna gäller framför allt statens möjlighet att direkt eller indirekt beskatta de kommunala va-kollektiven. Kommunerna får enligt regeringsformen ta ut skatt för sina angelägenheter, staten kan bara bestämma grunderna för den kommunala beskattningen. Om en statlig skatt skulle tas ut, kan det diskuteras om staten därmed tar över motsvarande kommunala ansvar. Införandet av en statlig avgift medför inte samma problematik. Begreppet avgift har ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt, utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Införandet av en statlig vattenavgift på dricksvattenproduktionen, för att genom central eller regional fördelning möjliggöra riktat stöd, kan genom sin konstruktion närmast komma att bedömas som en skatt. De för avgiftsfinansiering underliggande principerna möjliggör knappast en uttaxering till förmån endast för vissa kommuner. En potentiell möjlighet att avropa motprestationer måste i så fall föreligga för alla landets va-kollektiv. Alla va-kollektiv kommer dock inte att kunna komma i åtnjutande av en statlig motprestation, vilket är en förutsättning för bedömningen av att det gäller en avgift. Förhållandet skulle även strida mot självkostnadsprincipen.

Kommunerna har redan i dag möjlighet att tillskjuta skattemedel till dricksvattenförsörjningen. Det sker dock i mycket begränsad utsträckning, vilket motiverade att va-frågorna lyftes bort som prioriteringsgrund ur den kommunala skatteutjämnningen för ett tiotal år sedan. En subvention av dricksvattenkonsumenternas kostnader från det samlade skattekollektivet på nationell nivå skulle avvika från den modell för dricksvattenfinansiering som gäller i Sverige.

Frågan om införande av statliga skatter och avgifter inom andra områden ger inte omedelbart någon vägledning kring lämpligheten av en tillämpning inom dricksvattenområdet. Det mest närliggande

exemplet, elberedskapsavgiften, rymmer de principiella skillnaderna att avgiftskollektivet där kan utgöras av såväl privata som offentligägda aktörer och att elnätet till skillnad mot dricksvattennäten representerar ett sammanhängande, nationellt system.

Utredningen tar under sina överväganden och förslag även upp andra aspekter på att det kan visa sig mindre lämpligt att rikta finansiellt stöd till svaga kommuner, snarare än att underlätta en utveckling mot större och långsiktigt hållbara lösningar.

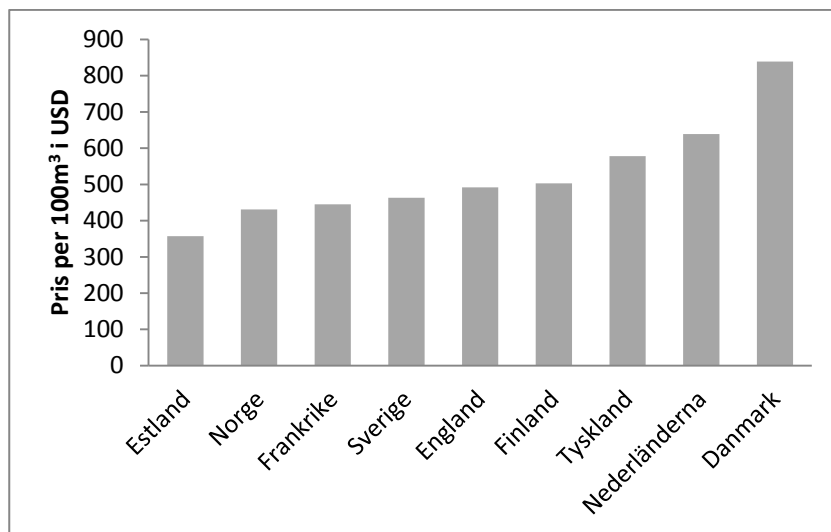
13.4 Europeisk utblick

Den allmänna dricksvattenförsörjningen bedrivs i Sverige i huvudsak i kommunal regi. Så är inte alltid fallet i andra länder, som i större utsträckning kan uppvisa andra förvaltnings- och finansieringsformer. Även i Sverige har begränsade avvikelser skett. Privat ägande av allmän va-anläggning motverkas dock numera genom 2006 års lag om allmänna vattentjänster. Drift, ny- och ombyggnad av ledningsnät och anläggningar kan dock även i Sverige bedrivas genom entreprenad, där kommun eller kommunalt bolag står som upphandlande aktör. Sedan början av 1990-talet har större utländska driftentreprenörer sökt sig till den svenska va-marknaden.¹⁰⁹ Det är numera inte ovanligt att delar av verksamheten sköts med stöd av privata entreprenörer.

Produktion och distribution av dricksvatten i Norden och Europa bygger i huvudsak på att huvudmännen har avgiftssystem med full kostnadstäckning. I flera nordiska och andra europeiska länder förekommer dock, liksom i Sverige, tillskott av kommunala skattemedel. Det innebär att priset för vattentjänster inte alltid speglas av det pris konsumenterna betalar. Organisation, förvaltning och finansieringsmodell kan ha olika tradition och utformning i olika länder. Flera länder har eller står inför att revidera sina system och regelverk. Bakgrunden är främst de stora utmaningar som klimatförändringar och omfattande reinvesteringsbehov innebär.¹¹⁰

¹⁰⁹ SOU 2004:64, s. 70.

¹¹⁰ Ibid.

Figur 13.1 Vattenpriser per m³ i olika länder (USD)¹¹

Nedan ges en kort redovisning av hur några länder i Norden och övriga Europa löst sina förvaltnings- och finansieringsfrågor kring dricksvattnet.

13.4.1 Norden

Danmark

Danmark bygger numera sin dricksvattenproduktion i huvudsak på grundvatten. Problem med föroreningar och överuttag har inneburit ett starkt incitament att hushålla med råvattenresurserna.

En ny lagstiftning 2009 innebar att vattenförsörjningen, som fram till den nya lagen var en del av den kommunala förvaltningen, skulle övergå till kommunala bolag som självständiga juridiska enheter.¹¹² Avsikten med den nya lagen var inte att ändra på ägarförhållandena för dricksvattenförsörjningen, utan att förändra tidigare restriktioner vad gäller kommunernas möjligheter att sälja anlägg-

¹¹¹ WSP (2016). Ansvar och ekonomiska förutsättningar för dricksvattenförsörjning – en Europeisk utblick. Underlag till utredningen, 2016-01-15. Data bygger på International Water Association (2012), International Statistics for Water Services.

¹¹² Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold – Vandsektorsloven (VSL).

ningstillgångar inom vattensektorn. Den nya lagen föregicks av en bred politisk enighet om att uppnå en tydlig åtskillnad mellan drift och myndighetsansvar.

Möjligheterna till effektivisering skulle förbättras genom införandet av en ekonomisk reglering med ett statligt reglerat pristak från 2011 grundat på benchmarking mellan vattenbolagen. Syftet med detta var att ge förutsättningar för vattenbolagen som självständiga bolag att bedriva kommersiell verksamhet i samarbete med privata företag. Det skulle skapa förutsättningar för investeringar och teknisk utveckling inom vattenbranschen, men utgjorde också ett argument för att behålla vinster inom sektorn, samtidigt som självkostnadsprincipen bibehölls. Likaså upprätthölls den offentliga eller konsumentägda kontrollen över vattenverksamheten. Regleringen omfattade förutom alla kommunägda vattenbolag cirka 135 större konsumentägda dricksvattenbolag. Ägande av vattenbolag eller holdingbolag som äger vattenbolagen kan delas mellan flera kommuner, liksom att det kan men inte behöver vara privat ägande. Närmare ett 90-tal kommunala företag står för två tredjedelar av vattenproduktionen, vartill kommer drygt 2 400 konsumentägda verksamheter. Ytterligare ett stort antal små privatägda vattenföretag står för en kompletterande och mycket liten andel av vattenproduktionen.¹¹³

I en utvärdering 2013 konstaterades att den nya modellen innebar svårigheter, bland annat då det gällde att förena införandet av pristak med självkostnadsprincipen. Regleringen har i vissa avseenden uppfattats som hindrande för rörelsefrihet, effektivisering och samverkan, men har också lett till ökad transparens och insyn. Viss revidering av regelverket har därför aktualiserats, där bland annat större hänsyn ska tas till bolagens storlek då det gäller kraven på benchmarking och effektivisering.¹¹⁴

De samlade brukaravgifterna för vatten varierar i Danmark mellan olika delar av landet. Priset innefattar flera fasta avgifter, dessutom en särskild statlig konsumtionsskatt för vatten som distribueras via vattenledningar.¹¹⁵ Nivån är enhetlig för hela landet och avses medverka till att uppmuntra vattenverk och brukare att

¹¹³ WSP (2016). Ansvar och ekonomiska förutsättningar för dricksvattenförsörjning – en Europeisk utblick. Underlag till utredningen, 2016-01-15.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Fagligt Fælles Forbund 3F. Vand og spillevand, s. 37.

hushålla med vattnet. Indikationer finns sedan tidigare på att skatten har minskat hushållens vattenanvändning.¹¹⁶

En särskild delavgift i vattenpriset avser arbetet med skydd av grundvattnet, som bland annat inkluderar kartläggning, utpekande av områden av intresse för dricksvatten och områden som är särskilt känsliga för föroreningar. Avgiften infördes 2011 och ska betalas till utgången av 2017 då denna fråga förväntas vara löst. Avgiftens storlek är f.n. 0,67 DKK per m³ vatten.¹¹⁷

Finland

Dricksvattenförsörjningen bygger liksom i Sverige på både grund- och ytvatten. Trots en betydande vattenyta i Finland, är inte mängden lämpliga ytvatten så stor, eftersom sjöarna är grunda och känsliga för föroreningar. Råvatten från ytvattentäkter nyttjas främst i huvudstadsregionen, Åbotrakten och Uleåborg.¹¹⁸

Förbrukningen av s.k. hushållsvatten sjunker i Finland, på individnivå och för landet som helhet. Vatten används allt mer sparsamt till följd av t.ex. teknikutveckling i hushållsmaskiner och industriprocesser. Det beräknas att förbrukningen per invånare och dygn i de finländska hushållen sjunkit med cirka 10 liter mellan 2007 och 2010, till i genomsnitt 128 liter.¹¹⁹

Även i Finland finns betydande skillnader i avgiftsnivåer för dricksvattnet mellan olika kommuner. Bruksavgiften på vatten var t.ex. 2013 nästan fyra gånger högre i Pargas än i Närpes, som hade en bruksavgift på 0,8 euro per m³ vatten. I tätbefolkade områden är det billigare att hantera vatten och avlopp än på orter med långa avstånd till konsumenterna. Totalkostnaden i Finland uppgavs 2010 vara i genomsnitt 2,5 euro per fakturerad m³ dricksvatten.¹²⁰

Regleringen inom vattenområdet förnyas successivt. Finansieringen bygger på brukaravgifter. De flesta av de cirka 300 kommunala va-verken hanterar såväl vatten som avlopp. Flertalet verk ingår i den kommunala förvaltningen, cirka en tredjedel drivs i bolagsform,

¹¹⁶ SOU 2010:17, s. 205.

¹¹⁷ HOFOR (2015). Underlag till utredningen vid möte om vandförsyning, 2015-03-18.

¹¹⁸ www.suomi.fi, vattentillgångar, 2016-03-18.

¹¹⁹ Vattenverksföreningen (2012). Det nödvändiga vattnet. Rapport.

¹²⁰ Ibid., samt <http://svenska.yle.fi/artikel/2013/01/23/stora-skillnader-i-vattenpriserna>

varav ett fåtal med flera kommuner som ägare. Cirka 1 200 va-verk är kooperativt ägda. Till följd av det stora antalet mindre vattenverk med besvärliga ekonomiska förutsättningar går förnyelsen inom sektorn långsamt. Möjligheterna till offentlig skattesubvention uppges också komma att avvecklas. Privata aktörer medges dock medverka i investeringar inom sektorn. Acceptansen för taxehöjningar uppges vara låg, samtidigt som reinvesteringsbehov och andra utmaningar ställer allt större krav på förnyelse. Det senare gäller inte minst kapacitetsbehov för förnyelse hos kommuner, vattenverk och underleverantörer. Den ökande investeringstakten sker genom offentlig eller (ökande) privat lånefinansiering.¹²¹

Norge

I Norge tillhandahålls va-tjänster normalt via kommuner eller kommunalt ägda bolag. Cirka 1 600 vattenverk försörjer 90 procent av befolkningen med vatten, resterande nyttjar egen brunn eller mindre gemensamhetsanläggningar. En knapp tredjedel av vattenverken är privata kooperativa anläggningar. Lagstiftning från 2012 fastslår att de kommunala va-anläggningarna inte kan överföras till privata ägare. Motiveringen är densamma som i Sverige, att va-tjänster utgör ett naturligt monopol och att offentligt ägande är viktigt för att samhället ska kunna säkerställa långsiktig kvalitet, säkerhet och kostnadsutveckling. Det har också bedömts som viktigt att kommunerna på detta sätt säkrar kopplingen till andra kommunala verksamhetsområden, som markanvändning och bygande, miljöskydd, brandskydd och krisberedskap. Fortsatt kooperativt ägande är dock möjligt.¹²²

Finansiering sker genom brukaravgifter enligt självkostnadsprincipen. Kommunstyrelsen beslutar taxenivåer och budget, den kommunala revisionen säkerställer att medlen används på rätt sätt. Statliga rapporteringssystem möjliggör jämförelser mellan kommuner och utveckling av god praxis och kontroll. Lagstiftningen ställer bland annat krav på lokal kunskap om infrastrukturen, att bästa praxis följs för drift och underhåll samt att det finns en plane-

¹²¹ WSP (2016). Underlag till utredningen, 2016-01-15.

¹²² Ibid.

ring för långsiktigt underhåll. Ytterligare tydliggörande i föreskrifterna diskuteras f.n. utifrån hälsoperspektivet.

Brukarpriset på vatten ligger på ungefär samma nivå som i Sverige eller lägre. Variationen mellan kommuner är dock påtaglig. Återanskaffningsvärdet för den norska infrastrukturen har beräknats till 1 053 mdnkr, där ledningsnätet står för cirka 90 procent. Underhålls- och investeringskostnaderna bedöms som omfattande under kommande år för att hantera ökande hanteringskrav, underhållsbehov, klimatpåverkan och utbyggnad till nya områden. Vissa kommuner har mycket låg förnyelsegrad och kommer därför att få allt svårare att klara kraven. Många kommuner och regioner ser nu behov av att etablera kompetenscenter för att säkerställa kraven på kommunala tjänster, däribland vatten. Större enheter eftersträvas genom sammanlagning av kommuner eller genom mellankommunala bolag.¹²³

13.4.2 Övriga Europa

Frankrike

Det kommunala ansvaret för vattenförsörjning är komplext i Frankrike och innebär att många av landets 36 000 kommuner är för små för att själva kunna hantera och finansiera vattenförsörjningen. Partnerskap med privata aktörer är vanligt kring utveckling och drift. Ansvarsfördelningen kan ta sig olika uttryck, i vissa fall kan en privat aktör få långsiktigt (20 år) ansvar för hela ledningssystem. Denna typ av privatisering har anor redan från mitten av 1800-talet. Kommunerna har dock alltid det slutliga ansvaret gentemot konsumenterna, äger ledningsnäten och fastställer vattenpriset. Över kommunen finns ytterligare tre förvaltningsnivåer med ansvarsuppgifter som rör vattenförsörjning och miljöskydd, departement, regioner och sex ”Agences de Bassin”, en decentraliserad statlig representation. Staten fördelar vissa medel till kommunerna. Miljöministeriet tar ut särskilda avgifter för vattenuttag, dricksvattenkvaliteten kontrolleras av Hälsoministeriet.¹²⁴

Den kommunala vattenavgiften får endast avse kostnadstäckning inom vattenverksamheten, för utbyggnad kan bidrag sökas på

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

regional eller högre förvaltningsnivå. Stora variationer finns då det gäller ledningsnätens finansiering mellan offentliga och privata aktörer. Vattenavgiften innehåller två delar. Ett statligt styrt basbelopp utformat för de olika kommunerna, dessutom en rörlig förbrukningsavgift. Hushållens vattenkostnader beräknas utgöra en större andel av hushållskostnaderna än i Sverige. Hushåll med låg disponibel inkomst kan dock få ett kombinerat bidrag för vatten, el, gas och telefoni.¹²⁵

Tyskland

Organisationen bygger på en decentraliserad modell där delstaterna har betydande kontroll över lokala vattenresurser och fördelningen av dessa. Sammantaget finns cirka 11 000 kommuner och 6 200 vattenföretag, varav ett 100-tal står för hälften av dricksvattenförsörjningen. Hälften av vattenföretagen är privatägda, en utveckling som fortgår. Endast 9 procent av vattenförsörjningen skedde 2012 genom att kommuner både ägde och drev verksamheten. Resterade kommuner arbetade i partnerskap med privata aktörer eller hade avknoppats till statliga aktiebolag.

Vattenavgifter avgörs federalt, men detaljregleras på lokal nivå. Kommunala vattenbolag kan avgöra om taxan ska regleras under offentligt eller civilrättsligt regelverk. I det förra fallet finns en garanterad rätt till vatten för konsumenterna. Vissa gemensamma krav ställs på taxesättningen, som ska vara hög nog för att inte leda till långsiktiga problem för de fysiska tillgångarna. Privata företag har rätt att ta ut ett pris som inte är orimligt mycket högre än kostnaderna. Definierat tak finns dock inte, vilket hanteras genom övervakning från federala kartellmyndigheter. Koncessionsavgifter för ledningsnäten genom skog och mark kan motsvara cirka 10 procent av verksamhetskostnaderna. I merparten av delstaterna finns också uttagsavgifter beroende på mängden råvatten som utnyttjas. De senare motsvarar inemot 5 procent av slutpriset på vatten. I Tyskland står vattenkostnader för inemot 1 procent av hushållens disponibla kostnad, dvs. betydligt mer än i Sverige.¹²⁶

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

Nederländerna

Ansvarsfrågor inom vattensektorn delas mellan ett särskilt vatten-departement, för ytvatten och vattendrag, och provinserna som ansvarar för grundvattnet. Provinserna ansvarar även för att utifrån nationell policy lokalisera och formulera handlingsplaner för kommunerna. Alla vattenförsörjare organiseras som aktiebolag med kommun och provins som enda tillåtna ägare. Företagen ansvarar för hela dricksvattenkedjan från täkt till kran. Det finns numera endast 10 företag, en kraftig nedgång från 1970-talets 130 bolag. Utvecklingen har uppmuntrats av regeringen, för att skapa färre aktörer och bättre översikt. Kvalitets- och kvantitetskontroll bevakas av provinsiella vattenmyndigheter, som även handhar viss spillvattenrening. Vattentaxan sätts av de individuella vattenbolagen. Det finns möjligheter att ta ut vinst, i praktiken återinvesteras merparten av överskottsmedlen i ledningsnäten. Investeringsutrymme för större satsningar möjliggörs i en särskild offentlig vattenbank, som grundades av de provinsiella vattenmyndigheterna på 1950-talet. Viss skattebefrielse finns också för de kommunala bolagen.¹²⁷

England och Wales

Vattenförsörjningen privatiserades i England och Wales 1989. Det finns idag 35 aktörer på den privata vattenmarknaden, varav 10 större företag baseras på den äldre statliga och nationellt täckande verksamheten. De privata företagen har allt ansvar för kvalitet och avbrott gentemot konsumenterna. Företagen äger hela dricksvattenkedjan, kommuner och län har inte längre någon direkt roll i försörjningen. Staten kontrollerar och delar ut licenser genom särskild myndighet till företag som får sälja och hantera vatten. Alla licenshållare måste utveckla och revidera 5-årsplaner för framtida investeringar, effektiviseringar och underhåll. Anpassade pristak sätts, vilket följs upp på 5-årsbasis. En statlig kontrollmyndighet hanterar kvalitetskontroll och andra undersökningar. Inom vattenförvaltningens ram tas särskilda uttagsavgifter ut, baserat på volymer och vattenförekomsternas sårbarhet.

¹²⁷ Ibid.

Vattenavgifterna ska täcka drift, utbyggnad och underhåll. Investeringar lånefinansieras på marknaden. Genom olika fokusgrupper kan konsumenternas betalningsvilja undersökas för olika förbättringsåtgärder. Ett stort antal hushåll har under senare år fått stöd från vattenföretagen för att kunna betala sina avgifter. Målsättningen är att avgifterna ska sjunka i relation till disponibel inkomst och 2030 utgöra högst 2 procent. Vattenföretagen ska i sina årliga rapporter ange hur de arbetar med olika definierade serviceområden, t.ex. leverans, kostnadseffektivitet, resursanvändning och riskminimering. England har ett av världens äldsta vattennätverk. Kostnaderna för reinvestering utgör därför ett stort problem med förväntad ökning av kapitalkostnaderna.¹²⁸

13.5 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden: Utredningens finansieringsförslag bygger på utökade satsningar på nationell, regional och lokal nivå för att möta kraven på en långsiktigt trygg allmän dricksvattenförsörjning. Den samlade finansieringen ska stödja en offensiv, långsiktig satsning på det allmänna dricksvattnet, en samhällskritisk resurs och en välfärdspolitisk rättighet.

Betingelserna varierar betydligt mellan landets kommuner till följd av deras naturgivna, tekniska, kompetensmässiga och ekonomiska förutsättningar. Ökad lokal och regional samordning är nödvändig för att kunna upprätthålla en kvalitets- och kvantitetsmässigt hållbar försörjning i hela landet. Finansieringen ska liksom hittills i grunden vila på avgiftskollektiv. Det förutsätts också att det finns en väl fungerande långsiktig planering och effektiv ekonomistyrning.

Staten medverkar i den samlade finansieringen genom ökade resurser för skydd av dricksvattenförekomster, stöd, kunskaps-spridning, vägledning och samordnat strategiarbete.

¹²⁸ Ibid.

Utredningens förslag: Den framtida finansieringsmodellen bygger på tre komponenter:

1. Fortsatt grundläggande avgiftsfinansiering genom va-kollektiven.
2. Tillkommande skattefinansiering av länsstyrelsernas utvidgade arbete med regionala dricksvattenfrågor, främst inrättande och översyn av vattenskyddsområden, samt centralt samordningsarbete och kunskapsstöd. Finansiering underlättas genom skatteuttag inom ramen för lämplig punktskatt.
3. Ökad långsiktighet och kontinuitet i den statliga anslagsfinansieringen inom dricksvattenområdet, med minskat beroende av tillfälliga projektmedel för löpande myndighetsuppgifter.

Det offentliga åtagandet kring allmän dricksvattenförsörjning ägs gemensamt av stat och kommun. Åtagandet har sin tyngdpunkt på kommunal nivå, närmast formulerat i vattentjänstlagen. Kommunen har ansvar för att vid behov ordna allmän vattenförsörjning och ska då bestämma inom vilket verksamhetsområde det ska ske. Det är också kommunens skyldighet att se till att behovet tillgodoses så länge det finns kvar. Statens ansvar gäller utveckling av centrala regelverk, stöd och kontrollsystem. Vissa uppgifter ligger här på regional nivå, t.ex. då det gäller vattenförvaltning och viss samordning av kontroll och krisberedskap. Finansiellt innebär det offentliga åtagandet att kommuner vid behov och efter egen bedömning sätter taxor för de avgifter som ska gälla för avgiftskollektivet i kommunen för att täcka de kostnader som är nödvändiga. I viss utsträckning tillförs också kommunala skattemedel dricksvattenförsörjningen. Statens kostnader täcks i huvudsak av statliga skattemedel.

Ur mer principiell synvinkel kan ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i åtagandet om allmän dricksvattenförsörjning vara vägledande för hur kostnader ska fördelas. Samtidigt måste det betraktas som en central samhälluppgift för staten att tillse att dricksvattenförsörjningen i landet fungerar tillfredsställande. Det kan innebära ett utvidgat statligt ansvarstagande, där staten på olika sätt behöver säkra kommunernas möjligheter att leva upp till lagstiftning och god praxis. Det kan ske genom att staten avsätter särskilda resurser för stöd och hjälp. Livsmedelsverket har hittills tagit

ett omfattande sektorsansvar genom vägledningsmaterial, handböcker, övningsverksamhet och inrättandet av den s.k. vattenkatastrofgruppen VAKA. Ett flertal projekt har också drivits för att utveckla kunskaper och förhållningssätt i anslutning till ökade föroreningsrisker i dricksvattenförsörjningen.

Utredningens bedömning är att ett fortsatt statligt åtagande med hög ambitionsnivå är motiverat, ansvarsmässigt och finansiellt. Dricksvattenförsörjning måste ses som en nödvändig och samhällsviktig uppgift för samhällets utveckling och individers hälsa. Samtidigt måste långsiktighet och kostnadseffektivitet vara vägledande. Det innebär att staten inte onödigtvis ska detaljreglera eller engagera sig i sådana förhållanden som bäst löses på kommunal eller mellankommunal nivå. Statens ska inte heller genom resurser eller andra stödande insatser motverka en nödvändig utvecklingstakt mot effektivare och mer storskaliga strukturer och arbets sätt. Statens uppgift bör vara att utveckla och förvalta en grundläggande reglering med funktionskrav och mer generella stödinsatser som även fortsättningsvis lämnar utrymme för en lokalt och regionalt anpassad försörjning.

13.5.1 Utgångspunkter för fortsatt avgifts- och anslagsfinansiering

Utredningens finansieringsförslag bygger på gemensamma och utökade satsningar på nationell, regional och lokal nivå för att möta kraven på en långsiktigt trygg allmän dricksvattenförsörjning. Betingelserna i kapacitet varierar betydligt mellan landets 290 kommuner till följd av kompetens, naturgivna förutsättningar och förändringar som beror på klimat, demografi och andra samhällsförhållanden.

Utredningen har övervägt olika möjligheter att stödja det lokala arbetet i mindre och på andra sätt utsatta kommuner, för att därmed uppnå förutsättningar för en långsiktigt tryggad försörjning. Det kommunala utjämningssystemet har tidigare omfattat va-frågor. Utredningen gör dock bedömningen att det inte är ändamålsenligt att direkt stödja dricksvattenförsörjningen genom sådan utjämning. Staten bör inte heller uttaxera eller avgiftsbelägga dricksvattenproduktionen för att på så sätt frigöra och fondera medel som kan nyttjas i mer riktade stödformer. En tredje och enligt utredningens bedömning lämpligare väg, för att åstadkomma skalfördelar

och ge mer storskaliga kompetensmässiga och ekonomiska förutsättningar, är att öka takten i det samarbete och den samordning som erfordras mellan kommunerna i dricksvattenfrågor. Det förutsätts också att kommuner och övriga lokala aktörer i ökad utsträckning utvecklar en väl fungerande långsiktig planering och effektiv ekonomistyrning som grund för investeringar, underhåll och taxesättning.

Den finansiella basen ska även i framtiden vila på avgiftsfinansiering genom va-kollektiv. Möjligheterna att utveckla kommunövergripande taxekollektiv är som följd av regeringsformens begränsningar inte möjliga. Utökad kommunal och regional samordning i andra avseenden är dock fullt möjlig i t.ex. bolagsform eller genom kommunalförbund, vilket kan skapa bättre ekonomiska, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar.

Landets samlade va-kollektiv ger redan i dag finansiella möjligheter att bygga upp en förstärkt kunskapsutveckling, där utbildning, forsknings- och utvecklingsinsatser medverkar till att möta framtidens utmaningar. Branschorganisationen Svenskt Vatten har liksom flera större huvudmän engagerat sig i FoU-aktiviteter och utbildningsverksamhet. I ett framtida perspektiv kan det enligt utredningens bedömning även komma att omfatta resurser och kompetenser som behövs inom krisberedskapens ram och som inte kan utvecklas och vidmakthållas lokalt, t.ex. den av Livsmedelsverket utvecklade VAKA-gruppen. Avgörande är den rollfördelning som bör gälla mellan det statliga offentliga åtagandet, respektive kommunerna och avgiftskollektiven.

Staten behöver också se över sina finansiella åtaganden för dricksvattenfrågor och sträva mot ökad långsiktighet och kontinuitet. Det förutsätter minskat beroende av tillfälliga projektmedel för att kunna fullgöra löpande myndighetsuppgifter. Annars försvåras den målinriktade och samordnade styrning av dricksvattenförsörjning som utredningen ser som nödvändig.

Länsstyrelsens resurser för regionalt arbete med dricksvattenfrågor behöver förstärkas, främst avseende inrättande och översyn av vattenskyddsområden. Därtill behövs ytterligare centrala insatser för samordningsarbete, kunskapsstöd och andra övergripande ändamål. Statens finansieringsbehov skulle delvis kunna täckas genom kompletterande skatteuttag. Relevant i sammanhanget är ett befintligt förslag om nya punktskatter inom det kemiska områ-

det.¹²⁹ Det anknyter också till den grundläggande finansieringsprincipen om att förorenaren betalar, även om ingen direkt koppling i formell mening finns mellan olika former av skatteuttag och finansiering i statens budget.

Staten har i andra sammanhang avsatt resurser som stöd för det lokala klimatanpassningsarbetet i landets kommuner.¹³⁰ Det är viktigt att detta arbete också inriktas mot dricksvattenanknutna insatser. Den allmänna dricksvattenförsörjningen är en samhällskritisk resurs, som på flera sätt påverkas av pågående klimatförändringar.

13.5.2 Inom befintliga ramar och avgifter

En rad av utredningens förslag bedöms kunna omhändertas inom ramen för befintliga anslagsramar och avgifter.

Statliga ramanslag

Vissa statliga myndighetsuppgifter som rör dricksvattenfrågor bör även fortsatt kunna hanteras inom de anslagsramar som avsätts i dag. Det gäller dels ett antal befintliga uppgifter, dels nya uppgifter av mindre omfattning.

Tabell 13.9 Utredningens förslag, där grundläggande finansiering av berörda statliga myndigheter kan ske inom befintliga anslagsramar

Utredningens förslag	Aktörer
Utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner	Länsstyrelser, Jordbruksverket
Inrättande och omprövning av vattenskyddsområden	Samrådsmyndigheter (HaV – se tabell 13.10)
Anpassad offentlig kontroll och obligatorisk rapportering av dricksvattenkvalitet	Livsmedelsverket
Utvecklad råvattenkontroll och informationsutbyte	Livsmedelsverket, vattenmyndigheter
Stärkt offentligt ansvarstagande för krisberedskapen	Livsmedelsverket
Säkrare produktion och infrastruktur	Livsmedelsverket
Samordning, medverkan i Dricksvattenråd	Länsstyrelser med vattenmyndigheter, Boverket, Folkhälsomyndigheten, HaV, SGU, SMHI och KemI

¹²⁹ SOU 2015:30.

¹³⁰ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 6, anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.

Vissa av utredningens förslag kan omhändertas inom ramen för befintliga anslagsramar. Det gäller länsstyrelsernas utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner. Statens jordbruksverk föreslås här få ett särskilt uppdrag att ta fram underlag om framtida vattenbehov avseende jordbrukssektorn. Vid inrättande och omprövning av vattenskyddsområden kommer ett antal samrådsmyndigheter att få nya (SMHI och Trafikverket) och utökade arbetsuppgifter (SGU och Skogsstyrelsen) genom granskande av underlag och beslut. Livsmedelsverket föreslås få uppgifter som rör anpassning och vägledning om den offentliga kontrollen med avseende på mål, kontrollområden, riskklassning liksom ökat fokus på krisberedskap. Myndigheten ska även föreskriva om obligatorisk rapportering av uppgifter om dricksvattenkvalitet för EU-rapportering. Likaså ska verket föreskriva om förtydligade funktionskrav i råvattenkontrollen samt beredningskrav i produktionen. Vattenmyndigheterna ska vidare kunna begära in samlad information från kommuner och dricksvattenproducenters råvattenprovtagning inom ramen för sina nuvarande verksamheter och resurser. På motsvarande sätt ska vattenmyndigheterna ges uppgifter att informera dricksvattenproducenterna utifrån aktuella egna kunskaper och övervakningsdata.

Inom krisberedskapsområdet förutsätts Livsmedelsverket närmare utreda förutsättningarna för ett incidentrapporteringssystem och under en period ta fortsatt ansvar för den s.k. vattenkatastrofgruppen, VAKA. Utredningen föreslår att viss kompletterande finansiering möjliggörs, i den mån det av MSB förvaldade krisberedskapsanslaget inte fortsatt bedöms utgöra lämplig finansieringskälla. Även förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi bedöms för de myndigheter som i sina instruktioner får i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde bistå i det nationella samordningsarbetet och medverka i Dricksvattenrådets arbete kunna omhändertas inom ramen för befintliga anslagsramar. Det gäller länsstyrelser (inklusive vattenmyndigheter), Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI och Kemikalieinspektionen.

Inom kunskapsutvecklingens område finns skäl till ytterligare aktiviteter. Utredningen bedömer det som angeläget att på nationell och regional nivå öka förutsättningarna för såväl grundläggande kunskapsförsörjning genom utbildning och fortbildning i olika

former, som att ett upprätthållande kan ske av de samlade FoU-resurser som branschen och staten redan i dagsläget avsätter. Riktad finansiering i samverkan med etablerade forskningsfinansiärer har visat sig verkningsfullt, vilket initiativ från Svenskt Vatten Utveckling visat. Exempel på i dag fortsatt eftersatta områden gäller såväl mer grundläggande insatser kring kemiska hälsorisker, som tillämpade insatser som rör utveckling av barriäreffekter i vattenberedningen. Utredningen lägger dock inga konkreta förslag inom dessa områden men förutser att frågorna kan komma att diskuteras inom ramen för kommande forskningsproposition.

Kommunal avgiftsfinansiering

Dagens va-försörjning finansieras genom årliga avgiftsuttag om cirka 21 mdkr. Avgifterna avser nödvändiga kostnader och kan därmed omfatta vitt skilda kostnadsposter. Flera av utredningens förslag anknyter till sådan finansiering. Det avser huvudmäns, producenters och distributörers, samt i vissa fall kommuners, arbete med

- vattenskyddsområden,
- rapportering av dricksvattenkvalitet (tappvatten),
- utvecklad råvattenkontroll,
- utvecklad beredningsteknik,
- förtydligade krav avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning,
- förnyelse- och underhållsplaner, och
- aktiv krishantering och nödvattenförsörjning.¹³¹

Beträffande kommunens kostnader för ansökan om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för allmänna befintliga vattentäkter och reservvattentäkter, bedömer utredningen att de kan anses vara sådana externa miljövårdande kostnader som har ett sådant starkt samband med va-tjänsterna att de kan ingå i avgiftsunderlaget. Huvudprincipen är att va-avgifterna ska bekosta sådant som kommer va-kollektivet tillgodo. Kollektivet har ett intresse av

¹³¹ Livsmedelsverkets stödresurser med nödvattentankar finansieras med statliga medel.

att skydda vattnet för att minska behovet, och därmed kostnaden, av vattenrening i vattenverket. Att skydda vattnet är därmed en nödvändig kostnad som ska bäras av kollektivet. Det gäller även skydd av reservvattentäkter som får anses vara en kostnad, närmast att likna vid en form av försäkring, för att vattenförsörjningen ska kunna fungera även om den ordinarie försörjningslösningen av olika anledningar inte kan användas.

Utredningen föreslår att det ska vara kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att en ansökan om vattenskyddsområden görs, mot bakgrund av dess skyldighet att ordna vattentjänster. Kommunen, huvudmannen och vattenproducenten kan vara olika rättssubjekt eftersom de senare t.ex. kan utgöras av ett kommunalförbund eller ett kommunalt bolag. Kostnader för huvudmannen och vattenproducenten finansieras via va-avgifter och kostnader för miljöförvaltning via skatter. Det är kommunen som meddelar föreskrifter om va-taxan på grundval av huvudmannens redovisning. Det kan diskuteras i vilken utsträckning kommunens kostnader för ansökan kan föras över till huvudmannen och därmed va-kollektivet. Kommunen kan antingen välja att ansöka själv eller att ge huvudmannen eller vattenproducenten i uppdrag att ansöka. I det förra fallet kan kommunen debitera huvudmannen eller vattenproducenten de kostnader som uppstått till följd av ansökan. I det senare fallet uppstår kostnaderna direkt hos huvudmannen eller vattenproducenten. Ovan refererade förarbeten, avsnitt 13.2.3, tyder på att det inte finns något hinder för kommunen att debitera huvudmannen för kostnader som kommunen haft till följd av kommunens skyldigheter enligt vattentjänstlagen. Det har dock framförts till utredningen att detta lokalt kan innebära praktiska problem.

Utredningen har därför prövat om bestämmelse i vattentjänstförordningen, med stöd av ett nytt bemyndigande i vattentjänstlagen, på lämpligt sätt kan reglera frågan. Innebörden av en sådan reglering skulle vara att kommunens kostnader för ansökan kan utgöra en sådan nödvändig kostnad som avses i 30 § lagen om allmänna vattentjänster och som får betalas av huvudmannen. Invändningar kan dock resas mot en sådan lösning. Frågan har diskuterats, men avförts från utredningen. Även va-lagsutredningen prövade frågan om begreppet nödvändiga kostnader behöver klargäggas och preciseras. Utredningen gjorde bedömningen att vilka

kostnader som är nödvändiga, inte bör uttryckas i lagtext utan som hittills klarläggas i rättstillämpningen.¹³² Dricksvattenutredningen gör motsvarande bedömning, att frågan bör avgöras genom rättstillämpning.

Frågan om eventuell ersättning till fastighetsägare till följd av vattenskyddsområden behandlas till viss del i avsnitt 7.5. Där tas bland annat möjlighet till finansiering via va-taxan upp. Frågan om vilket rättssubjekt som ska betala eventuell ersättning sammanhänger med själva ersättningsfrågan, vilket utredningen enligt sina direktiv inte ska behandla.

Kommunens uppgifter som kontrollmyndighet för dricksvattenkontrollen finansieras, liksom förslagen om förstärkt och effektiviserad sådan kontroll, med kontrollavgifter. Även dessa belastar ytterst va-kollektiven.

I vissa fall kan kompletterande kommunal skattefinansiering behövas då det gäller kommunens bidrag till utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner och vid inrättande och omprövning av vattenskyddsområden. Beträffande den s.k. finansieringsprincipen, bedömer utredningen att kommunerna huvudsakligen har möjlighet att finansiera nya och utökade uppgifter med annat än höjda skatter, dvs. främst i form av va-avgifter. Inrättande av vattenskyddsområden har visserligen hittills varit en frivillig uppgift, även om t.ex. vattenmyndigheternas åtgärdsprogram under den senaste sexårscykeln tydligt pekat på att kommunerna behöver inrätta skyddsområden för sina täkter. Skyddet av det egna dricksvattnet bör dock ses som ett naturligt åtagande inom ramen för kommunernas vattenförvaltningsarbete. Skyddsarbetets karaktär varierar i landet, där främst en mindre grupp kommuner har eftersatt arbetet med att inrätta eller ansöka hos länsstyrelsen om att inrätta vattenskyddsområden. Utredningen föreslår att skyddsarbetet på denna punkt ska göras obligatoriskt. Förslaget syftar till att säkerställa råvattnets kvalitet och därmed hjälpa kommunen att leverera dricksvatten av god kvalitet. Merparten av kommunens kostnader för ansökan kommer enligt utredningens resonemang ovan att finansieras via va-taxan. De pilotstudier som Sveriges Kommuner och Landsting låtit genomföra¹³³ för att uppskatta kommunernas

¹³² SOU 2004:64, s. 309–316.

¹³³ WSP (2015). Utredning av kostnader för inrättande av vattenskyddsområde.

egna skattefinansierade kostnader, tyder på att dessa kan ses som naturliga och hanterliga. Även kommunens bidrag till utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner bör ses som ett naturligt åtagande inom ramen för kommunernas vattenförvaltningsarbete.

Dagens lågt prissatta dricksvatten speglar i betydande grad historiskt gynnsamma förhållanden, där tillgång på råvatten av god kvalitet och statliga investeringsbidrag (dock främst på avlopssidan) medverkat som förklaringsbakgrund. Framtiden innebär ökande krav på kunskap, teknik och investeringar i skydd, beredning och distribution av dricksvattnet, till följd av klimatförändringar, demografi och annan samhällsförändring. Kostnader och därmed taxenivåer kommer med nödvändighet att öka, liksom skillnaderna mellan kommuner med olika förutsättningar. Det ställer stora krav på utsatta och mindre aktörers möjligheter, vilket starkt talar för olika former av samverkan och samordning.

13.5.3 Utvidgad statlig finansiering

Vissa av utredningens förslag förutsätter tillkommande statlig finansiering. Då det gäller skyddet av vattenförekomster är länsstyrelsens begränsade resurser i dagsläget inte tillräckliga för att möjliggöra att skyddet byggs ut till att omfatta samtliga större täkter, i enlighet med utredningens förslag. Inrättandet av vattenskyddsområden är särskilt eftersatt i vissa län, i samtliga län återstår också ett betydande arbete med att se över en rad äldre områden och skyddsföreskrifter. Tillkommande medel bör tydligt destinerats till de ändamål som avses för att tillgodose ett ändamålsenligt genomförandearbete. Fördelningen av medel till länsstyrelserna bör göras med stöd av en fördelningsnyckel som tar hänsyn till enskilda läns speciella förutsättningar i form av utestående skyddsarbete. Länsstyrelsens arbete som en följd av utredningens förslag kommer i en inledande fas huvudsakligen att möta behovet av tillkommande vägledning och stöd till kommuner för utformning av ansökningar om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden. Havs- och vattenmyndigheten behöver öka sina insatser för vägledningsarbete rörande vattenskydd liksom utveckla vägledning för regionala vattenförsörjningsplaner. Medel för arbetet föreslås belasta anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, utgiftsområde 20, som tillförs motsvarande belopp.

Utredningen har tidigare konstaterat att de centrala förvaltningsmyndigheterna i begränsad omfattning avsatt fasta resurser för dricksvattenfrågor inom sina ordinarie förvaltnings- och saksanlag. Det gäller till viss del också Livsmedelsverket, som har uttalade ansvars- och samordningsuppgifter för dricksvattenfrågor. Samordningsuppgifterna svarar för ungefär en tredjedel av de cirka 6 mnkr som löpande läggs på allmänna dricksvattenfrågor vid myndigheten. Övriga delar avser främst stöd till kontrollmyndigheter, rapporteringsfrågor m.m.

Tabell 13.10 Utredningens förslag om utökad finansiering till vissa statliga myndigheter

Utredningens förslag	Aktörer	2017	2018	2019	2020	2021
Inrättande och omprövning av vattenskyddsområden ¹³⁴	HaV Länsstyrelsen	2 900	2 900 9 800	2 900 9 800	2 900 18 800	2 900 21 800
Uppföljning av kommunernas krisberedskap	Länsstyrelsen		3 900			
Dricksvattenråd	Livsmedelsverket	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Nationellt kunskapscentrum	Livsmedelsverket	2 000	3 000	4 000	4 000	4 000
VAKA-gruppen ¹³⁵	Livsmedelsverket	3 000	3 000	3 000	3 000	-
Totalt		9 900	24 600	21 700	30 700	30 700

Inom krisberedskapsområdet har verksamheten väsentligen finansierats med stöd av tillfälliga projektmedel, främst från krisberedskapsanslaget, bland annat den s.k. VAKA-gruppen. Utredningen föreslår att viss kompletterande finansiering möjliggörs för att garantera gruppens verksamhet, i den mån krisberedskapsanslaget inte fortsatt bedöms utgöra lämplig finansieringskälla. Även om en utökad avsättning av medel inom ramen för redan befintliga anslagsresurser kan ses som naturlig, kvarstår behov av vissa förstärkningar till följd av utredningens förslag om nya uppgifter. Här avses främst medel till Livsmedelsverket för inrättandet av ett dricksvattenråd, samt avsättning av vissa kansliresurser för rådet.

¹³⁴ Inkluderar arbete med vägledning kring regionala vattenförsörjningsplaner respektive år.

¹³⁵ Finansieringen avser ett ev. behov av ytterligare anslagsmedel t.o.m. 2020, i de fall krisberedskapsanslaget inte bedöms kunna nyttjas fortvarigt. Utredningen föreslår att finansiering och verksamhet provas i samband med en bredare kontrollstation (se kap. 12).

Uppbyggnaden av ett nationellt kunskapscentrum förutsätter också ytterligare medel, med en successiv utbyggnad under en inledande treårsperiod. Förstärkningar görs genom anslag 1:15 Livsmedelsverket, utgiftsområde 23, som tillförs motsvarande belopp.

Länsstyrelsens fördjupade regionala uppföljning av kommunernas dricksvattenanknutna analys- och planeringsarbete inom krisberedskapen erfordrar vissa engångsvisa resurser motsvarande 3,9 mnkr. Insatsen föreslås ske under 2018.

Havs- och vattenmyndighetens vägledande arbete förutsätts vara mer uttalat i ett inledande skede men bör från 2022 och framåt kunna plana ut till en något lägre nivå. I stället beräknas myndighetens arbete med remissvar och stödjande arbete vid överklagande tillta. Beträffande länsstyrelsernas arbete bedöms insatserna successivt öka från och med 2020 som en följd av ikraftträdandet av kravet på kommunen att ansöka om inrättande av nya vattenskyddsområden, liksom omprövning av äldre områden för täkter som ger mer än 100 m³ per dygn. Fortsatta vägledande och stödjande insatser bedöms kvarstå i oförändrad omfattning. Länsstyrelserna förutsätts erhålla ytterligare förstärkningar som en följd av krav på ansökan om vattenskyddsområde även för inrättande och omprövning av täkter som ger mellan 10–99 m³ per dygn träder i kraft 2025.

För perioden 2022–2024 beräknas tillkommande årliga kostnader som följd av utredningens förslag motsvarande cirka 24 mnkr för statens samlade vägledande, stödjande och beslutande arbete. För perioden 2025–2027 beräknas motsvarande kostnader till cirka 23 mnkr.

Punktskatter

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet, den s.k. Kemikalieskatteutredningen. Utredningen föreslår bland annat införandet av punktskatt på vissa kemikalier för att minska förekomsten av farliga ämnen i människors hemmiljö. Vanliga källor till sådana farliga ämnen är flamskyddsmedel i elektronik samt ftalater i golv- och andra byggvaror som innehåller polymerer av vinylklorid, PVC. Farliga ämnen som ingår i varor kan spridas under olika faser av varans livscykel, t.ex. genom att tillsatsämnen läcker ut från plastmaterial, i samband med tvätt och slitage av varan eller i avfallshanteringen. Kemikalieskatteutredningen upp-

skattade de förväntade intäkterna av skatten på viss elektronik och golv- och andra byggvaror till 2,4 miljarder respektive 38 miljoner kronor årligen.¹³⁶ Vid remisshanteringen 2015 ställde sig en rad centrala expertmyndigheter bakom förslaget, bland annat Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen samt Sveriges Kommuner och Landsting. Naturvårdsverket pekar på att de ämnen som skatten avser har varit uppmärksammade i decennier på grund av sina negativa egenskaper. Kemikalieinspektionen ser det som nödvändigt att på detta sätt hantera grupper av farliga ämnen för att effektivisera kontrollen. Det anförs mer allmänt att genomförandet och utvecklingen av ny lagstiftning inom kemikalieområdet går för sakta och kompletterande styrmedel behövs för att öka skyddet mot människors hälsa och miljön. Ekonomiska styrmedel kan vara ett verkningsfullt komplement till begränsningar och förbud, har hittills endast använts i begränsad omfattning inom kemikalieområdet och bör därför prövas. En rad kritiska synpunkter anförs på skatteförslaget och dess konstruktion, inte minst från branschhåll.¹³⁷ Det har i sammanhanget pekats på den grundläggande principen om att förorenare ska betala, dvs. stå för en rimlig del av de kostnader som samhälle och individ åsamkas. Elektronikåtervinning i Sverige förordar en miljöriskpremie framför den föreslagna skattelösningen, och anför i sitt remissvar på utredningens förslag att styrmedel ska konstrueras så att de intäkter de genererar bidrar till förebyggande och förbättrande åtgärder över tid.¹³⁸ Dricksvattenutredningen bedömer för sin del att ökade insatser för att skydda känsliga och för samhället strategiskt viktiga vattenförekomster utgör nödvändiga förebyggande och förbättrande åtgärder ur ett dricksvattenperspektiv. Kemikalieskatteutredningens förslag bereds för närvarande i regeringskansliet och kan tidigast komma att behandlas inom ramen för regeringens ekonomiska vårproposition 2016.¹³⁹

Mot bakgrund av de sammanhängande risker som farliga ämnen i hemmiljö kan utgöra för dricksvatten som följd av transporter genom kretsloppet hem-avloppsreningsverk-recipient-vattenverk-drucksvatten anser utredningen att den föreslagna skatten på kemi-

¹³⁶ SOU 2015:30.

¹³⁷ Regeringskansliet (2015). Remissammanställning SOU 2015:30.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Prop. 2015/16:1. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor, s. 263.

kalier i egenskap av tillkommande styrmedel och intäktskälla på ett rimligt och naturligt sätt möjliggör insatser för en trygg dricksvattenförsörjning. Det anknyter till den grundläggande principen om att förorenaren betalar, även om ingen direkt koppling i formell mening finns mellan olika former av skatteuttag och finansiering i statens budget. Intäkter från en framtida skatt på kemikalier möjliggör dock en budgetförstärkning som kan gagna dricksvattenfrågorna. Förstärkning kan därmed ske av de tidigare nämnda anslagen 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, utgiftsområde 20, samt 1:15 Livsmedelsverket, utgiftsområde 23.

13.5.4 Alternativa finansieringsvägar

Med tanke på de stora framtida utmaningarna, har utredningen även diskuterat olika finansieringsvägar då det gäller att möta resursbehoven på kommunal nivå, främst för mindre och utsatta kommuner. Det kommunala utjämningsystemet, som tidigare även omfattade va-verksamhet, har granskats utifrån sina möjligheter att stärka svaga kommuner i deras långsiktiga arbete. Utredningen gör dock bedömningen att va-frågorna 2004 utmönstrades från utjämningsystemet på välavvägda grunder. Inga nya argument har heller tillkommit för att återinföra ett system som schablonmässigt omfördelar resurser mellan kommuner med hänvisning till va-kollektivens bärkraft. Det kan t.o.m. visa sig kontraproduktivt genom att motverka det ökade samordningsarbete som krävs mellan kommuner.

Ytterligare alternativ har diskuterats, främst med sikte på de kommuner som har befolkningsmässiga, klimatbetingade eller på andra sätt besvärliga förutsättningar. Uppbyggnad av en fond, till exempel genom införandet av en statlig vattenavgift på dricksvattenproduktionen, skulle kunna ge förutsättningar att lämna rikstat stöd. Det skulle också kunna avse kommungemensamma och regionala satsningar för utveckling av skydd, infrastruktur samt utvecklings- och kompetenssamverkan. På central nivå skulle avsättningar från en sådan fond kunna göras för övergripande och gemensamma ändamål, t.ex. inom kunskapsutveckling, krisberedskapsområdet samt skydd av vattentäkter. Förvaltning och utanordning av fonderade medel skulle kunna ske i samlad kommunal regi under medverkan av branschorganet Svenskt Vatten och med

statlig insyn. Betydande egenfinansiering från de sökande kunde då utgöra en naturlig utgångspunkt.

Utredningen har av olika skäl avstått från att föreslå en sådan lösning. Gemensamma avsättningar som kan motiveras kan kanaliseras i andra former, t.ex. genom den egna branschorganisationen Svenskt Vatten. De för avgiftsfinansiering underliggande principerna möjliggör dock knappast en uttaxering till förmån endast för vissa kommuner, en möjlighet att avropa motprestationer måste föreligga för alla landets va-kollektiv. En fondlösning ger heller inte de drivkrafter mot mellankommunal och regional samverkan som behövs, utan riskerar att konservera dagens strukturer. Slutligen innebär, som tidigare visats, mer grundläggande regelverk hinder för statliga skatteuttag på den kommunala dricksvattenproduktionen. Den väg som återstår för att uppnå erforderliga skalfördelar och ekonomiska förutsättningar, är en utvecklad samverkan och samordning mellan kommuner kring dricksvattenförsörjningen. Former för detta finns, vilket behandlats i tidigare kapitel.

På ett mer övergripande plan finns vidare, genom regeringens klimatanpassningsbidrag till kommunerna, möjligheter att förstärka ett lokalt arbete. Den allmänna dricksvattenförsörjningen utgör en samhällskritisk funktion och är också integrerad med andra centrala samhällsfunktioner i kommunernas klimatanpassningsarbete. Utgångspunkter för en framtida kostnadsfördelning i klimatanpassningsarbetet mellan stat och kommun utreds f.n. I de delar där ansvarsfördelningen är otydlig eller inte ändamålsenlig ska utredaren föreslå förbättringar. Det ska även analyseras om det finns särskilda områden där statlig delfinansiering av insatser kan vara motiverad.¹⁴⁰

Då det gäller den statliga finansieringen av länsstyrelsens arbete har Dricksvattenutredningen i mer begränsat hänseende övervägt ett ökat avgiftsuttag i verksamheten, t.ex. genom uttag av avgifter av kommunerna för hantering av ansökningar om inrättande av vattenskyddsområden. En sådan modell säkrar dock inte den resurs- och kompetensmässiga kontinuitet som krävs på länsstyrelsen och centrala expertmyndigheter och bedöms också öka ledtiderna i det viktiga skyddsarbetet.

¹⁴⁰ Dir. 2015:115.

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska konsekvenser

Dricksvattenutredningen har i kapitel 12 redovisat sina samlade överväganden och förslag och i det därpå följande kapitlet den finansiering som förutsätts. Alternativa synsätt som övervägts har i någon utsträckning också berörts i tidigare kapitel och utvecklas närmare här. Utredningens förslag bygger i enlighet med direktiven för arbetet på rådande ansvarsförhållanden och ansvarsprinciper. De åtgärdsförslag som utredningen presenterar har därför i huvudsak systemkaraktär med inriktning på att förbättra funktionaliteten i de system som fortsatt ska upprätthållas på olika förvaltningsnivåer.

En allmän utgångspunkt har varit att skapa goda förutsättningar för en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning. En balans måste då upprätthållas mellan vad som är möjligt för dagen, men också nödvändigt för morgondagen. Ansvaret för den operativa dricksvattenförsörjningen ligger i dag på landets alla 290 kommuner, med vitt skilda förutsättningar i termer av invånarantal, utvecklingspotential och naturgivna förutsättningar. Det innebär bland annat att staten måste lägga betydande kraft på att utveckla regelverk och andra former av stöd för verksamheten, så att en mer likvärdig och trygg försörjning kan upprätthållas. Samtidigt krävs motprestationer och ansträngningar på den lokala nivån. Det allmänna dricksvattnet utgör en grundläggande kommunal välfärdsuppgift, kringgärdad av starka hälso- och miljökrav. Framtida klimat- och samhällsförändringar gör det nödvändigt för kommunerna att säkra och förvalta gemensamma och strategiska resurser. Utredningens förslag i dessa avseenden innebär ett tydliggörande av gällande krav

för det allmänna dricksvattnet, i vissa delar även en ambitionshöjning av det offentliga åtagandets karaktär. Förändringstakten inom dricksvattenförsörjningen bör därför noga följas över tid, t.ex. med avseende på hur skyddet av vattenförekomster och den kommunövergripande samverkan som långsiktigt blir allt mer nödvändig kan komma att utvecklas. Resultatet av sådana uppföljningar bör diskuteras också i relation till eventuella behov av att justera ansvarsförhållanden och ansvarsprinciper inom dricksvattenförsörjningen.

Dricksvattenutredningen ska enligt sina direktiv och bestämmelserna i kommittéförordningen¹ redovisa ekonomiska konsekvenser av sina förslag och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Det ska särskilt beaktas att

- alla förslag ska åtföljas av en samhällsekonomisk analys som visar kostnader och nytta med åtgärderna och bedömning av kostnadseffektiviteten,
- en sammantagen samhällsekonomisk beräkning av förslagen ska redovisas,
- effekterna av förslagen, särskilt rörande effekter för kommuner och kommunala bolag, ska beskrivas och analyseras,
- de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommunerna och de kommunala bolagen ska beskrivas. Medför förslagen ökade utgifter eller minskade intäkter, ska förslag lämnas på hur de olika åtgärderna bör finansieras med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper, samt
- om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.²

Utredningens uppdrag då det gäller konsekvensutredningar ska vidare i de delar förslagen innebär nya eller ändrade regler genom-

¹ 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

² Dir. 2013:75, s. 18.

föras utifrån de krav som ställs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.³

Direktiven har som framgått ovan starkt betonat behovet av att redovisa samhällsekonomiska konsekvenser, med samtidig utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper. Dricksvattenutredningen lämnade som ett led i sitt arbete därför ett särskilt uppdrag åt forskargruppen DRICKS vid centrum för dricksvattenforskning, Chalmers tekniska högskola, och Tore Söderqvist, Enveco Miljöekonomi AB, att genomföra en studie kring det ekonomiska värdet av en trygg och säker dricksvattenförsörjning. Fokus i uppdraget var också att identifiera och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska nyttor som olika åtgärder som diskuterades inom utredningen kunde leda till. Workshops med verksamma inom dricksvattenbranschen genomfördes inom uppdraget för att bidra till en praktisk och erfarenhetsbaserad värdering av de åtgärder som diskuterades. Antalet deltagare var dock begränsat och kan inte sägas representera branschen i sin helhet. Studiens resultat har använts inom utredningens arbete och även legat till grund för en rad resonemang och slutsatser kring förslagens samhällsekonomiska konsekvenser. Diskussionerna med Chalmers och Enveco, liksom med dricksvattenbranschen, har varit värdefulla då det gäller att löpande utveckla struktur och frågeställningar i utredningsarbetet. Redovisningen från det särskilda uppdraget återopas mer specifikt genom angivna referenser i texten. För en mer utförlig redovisning och diskussion av de begrepp som används hänvisas till den skriftliga rapporteringen från uppdraget.^{4,5}

³ 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁴ Lindhe, A., Söderqvist, T., Rosén, L. m.fl. (2014). Ekonomiska värdet av säkrare tillgång till dricksvatten av god kvalitet: Sammanställning av risker, effekter och förutsättningar för vidare arbete. Rapport till Dricksvattenutredningen. DRICKS – Centrum för dricksvattenforskning, Chalmers tekniska högskola, november 2014.

⁵ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015). Dricksvattenutredningens preliminära förslag till åtgärder för trygg och säker dricksvattenförsörjning. Vilka är de samhällsekonomiska nyttorna och vad behövs för att dessa ska bli verklighet? Enveco Miljöekonomi AB och DRICKS – Centrum för dricksvattenforskning, Chalmers tekniska högskola. Slutrapport 23 december 2015.

14.1.1 Riskbaserad syn på dricksvattenförsörjningen

Ett riskbaserat synsätt utgör en viktig utgångspunkt för dricksvattenförsörjningen, liksom då det gäller att bedöma nyttan av olika förslag om förändringar. Med risk avses traditionellt en sammanvägning av sannolikheten för att en viss händelse ska inträffa och konsekvenserna av denna händelse. Två typer av huvudsakliga risker kan identifieras, vilket också varit utgångspunkten i det projekt kring samhällsekonomiska nyttor och kostnader som Chalmers och Enveco bedrivit på utredningens uppdrag. Det gäller dels risken för att dricksvattnet inte är hälsomässigt säkert (hälsorisker), dels risken för att dricksvatten inte ska kunna levereras (avbrottsrisker). Händelser som inträffar ofta har typiskt små eller till och med försumbara konsekvenser, medan händelser med mycket allvarliga konsekvenser i regel är mer sällsynta.⁶

Dricksvattenförsörjningen utgör ett komplext system. Vid diskussion av risker och olika förändringsåtgärder är därför en genomgång av den bakomliggande händelsekedjan avgörande. Oönskade händelser i systemet kan uppstå utan att det alltid leder till oönskade effekter för konsumenterna, eftersom kompensation kan ske inom andra delar av systemet. Tillfälligt förorenat råvatten kan t.ex. hanteras genom åtgärder i beredningen, så att slutprodukten ändå blir acceptabel. För utredningen har det gällt att söka identifiera de huvudsakliga risker och negativa händelseförlopp som i första hand behöver förebyggas eller hanteras, och på vilket sätt mer systeminriktade åtgärder kan vidtas som stöd för ansvariga kommuner, huvudmän, producenter och distributörer. Ett riskbaserat synsätt är nödvändigt för att kunna lämna samhällsekonomiskt avvägda förslag. I många fall handlar det om åtgärder för att förebygga händelser som ännu inte inträffat. Andra typer av riskreducerande åtgärder gäller förberedande insatser för att hantera vissa typer av händelser. Vad som kan betraktas som acceptabel risk är delvis reglerat i författning men utgår även från krav och förväntningar hos ansvariga aktörer och brukare. De författningsreglerade kraven är dock i regel uttryckta som funktionskrav, vilket ställer krav på en situationsanpassad tillämpning. Viktiga utgångspunkter för en diskussion kring risker och åtgärder är därför de

⁶ Ibid., s. 24.

faktiska kunskaper som finns kring olika risker, tidsmässiga aspekter, liksom svårigheter att bedöma effekter av möjliga alternativa åtgärder.

14.1.2 Förutsättningar som behöver uppfyllas

Utredningen har under sitt arbete sökt klarlägga de förutsättningar som behöver vara på plats för att förslagen om åtgärder ska bli verkningsfulla. Perspektivet har därvid varit långsiktigt. Inom ramen för uppdraget till Chalmers och Enveco diskuterades vad som krävs för att de potentiella nyttorna av utredningens förslag ska bli verklighet, bland annat i samband med genomförda workshops med ett mindre antal dricksvattenproducenter. De förutsättningar som återkommande angavs av medverkande från dricksvattenbranschen var att det i dag saknas tid, kompetens och ekonomiska resurser hos både kommuner och myndigheter för att utföra ett bra och ändamålsenligt arbete. Det bedömdes också att det i vissa fall saknades tydliga spelregler, dvs. att ansvar och skyldigheter mellan olika aktörer behövde förtydligas. Det förespråkades ett system där förutsättningarna blir likartade runt om i landet och möjliggör även för små producenter och vattenverk att få resurser och förutsättningar att leva upp till de krav som dricksvattenförsörjningen ställer. Ur ett konsumentperspektiv bedömdes detta som en viktig rättvisefråga. Frågan om ersättning till fastighetsägare och rättighetsinnehavare vid inrättande av vattenskyddsområden ligger enligt direktiven utanför utredningens uppgift, vilket bedömdes som olyckligt.⁷

Även Dricksvattenutredningen gör bedömningen att tid, kompetens och ekonomiska resurser utgör viktiga förutsättningar. Det gäller inte minst för de statliga myndigheternas uppgifter, centralt och regionalt. Ett tydligt regelverk och tydligt avgränsade ansvarsroller mellan samhällets aktörer, myndigheter och skilda förvaltningsnivåer är likaså grundläggande för att underlätta en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv⁸ dricksvattenförsörjning. Utredningen

⁷ Ibid., s. 8.

⁸ Med begreppet kostnadseffektivitet avses hur mycket resurser som behövs för att nå ett visst mål, ofta i en jämförande analys mellan olika möjliga åtgärder. Det senare skulle också kunna uttryckas som att för en så låg kostnad som möjligt erhålla avsedd kvalitet/resultat.

har dock inte, vilket kan utgöra en skiljelinje i förhållande till uppfattningar hos en del dricksvattenproducenter, dragit slutsatsen att dagens väsentligen småskaliga dricksvattensystem har förutsättningar att fullt ut upprätthållas i ett mer långsiktigt perspektiv. Det gör också att det stöd och den handledning som staten ska bistå kommunerna med enligt utredningens bedömning i grunden måste bygga på att kommunerna har tillräcklig egen kompetens att hantera funktionskrav och att kunna genomföra egna analyser av risker och sårbarheter i sina system. Kan detta inte fungera, behövs en ny syn på ansvarigheter inom dricksvattenförsörjningen.

Dricksvattenutredningen ser ökad samverkan och samordning inom dricksvattenförsörjningen som en grundläggande långsiktig förutsättning, där ett regionalt tänkande kring skyddet och nyttjandet av råvattenresurser, kompetenssamverkan och krisberedskap blir alltmer nödvändig. Dricksvattenförsörjning har vidare skalfördelar, som innebär att samordnad och kommunövergripande infrastruktur, där så är möjligt, kan ge ökade nyttor per avgiftskrona för va-kollektivens avgifter. Bristen på tid, kompetens och resurser utgör i allt väsentligt variabler som kommunerna själva förfogar över genom politiskt väl avvägda beslut, adekvata taxenivåer och ändamålsenlig ekonomistyrning. Oförmåga att resurs- och kompetenssamverka över kommungränser, t.ex. genom kommunalförbund eller samägda va-bolag, ska därför inte i första hand mötas med statliga manualer och stöd för att hålla sviktande mindre operatörer under armarna. Forskningen visar att förutsättningar för samverkan finns och att samverkansviljan är utbredd på berörda förvaltningar i många av landets mindre och medelstora kommuner.⁹

Det bör i sammanhanget dock noteras att utvecklingen inte är helt oproblematiserad. Ett betydande antal kommuner är i dag mindre än de var då den senaste kommunreformen genomfördes för drygt 40 år sedan. Inemot ett hundratal kommuner har cirka 10 000 invånare eller färre. Det innebär att förutsättningarna för att själva möta långsiktiga samhälls- och klimatförändringar i dricksvattenförsörjningen kan bli otillräckliga för åtskilliga av landets kommuner. Samma problematik har rapporterats inom andra former av

⁹ Svenskt Vatten Utveckling (2015). Thomasson, A. Att driva VA i egen förvaltning – den lilla kommunens erfarenheter och utmaningar. Rapport 2015–23.

samhällstjänster. Tidigare rapporter och underlag pekar t.ex. på att en minsta kommunal befolkningsnivå bör ligga på minst 8 000 invånare. Samtidigt kan konstateras att kommunstrukturen blir alltmer obsolet i relation till utvecklingen av lokala arbetsmarknadsregioner.¹⁰

Utredningens åtgärdsförslag kan, genom sin starka koppling till ett mer kommunövergripande synsätt i dricksvattenfrågan, på sina håll komma att mötas av bristande förståelse. Ökat statligt stöd för att ge förutsättningar att bibehålla nuvarande kommunala strukturer inom dricksvattenförsörjningen kan dock i det längre perspektivet visa sig innebära en betydande suboptimering. Va-taxorna kommer med nödvändighet att öka på sikt, det är då viktigt att avgifterna läggs på en försörjning som är rationell, kostnadseffektiv, hållbar och har förutsättningar att möta framtidens krav. Det innebär, sammantaget, att utredningens mer systeminriktade förslag i flera fall katalyserar nödvändig kommunal och annan samverkan snarare än att kortsiktigt inriktas på stöd till kompetens- och resurssvaga dricksvattenaktörer.

14.1.3 Beräkning av schablonkostnader

Skaderisker och skadekostnader utgör en viktig bas för bedömningar av förslagets samhällsnytta. Skadekostnader varierar avsevärt beroende på skadeorsak och omfattning i det enskilda fallet. Vid beräkning av kostnader för vattenburna sjukdomar används ofta schablonen 10 tkr per insjuknad vid utbrott. Det bedömdes dock vara en konservativ och alltför försiktig skattning, åtminstone för ej obetydliga utbrott. Chalmers och Enveco föreslår en skadekostnad om 20 tkr per insjuknad som mer realistisk. Det anknyter bättre till de kostnader som identifierats vid olika faktiska händelser tillsammans med bedömningar av sådana poster där underlag saknats. Genom en rad antaganden redovisar forskargruppen utifrån detta en samlad genomsnittlig totalkostnad för vattenburna sjukdomar i Sverige på 120 mnkr per år. Den uppskattade skadeincidensen bygger dock på en nationell rapportering där ett betydande mörkertal finns, vilket innebär att den faktiskt uppskattade

¹⁰ SOU 2015:101.

ohälsan som följd av förorenat dricksvatten ändå kan ha beräknats i underkant.¹¹ Kostnader för leveransavbrott utan kopplade sjukdomsfall är svåra att uppskatta, men bedöms ligga i storleksordningen några hundratals kronor per konsument och dygn om reservsystem saknas. Avbrott kan dock ge betydande effekter på viktiga samhällsfunktioner som inte så lätt låter sig fångas i denna typ av schabloner. Sjukhus, skolor och andra samhällstjänster är alla beroende av säker dricksvattenförsörjning. Kostnader för att ersätta vattentäkter som blivit obrukbara kan förväntas variera mellan tiotals mnkr för små vattentäkter till över en miljard kronor för stora vattentäkter, en uppskattning som gjordes redan i samband med 2007 års Klimat- och sårbarhetsutredning.¹²

Det individuella obehag som uppstår vid vattenburna sjukdomsutbrott är svårt att kostnadsuppskatta, liksom oron över att sådana ska inträffa. På individnivå uppskattas kostnader för obehag i samband med sjukdom från vattenburen smitta ofta enligt de schabloner som anges av Konjunkturinstitutet, vilket i genomsnitt innebär cirka 500 kronor per sjukdag.¹³ Därtill kommer andra för individen negativa effekter, som kan vara svåra att kostnadsberäkna.

Utredningen redovisar i senare avsnitt de mer specifika antaganden som kan ligga till grund för samhällsekonomiska uppskattningar av olika åtgärder. Flera förslag gäller åtgärder som på ett mer indirekt eller allmänt plan kan få betydelse, t.ex. genom att tydliggöra vattnets betydelse i planeringen, öka krisberedskapsförmågan eller underlätta rapporteringen mellan myndigheter. Sådana förslag kan kostnadsberäknas men effekterna kan inte ges en tydlig nyttoberäkning. De workshops som genomförts med olika dricksvattenproducenter ger vissa indikationer på den praktiska nytta förslagen kan få. I samtalen med branschen har värdet av många av utredningens förändringsförslag bekräftats. Verksamheten är dock

¹¹ Kostnaderna för vattenburna sjukdomsfall bygger på antagandet om 6 000 årliga sjukfall, vilket är en uppräknings som i någon mån avses inkludera det mörkertal som gäller denna typ av osäker nationell rapportering. Det anges samtidigt att klimatförändringarna bedöms leda till en förhöjd risk för utbrott av vattenburna sjukdomar.

¹² Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015). Dricksvattenutredningens preliminära förslag till åtgärder för trygg och säker dricksvattenförsörjning. Vilka är de samhällsekonomiska nyttorna och vad behövs för att dessa ska bli verklighet? Enveco Miljöekonomi AB och DRICKS – Centrum för dricksvattenforskning, Chalmers tekniska högskola. Slutrapport 23 december 2015.

¹³ Konjunkturinstitutet (2009). Vredin Johansson, M. och Forslund, J. Klimatanpassning i Sverige: Samhällsekonomiska värderingar av hälsoeffekter. Specialstudier nr 20.

mycket heterogen till sin karaktär, med ett mindre antal större professionella aktörer och ett stort antal mindre aktörer med varierande kapacitet och förutsättningar. Fortfarande bedrivs det allmän dricksvattenförsörjning i två tredjedelar av landets kommuner helt i egen regi inom den egna förvaltningens ram. Det har mot den bakgrunden också funnits förväntningar på utredningen om mer offensiva och konkreta förslag.¹⁴ Sådana mer konkreta förslag skulle som ett komplement till dagens funktionskrav kunna gälla tydligare statliga riktlinjer för hur dricksvattenproducenter och distributörer mer konkret ska genomföra sitt uppdrag, t.ex. då det gäller hur de ska provta sitt råvatten, utforma sin krisberedskap och investera i barriärer och annan infrastruktur. Åter andra förslag som utredningen diskuterat har dock bedömts som alltför ingripande och resurskrävande, t.ex. kravet på leveranssäkerhet, som bedömts kunna leda till resursmässiga och andra problem för många kommuner. Utredningen bedömer dock att förslaget om säker försörjning endast innebär ett förtydligande av redan gällande förhållanden. Utredningen återkommer till sådana frågor i anslutning till diskussionen av de ekonomiska konsekvenserna för åtgärdsförslagen.

Statens insatser som följd av utredningens förslag bygger på uppgifter från berörda myndigheter. Schabloner har använts för att uppskatta kostnader för årsarbetskrafter, vilket varierar en del mellan myndigheter. De nivåer som angivits är för Havs- och vattenmyndigheten 1 170 tkr, Jordbruksverket 1 160 tkr, Livsmedelsverket 980 tkr, SGU 1 606 tkr, Skogsstyrelsen 863 tkr, SMHI 1 199 tkr, Trafikverket 814 tkr och för länsstyrelsen 930 tkr.¹⁵

En viktig men svåruppskattad post i den samlade analysen gäller sådana kostnader som utredningens förslag kan generera för fastighetsägare och rättighetsinnehavare. Frågan om ersättningar omfattas inte av utredningens direktiv men har betydelse vid diskussion av förslagets konsekvenser. Främst gäller det effekter av förslaget om obligatoriska vattenskyddsområden. Underlag från Lantbrukar-

¹⁴ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015).

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2015), underlag till utredningen, 2015-11-26, Jordbruksverket (2016), Årsredovisning, s. 166, Livsmedelsverket (2016), Årsredovisning, s. 62, SGU (2016), Årsredovisning, s. 70, Skogsstyrelsen (2016), Årsredovisning, s. 93, SMHI (2016), Årsredovisning, s. 37, Trafikverket (2016), underlag till utredningen, 2016-03-10, samt underlag från Länsstyrelsens ekonomiadministration (2016). Underlag till utredningen beskriver kostnader för kompetens relaterad till dricksvattenfrågor, 2016-02-08.

nas Riksförbund, LRF, visar att variationen i de kostnader som kan uppstå är stor mellan olika delar av landet och för olika typer av jord- och skogsbruksverksamheter. Grad av restriktioner, produktionsinriktning och hur stor del av verksamheten som berörs är enligt LRF avgörande för om verksamhet kan fortgå med lönsamhet eller inte. Den ekonomiska marginalen, framför allt i jordbruksnäringen, uppges i allmänhet vara liten. Avgörande för kostnadsbilden är också vilka restriktioner som följer av en tillståndsprövning. Övergång till produktion utan kemiska insatsmedel kan vara komplicerad. Ekologisk produktion innebär normalt ett större risktagande, en ökad arbetsinsats, behov av specialmaskiner och tillgång till gödsel och en ökad beroendeställning avseende olika stöd och ersättningar. Frivillighet och vilja är viktiga drivkrafter vid omläggning till ekologisk produktion.¹⁶

Betydande arealer kan komma att omfattas av vattenskyddsområden enligt LRF. I Skåne gjordes 2010 uppskattningen att arealer i primär zon representerande marknadsvärden på drygt 1,5 mdkr kommer att beröras när alla täkter har ett uppdaterat skydd. I motsvarande beräkning 2011 för Mälardalen inklusive Örebro län bedömde LRF att totala värden på 2,4 mdkr omfattades. Till detta kommer kostnader som uppstår i sekundär och tertiär zon.¹⁷

Utredningens förslag kring inrättandet av vattenskyddsområden utgår från att lokala konsekvensanalyser ska genomföras som grund för beslut om zoner och föreskrifter. Det innebär att den beredning som sker på kommunal och regional nivå avser att fastställa en lämplig avvägning mellan olika intressen, där ett tillräckligt skydd av vattentäkten ska uppnås. Frågan diskuteras vidare under avsnitt 14.2.

De underlagsuppgifter som olika kostnadsberäkningar bygger på utgår i huvudsak från uppgifter sammanställda till utredningen i slutet av 2015 samt 2016. Bedömningen är därför att dessa är uttryckta i kostnadsnivån 2016, om inte annat anges.

¹⁶ LRF (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-17.

¹⁷ Ibid.

14.1.4 Uppskattning av samlade kostnader

Utredningens samlade åtgärdsförslag genererar begränsade tillkommande kostnader för stat, kommuner och va-kollektiv. Åtgärderna bedöms kunna få avgörande betydelse i arbetet för en trygg dricksvattenförsörjning. De statliga kostnaderna föreslås i huvudsak täckas genom anvisning av ytterligare medel. Vissa förslag om statliga insatser läggs också med utgångspunkt i att befintliga resurser kan nyttjas, dvs. en omprioritering mellan eller inom anslag. Utredningen uppskattar dessa kostnader för staten till cirka 3–6 mnkr för vissa uppgifter. Det avser främst VAKA-gruppens arbete i de fall sådan finansiering fortsatt visar sig vara möjlig, vissa vägledningssuppgifter, uppdrag samt fortsatt arbete med regionala vattenförsörjningsplaner. I ett längre perspektiv kan det även avse utökad remissarbete i samband med områdesskydd, motsvarande högst 1,2 mnkr årligen.¹⁸

Utredningen har tidigare visat att staten årligen redan avsätter inemot 60 mnkr för olika informerande, stödjande och reglerande insatser inom dricksvattenförsörjningens område, därtill kommer betydande statliga FoU-resurser i motsvarande storleksordning (se tabell 13.7).

Utredningsförslagen leder främst till ytterligare kostnader för kommuner och va-kollektiv, men bedöms där också kunna få betydande effekter. Ökade kostnader på den kommunala nivån bör i avsevärd utsträckning kunna mötas med avgiftsmedel. Sammantaget kommer kostnaderna också att svara för en relativt begränsad kostnadsmassa, jämfört med de betydande resurser som dricksvattenförsörjningen redan i dag representerar. Enbart va-avgifterna omfattar årligen cirka 21 mdkr, där dricksvattendelen bedöms motsvara cirka 40 procent.¹⁹ De samlade nyttoeffekterna av utredningens förslag kan inte till fullo uppskattas, men är sannolikt mycket omfattande.

Från 2028 minskar enligt utredningens bedömning de samlade kostnaderna hos stat och kommun för nyinrättande och omprövning av vattenskyddsområden påtagligt, vilket utgör merparten av

¹⁸ I de fall finansiering av VAKA behöver ske med nya medel, dvs. om krisberedskapsanslaget ej kan utnyttjas, sker en lättnad på detta anslag. Sammantaget innebär det dock kostnadsneutralitet i den samlade statliga finansieringen.

¹⁹ Svenskt Vatten (2016). Underlag till utredningen, 2016-03-10.

de kostnader som utredningens förslag direkt genererar. Viss osäkerhet finns i ett framtida perspektiv med tanke på eventuella kvardröjande skyddsområdesärenden, liksom tillkommande behov av att ompröva ytterligare skyddsområden och föreskrifter.

Tabell 14.1 Uppskattade samlade kostnader per år för stat, kommun och va-kollektiv som följd av utredningens förslag (mnkr)

Aktör	2017	2018	2019	2020	2021	2022–2024	2025–2027
Centrala förvaltningsmyndigheter	10	12	12	12	9	10	10
Länsstyrelser	-	15	11	20	22	15	14
Kommuner och va-kollektiv	-	-	76	41	41	60	- ²⁰
Totalt	10	27	99	73	72	85	24

14.1.5 Uppskattning av samhällsekonomisk nytta

Utifrån nationalekonomisk välfärdsteori kan samhällsekonomisk nytta av insatta åtgärder definieras som öknings i människors välbefinnande tack vare åtgärderna. Sådan nytta kan uttryckas i termer av exempelvis minskade sjukdomsrisker eller indirekt genom kostnadsbesparingar för offentlig verksamhet, företag och individer. Reducerade eller uteblivna skadekostnader eller minskad risk för att sådana kostnader ska uppstå utgör därmed en samhällsekonomisk nytta. Olika kategorier av nyttor kan identifieras. Det gäller dels sådana nyttor som enbart har med dricksvattenförsörjningen att göra, dvs. minskade kemiska och mikrobiologiska hälsorisker samt minskade risker för leveransavbrott. Dels gäller det också påverkan utanför dricksvattensystemet, vilket kan ge nyttor genom olika grund- och ytvattenrelaterade tjänster, t.ex. ekosystemtjänster. En rad sådana tjänster har stor betydelse för individ, företag och samhälle och kan därmed åsättas stora nyttovärden. Exempel kan förutom dricksvattentjänster gälla bevattning, turism och rekreation, odling, livsmedelsproduktion, energiutvinning och an-

²⁰ Kan ej uppskattas. Har inrättande och omprövning av vattenskyddsområden skett enligt tidigare plan, sjunker kostnaderna påtagligt.

nan industriell användning, nytta som transportväg eller som grund för biologisk mångfald.²¹

Nyttor till följd av minskade hälsorisker och undvikande av skadestnader sammanhänger med olika samhällseffekter, som ser olika ut även med avseende på tidsaspekter. Tidig eller sen upptäckt av viss hälsostörande mikroorganism eller kemisk förorening påverkar t.ex. skadeutveckling och därmed samhällskostnader. Det innebär att övervakningskostnader kan visa sig kostnadseffektiva jämfört med i efterhand avhjälpande insatser. En rad kostnadsposter och därmed potentiella nyttor är dock svåra att uppskatta. Hit hör som tidigare nämnts oron för att drabbas av ohälsa. Det gäller även den förtroendeskada som kan uppstå hos konsumenter, företag och verksamheter om det inte längre bedöms att dricksvatten av god kvalitet kan levereras.

I diskussionen av samhällsekonomiska konsekvenser har det framhållits att åtgärder kan motiveras även om en viss risk redan i dag ligger på en acceptabel nivå. Avgörande är om nyttan av att sätta in åtgärden kan överstiga den kostnad den representerar. Det kan också finnas åtgärder för att sänka en risk till en acceptabel nivå, som ändå inte bör genomföras, eftersom åtgärden inte är samhällsekonomiskt motiverad. Ytterst handlar det om att värdera nyttan av viss åtgärd, som sätts lika med de skadestnader som kan undvikas.²²

Betydelsen av rent vatten i termer av nyttor på samhällsnivå kan också belysas med riktade studier avseende den potential för verksamhet och utveckling som en sådan resurs kan innebära. Studier har som tidigare nämnts påvisat sådana betydande nyttor i termer av förädlingsvärden för företag och andra aktörer runt sjöarna Mälaren och Vombsjön, som båda utgör viktiga råvattenresurser. Studien visade på nyttor av rent vatten motsvarande 127 respektive 1,6 mdkr årligen, främst kopplat till prisutvecklingen på fastigheter.²³ Nyttoberäkningar kan också grundas på vad konsumenter och samhällsaktörer är beredda att betala för rent vatten.

²¹ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. et al. (2015).

²² Ibid., s. 65.

²³ Svenskt Vatten Utveckling (2014). Löfmark och Svensson, Samhällsekonomisk värdering av rent vatten – fallstudier av Vombsjön och Mälaren.

14.1.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet

Dricksvattenutredningen konstaterar i sin samlade analys att en rad åtgärder behöver genomföras för att långsiktigt säkra den allmänna dricksvattenförsörjningens kvalitet och kapacitet i hela landet. Den överskuggande huvudfrågan – hur mindre eller på andra sätt utsatta kommuner ska klara sina åtaganden – har analyserats utifrån direktivens krav på att ansvarsfördelningen i nuvarande system ska bibehållas och att inga inskränkningar ska ske i den kommunala självstyrelsen utöver vad som är nödvändigt. Kommunerna ansvarar för den allmänna vattenförsörjningen, vare sig det gäller en liten kommun med några få tusen invånare eller en storstadskommun i miljonklassen. Det skapar på sina håll problem för en rationell försörjning, genom att va-kollektivens omfattning och taxesättningen för att finansiera infrastruktur och drift är inlåsta inom kommunens gränser. Dricksvattenproduktion kan i betydande utsträckning ses som en kvalificerad processindustri, karakteriserad av klara skalfördelar där kompetens och långsiktighet är viktiga utgångspunkter. Ur dricksvattenförsörjningens perspektiv är den gällande kommunindelningen därför föga ändamålsenlig, vilket utredningen fått förhålla sig till i analysen av de åtgärder som behöver vidtas.

Utredningens förslag om åtgärder beräknas träffa dricksvattenförsörjningen med olika kraft, beroende på de lokala förutsättningar som råder. För större och väl planerade försörjningssystem kan utredningens förslag i vissa fall visa sig mindre betydelsefulla. Utredningens kunskapsunderlag kan även här vara av värde, men många av de åtgärder som föreslås kan redan ha vidtagits utifrån den lokala och regionala behovsplanering som skett. För andra kommuner, huvudmän, producenter och leverantörer kan utredningens förslag visa sig mer ingripande och i vissa fall bli nödvändiga att hantera i samverkan med andra aktörer i regionen. Utredningen ser positivt på att takten ökar när det gäller samverkan inom dricksvattenförsörjningen.

Huvudfokus i utredningsarbetet har lagts på de övergripande regelsystem och strukturer som kan bidra till att skapa förutsättningar för en trygg dricksvattenförsörjning i hela landet. En övergripande redovisning av samhällsekonomiska konsekvenser

och kostnadseffektivitet kopplat till utredningens förslag ges i nedanstående tabell.

Tabell 14.2 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för utredningens samlade förslag inom olika områden²⁴

Utredningens förslag på åtgärder	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Skyddet av vattentäkter samt en tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden	Höga ²⁵ (17–82 mnkr/år 2018–2027, där- till kostnader för fastighetsägare och rättighets- innehavare)	Ja, med stor säkerhet ²⁶	Stor, även för sam- hället i övrigt
Kontroll och övervakning	Låga (<1 mnkr ²⁷)	Ja, troligen	Stor
Krisberedskap	Låga, i vissa delar indirekt höga ²⁸	Ja, troligen	Stor
Produktion och infrastruktur	Måttliga (35 mnkr ²⁹)	Ja, med stor säkerhet	Stor
Ansvarsfrågor, samordning, styrning	Låga (4–6 mnkr/år)	Ja, med stor säkerhet	Stor
Samlade förslag till åtgärder	Höga	Ja, troligen	Stor

De samhällsekonomiska bedömningar som utredningen utgår från, tar sikte på att skapa nytta för landets samlade allmänna dricksvattenförsörjning med en stark koppling till de vattenrelaterade

²⁴ Med kostnader avses samhällets samlade kostnader (stat, kommun, företag, organisationer och enskilda) för att genomföra åtgärder av visst slag, med nytta avses de samlade kostnadsbesparingar som åtgärden kan resultera i. Med kostnadseffektivitet avses hur mycket resurser som behövs för att nå ett visst mål, ofta i en jämförande analys mellan olika möjliga åtgärder. Det senare skulle också kunna uttryckas som att för en så låg kostnad som möjligt erhålla avsedd kvalitet/resultat. Bedömd samhällsnytta för olika förslag rangordnas av utredningen genom att använda begreppen mycket stor, stor, måttlig, liten eller ingen. Bedömd kostnadseffektivitet rangordnas genom beteckningarna ja, med stor säkerhet - ja, troligen - nej, troligen inte - nej, med säkerhet inte - ej bedömbär.

²⁵ Kostnader för kommuner och va-kollektiv för inrättande och omprövning av vattenskyddsområden innebär samtidigt betydande intäkter till konsultföretag, vilket i princip minskar den samhällsekonomiska kostnaden. Kostnader för fastighetsägare och rättighetsinnehavare kan bli omfattande, är svåra att uppskatta och klargörs först i anslutning till den lokala processen.

²⁶ Troligen ur dricksvattenförsörjningens perspektiv, med stor säkerhet för samhället i stort.

²⁷ Avser främst engångsvisa kostnader.

²⁸ De indirekta effekter som avses utgörs av att kommuner och lokala dricksvattenaktörer tar fasta på vattentjänstlagens redan gällande och av utredningen förtydligade innebörd.

²⁹ Avser engångsvisa kostnader. Löpande revidering av planer tillkommer.

hälsofrågorna. Även andra angelägna samhällsbehov har emellertid spelat roll. Det gäller vikten av ett långsiktigt och till dricksvattnet relaterat miljömålsarbete och då särskilt behov inom vattenförvaltningen, som anknyter till skyddet av de vattenförekomster som används för uttag av råvatten. Utredningens tilläggsdirektiv lyfter fram sådana utgångspunkter, vilket också är nödvändigt för att entydigt kunna hävda det samhällsekonomiska värdet av sådana mer genomgripande åtgärder som ett obligatoriskt inrättande av vattenskyddsområden innebär.

Utredningen lämnar i följande avsnitt en mer specificerad analys och bedömning av de konsekvenser i termer av samhällsekonomiska kostnader och nyttor som beräknas uppstå som en följd av utredningens förslag. Sammanställningen är behäftad med osäkerheter, till exempel vad föreslagna åtgärder leder till i termer av tidsåtgång för olika myndigheter och andra aktörer, eventuella verksamhetsinskränkningar och ersättningar som följd av detta, tillgodoräknande av minskat framtida underhåll eller värdering av miljöpåverkan, etc.

Utredningens samlade förslag ska också ses i relation till tänkbara och mer övergripande referensalternativ då det gäller den framtida dricksvattenförsörjningens utveckling. Några sådana utvecklingsperspektiv belyses i utredningens kapitel 4 om samhällsutveckling och dricksvatten. För enskilda delförslag anges nedan under respektive delavsnitt s.k. 0-alternativ, där så är möjligt. Det gäller de fortsatta utvecklingslinjer i olika avseenden som utredningen kan bedöma om åtgärder inte vidtas.

Vissa anknytande frågor har legat vid sidan av utredningens uppdrag och omfattas därmed inte direkt då det gäller de åtgärder som förslås. Ersättningen till fastighetsägare och rättighetsinnehavare utgör principiellt och resursmässigt viktiga frågor då det gäller att skydda allmänna vattentäkter och inrätta vattenskyddsområden. Ersättningsfrågorna kan få stor ekonomisk och verksamhetsmässig betydelse för bland annat berörda jord- och skogsbruksföretag.

Enskilda vattentäkter ingår inte i uppdraget, vilket omfattar en dryg miljon konsumenter. Likaså ligger enskilda och allmänna avloppsfrågor vid sidan av utredningsarbetet. Utsläpp och föroreningsrisker ingår dock naturligt i vattnets kretslopp och kan direkt anknyta till de recipienter där det också finns dricksvattentäkter. De kommunala huvudmännen planerar, finansierar och driver ofta

vatten- och avloppsverksamhet i ett sammanhang, vilket den samlade va-taxan är ett uttryck för. Dessa frågor ingår inte i uppdraget men har i olika grad ändå behandlats i diskussionen.

14.2 Skyddet av vattentäkter och tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden

Utredningen föreslår i kapitel 6 och 7 tre huvudsakliga åtgärder för att öka skyddet av vattentäkter. Förslagen består av en rad delförslag, som för överblickens skull behandlas samlat under respektive punkt. Utredningen föreslår att skyddet av vattenförekomster som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för dricksvattenförsörjning skyddas genom att

- länsstyrelsen tillser att regionala vattenförsörjningsplaner tas fram i alla län,
- inrättande och omprövning av vattenskyddsområden görs obligatoriskt och processen tydliggörs för alla större allmänna täkter, samt
- bemyndigandet för kommunen att meddela föreskrifter till skydd för allmänna ytvattentäkter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd upphävs.

Förslagets samlade målsättning är att skapa förutsättningar för samordnat och strategiskt skydd av för dricksvattenproduktionen viktiga vattenförekomster. Planeringsförutsättningar och skydd ska ha en långsiktig inriktning för att täcka samhällets nuvarande och framtida behov.

Utredningen föreslår utveckling av regionala planeringsunderlag som stöd för det långsiktiga skyddsarbetet i alla län. Länsstyrelserna uppdras utforma eller på annat sätt säkra utvecklingen av sådana vattenförsörjningsplaner. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppdrag att vägleda om framtagande av sådana planer efter samråd med berörda myndigheter.

Utredningen föreslår vidare att det införs en skyldighet att inrätta vattenskyddsområden för allmänna vattentäkter med uttag av dricksvatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller försörjer fler än 50 personer samt för sådana reservvattentäkter.

Kommunen ska ansöka eller på annat sätt säkerställa att en ansökan om inrättande av vattenskyddsområde görs hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen är skyldig att efter beredning av ansökan besluta i ärendet, men kan i vissa fall överlåta till kommunen att besluta. Beträffande befintliga vattenskyddsområden är kommunen skyldig att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om omprövning av områdets utformning och föreskrifter görs hos länsstyrelsen om dessa inte längre tillgodoser syftet med skyddet. Havs- och vattenmyndigheten uppdras utveckla vägledande prioriteringsgrunder för inrättande och översyn av vattenskyddsområden. Arbetet ska ske efter samråd med övriga berörda myndigheter. Länsstyrelsen ska enligt förslaget följa upp att kommunen efterlever skyldigheten att ansöka och ska ha möjlighet att meddela förelägganden.

I kapitel 7 föreslås att processen för inrättande och omprövning av vattenskyddsområden tydliggörs i författning. Utredningen föreslår att krav införs på samråd, innehåll i ansökan och konsekvensutredning samt utvidgat myndighetssamråd. Utredningen föreslår också att det ska regleras när länsstyrelsen respektive kommunen ska fatta beslut. Vidare föreslås att miljöorganisationer ska ges en uttrycklig rätt att överklaga besluten. Det föreslås även förtydliganden angående dispens, tillstånd och anmälan samt införande av avgift för länsstyrelsens arbete med tillstånd, anmälan och tillsyn. Havs- och vattenmyndigheten uppdras utarbeta vägledning för inrättande, omprövning och förvaltning av vattenskyddsområden. Samråd sker med berörda myndigheter.

Skyddet av vattentäkter bör hanteras på ett mer enhetligt sätt. Det föreslås därför att bemyndigandet för kommuner att meddela föreskrifter till skydd för allmänna ytvattentäkter med stöd av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska upphävas.

14.2.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Utredningen har bland annat behandlat effekter av fortgående klimatförändringar och de utmaningar för dricksvattenförsörjningen detta innebär. I avsnitt 6.4 behandlas olika instrument som finns för att skydda dricksvattenförekomster och hur de rent praktiskt används. Utredningen gör bedömningen att dagens skydd av vat-

tenförekomster i betydande utsträckning är otillräckligt och att de mest konkreta och verkningskraftiga skyddsåtgärderna utgörs främst av stödjande fysisk planering och inrättandet och omprövning av vattenskyddsområden med skyddsföreskrifter.

Vattenförsörjningsplaner

Fysisk planering utgör ett viktigt grundläggande instrument för att identifiera och skydda strategiskt viktiga vattenförekomster. Utredningen bedömer, mot bakgrund av hittillsvarande arbete, att framtagandet av regionala vattenförsörjningsplaner utgör en avgörande informationskälla och ett viktigt stöd för kommunernas översiktsplanering. Regionala vattenförsörjningsplaner har även visat sig värdefulla för att sätta det kommunala planeringsarbetet i ett regionalt sammanhang. Det regionala perspektivet är nödvändigt då det gäller vattenförvaltning och skyddet av de vattenförekomster som långsiktigt behöver säkras för dricksvattenändamål. Vattenförekomster känner inga administrativa gränser, vilket bland annat de regionala vattenmyndigheterna är ett uttryck för. En stor del av landets kommuner är beroende av andra kommuners förhållningssätt beträffande tillgång och vattenkvalitet i de yt- och grundvattenresurser som nyttjas eller behöver säkras för framtiden. Regionala vattenförsörjningsplaner ger en nödvändig regional överblick och möjliggör prioritering av insatser på såväl regional som lokal nivå. Jordbruksverket föreslås få i uppdrag att närmare bedöma och redovisa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning, för att kunna användas i arbetet med regionala vattenförsörjningsplaner.

En alternativ lösning till att länsstyrelsen uppdras utforma eller på annat sätt säkra utvecklingen av regionala vattenförsörjningsplaner är att länsstyrelsen uppdras att själv utforma planerna eller att kravet riktas mot någon annan aktör, t.ex. landsting eller regioner. Det senare framfördes av vissa producenter i de workshops som genomfördes under utredningsarbetet. Utredningen bedömer att förslaget bör utformas så att framtagandet av regionala vattenförsörjningsplaner inte utesluter insatser från andra aktörer, som t.ex. kommunalförbund, vilket hittills skett i Göteborgsregionen. Huvudansvaret för att planerna tas fram bör dock ytterst

läggas på länsstyrelsen, med dess centrala roll då det gäller miljöprövning och miljötillsyn, vattenförvaltning och fysiska planeringsfrågor.

Beträffande vägledningsansvaret, kan en alternativ lösning vara att Boverket ges huvudansvar i stället för Havs- och vattenmyndigheten. En sådan lösning har diskuterats med utredningens experter men bedömts som mindre ändamålsenlig med tanke på de myndighetsroller som i övrigt upprätthålls av dessa myndigheter.

Då det gäller formen för att fastställa planeringsansvaret kan en alternativ lösning vara att detta regleras i författning, snarare än genom ett separat uppdrag till länsstyrelserna. En författningslösning kan dock ses som alltför ingripande med tanke på att merparten av landets länsstyrelser redan tagit fram eller påbörjat arbete med sådana planer. Den femåriga kontrollstation som utredningen föreslår bör även omfatta en uppföljning av länsstyrelsernas arbete med regionala vattenförsörjningsplaner. Behovet av en eventuell författningsreglering kan då åter övervägas.

Effekter av att inte alls ställa krav på utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner är att dessa inte kommer till stånd i samtliga län, i vart fall inte inom en överblickbar period. Det skulle innebära att ett nödvändigt regionalt perspektiv då det gäller skyddade förekomster och dricksvattenförsörjning skulle gå förlorat i vissa län och att berörda kommuner skulle få svårare att bygga in detta perspektiv i sin egen översiktsplanering. Den nationella överblicken och förutsättningar för att utveckla en samlad strategi för dricksvattenfrågorna skulle också försvåras.

De som berörs av förslaget är främst länsstyrelser, kommuner, Havs- och vattenmyndigheten samt Jordbruksverket. Även regioner, kommunalförbund och andra aktörer kan beröras. Beträffande stöd i utveckling av vägledningsarbetet berörs statliga myndigheter, främst Boverket, Sveriges geologiska undersökning, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Jordbruksverket samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Vattenskyddsområden

Utredningen konstaterar att skyddet av vattenförekomster i dag är otillräckligt och att de åtgärdsprogram som utvecklats inom vattenförvaltningen inte inneburit ett tillräckligt incitament för kommuner och länsstyrelser att inrätta vattenskyddsområden. Dagens insatser för att skydda dricksvattentäkter bedrivs inte med den samlade omfattning och hastighet som krävs med tanke på befintliga och framtida sårbarheter och risker för dricksvattnet. En skyldighet att inrätta och vid behov ompröva befintliga vattenskyddsområden bör därför införas.

Effekterna av att inte reglera frågan blir att förekomster som utnyttjas för dricksvattenförsörjning riskerar att inte skyddas i tillräcklig omfattning och att Sverige därtill fortsatt riskerar att inte uppfylla sina åtagande gentemot EU.³⁰ Ett försämrat råvattenskydd innebär på sikt ökande kostnader för landets va-kollektiv då det gäller provtagning, analys och beredningsteknik och innebär även att kemikalieanvändningen i vattenverken på sikt riskerar att öka. Risken för akuta sjukdomsutbrott och andra mer långsiktigt och negativt hälsopåverkande effekter ökar till följd av den tilltagande risken för mikrobiella och kemiska föroreningar. En sådan utveckling innebär förutom de individuella olägenheter och det lidande som kan uppstå, väsentligt ökade risker för tilltagande kostnader för individ, företag och samhälle.

Utredningen har under sitt arbete även diskuterat alternativa lösningar för att göra inrättandet av skyddsområden obligatoriskt för alla större täkter. En prioritering skulle kunna göras med fokus på de stora vattentäkterna under kommande decennier. En sådan syn har bland annat kommit till uttryck i de workshops som genomförts med dricksvattenproducenter. Det har vidare övervägts om skyldigheten endast skulle avse sådana täkter där det inte kan visas att ett erforderligt skydd redan finns, eller kan uppnås på annat sätt. Ett sådant förslag togs fram av utredningen, men avvisades av berörda parter. Utredningen har i det sammanhanget även diskuterat olika gränser för den minsta uttagsvolym som ska gälla för allmänna täkter som ska omfattas av skyldigheten. Det har dock bedömts lämpligt att anknyta till den storleksgräns som anges i

³⁰ Ramdirektivet för vatten och direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel.

ramdirektivet för vatten.³¹ Det sammanhänger även med den nytta förslaget kan få i relation till Sveriges åtaganden enligt ramdirektivet för vatten. Utredningens överväganden och bedömningar i detta avseende framgår närmare av avsnitt 6.6.2.

Betydande arbete har ägnats åt att i olika avseenden diskutera och närmare ange lämpliga former för processen med vattenskyddsområde. Processen är f.n. endast marginellt reglerad och styrs i praktiken av den handbok som tidigare tagits fram av Naturvårdsverket, som fram till 2010 ansvarade för frågan. Länsstyrelser och kommuner har i dag möjlighet att fatta beslut om vattenskyddsområden och rollerna dem emellan är oklara. Utredningen gör bedömningen att ett författningsmässigt förtydligande av processen skulle underlätta, effektivisera och tidsmässigt förkorta inrättandearbetet. En förtydligad process skulle även kunna motverka risken för låsningar mellan olika parter. Utredningen noterar i det sammanhanget att den betydelsefulla frågan om ersättning till fastighetsägare och rättighetsinnehavare, avsedd att i efterskott hanteras i domstol, inte inkluderas i processen. Ersättningsfrågan utgör således en kvarstående betydelsefull faktor, som utredningen enligt sina direktiv inte avsetts behandla. En tydligare inrättandeprocess kan dock i sig bidra till att klargöra olika aktörers roller, ge bättre struktur för arbetet och medverka till en mer enhetlig och rättssäker hantering av vattenskyddsfrågorna.

Om någon reglering av processen inte kommer till stånd blir effekten att den även fortsättningsvis styrs av vägledning. Det kan medverka till fortsatt oklarhet och regionala skillnader i processerna, t.ex. kring aktörsroller och krav på de beredningsunderlag som erfordras. Utredningen har som en alternativ lösning övervägt om en samordning med tillståndsprocessen för vattenverksamhet kan ske. Utredningen gör dock, i avsnitt 7.7.1, bedömningen att en samordning av processerna normalt inte utgör en framkomlig väg. Beträffande myndighetssamråd har utredningen övervägt om även Jordbruksverket bör ingå som obligatorisk instans beträffande vattenskyddsområden, se närmare avsnitt 7.7.3. Avseende frågan om vilken instans som bör besluta om vattenskyddsområden har utredningen, i avsnitt 7.3.4, diskuterat olika alternativ. Utredningen bedömer att beslut lämpligen bör fattas mot bakgrund av övriga

³¹ Artikel 7 i ramdirektivet för vatten.

anknytande verksamhetsuppgifter och sådan regional överblick som kännetecknar länsstyrelse eller länsstyrelser i samverkan. Utredningen finner därmed att central myndighet, vattenmyndigheter och miljöprövningsdelegationer inte utgör ändamålsenliga beslutsorgan i detta avseende. Som alternativ till förslaget att länsstyrelsen normalt ska vara beslutande instans, med möjlighet till överlåtelse till kommunen i vissa fall, har utredningen övervägt alternativet att i författning lägga fast att länsstyrelsen ska förklara ett område som vattenskyddsområde endast då detta berör två eller flera kommuner, vilket behandlas i avsnitt 7.7.4. Vad avser handläggningstiden har utredningen bedömt att det inte bör införas en övre gräns för hur lång den får vara och att ändring av instansordningen för överklagande av beslut om vattenskyddsområden inte bör ske. Beträffande ansökans innehåll har utredningen övervägt att kategorisera vattenskyddsområden i olika riskklasser och knyta kravet på ansökans innehåll till vilken riskklass området ingår i. Utredningen har dock i stället bedömt det som lämpligare att införa en möjlighet att göra undantag från kravet på ansökans innehåll om det finns särskilda skäl, se närmare avsnitt 7.7.1.

Ytterligare alternativ som övervägts av utredningen, i avsnitt 7.7.5, är om generella föreskrifter för vattenskyddsområden ska tas fram eller att förslag till föreskrifter ska sammanställas i en särskild föreskriftsbank. Det skulle t.ex. kunna avse hantering av växtskyddsmedel, petroleumprodukter och andra kemiska ämnen. Alternativen avvisas, främst mot bakgrund av att det inte är förenligt med behovet av den långtgående lokala anpassning som krävs av vattenskyddsföreskrifter till täktens behov och förutsättningar. Mer generella föreskrifter kan också vara svåra att kommunicera och tolka. Stora risker föreligger, enligt utredningens synsätt, för att mer schabloniserade mallar och föreskrifter ska komma att nyttjas på ett sätt som inte är förenligt med lokala behov och förutsättningar. Det skulle också komma att försvåra förutsättningarna för att göra de konsekvensmässiga överväganden som bland annat bör ligga till grund för valet av lämpliga åtgärder. Inte heller bedömer utredningen att det är lämpligt att beslut om vattenskyddsområde fattas utan åtföljande vattenskyddsföreskrifter.

De nya kraven på inrättande av vattenskyddsområden och processens utformning föreslås regleras i lag och efter föreslagna bemyndiganden i förordning, eftersom det rör sig om åligganden för

kommuner och i vissa fall privata aktörer. Vissa bestämmelser som riktar sig till statliga myndigheter föreslås regleras direkt i förordning med stöd av regeringens restkompetens.

Beträffande förslagets överensstämmelse med EU-rätten kan inledningsvis konstateras att ramdirektivet för vatten är ett minimidirektiv. En skyldighet utformad enligt utredningens förslag kan gå utöver ramdirektivets artikel 7.3 genom att den gäller oavsett om förekomsten redan bedöms ha ett erforderligt skydd. Utredningen konstaterar dock att en sådan skyldighet väl kan motiveras med hänvisning till kravet att se till att användningen av växtskyddsmedel minimeras eller förbjuds i skyddade områden i direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel,³² de svenska miljökvalitetsmålen och utredningens uppdrag att säkerställa en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning. Inrättandet av vattenskyddsområden kan i sig anses utgöra ett strukturerat och lämpligt arbetssätt för att bedöma utformningen av ett erforderligt skydd. Vad avser själva processen för inrättande av vattenskyddsområden styrs den inte av EU-rätten. Miljöorganisationers rätt att överklaga regleras dock i den s.k. Århuskonventionen som både Sverige och EU är part till, se närmare avsnitt 7.3.6 och 7.7.6. Förslaget bidrar på ett positivt sätt till ett förbättrat genomförande av Århuskonventionen.

Det finns behov av särskilda hänsyn när det gäller tiden för ikraftträdande. Utredningen förslår därför att ikraftträdandet av bestämmelserna om skyldighet att inrätta och ompröva vattenskyddsområden sker etappvis. Syftet med ett sådant ikraftträdande är att skyddet inledningsvis säkerställs för de vattentäkter som står för stora volymer, då det bedöms ge störst nyttoeffekter. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska börja tillämpas den 1 januari 2022 för täkter med uttagsvolym över 100 m³ per dygn. För vattentäkter med uttag mellan 10 och 100 m³ per dygn föreslås bestämmelsen ska börja tillämpas den 1 januari 2025. För närmare motivering, se avsnitt 6.6.2. Processkraven föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Det finns också behov av informationsinsatser kring de föreslagna bestämmelserna. Sådan information kan ses som ett

³² Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 24.11.2009, s. 71, Celex 32009L0128).

naturligt led i Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsens vägledning på området.

Utredningens förslag om processen riktar sig till kommunen och/eller den som ska fullgöra kommunens skyldighet att ansöka om vattenskyddsområde. Kommunen har möjlighet att via ägardirektiv eller delegation ge vattenproducenten eller huvudmannen i uppdrag att ta fram och ge in ansökan till länsstyrelsen. De kan t.ex. vara kommunal förvaltning, kommunalt bolag eller kommunalförbund och i förkommande fall privat aktör. Bestämmelser om processen riktar sig även till den som ansöker om skydd för en framtida täkt samt den som fattar beslut om inrättande eller omprövning av ett vattenskyddsområde, dvs. länsstyrelser och i vissa fall kommuner. Ytterligare aktörer som berörs av förslaget är fastighetsägare, rättighetsinnehavare och enskilda som omfattas av föreskrifter som utfärdas för vattenskyddsområden.

Andra former av lokala skyddsföreskrifter

Förutom vattenskyddsföreskrifter finns f.n. möjlighet för kommunen att meddela lokala föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Utredningens förslag om att vattenskyddsområden ska inrättas för alla större³³ allmänna vattentäkter innebär att det inte heller för ytvattentäkter ska kunna meddelas andra former av lokala skyddsföreskrifter³⁴. Begränsningen har redan tidigare gällt allmänna grundvattentäkter. Även när det gäller mindre allmänna ytvattentäkter bedömer utredningen att möjligheten till sådana föreskrifter ska utgå. Sådana lokala föreskrifter ger ett svagare skydd än vattenskyddsföreskrifter. De lokala föreskrifterna får inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Föreskrifterna är inte ersättningsgrundande och bryter inte tillståndsrättskraft, se närmare avsnitt 6.3.4. Utredningen bedömer att allmänna vattentäkter bör ha ett starkt juridiskt skydd.

Om någon ändring i regleringen inte kommer till stånd skulle andra former av lokala skyddsföreskrifter för mindre allmänna ytvattentäkter även fortsättningsvis kunna tas fram. Effekten skulle

³³ Avser täkter med uttag om minst 10 m³ per dygn eller 50 personer.

³⁴ 40 § 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

då bli att små allmänna ytvattentäkter även fortsättningsvis kan ges denna svagare form av skydd. Utredningen har dock bedömt det som angeläget att samtliga allmänna dricksvattentäkter inrangeras i ett enhetligt system. För de större täkterna blir detta obligatoriskt, för de mindre återstår för kommuner och huvudmän att pröva om särskilda skyddsåtgärder behöver vidtas. Ska föreskrifter utformas, ska instrumentet vattenskyddsområde med föreskrifter tillämpas. Det skapar enhetlighet i vägledning och tillämpning, rättstrygghet och även möjligheter att pröva eventuella ersättningsanspråk för berörda fastighetsägare och rättighetsinnehavare.

De som berörs av regleringen är främst kommunerna, som utfärdar sådana lokala föreskrifter, samt verksamhetsutövare och andra enskilda som berörs av dem.

Ändringen i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd görs med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 12 § miljöbalken.

Beträffande EU-rätten berörs förslaget av artikel 7.3. i ramdirektivet för vatten om erforderligt skydd. Förslaget kan även beröra direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel. Eftersom det skydd som lokala föreskrifter ger är svagare än vattenskyddsområden, bedömer utredningen att förslaget ligger i linje med EU-rättens krav.

Den tidpunkt då bemyndigandet bör upphöra sammanhänger med utredningens förslag om krav på vattenskyddsområde. Utredningen bedömer att bemyndigandet bör upphävas när vattenskyddsområde har inrättats för alla större allmänna ytvattentäkter. Utredningen väljer därför att avstå från att föreslå en dag för ikraftträdande, se avsnitt 6.6.2. Information kan lämnas av Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen i samband med att information ges om nya bestämmelser om vattenskyddsområden.

14.2.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljö

Kommuner

Vattenförsörjningsplaner

Kommuner ges genom regionala vattenförsörjningsplaner ökat stöd i sina egna planeringsuppgifter för att långsiktigt säkerställa en trygg och säker dricksvattenförsörjning av god kvalitet. Det kan bland annat innebära att kommunala vattenförsörjningsplaner

utvecklas. Dessa utgör tillsammans med regionala vattenförsörjningsplaner viktiga prioriteringsverktyg i arbetet med skydd av dricksvattenförekomster, främst i översiktsplaneringen. Ofta medverkar kommunerna på olika sätt i arbetet med framtagande av de regionala vattenförsörjningsplanerna, t.ex. genom deltagande i samrådsmöten. Vissa tillkommande kostnader av begränsad omfattning kan komma att uppstå på kommunal nivå genom sådan medverkan i planarbetet. Insatsen bedöms dock generera väsentligt större nyttoeffekter i ett långsiktigt kommunalt perspektiv. Samma resonemang gäller de eventuella merkostnader som uppstår genom att i översiktsplaner också behöva ta hänsyn till det underlag som tillkommer genom en regional vattenförsörjningsplan.

Det förekommer att kommunalförbund på eget initiativ tar fram regionala vattenförsörjningsplaner, vilket skett i Göteborgs-regionens kommunalförbund. I sådana fall får förbundet stå kostnaden för att ta fram planen.

Vattenskyddsområden

Utredningens förslag medför tidigareläggning och i vissa fall fördjupade kostnader för kommunerna för att ta fram ansökningar om inrättande av nya vattenskyddsområden och för omprövning av befintliga områden som inte längre tillförsäkras ett tillräckligt skydd. Skyldigheten att ansöka föreslås åvila kommunen mot bakgrund av de krav som ställs på kommunen i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Utredningens förslag innebär författningsreglering av redan tidigare gällande ansökningsförfarande och samråd, vilket i praktiken styrts genom vägledning. Ansökans utformning föreslås i allt väsentligt överensstämmande med vad som rekommenderas i dagens handbok. Mer formaliserade och för ansökan anpassade underlag, som förslag till konsekvensutredning och skyddsföreskrifter, är också av värde för kommunens löpande förvaltning, planering och utvecklingsarbete. Att ansökan ska innehålla förslag på konsekvensutredning får anses som ett nytt krav, se avsnitt 7.3.2 och 7.7.2. De uppgifter som avses är dock i huvudsak av sådan natur att de behövs för kommunens löpande arbete med vattenförvaltning, tillståndsgivning och miljöskydd. De anknyter också till löpande

planarbete och de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna föreskrivs utarbeta med viss periodicitet.

Man kan inte bortse från att utredningens förslag om utformning av underlaget i ansökan ställer betydande krav på kommunerna då det gäller kompetens och utredningsinsatser. Det kan i många fall därför visa sig lämpligt att söka nya former för mellankommunal och annan samverkan, t.ex. vad avser kompetens och erfarenhet, för att ta fram underlag inför bildandet av vattenskyddsområden. Sådan samverkan är också avgörande för det fortsatta förvaltningsarbetet. Dricksvattenutredningen har återkommande betonat behovet av ökad teknisk och kompetensmässig samverkan och samordning inom olika moment i dricksvattenförsörjningen, inte minst då det gäller mindre eller på annat sätt utsatta kommuner och producenter. Ett sådant arbete är en förutsättning för att kunna möta framtida utmaningar och krav om en trygg dricksvattenförsörjning. Ett avgörande argument för utredningens förslag om obligatoriska vattenskyddsområden är att kraven inte i första hand ställs utifrån svaga aktörers förutsättningar, utan grundas på de åtgärder som bedöms som nödvändiga för att långsiktigt säkra landets strategiska vattenresurser. Arbetet kan till betydande del motiveras ur dricksvattenförsörjningens perspektiv, men utgår också från de åtaganden som gjorts inom vattenförvaltning och i det nationella miljömålsarbetet. Studier kring värdet av rent vatten har visat att betydande samhällsvärden står på spel för det allmänna, företag, organisationer och enskilda om inte sådana vattenresurser värnas.

Ökade vägledningsinsatser från Havs- och vattenmyndigheten följer av utredningens förslag, vilket bedöms bli till nytta för kommunerna i deras ansökningsarbete.

Utredningen uppskattar den sammanlagda genomsnittliga kostnaden för inrättande av ett vattenskyddsområde till cirka 500 tkr.³⁵ Kostnaden varierar i betydande grad med hänsyn till typ av täkt, uttagsvolym samt de verksamheter och riskfaktorer som kan identifieras i tillrinningsområdet. Kostnaderna för att upprätta underlag för inrättande av ett vattenskyddsområde uppskattas för en grundvattentäkt eller en mindre ytvattentäkt till cirka 150–250 tkr, vilket

³⁵ WSP (2015). Utredning av kostnader för inrättande av vattenskyddsområde. Utredningens bedömning tillkommer.

ofta i huvudsak utgörs av konsultkostnader. Motsvarande uppskattning för en större ytvattentäkt är 500–1 000 tkr. Kostnaderna varierar också beroende på befintlig tillgång av data och genomförda undersökningar. Eventuella motstående intressen under processen kan också vara kostnadsdrivande.³⁶ Administrativa kostnader som avser handläggning och beslut utgör också en del av den samlade kostnadsbilden. Sådana kostnader kan dessutom variera betydligt mellan enskilda processer.³⁷ Kostnader för att ta fram underlag och handlägga ärenden angavs för tre studerade processer kring grundvattentäkter variera mellan cirka 300 och 950 tkr.³⁸

Den genomsnittliga takten för inrättande och omprövning av vattenskyddsområde är i dag cirka 20 områden per år, vilket bedöms motsvara en kostnad av cirka 10 mnkr.³⁹ Utöver denna nivå uppskattas antalet nyinrättade vattenskyddsområden öka med cirka 25 områden per år under perioden 2022–2024. Under perioden 2025–2027 bedöms den årliga ökningen bli cirka 78. Det är svårt att på förhand uppskatta vid vilken tidpunkt kommunerna färdigställer sina ansökningar kring olika täkter. Utredningen arbetar med schabloner, som utgår från att en stor andel av ansökningarna fördelas jämnt över de treårsperioder som föregår respektive ikraftträdandedatum. Sker en förskjutning mot periodernas slut, uppstår på motsvarande sätt en ökad belastning för länsstyrelserna vid dessa tidpunkter. Den totala årliga tillkommande kostnaden för att nyinrätta sådana ytterligare vattenskyddsområden som följd av utredningens förslag uppskattas för perioden 2019–2021 till högst 12,5 mnkr, motsvarande siffra för perioden 2022–2024 till högst 39,0 mnkr, vilket framgår av tabell 14.3.

Utredningen uppskattar den samlade kostnaden för underlag och handläggning vid omprövning av ett befintligt vattenskyddsområde till ett något lägre belopp än för ett nyinrättat område. Utredningen har gjort antagandet att kostnaden motsvarar cirka 75 procent av ett nyinrättande, dvs. cirka 375 tkr. Vid en omprövning finns visst tillgängligt underlagsmaterial, kännedom området och dess verksamheter. Antalet vattenskyddsområden som årligen behöver omprövas bedöms utifrån utredningens antaganden till

³⁶ Sweco (2015). Underlag till utredningen, 2015-12-27.

³⁷ WSP (2015). Utredning av kostnader för inrättande av vattenskyddsområde, s. 4.

³⁸ *Ibid.*, s. 9.

³⁹ Naturvårdsverket (2016). Utdrag ur Skyddad natur för perioden 2010–2015.

cirka 75 för perioden 2022–2024 och cirka 57 för perioden 2025–2027. Ett antagande görs om att cirka hälften av de områden som inrättats före miljöbalkens ikraftträdande 1999 behöver omprövas genom en första översyn. Den totala årliga tillkommande kostnaden för omprövning av vattenskyddsområden uppskattas för perioden 2019–2021 därmed till högst 28,1 mnkr och för perioden 2022–2024 till högst 21,4 mnkr, vilket framgår av tabell. 14.3. En väsentlig del av kostnaderna bör dock kunna prövas för finansiering inom ramen för va-kollektivens avgifter.

Tabell 14.3 Kommunernas årliga kostnader för inrättande och omprövning av vattenskyddsområden (mnkr)

Omfattning	Årliga kostnader 2019–2021	Årliga kostnader 2022–2024	Årliga kostnader 2025–2027
Dagens nivå (cirka 20 områden per år)	10,0	10,0	10,0
Förslag om nyinrättande	12,5	39,0	Begränsade kostnader
Förslag om omprövning	28,1	21,4	Vissa kostnader
Totalt cirka	51	70	10

Anm. Beräkningarna utgår från det förenklade antagandet att kommunernas kostnader för att förbereda och i vissa fall besluta om inrättande av vattenskyddsområde fördelas jämnt över den treårsperiod som infaller före ikraftträdandet av de krav som föreslås gälla om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden för respektive kapacitetsnivå.

Förutom direkta kostnader för ansökan kan det för kommunen senare i domstol eller genom frivillig överenskommelse uppstå kostnader för ersättning till fastighetsägare och rättighetsinnehavare, vilket närmare framgår av nedanstående avsnitt om verksamhetsutövare och enskilda. Ersättningskostnaderna kan enligt LRF komma att överstiga kostnaderna för upprättande av ansökan.⁴⁰

Kommun kan efter framställan till länsstyrelsen ges rätt att fatta beslut om att inrätta vattenskyddsområde om vissa förutsättningar är uppfyllda. Kommuner har själva rådighet över att inge sådan begäran. Utredningens förslag innebär i detta avseende en inskränkning av beslutanderätten, eftersom det i dagsläget är möjligt för kommun att själv fatta samtliga beslut.

⁴⁰ LRF (2016). Underlag till utredningen, 2016-02-18.

Förslagen om förtydligande av dispens- och tillståndsprövning innebär att kommunen inte kan åläggas att fullgöra sådana uppgifter om inte kommunen begär det. En förutsättning för att kommunen ska ta emot anmälningar är att länsstyrelsen har överlåtit tillsynen över vattenskyddsområdet till den kommunala nämnden.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Utredningens förslag om skyldighet för kommunen att ansöka om vattenskyddsområden innebär en skärpning av gällande rätt. I dag har kommunen en möjlighet att avstå, själv besluta om inrättande av vattenskyddsområde eller ansöka om ett sådant hos länsstyrelsen. Som angetts tidigare bedöms dagens insatser för att skydda dricksvattentäkter inte vara tillräckliga. Det ligger i kommunens intresse att skydda dricksvattnet eftersom vattenförsörjning är ett kommunalt ansvar. Utredningen bedömer därför att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkra det framtida dricksvattnet. Utredningens förslag innebär även att processen vid inrättande av vattenskyddsområden förtydligas genom reglering. Inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen bedöms här vara av mycket begränsad omfattning. Fördelarna med en ökad enhetlighet och rättssäkerhet, liksom att processen förtydligas bedöms överväga. Förändringarna är också ägnade att stödja kommunerna i deras arbete med att överblicka omfattning och konsekvenser av de nödvändiga skyddsåtgärderna. Den samlade bedömningen är därmed att varken kravet på ansökans utformning eller reglering av processen innebär ett otillåtet ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Andra former av lokala skyddsföreskrifter

Förslaget om inskränkning av möjligheten till andra former av lokala skyddsföreskrifter innebär att kommunen inte längre kan meddela sådana för allmänna ytvattentäkter. Med tanke på att sådana föreskrifter inte omfattas av samma krav på process som vattenskyddsområden och att de inte är ersättningsberättigande, är kostnaden för kommunen och va-kollektivet lägre än vid inrättande av vattenskyddsområden. För fastighetsägare och rättighetsinne-

havare kan dock inskränkningarna bli kostsamma, eftersom de inte kan prövas utifrån ett ersättningsperspektiv.

Det finns inga närmare uppgifter om hur vanliga denna typ av föreskrifter är. I Vattentäktsarkivet, där frivilligt inrapporterade uppgifter om täkter för allmän dricksvattenförsörjning finns samlade, framkommer att knappt en handfull täkter har denna skyddsform.⁴¹ Enligt utredningens bedömning rör det sig därför om ett mycket begränsat antal områden, vilket reducerar betydelsen för landets kommuner. Utredningen bedömer också att värdet av en enhetlig och rättssäker process för vattenskyddsfrågorna överväger nackdelarna med denna mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Kommunala bolag

Vattenförsörjningsplaner

Kommunala bolag med ansvar för dricksvattenförsörjning kan se det som värdefullt att avsätta resurser för medverkan i arbetet med att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner. Bolagen kan på detta sätt medverka i ett arbete som långsiktigt skyddar strategiskt viktiga råvattenresurser.

Vattenskyddsområden

Kommunen har möjlighet att via ägardirektiv eller delegation ge vattenproducenten eller huvudmannen i uppdrag att ta fram och ge in ansökan till länsstyrelsen. Ett kommunalt bolag kan således på detta sätt komma att generera för avgiftskollektivet nödvändiga kostnader för ansökan om vattenskyddsområde. Dessa kostnader bedöms motsvara kommunens kostnader, vilka framgått ovan. Det är kommunen som avgör i vilken utsträckning bolaget ska involveras i ansökan.

⁴¹ SGU (2016). Utdrag ur Vattentäktsarkivet, 2016-02-05.

Länsstyrelser

Vattenförsörjningsplaner

Länsstyrelsen får kostnader vid framtagande av regionala vattenförsörjningsplaner. I dagsläget har närmare tio planer tagits fram, ytterligare arbete pågår i ett antal län, därtill saknar sju länsstyrelser regionala vattenförsörjningsplaner. Kostnaden för framtagande av resterande sju planer beräknas till cirka 4,8 mnkr.⁴² Uppgiften bedöms väl känd sedan tidigare, men aktualiseras av utredningens uppdrag. Länsstyrelsens val av finansiering kan påverka andra verksamheter. Utredningen gör antagandet att kostnaden fördelas jämnt under perioden 2018–2020.

I de fall andra aktörer, t.ex. kommunalförbund, medverkar i arbetet kan kostnaderna för länsstyrelsen reduceras. Länsstyrelsen ska dock tillse att arbetet får den inriktning och kvalitet som erfordras.

Vattenskyddsområden

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen får ökade handläggningskostnader för att pröva ansökningar och i större utsträckning än tidigare kostnader för att vägleda kommuner under själva processen. Utredningens förslag innebär också att länsstyrelsen tillförs medel för detta utvidgade arbete. Sedan miljöbalkens införande 1999 har länsstyrelsen fattat beslut för cirka två tredjedelar av de vattenskyddsområden som inrättats. Ansökningarna kommer från kommuner och vattenproducenter.⁴³ Utredningens förslag innebär tidigareläggning av prövning, genom kraven på att nyinrätta vattenskyddsområden där sådana saknas och vid behov omprövning av äldre skyddsområden. Utredningen föreslår också införandet av ett nytt krav på konsekvensutredning före beslut.

⁴² Vattenmyndigheten Bottenviken (2015). Underlag till utredningen 2015-05-22. Utarbetande av en vattenförsörjningsplan kostnadsberäknas till 690 tkr, baserat på tidigare arbete vid 9 länsstyrelser. Kostnaderna uppgavs där variera med mellan 225 och 1 275 tkr per plan.

⁴³ Naturvårdsverket (2015). Utdrag ur Skyddad natur. Under perioden 1999–2015 har länsstyrelsen beslutat cirka 250 av cirka 400 vattenskyddsområden.

Länsstyrelsen får som ny uppgift att följa upp att kommunen fullgör sin skyldighet att ansöka om inrättande eller omprövning av vattenskyddsområde.

Havs- och vattenmyndighetens utökade vägledningsinsatser bedöms bli till nytta för länsstyrelsens handläggning av ärenden.

En följd av att länsstyrelsen i större utsträckning än tidigare kommer att fatta beslut om inrättande av vattenskyddsområden är att länsstyrelsen ska bedriva tillsyn över att verksamhetsutövare i skyddsområden följer föreskrifterna. Tillsynen kan överlåtas till kommunen. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen ska ha möjlighet att ta ut en avgift för sådan tillsyn. Detsamma gäller avgift för prövning av tillstånd och att ta emot anmälningar enligt vattenskyddsföreskrifter.

Utredningens förslag genererar ökade resursbehov hos länsstyrelsen. Utredningen uppskattar kostnaden för handläggning och beslut om inrättande av ett vattenskyddsområde till 160 tkr. I detta belopp ingår även kostnader för vägledande arbete riktat till kommunerna.⁴⁴ Kostnaden kan som tidigare beskrivits variera mellan olika ärenden. Den genomsnittliga takten för inrättande och omprövning av vattenskyddsområden är f.n. cirka 20 per år. Länsstyrelsens kostnad för arbete med att inrättande och omprövning av vattenskyddsområde uppskattas i dag motsvara en årskostnad om cirka 4,8 mnkr.⁴⁵ Antalet tillkommande vattenskyddsområden beskrivs närmare under avsnittet om kommunernas kostnader. Utredningen bedömer att det sammantaget rör sig om en ökning med cirka 75 områden som behöver nyinrättas för den större typen av täkter med uttagsvolym över 100 m³. Därtill kommer cirka 230 områden med en uttagsvolym mellan 10 och 100 m³ per dygn. Utredningen gör antagandet att länsstyrelsen fattar beslut i samtliga ärenden. Det är svårt att på förhand uppskatta vid vilken tidpunkt kommunerna färdigställer sina ansökningar kring dessa

⁴⁴ Utredningen gör den sammanvägda bedömningen att styckkostnad för inrättande respektive omprövning av vattenskyddsområde utgör 160 tkr. Underlag från Länsstyrelsens ekonomiadministration, 2016-02-05. Genomsnittlig kostnad per arbetad timma cirka 540 kr. Arbetstid enligt VÄS-kod 513 Vattenskyddsområde. Tidsuppskattningar från Länsstyrelsen i Örebro län, 2015-11-23, samt Länsstyrelsen i Blekinge län, 2015-11-25. Genomsnittligt antal beslutade områden per år baseras på uttag perioden 2010–2015, Skyddad natur, Naturvårdsverket.

⁴⁵ Uttag ur Skyddad natur, Naturvårdsverket, perioden 2010–2015, samt underlag från Länsstyrelsens ekonomiadministration, 2016-02-05.

täkter. Utredningen arbetar med schabloner, som utgår från att en stor andel av ansökningarna utformas relativt jämnt fördelade över de perioder som föregår ikraftträdandetidpunkterna. Vidare har antaganden gjorts om en viss tidsförskjutning, cirka ett till två år, från det att kostnader uppkommer hos kommunen för färdigställande av ansökan, till dess att kostnader uppstår hos länsstyrelsen för beredning och beslut i visst ärende. Skulle en betydande ansamling av ansökningar inkomma i mycket sent skede, skulle belastningen på länsstyrelsen öka i motsvarande mån och handläggning komma att bli mer utdragen. Även i detta fall kan det dock vara svårt att beräkna exakt vid vilken tidsperiod som olika kostnader faller ut. Utredningens beräkningar ska därför ses som ett räkneexempel utifrån gjorda antaganden. Det är därför viktigt att noga följa utvecklingen och anpassa länsstyrelsens resurstillskott utifrån de faktiska förhållanden som utvecklas och den faktiska tidsåtgång som redovisas för vattenskyddsarbetet. Utredningen beskriver i sina samlade förslag en sådan första kontrollstation cirka 2020.

Utredningen uppskattar kostnaden för handläggning och beslut för omprövning till samma styckkostnad som för inrättande, 160 tkr. I detta belopp ingår även länsstyrelsens vägledande arbete riktat till kommunerna. Det kan inte uteslutas att kostnaderna genomsnittligt blir lägre vid en omprövning, utredningen saknar dock underlag för en sådan bedömning. Ett antagande görs om att cirka hälften av områden inrättade före miljöbalkens ikraftträdande 1999 kan behöva omprövas genom en första översyn. Antalet vattenskyddsområden som då behöver omprövas uppskattas till cirka 225 för täkter med en uttagsvolym över 100 m³ per dygn och cirka 170 för täkter med uttagsvolym mellan 10 och 100 m³ per dygn. Utredningen gör antagandet att länsstyrelsen fattar beslut i samtliga ärenden.

Beräknade kostnader för inrättande och omprövning av sådana ytterligare vattenskyddsområden som följer av utredningens förslag, dvs. utöver dagens arbetsinsats, varierar över tid och framgår av nedanstående tabell. I redovisade kostnader ingår även länsstyrelsens uppgift att följa upp att kommuner ansöker om inrättande eller omprövning av vattenskyddsområde. Kostnaden för inrättande och omprövning för år 2028 uppskattas till cirka 5 mnkr. Från 2028 minskar enligt utredningens bedömning de samlade

kostnaderna för nyinrättande och omprövning av vattenskyddsområden påtagligt, vilket utgör merparten av de direkta kostnader som utredningens samlade förslag genererar. Viss osäkerhet finns i ett framtida perspektiv med tanke på eventuella kvardröjande skyddsområdesärenden, liksom tillkommande behov av att ompröva ytterligare skyddsområden och föreskrifter.

Tabell 14.4 Länsstyrelsens årliga kostnader för inrättande och omprövning av vattenskyddsområde (mnkr)

Omfattning	Kostnader 2018	Kostnader 2019	Kostnader 2020	Kostnader 2021	Kostnader 2022–2024	Kostnader 2025–2027
Dagens nivå (cirka 20 områden per år)	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
Vägledning och stöd	9,8	9,8	9,8	9,8	Ingår nedan	Ingår nedan
Förslag om nyinrättande och omprövning	-	-	9,0	12,0	15,0	14,0
Totalt cirka	15	15	24	27	20	19

Utredningens förslag om krav på konsekvensutredning underlättar länsstyrelsernas möjligheter att bedöma effekter av de ansökningar som inkommer. Det gäller såväl skyddets omfattning i relation till behoven, som avvägningen av de inskränkningar som föreslås för olika berörda verksamheter. Förslaget anvisar därmed vägar mot ett mer strukturerat arbetssätt och bedöms inte medföra tillkommande kostnader för länsstyrelsen.

Utredningen uppskattar länsstyrelsens kostnader för ökad vägledning och stöd till kommuner till 0,5 årsarbetskrafter per länsstyrelse, motsvarande en årlig total kostnad om 9,8 mnkr under perioden 2018–2021.

Sammantaget bedömer utredningen den tillkommande årliga kostnaden för länsstyrelsens arbete med vattenskyddsområden som följd av förslagen till cirka 10 mnkr för perioden 2018–2019, cirka 19 mnkr 2020, cirka 22 mnkr 2021, genomsnittligt 14–15 mnkr för respektive år 2022–2027 och cirka 5 mnkr för 2028. Utredningens förslag innebär att medel tillskjuts i denna storleksordning och att

fördelning mellan länsstyrelser sker utifrån de skillnader i belastning som kan uppskattas.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

Förslaget om regionala vattenförsörjningsplaner innebär att Havs- och vattenmyndigheten får en ny vägledande uppgift. Utredningens förslag om vattenskyddsområden innebär att Havs- och vattenmyndigheten får som ny uppgift att vägleda länsstyrelsen om uppföljningen av kommunens skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning av vattenskyddsområde. Myndigheten behöver, som en följd av utredningens förslag, utarbeta en anpassad nationell vägledning för inrättande, omprövning och långsiktig förvaltning av vattenskyddsområden med stöd av berörda myndigheter. Den samlade hanteringen av remisser och yttranden till regeringen vid överklagande av vattenskyddsområden bedöms öka, eftersom antalet ärenden om inrättande och omprövning kommer att öka. Utredningen bedömer det tillkommande förvaltnings- och vägledningsarbetet motsvarar högst 2,5 årsarbetskrafter till en kostnad av cirka 2,9 mnkr per år från 2017 och varaktigt.⁴⁶ Utredningens förslag åtföljs av förslag om ytterligare finansiering för uppgifterna.

Övriga myndigheter

Vissa statliga myndigheter berörs av vägledningsfrågor beträffande vattenförsörjningsplaner. Det gäller främst Boverket samt även Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges geologiska undersökning, SGU, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, och Livsmedelsverket då sådan vägledning föreslås efter samråd med dessa myndigheter. Kostnaderna för denna vägledning bedöms som marginella och hanterbara inom ramen för befintliga resurser.

Utredningens förslag om vattenskyddsområden innebär att antalet ärenden om inrättande och omprövning av vattenskyddsom-

⁴⁶ HaV (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-26. Bearbetat av utredningen.

råden kommer att öka. Det leder till ett ökat antal remisser också till övriga myndigheter med sannolik ökad belastning i huvudsak från och med 2022. I första hand gäller det SGU och Skogsstyrelsen samt enligt utredningens förslag även Trafikverket och SMHI. Kostnaden för hantering av remisser uppskattas årligen till 0,5 årsarbetskrafter för SGU motsvarande högst cirka 800 tkr, mindre än 0,1 årsarbetskrafter för Skogsstyrelsen motsvarande högst 90 tkr, 0,2 årsarbetskrafter för Trafikverket motsvarande högst cirka 160 tkr och 0,1 årsarbetskrafter för SMHI motsvarande högst cirka 110 tkr.⁴⁷ Utredningen bedömer att den samlade tillkommande årliga kostnaden för övriga centrala myndigheternas remissarbete från och med 2022 kan uppskattas till högst 1,2 mnkr.

Förslaget om ett särskilt uppdrag till Jordbruksverket att närmare bedöma och redovisa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning, bedöms medföra en kostnad motsvarande cirka 0,5 åak eller cirka 580 tkr.⁴⁸

Även kostnader för remissarbete respektive särskilt uppdrag till Jordbruksverket bedöms som hanterbara inom ramen för befintliga resurser.

Övriga statliga organ

Vattenskyddsområden

Förslaget om krav på inrättande av vattenskyddsområden innebär att antalet överklaganden till regeringen kan öka. Det kan t.ex. gälla enskildas överklaganden av själva besluten samt kommuners överklaganden av att länsstyrelsen inte överlätit beslutanderätten och länsstyrelsens förelägganden. Uppskattningsvis kan dessa öka i relation till antalet nyinrättade områden och i viss mån i relation till antalet områden som behöver omprövas. Möjligheten för miljöorganisationer att överklaga kan även innebära en ökning av antalet

⁴⁷ SGU (2015), underlag till utredningen, 2015-11-11, Skogsstyrelsen (2015), underlag till utredningen, 2015-12-10, Trafikverket (2015), underlag till utredningen, 2015-11-23, samt SMHI (2015), underlag till utredningen, 2015-11-26.

⁴⁸ Jordbruksverket (2016). Underlag till utredningen, 2016-03-21.

överklaganden. Dagens nivå är dock låg. Under perioden 2010–2015 har 40 ärenden överklagats till regeringen.⁴⁹

Förslaget kan även leda till att antalet ersättningsmål i mark- och miljödomstol ökar. Sammantaget knappt 40 mål om ersättning har aktualiserats vid landets domstolar under den senaste tioårsperioden. Av dessa har endast cirka 9 mål avgjorts i sak, i resterande fall har talan återkallats.⁵⁰ Dagens nivå för avgjorda ärenden är således blygsam. Uppskattningsvis kan antalet ersättningsmål öka i relation till antalet nyinrättade områden och i viss mån i relation till antalet områden som behöver omprövas. Det kan även tänkas att andra typer av mål ökar. Det kan t.ex. gälla överklaganden av dispens- och tillståndsbeslut enligt vattenskyddsföreskrifter.⁵¹ Uppskattningsvis kan dessa öka i relation till antalet nyinrättade områden och i viss mån i relation till antalet områden som behöver omprövas.

Verksamhetsutövare och andra enskilda

Vattenförsörjningsplaner

Verksamhetsutövare kan indirekt beröras av vattenförsörjningsplaner genom att det blir svårare att etablera verksamheter i områden som i översiktsplaneringen markerats som intressanta för vattenförsörjningen. Samtidigt ökar verksamhetsutövares möjligheter att långsiktigt bedöma förutsättningarna för att kunna etablera viss verksamhet med ledning av kommunens planeringsunderlag. Syftet med regionala vattenförsörjningsplaner är framför allt att ge vattenfrågorna genomslag i översiktsplaneringen.

Vattenskyddsområden

Antalet verksamhetsutövare som bedriver verksamhet inom vattenskyddsområde kan komma att öka i takt med att antalet sådana områden ökar. Översyn av äldre områden kan innebära att områ-

⁴⁹ Regeringskansliet (2015). Underlag till utredningen, 2015-12-18. Kostnader för ärendehandläggning i regeringskansliet har inte kunnat fastställas samt Regeringskansliets diarium.

⁵⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2014). Bättre rådlös än rådvill? Rapport 2014:25, s. 60–61.

⁵¹ Faktiska uppgifter är svårtillgängliga. Statistik från mark- och miljödomstolarna avseende områdeskyddsfrågor särredovisar inte antal mål som gäller vattenskyddsområden.

desavgränsningar och föreskrifter ändras. Vattenskyddsområden fastställda under miljöbalken, dvs. efter 1999, tenderar att omfatta större arealer än områden inrättade under den tidigare vattenlagen. En översyn kan antas leda till att skyddsområden utvidgas arealmässigt. Sammantaget innebär förslaget att fler verksamhetsutövare kan komma att omfattas av vattenskyddsområde, vilket kan innebära restriktioner för markanvändning och arbetsmetoder inom dessa.

Verksamheter kan i vissa fall åläggas förbud mot viss hantering av t.ex. växtskyddsmedel inom jord- och skogsbruk, vilket kan få betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda företag. Det kan även innebära administrativa kostnader som en följd av att verksamhetsutövare återkommande kan behöva söka tillstånd för viss verksamhet. Utredningen föreslår i avsnitt 7.7 hur processen kan effektiviseras, bland annat genom att krav ska ställas på struktur, innehåll och form, inte minst genom krav på konsekvensutredningar. En ökad professionalisering av processen bör leda till att besluten blir mer behovsanpassade, vilket i vissa fall kan innebära mindre ingripande restriktioner. Motsatsen kan också inträffa, genom att schabloner undviks och skyddet anpassas till lokala förhållanden.

Effekterna för företag kan i betydande utsträckning också komma att bero på den ersättning som fastighetsägare och rättighetsinnehavare som drabbas av restriktioner i vissa fall kan erhålla och hur sådana anspråk hanteras. Några exempel på ersättningsnivåer finns i den begränsade rättspraxis som utvecklats. I ett mål från 2007 beviljades en fastighetsägare drygt 200 tkr i ersättning för inskränkningar i form av förbud mot användning av växtskyddsmedel i primär och sekundär zon.⁵² I ett mål från 2008 beviljades en fastighetsägare drygt 100 tkr i ersättning för inskränkningar i form av förbud mot användning av växtskyddsmedel inom primär skyddszon samt förbud mot täktverksamhet inom det berörda området.⁵³ I ett äldre mål som rörde vattenlagen beviljades en grussamfällighet 2 mnkr i ersättning då vattenskydds-föreskrifterna innebar att uttag av grus förhindrades.⁵⁴ Det förekommer även att

⁵² Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, mål nr M 1690-06, 2007-05-03.

⁵³ Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, mål nr M 2321-07, 2008-09-17.

⁵⁴ Miljööverdomstolen, mål nr M 1470-02, 2003-05-15.

uppgörelse mellan kommunen, eller i förekommande fall huvudmannen eller vattenproducenten, görs med fastighetsägare eller rättighetsinnehavare under processens gång. Utredningen har endast i begränsad utsträckning kunnat ta del av sådana frivilliga uppgörelser genom exempel från tillfrågade kommuner. Dessa enstaka exempel bedöms inte spegla den verkliga omfattningen.

Även andra enskilda kan beröras av vattenskyddsområden, främst genom s.k. ordningsföreskrifter, där bland annat möjligheter till båttrafik och bad kan regleras.

Uppgifter saknas då det gäller att på ett tillförlitligt sätt bedöma antalet ytterligare företag eller verksamheter som kommer att träffas av restriktioner som en följd av utredningens förslag om vattenskyddsområden. De företag och verksamheter som vanligtvis regleras inom vattenskyddsföreskrifter är jord- och skogsbruksföretag, avlopps- och infiltrationsanläggningar, vägunderhåll, täkt- och schaktarbete, energianläggning och reglering av miljöfarlig verksamhet. Jord- och skogsbruksföretag utgör i regel mindre företag medan variationen är större då det gäller andra typer av företag som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Lantbrukarnas Riksförbund i Skåne och Kommunförbundet Skåne uppskattade år 2010 att 64 000 hektar åkermark kan komma att beröras av vattenskyddsområden, samt 34 000 hektar skog och 30 000 hektar bete eller annan öppen mark när alla täkter har ett uppdaterat skydd. Av åkermarken beräknas cirka 7 800 hektar utgöras av primär zon till ett värde av drygt 1,5 mdkr. I motsvarande beräkning utförd av LRF 2011 uppskattades för Mälardalen inklusive Örebro län 23 000 hektar omfattas av primär zon med ett totalt marknadsvärde på 2,4 mdkr.⁵⁵

En aktuell studie kring företags förädlingsvärden indikerar vikten av att även uppskatta markägares och verksamhetsutövers ekonomiska nyttor och kostnader vid en samlad samhällsekonomisk bedömning. Råvattentäkten Mälaren befanns liksom Vombsjön i Skåne generera stora årliga nyttor, till betydande del dock kopplade till ökande fastighetspriser som följd av tillgången och närheten på rent vatten. Jordbruksfastigheter och andra förorenare befanns i denna studie få en mer begränsad lönsamhet. Författarna konstaterar att principen om att förorenaren betalar (Polluters Pay)

⁵⁵ LRF (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-17.

i sådana sammanhang kan bli svårare att använda. Många förorenares lönsamhet är begränsad. Belastas sådana utsatta men ända angelägna verksamheter med ytterligare kostnader riskeras att de helt slås ut. I stället pekar författarna på att en Profifers Pay-princip skulle kunna fungera som ett alternativ.⁵⁶

Den föreslagna regleringen medför tidsåtgång för verksamhetsutövare då det gäller anmälnings- och tillståndsplikt liksom tillsyn. Årliga tillsyns- och administrativa kostnader för ett jordbruksföretag med djurhållning kan utgöra cirka 14 tkr.⁵⁷

Den av utredningen föreslagna regleringen kan innebära att åtgärder och förändringar av verksamheten behöver vidtas, vilket kan innebära varierande kostnader beroende av grad av inskränkning och verksamhetens art. Jord- och skogsbruksverksamhet begränsas ofta av restriktioner i samband med områdesskydd. En rad olika typer av kostnader kan uppstå som följd av att vattenskyddsområden inrättas, där det är svårt att ange typvärden eller schabloner. En särskild beräkning måste göras för varje enskild fastighet, vilket också ligger bakom det förfarande med prövning av ersättningsfrågor som sker i domstol. Priser på insatsvaror, stöd och skördeprodukter varierar naturligt mellan åren, men även andra kostnadslag kan variera, särskilt vad gäller kostnader för arbete, maskiner och byggnader. Traditionell växtodling där växtskyddsmedel begränsas i stor utsträckning uppges av LRF under vissa betingelser kunna generera totala kostnader om 15–120 tkr per hektar plus marknadsvärdeinsparing. Restriktioner för både växtskydd och gödsel, eller beträffande specialgrödor som t.ex. potatis som måste utgå, kan innebära totala kostnader upp till 360 tkr per hektar. Stora kostnader kan också uppstå till följd av restriktioner för skogsbruk och djurhållning med strandbete. Därtill kommer marknadsvärdeinsparing, vilket enligt LRF i vissa fall anses kunna innebära totalskada för berörda delar. Främst gäller det då specialodlingar med stora inskränkningar när det gäller växtskyddsmedel och gödsling.⁵⁸ Företag som omfattas av restriktioner kan i varierande grad behöva vidta förändringar i verksamheten. För jordbruksföretag kan detta exemplifieras genom förändrade produktions-

⁵⁶ Svenskt Vatten Utveckling (2014). Samhällsekonomisk värdering av rent vatten – fallstudier av Vombsjön och Mälaren.

⁵⁷ LRF (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-17.

⁵⁸ LRF (2016). Underlag till utredningen, 2016-02-18.

metoder som t.ex. övergång till ekologisk produktion eller förändrad produktionsinriktning vilket innebär att företagets verksamhet måste helt eller delvis byta inriktning. Detta kan innebära långtgående omställning av hela eller delar av verksamheten. Olika typer av investeringar eller avyttringar kan bli nödvändiga som t.ex. avser maskinpark eller lagrings- och andra byggnader. För skogsbruksverksamhet kan restriktioner medföra förbud mot avverkning eller begränsningar i avverkningsmetoder som att endast manuellt arbete tillåts.⁵⁹

Regleringen kan för vissa verksamhetsutövare som omfattas av större restriktioner innebära nedsatt lönsamhet och i extrema fall svårigheter att fortsatt bedriva verksamheten. Regleringen kan även påverka mindre företags arbetsförutsättningar då dessa kan vara mer utsatta och restriktionerna i vissa fall kan vara långtgående och medföra förändrade förutsättningar för verksamheterna. Det kan därför ses som naturligt att de konsekvensbeskrivningar som föregår inrättandet av vattenskyddsområden tar hänsyn till detta.

Även enskilda bolag som producerar dricksvatten kan komma att beröras av förslagen i den mån kommunen väljer att, via ägardirektiv eller delegation, ge producenten i uppdrag att ta fram och ge in ansökan till länsstyrelsen. Bestämmelserna om hur processen för inrättande ska gå till riktar sig även till den som ansöker om inrättande av ett vattenskyddsområde för en framtida vattentäkt. Beträffande kostnader som kan uppstå i sådana fall, se avsnitten om kommuner och kommunala bolag ovan.

Andra former av lokala skyddsföreskrifter

Instrumentet har endast använts i mycket begränsad omfattning. Inskränkningen av de framtida möjligheterna att fastställa andra lokala skyddsföreskrifter för allmänna ytvattentäkter innebär att effekterna för verksamhetsutövare bedöms bli marginell.

⁵⁹ LRF (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-17.

Konsultbolag

Vattenförsörjningsplaner

Länsstyrelsen kan i vissa fall komma att utnyttja extern konsult-hjälp för att utarbeta underlag eller förslag till vattenförsörjningsplan. Uppskattningsvis utgör denna intäkt för bolagen cirka 400 tkr per plan. Det återstår f.n. att utveckla planer i sju län.⁶⁰

Vattenskyddsområden

Kravet på inrättande och omprövning av vattenskyddsområden kan i betydande omfattning leda till positiva effekter för sådana konsultbolag som kan ta fram underlag och lämna stöd inom området. Flertalet berörda kommuner använder sig av konsulter vid inrättandeprocesser. Det kan avse underlag för att upprätta en ansökan i form av hydrologiska eller hydrogeologiska utredningar och beskrivningar, förslag till avgränsningar av vattenskyddsområde och utformning av föreskrifter. I vissa fall vägleder även konsulter den sökande i själva processen att inrätta områdesskyddet, t.ex. avseende samråd. Konsulter kan bistå med kunskap om vattenresursens funktion, analys av det geografiska området och identifiering av vattendelare, bistå med GIS-kompetens, former och vägval för själva processen att inrätta skyddet, erfarenhet av juridiska frågeställningar kopplade till utformning av föreskrifter, etc.

Ett tiotal större aktörer bedöms tillgängliga på den svenska marknaden. De större av dessa företag sysselsätter ett 20–30 tal medarbetare vardera med kompetens att ta fram underlag för inrättande och omprövning av vattenskyddsområden. Ett mindre antal har även kompetens att bistå den sökande i processen att inrätta ett vattenskyddsområde. Ett antal mindre företag är därtill verksamma på lokala marknader.⁶¹

Uppskattningsvis bedömer utredningen att merparten av kommunerna kommer att nyttja konsulttjänster i någon form för att ta fram hela eller delar av det underlag för ansökan som krävs. Det innebär att ett tillkommande antal årliga uppdrag kan beräknas med

⁶⁰ Länsstyrelsen i Norrbotten (2015). Underlag till utredningen, 2015-05-22.

⁶¹ Sweco (2015). Underlag till utredningen 2015-11-27.

utgångspunkt från de cirka 100 respektive 130 ytterligare ansökningar som utredningen beräknat kan komma att färdigställas under perioderna 2019–2021 respektive 2022–2024. Konsultintäkter för en mindre yt- och grundvattentäkt uppskattas till cirka 150–250 tkr och för en större ytvattentäkt till 500–1 000 tkr.⁶²

Konsumenter av allmänt dricksvatten

Regionala vattenförsörjningsplaner innebär att förutsättningarna för en trygg och säker dricksvattenförsörjning av god kvalitet förbättras, vilket är till nytta för konsumenter av allmänt dricksvatten. Nyttan avser långsiktigt reducerade risker för brist på eller kvalitetsmässigt mindre lämpligt råvatten. Det ger i sin tur möjligheter att optimera beredningen, ger reducerad risk för miljö- och hälsostörande inverkan på dricksvattnet och gagnar därmed va-kollektiven.

Även vattenskyddsområden (och inskränkningen i möjligheter att fastställa andra lokala skyddsföreskrifter) bidrar på motsvarande sätt till nyttor för dricksvattenkonsumenterna. Förslagen kommer på kostnadssidan att innebära högre va-avgifter i den utsträckning kostnaderna läggs på avgifterna, vilket i betydande utsträckning kan bli fallet. Den samlade tillkommande årskostnad under genomförandeperioden som utredningen tidigare redovisat under avsnittet om kommunerna, cirka 41–60 mnkr, kan därför i stor utsträckning komma att täckas av va-avgifter. Det motsvarar en genomsnittlig årlig höjning av landets va-avgifter med bråkdelar av en procent, vilket väsentligt understiger den årliga höjning som va-kollektiven i genomsnitt vant sig vid. Kostnaden faller på de kommunala kollektiv som har eftersatt frågan om vattenskyddsområden, medan andra kommuners kollektiv med aktuella områden och föreskrifter kan slippa ytterligare kostnader under perioden.

Miljöorganisationer

Förslaget att miljöorganisationer ska ges en uttrycklig rätt att överklaga beslut ligger i linje med den praxis som utvecklats inom miljöområdet och är en följd av den för Sverige gällande Århus-

⁶² Ibid.

konventionen. En sådan möjlighet kan ge miljöorganisationerna ytterligare förutsättningar att verka.

Miljö

Regionala vattenförsörjningsplaner skapar förutsättningar att långsiktigt prioritera och skydda strategiskt viktiga framtida vattentillgångar, liksom utsatta och särskilt känsliga förekomster. Vattentäkter tillförsäkras visst skydd redan genom att de utpekas i vattenförsörjningsplanen och därefter tas upp i kommunens översiktsplanering. De beaktas därmed i den framtida planeringen och vid tillämpningen av miljöbalken.⁶³ Förslaget bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet*.

Förslaget om vattenskyddsområden innebär ett ökat skydd för allmänna vattentäkter. Det kan bidra till att tillgodose en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning där klimatutmaningar och andra riskfaktorer lättare kan hanteras. Förslaget bidrar till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten av god kvalitet*. I vissa fall kan också negativa effekter uppstå med avseende på andra miljömål. Det gäller närmast negativa effekter med avseende på den biologiska mångfalden om vissa typer av strandbete regleras eller helt förbjuds. Sådan eventuell påverkan av diversiteten hos flora och fauna motverkar arbetet inom miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Tillgängligheten för allmänheten beträffande bad och andra aktiviteter kan också komma att regleras i direkt anslutning till täkter och uttagpunkter, vilket berör miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Å andra sidan skapas också avsevärda och i regel större positiva värden inom ramen för detta mål genom att exploatering av naturmark förhindras genom inrättandet av vattenskyddsområde.

Förslaget om inskränkning av möjligheten till andra lokala skyddsföreskrifter för allmänna ytvattentäkter innebär att sådana täkter i framtiden får ett starkare juridiskt skydd i form av vattenskyddsområden, vilket bidrar till uppfyllandet av de inledningsvis nämnda miljökvalitetsmålen.

⁶³ 3 kap. 2 § plan- och bygglagen samt 2 kap. 6 § och 6 kap. 19 § miljöbalken.

Glesbygd

Utredningens direktiv uppmärksammar särskilt glesbygdens särskilda förutsättningar i anslutning till skyddet av allmänna vattentäkter.

Den allmänna dricksvattenförsörjningen i glesbygdsområden är främst knuten till tätorter och samhällen, som ett komplement till den enskilda vattenförsörjning som är vanlig i glesbygdsområden. Utredningens förslag om mer omfattande inrättande och omprövning av vattenskyddsområden kan få viss ingripande effekt för fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare, omfattningen av aktuella skyddsområden är dock i allmänhet mindre än i anslutning till stadsområden och större tätorter.

I glesbygdskommuner med små va-kollektiv kan tillkommande kostnader för inrättande av vattenskyddsområden innebära ekonomiska utmaningar för kollektiven. Glest befolkade län, som Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, har mer omfattande beting avseende inrättande och omprövning av vattenskyddsområden. Dessa län har mellan cirka 80 och 100 sådana områden vardera.⁶⁴ Vid utformning av skyddet ska, som utredningen föreslår, konsekvensutredningar utarbetas som möjliggör att nyttor och andra effekter för olika aktörer och verksamheter kan bedömas för olika handlingsalternativ.

I glesbygdskommuner är bebyggelsen ofta spridd och antalet vattentäkter som följd av detta relativt stort med mindre uttagsvolymer. Fortsatt avfolkning i vissa glesbygder, med sviktande va-kollektiv, kan därför även komma att innebära avveckling av vissa allmänna vattentäkter.⁶⁵

14.2.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förebyggande insatser som gäller miljö och hälsa brukar erfarenhetsmässigt ses som kostnadseffektiva jämfört med avhjälpande insatser i senare skeden. Sådana avhjälpande insatser visar sig ofta betydligt mer kostsamma, om de då ens blir möjliga. Utredningens

⁶⁴ SGU (2016). Utdrag ur Vattentäktsarkivet, 2016-02-05.

⁶⁵ Regeringskansliet (2013). Remissammanställning avseende promemoria om förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning, M2013/1675/R, 2013-10-15.

förslag under detta avsnitt innebär att begränsade kostnader i närtid läggs på åtgärder för att säkra naturresurser och samhällstjänster, som annars inte långsiktigt kan upprätthållas utan avsevärda senare kostnader.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att skydda de nationella vattentillgångar som används och kan användas för dricksvattenproduktion bör inte enbart granskas med avseende på behoven inom dagens dricksvattenförsörjning. Avgörande är i stället att betrakta för dricksvattenförsörjningen långsiktiga nyttor av åtgärderna tillsammans med de nyttor som samtidigt skapas för andra samhällsbehov och åtaganden. Aktuella studier av sådana mer samlade samhällsbehov har t.ex. redovisat betydande nyttor av dricksvattentäkter. Studier av förädlingsvärden för aktörer runt sjöarna Mälaren och Vombsjön visade på nyttor av rent vatten motsvarande 127 respektive 1,6 mdkr årligen.⁶⁶

Görs antagandet att utredningens samlade förslag kring skyddet av vattentäkter kan reducera de uppskattade skadekostnaderna kring hälsorelaterade utbrott med 50 procent, innebär det genomsnittliga årliga nyttoeffekter motsvarande 60 mnkr.⁶⁷ Det ligger i ungefär samma storleksordning som de genomsnittliga kostnader som uppskattats av utredningen under genomförandeperioden 2022–2027. Då har emellertid inte fastighetsägares och rättighetsinnehavares kostnader som följd av inrättandet av vattenskyddsområden beräknats. Sådana kostnader kan i viss utsträckning täckas av kommuner och va-kollektiv genom uppgörelser eller genom fastställande i dom. De allmänna hänsynsreglerna sätter gränsen för de kostnader som fastighetsägare och rättighetsinnehavare själva får bära till följd av gällande restriktioner. Det är dock viktigt att frågan lokalt avvägs på lämpligt sätt, vilket utredningens förslag om att genomföra konsekvensutredningar kan underlätta. På längre sikt, då vattenskyddsområden med aktuella föreskrifter är på plats för alla större täkter, ökar den samhällsekonomiska nyttan i motsvarande grad som inrättandekostnaderna minskar. Den långsiktiga

⁶⁶ Svenskt Vatten Utveckling (2014). Löfmark och Svensson, Samhällsekonomisk värdering av rent vatten – fallstudier av Vombsjön och Mälaren.

⁶⁷ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015). Dricksvattenutredningens preliminära förslag till åtgärder för trygg och säker dricksvattenförsörjning. Vilka är de samhällsekonomiska nyttorna och vad behövs för att dessa ska bli verklighet? Enveco Miljöekonomi AB och DRICKS – Centrum för dricksvattenforskning, Chalmers tekniska högskola, s. 55.

samhällsekonomiska nyttan över en 25-årsperiod blir t.ex. 1,5 mdkr givet en diskonteringsränta på 0 procent.

Tabell 14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om skyddet av vattentäkter

Utredningens förslag på åtgärder	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Regionala vattenförsörjningsplaner	1,6–2,2 mnkr/år (2018–2020)	Ja, med stor säkerhet	Stor
Obligatoriskt inrättande och omprövning av vattenskyddsområden	Höga ⁶⁸ (15–80 mnkr/år 2018–2027, därtill kostnader för fastighetsägare och rättighetsinnehavare)	Ja, med stor säkerhet	Stor, även för samhället i övrigt
Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden	Låga	Ja, med stor säkerhet	Stor ⁶⁹
Andra former av lokala skyddsföreskrifter	Låga	Ja, troligen	Måttlig
Samlade förslag till åtgärder	Höga	Ja, med stor säkerhet	Stor

Nyttoeffekten av regionala vattenförsörjningsplaner bedömdes som relativt stora, då den av utredningen anlidade forskargruppen i workshops diskuterade olika tänkbara förslag med dricksvattenproducenter. Det gällde såväl minskade hälsorisker och avbrottsrisker, som nyttoeffekter utanför dricksvattensystemet, t.ex. grundvattentjänster och ekosystemtjänster. Planerna ansågs bland annat kunna tydliggöra vattenintressen för lokala politiker och mer allmänt synliggöra reservvattenmöjligheter och vattenförsörjningen som samhällstjänst. Planerna ansågs också kunna bidra till att kompensera för kompetensbrist hos främst mindre kommuner samt underlätta samverkan mellan kommuner och gentemot myndigheter. Den vägledning som Havs- och vattenmyndigheten föreslår ta fram som stöd för att utveckla planerna bedömdes utgöra en

⁶⁸ Kostnader för kommuner och va-kollektiv för inrättande av vattenskyddsområden innebär samtidigt betydande intäkter till konsultföretag, vilket i princip minskar den samhällsekonomiska kostnaden. Kostnader för fastighetsägare och rättighetsinnehavare kan bli omfattande, är svåra att uppskatta och klargörs först i anslutning till den lokala processen.

⁶⁹ Nyttan skulle kunna ökas ytterligare om hantering av ersättningsfrågor till fastighetsägare och rättighetsinnehavare kan effektiviseras i anslutning till inrättandeprocessen. Frågan omfattas dock inte av utredningens uppdrag.

viktig grund för det fortsatta arbetet och de nyttor som kan genereras. En politisk förankring av planerna sågs som önskvärd, men sågs som svår att genomföra. Planarbetet bör ses som en fortgående process.⁷⁰

Bedömningarna vid genomförda workshops gav i någon mån stöd för att åtgärden om att göra inrättandet av vattenskyddsområden obligatoriskt kan generera nyttoeffekter, men då även med avseende på andra åtaganden, som vattenförvaltningen. En skyldighet att inrätta vattenskyddsområden ansågs bland annat skapa nytta genom den påverkan som kan ske i olika kommunala planprocesser och genom att stärka det långsiktiga skyddet av råvattenkvalitet. Det betonades att en lokal utformning av skyddet endast utgör ett första steg i arbetet. Information och tillämpning av föreskrifterna blir viktiga, liksom tillsyns- och dispensarbete. Omfattande personella resurser kan komma att behövas hos länsstyrelser, kommuner och huvudmän. En tydlig vägledning behöver utarbetas av Havs- och vattenmyndigheten, där också innebörden av utredningens förslag tydligt framgår. Det gäller t.ex. att vattenskyddsområden ska inrättas om det inte är uppenbart obehövligt, respektive att översyn ska göras av gamla områden om de inte längre tillgodoser syftet med skyddet. Vissa producenter har också angett önskemål om att utredningen ska utarbeta rekommendationer om hur föreskrifterna ska se ut för att vara verksamma. Det bedömdes vidare som svårt att genomföra arbetet om staten inte först lämnar en lösning i den s.k. ersättningsfrågan, genom att beskriva hur ersättningar ska utgå till fastighetsägare och rättighetsinnehavare. Den senare frågan ingår inte i Dricksvattenutredningens uppdrag. Det gör inte heller riksintressefrågan, som kan vara ett annat viktigt redskap för att skydda mark- och vattenområden. Vattenskyddsfrågor bör, enligt de synpunkter som framkom i anordnade workshops, beslutas på övergripande och inte på kommunal nivå.⁷¹

⁷⁰ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 56–58.

⁷¹ Ibid., s. 57, 59–60.

14.3 Kontroll och övervakning

Kontrollen av dricksvattenanläggningar behöver utökas och utvecklas för att kunna möta framtida krav på en trygg dricksvattenförsörjning. Utredningen föreslår i kapitel 8 därför att kontrollen av dricksvattenanläggningar stärks genom uppdrag till Livsmedelsverket avseende

- ökad styrning från staten genom utveckling och uppföljning av för dricksvattnet särskilt utformade mål i den nationella kontrollplanen,
- anpassning av systemet för kontroll av dricksvattenanläggningar genom att se över gällande kontrollområden och riskklassningssystem, samt
- utveckling av särskilt vägledningsmaterial för kontroll av dricksvattenanläggningar.

Livsmedelsverket bemyndigas vidare föreskriva om uppgiftsskyldighet om dricksvattenkvalitet för större allmänna producenter och distributörer för att underlätta rapportering till EU.

Vad avser råvatten föreslår utredningen att kunskaperna om råvattnets karaktär som grund för dricksvattenberedningen stärks och regleras genom att

- dricksvattenföreskrifternas nuvarande funktionskrav om råvatten förtydligas genom särskilt uppdrag till Livsmedelsverket,
- vattenmyndigheterna i ökad utsträckning medges begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommuner och producenter av allmänt dricksvatten, och
- vattenmyndigheterna årligen och vid behov ska delge allmänna dricksvattenproducenter resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten.

Förslagets samlade målsättning har två fokus. Det gäller dels att skapa förutsättningar för en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning genom en effektiviserad och bättre anpassad dricksvattenkontroll från samhällets sida. I ett mer begränsat perspektiv är målet också att tydligare uppmärksamma råvatten-

förekomsternas betydelse för dricksvattenproduktionen och att sätta in det i ett större sammanhang, där föroreningsrisker behöver uppmärksammas i tidiga skeden.

14.3.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Kontroll av dricksvatten

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar utgör en del av livsmedelskontrollen. Utredningens direktiv och rapporter från bland annat Riksrevisionen och Livsmedelsverket indikerar att det finns brister i livsmedelskontrollen. Dricksvattenkontrollen utgör endast en mindre del av livsmedelskontrollen men utredningen bedömer att en anpassning av kontrollen för dricksvatten behöver göras för att den ska bli verkningsfull. Utredningen föreslår därför att Livsmedelsverket ska få en rad uppdrag som syftar till det.

En alternativ lösning som diskuterats är att överföra kontrollansvaret till staten, men utredningen har i avsnitt 8.3.9 gjort bedömning att det inte är lämpligt. Om en anpassning av kontrollen till dricksvattnets särskilda förutsättningar inte kommer till stånd riskerar kontrollen få mindre effekt, med risker för vattnets kvalitet som yttersta följd. Kritik har framförts mot dagens kontroll från såväl Riksrevisionen som Livsmedelsverket. Effektiviteten behöver utvecklas och åtskilliga kontrollobjekt försummas i dagsläget.

De aktörer som berörs av förslaget är främst Livsmedelsverket och kommunerna i egenskap av kontrollmyndigheter. Även länsstyrelserna berörs. Producenter och distributörer av dricksvatten berörs indirekt av förslaget om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobjekt. Beträffande förslagets överensstämmelse med EU:s rättsakter kan konstateras att den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar inte styrs av EU-rätten, se avsnitt 8.2.1.

Motsatt förhållande gäller däremot kravet på rapportering av dricksvattenkvalitet, som omfattas av EU-rätten. Förslaget om bemyndigande till Livsmedelsverket att föreskriva om uppgiftsskyldighet underlättar att Sverige kan fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU. I direktivet anges att medlemsstaterna vart tredje år ska offentliggöra en rapport om kvaliteten på enskilt och allmänt dricksvatten och även att rapporten lämnas till Europeiska

kommissionen. I dag sker rapportering till Livsmedelsverket på frivillig grund och har hittills i vissa delar varit bristfällig.

Skulle reglering inte komma till stånd riskerar Sverige att inte kunna uppfylla direktivets krav. En alternativ lösning kan vara att uppgifterna begärs in via kontrollmyndigheten och därefter lämnas till Livsmedelsverket. Kontrollmyndigheten har dock endast rätt att begära in uppgifter som behövs för den offentliga kontrollen. De uppgifter som här avses om dricksvattenkvalitet sammanhänger inte direkt med kontrollmyndigheternas offentliga kontroll, utan begärs in för att uppfylla rapporteringsskyldigheten i dricksvattendirektivet.

Ytterligare en alternativ möjlighet som övervägts av utredningen är att bredda bemyndigandet till att omfatta alla producenter och distributörer, enskilda och allmänna oavsett uttagsvolym, som omfattas av dricksvattenföreskrifterna. Det skulle innebära att även enskilda, liksom mindre kommunala aktörers kvalitetsdata skulle omfattas, vilket svarar mot de tilläggsförfrågningar som ställts från EU vissa år. Med tanke på den utökade administrativa bördan och att utredningens direktiv avgränsas till allmän dricksvattenförsörjning, går utredningen inte vidare med ett sådant förslag, se närmare avsnitt 8.3.9.

Utredningen föreslår att Livsmedelsverket ska ges möjlighet att meddela de förelägganden som behövs för att uppgiftsskyldigheten ska följas. Utredningen har även övervägt om ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite, men bedömt att det som ett första steg bör införas en möjlighet till föreläggande utan vite, se närmare motiv i avsnitt 8.3.9. De som berörs av förslaget är Livsmedelsverket, som ska föreskriva om kravet, och större allmänna producenter och distributörer som kravet riktar sig till. De kan vara kommunala förvaltningar, kommunala bolag eller kommunalförbund och i vissa fall privata aktörer. Även kontrollmyndigheten berörs, eftersom efterlevnaden av föreskrifterna omfattas av den offentliga dricksvattenkontrollen. Tidpunkten för ikraftträdande föreslås bli den 1 januari 2018. Det finns inga behov av särskilda informationsinsatser. Behov av det uppkommer först när Livsmedelsverket tagit fram föreskrifter på området.

Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet

Provtagning och analys av råvatten har diskuterats utifrån en rad olika utgångspunkter. Det har dels gällt frågan om prover verkligen tas i den utsträckning som behövs och om provtagningsprogrammen alltid är lämpligt utformade. Misstankar finns om att så inte alltid är fallet. Dels har frågan om samordning mellan dricksvattenproducenternas undersökning av råvattnets kvalitet, vattenförvaltningen och miljöövervakningen aktualiserats av vattenmyndigheterna och Sveriges geologiska undersökning, SGU. Undersökning av råvattnets kvalitet sker i anslutning till ett stort antal vattentäkter i landet, vilket anses kunna komplettera den miljöövervakning som behövs, främst på grundvattensidan där tillgången på data är knapphändig. Det gäller närmast den i Sverige eftersatta övervakningen av skyddade områden för dricksvatten inom vattenförvaltningens ram, men även miljöövervakning i ett bredare miljömålsperspektiv. Ökad samordning skulle enligt dessa utgångspunkter kunna ge synergier och samhällsekonomiska fördelar. Kunskapsbrister finns då det gäller den faktiska undersökningen av råvatten i landet. Det finns också resursbehov och andra brister inom övervakningen av vattenförekomster. Det har utifrån olika utgångspunkter inneburit önskemål om starkare styrning av undersökningar kring råvattnets kvalitet, dess utformning och rapportering.

Många vattenproducenter har efterfrågat ett, som de uppfattar, återinförande av tydliga krav på undersökning av råvattnets kvalitet från Livsmedelsverkets sida, bland annat i samband med de forskarledda workshops som genomfördes. Samtidigt anges att parametrar och krav behöver anpassas till respektive vattentäkt för att ge relevant information. Data bör enligt de synpunkter som framförts vid workshops kunna hämtas direkt till ett nationellt register från de laboratorier som genomför analyser, och då i ett standardiserat format. Det fanns hos vissa producenter också förståelse för att utforma kvalitetskrav på råvattnet som kan tillgodose miljöbalkens krav.⁷²

Utredningen gör inte i alla avseenden samma bedömning, men konstaterar att dagens funktionskrav avseende undersökning av

⁷² Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57, 61.

råvattenkvalitet behöver förtydligas och ges ökat stöd i dricksvattenföreskrifterna. De krav och allmänna råd som tidigare fanns, och nu återopas i diskussionen, avsåg emellertid endast ytvatten. Det har aldrig funnits specifika krav som avser grundvattenprovtagning. De bristande provtagningsrutiner som kan förekomma i dagens produktion, från såväl grund- som ytvattenförekomster, utgör i kombination med ökande klimatgenererade risker ett starkt argument för att förtydliga kraven. Enligt utredningens bedömning behövs därför förtydliganden, så att det klart framgår att råvattnet ska undersökas, givet de förhållanden som råder och den faroanalys som görs.

En än mer specificerad och alternativ lösning kan vara att mer i detalj låta reglera provtagningsfrekvens och parametrar. Det kan dock ge falsk trygghet, leda till att irrelevanta parametrar mäts och därmed generera onödiga kostnader för dricksvattenkollektiven. Utredningen har heller inte sett det som lämpligt att låta undersökning av råvatten utgöra bas för det övervakningsarbete som vattenförvaltningen ska ansvara för under miljöbalken. Det kan i ökad utsträckning få visst informationsvärde, men lämpar sig inte som metod, praktiskt och finansiellt, för att möta den skattefinansierade vattenförvaltningens ansvar med dess specifika krav. Effekterna av att förtydligandet uteblir är å andra sidan att undersökningen av råvatten på många håll riskerar att bli otillräcklig för att kunna optimera dricksvattenberedningen. I takt med ett förändrat klimat kan betydelsen av undersökning av råvattnets kvalitet också komma att öka.

De som berörs av utredningens förslag är Livsmedelsverket, som får i uppdrag att ta fram tydligare föreskrifter, och producenterna, som därefter berörs av föreskrifterna. Även kontrollmyndigheten berörs, eftersom efterlevnaden av föreskrifterna omfattas av den offentliga dricksvattenkontrollen.

Producenternas undersökning av råvatten regleras inte av EU-rätten. Däremot regleras övervakning av skyddade områden för dricksvatten i ramdirektivet för vatten. Det senare ligger inom vattenmyndigheternas ansvar och påverkas inte av utredningens förslag. Indirekt kan dock den ytterligare information som blir tillgänglig för vattenförvaltningens aktörer genom förbättrad råvattenundersökning också leda till förbättringar i vattenförvaltningens möjligheter att utveckla lämpliga provtagningsprogram.

Förslaget om att vattenmyndigheterna i ökad utsträckning medges begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommuner och producenter av allmänt dricksvatten syftar till att, där så erfordras och visar sig lämpligt, underlätta samutnyttjande av data mellan undersökning av råvattnets kvalitet och vattenförvaltning. En alternativ rapporteringslösning kan vara att införa obligatorisk inrapportering av råvattendata till vattenmyndigheterna. Det bedöms dock inte innebära avgörande vinster för vattenförvaltningen, samtidigt som det skulle lägga ytterligare kostnader på va-kollektiven. Oklarheter skulle vidare finnas då det gäller lämpliga former för en sådan mer obligatorisk rapportering. Betydande krav skulle vid ett mer omfattande och systematiskt utbyte då behöva ställas på samordning och tydliggörande av bland annat mätkvalitet, format, lagring, informationssäkerhet och finansiering. Skulle ingen reglering komma till stånd skulle samutnyttjande av data inte underlättas. Rapporteringen skulle då bygga på frivillig grund och innebära framtida osäkerhet.

De som berörs av regleringen är vattenmyndigheter, kommuner och producenter. Utredningen förslår att tillägg görs i vattenförvaltningsförordningen med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 11 § miljöbalken, se avsnitt 8.4.7. Förslaget underlättar tillgång till data men bedöms inte fullt ut kunna möta kraven för övervakning enligt ramdirektivet för vatten. Direktivet omfattar parametrar samt ställer krav på provtagningens kvalitet och utförande som kan avvika från de provtagningsprogram som producenterna genomför för att anpassa sina beredningsprocesser.

Informationsutbytet mellan vattenproduktion och övervakningssystem ska inte ses som envägskommunikation. Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna årligen och vid behov ska delge allmänna dricksvattenproducenter resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. Sådan information kan ge underlag för producenterna i deras planeringsarbete, faroanalys enligt HACCP-principerna, råvattenprovtagning och beredning. Förslaget ligger i linje med ändringen av dricksvattendirektivet, som ska genomföras i svensk rätt senast i oktober 2017. Där betonas att resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten ska beaktas i den risk-

bedömning som görs beträffande möjlighet att avvika från kraven på parametrar och provtagningsfrekvenser.⁷³ En alternativ lösning skulle kunna vara att de centrala myndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, i stället får ett informationsansvar. Utredningen bedömer dock att vattenmyndigheterna har den överblick och den regionala anknytning som är avgörande i sammanhanget. I dagsläget är vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten bristfällig. På sikt bedöms dock denna komma att öka. Om någon reglering inte kommer till stånd kommer inte informationsutbytet att främjas, vilket på sikt ytterst riskerar leda till att information inte kommer dricksvattenproducenterna till del och att åtgärder för att förhindra föroreningar i dricksvattnet inte vidtas i tid. De som berörs av regleringen är vattenmyndigheterna samt allmänna dricksvattenproducenter, vilka kan vara kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och andra aktörer. Utredningen föreslår att regleringen ska ske i vattenförvaltningsförordningen med stöd av regeringens restkompetens.

Utredningen föreslår att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Utredningen bedömer att information om förändringen kan ske genom befintliga kanaler och att det inte finns ytterligare behov av särskilda informationsinsatser.

14.3.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

Utredningens förslag om anpassning av dricksvattenkontrollen innebär en förtydligad styrning och vägledning från staten. Det kan leda till att kommunens resurser för kontrollen används på ett mer effektivt sätt vad avser dricksvatten. Utredningen bedömer inte att den förtydligade styrningen ska ses som ett ytterligare intrång i det kommunala självstyrelsen. Förhållandet ska snarare ses som ett av kommunerna efterfrågat förtydligande och stöd som följd av den generellt höjda kravnivå som gäller den kommunala dricksvatten-

⁷³ Skäl 5 och bilaga I till kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 av den 6 oktober 2015 om ändring av bilaga II och III till rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten (EUT L 260, 7.10.2015, s. 6, Celex 32015L1787).

försörjningen. Främst mindre och medelstora kommuner och aktörer förväntas få tilltagande svårigheter som följd av klimat- och samhällsförändringar.

De kommunala förvaltningar eller kommunalförbund som är producenter eller distributörer av dricksvatten berörs även av förslagen om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobjekt samt av förslaget om bemyndigandet avseende rapporteringskrav. Två tredjedelar av landets kommuner hanterar sin dricksvattenförsörjning i egen förvaltning.

Många producenter och distributörer har hittills, via anlitate laboratorier, frivilligt rapporterat data om dricksvattenkvalitet. De uppgifter som ska rapporteras enligt artikel 13 i dricksvattendirektivet är den sammanfattade generella dricksvattenkvaliteten, vattentäkter som omfattas av undantag från kvalitetskraven och uppgifter om vattentäkter som inte uppfyller kraven. Uppgifter om de senare avser orsak, åtgärd och tidsåtgång för korrigerande åtgärd för överskridande av gränsvärden.⁷⁴ Cirka 250 producenter och distributörer är av sådan storlek att de omfattas av kraven på rapportering i dricksvattendirektivet, dvs. i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dag eller berör minst 5 000 personer. Under 2011–2013 rapporterade cirka 180 av dessa kvalitetsproblem. Eftersom uppgifter om bristande efterlevnad och korrigerande åtgärder inte rapporteras i det frivilliga systemet har Livsmedelsverket skickat ut särskilda förfrågningar kring detta. En mindre andel kommuner, 7 procent motsvarande 12 av 180 aktörer, valde att inte medverka.⁷⁵ Rapporteringen av kvalitetsdata bedöms inte som tidskrävande, eftersom hanteringen vanligtvis är automatiserad och väl strukturerad. Information vid konstaterade kvalitetsbrister kan ta mer tid i anspråk. Uppgifterna finns dock redan hos producenter och distributörer eftersom det i dricksvattenföreskrifterna ställs krav på större aktörer att sammanställa och utvärdera data om dricksvattnets kvalitet. Alla producenter och distributörer ska vidare genomföra undersökningar av dricks-

⁷⁴ Artikel 13 och Kommissionens beslut 95/337/EG av den 25 juli 1995 om ändring av beslut 92/446/EEG av den 27 juli 1992 om frågeformulär för direktiv inom vattenområdet (EGT L 200, 24.8.1995, s. 1, Celex 31995D0337). Varje rapport ska omfatta åtminstone sådana enskilda vattentäkter som i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dag eller berör minst 5 000 personer.

⁷⁵ Livsmedelsverket (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-24.

vattnets kvalitet samt vid avvikelser utreda orsaker till varför kraven inte uppfylls och vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla dem.⁷⁶ Kravet på rapporteringsskyldighet avser således endast uppgifter som producenter och distributörer redan innehar. Samtliga uppgifter kommer att kunna fullgöras genom att ett formulär med efterfrågade uppgifter fylls i årligen.

Den frivilliga rapporteringen har inte fungerat fullt ut. Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som utredningen föreslår genom en obligatorisk rapportering bedöms därför som nödvändig om Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU:s regelverk. Livsmedelsverket ges möjlighet att förelägga producenten att lämna uppgifter. Det bedöms inte leda till att förelägganden överklagas i någon större omfattning.

Kommuner berörs även av förslaget om möjlighet för vattenmyndigheten att begära in råvattendata som den innehar, både i egenskap av kommun och, i förekommande fall, producent. Rapporteringen bedöms tidsmässigt som mycket begränsad, eftersom hanteringen av data vanligtvis är datoriserad och väl strukturerad. Mot bakgrund av att skyldigheten för kommunen att lämna data för kartläggning och analys redan är reglerad samt att endast data som kommunen redan innehar berörs, bedömer utredningen att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt.

Slutligen berörs kommunerna, i egenskap av producenter, av förslaget om att vattenmyndigheterna ska delge dem resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. Sådan information bedöms vara till nytta genom att ge underlag för producenterna i deras planeringsarbete, faroanalys enligt HACCP-principerna, undersökning av råvattenkvalitet och beredning.

Kommunala bolag

Bolag som producerar eller tillhandahåller dricksvatten berörs av förslagen om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobjekt och av förslaget om bemyndigande avseende uppgiftsskyldighet, se avsnittet ovan.

⁷⁶ 14 a–16 §§.

Även förslaget om möjlighet för vattenmyndigheten att begära in råvattendata berör bolag som är producenter av dricksvatten, se avsnittet ovan.

Slutligen berörs kommunala bolag som producerar dricksvatten av förslaget om att vattenmyndigheterna ska delge dem resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten, se avsnittet ovan.

Privata aktörer

Huvudmannen har möjlighet att upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen, t.ex. privata aktörer. Som exempel kan nämnas att Norrtälje kommun anlitar ett privat bolag för drift och underhåll av sina va-anläggningar.

I den mån privata aktörer producerar eller tillhandahåller dricksvatten kan de beröras av förslagen om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobjekt och av förslaget om bemyndigande avseende uppgiftsskyldighet, se avsnittet om kommuner ovan.

Även förslaget om möjlighet för vattenmyndigheten att begära in råvattendata berör bolag som är producenter av allmänt dricksvatten, se avsnittet om kommuner ovan.

Länsstyrelser inklusive vattenmyndigheter

Länsstyrelsen har i uppgift att samordna kommunernas offentliga kontrollverksamhet i länet och lämna stöd, råd och vägledning i denna verksamhet. Förslaget om anpassad kontroll kan utgöra stöd i länsstyrelsens arbete.

Vattenmyndigheterna får möjlighet att begära in råvattendata vilket kan underlätta deras arbete. Denna typ av råvattendata kan ge stöd i det allmänna övervakningsarbetet, men kommer knappast att kunna ligga till grund för EU-rapportering med tanke på bristande enhetlighet i metodik, parameterval och handhavande.

Slutligen berörs vattenmyndigheterna av förslaget att de årligen och vid behov ska delge allmänna vattenproducenter resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. I dagsläget är övervakningen ofullständig, men på sikt kommer det att finnas information som kan delges producenterna.

Uppgiften bedöms inte som resursmässigt omfattande. Den bedöms kunna hanteras inom ramen för dagens åtaganden och kan årligen komma att motsvara cirka 0,05 årsarbetskrafter eller 50 tkr för landets fem vattenmyndigheter tillsammans.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

Förslaget om anpassad kontroll innebär att Livsmedelsverket får i uppdrag att utveckla särskilda mål för dricksvattnet i den nationella kontrollplanen, se över gällande kontrollområden och riskklassningssystem, förbättra rutinerna för rapportering och återkoppling samt utveckla vägledningsmaterial. Insatserna sker inom ramen för det normalt gällande arbetet med att samordna kontrollen och bedöms i detta avseende representera en engångsvis resursinsats motsvarande högst 0,2 årsarbetskrafter eller cirka 200 tkr.

Förslaget om bemyndigande till Livsmedelsverket att föreskriva om uppgiftsskyldighet innebär att Livsmedelsverket ska utarbeta sådana föreskrifter. Uppgiften är av begränsad och engångsvis omfattning och bedöms motsvara högst 0,02 årsarbetskrafter eller cirka 20 tkr. Föreskrifterna kan då de trätt i kraft underlätta arbetet med rapportering av kvalitetsdata vid tappkranen till EU.

Förslaget om att Livsmedelsverket ska få i uppdrag att förtydliga kraven på undersökning av råvattnets kvalitet i dricksvattenföreskrifterna bedöms engångsvis motsvara högst 0,1 årsarbetskrafter eller cirka 100 tkr.

Förslagen om nya uppgifter bedöms sammantaget vara av kostnadsmässigt marginell karaktär och därför kunna rymmas inom befintliga ramar.

Övriga centrala myndigheter

Även andra myndigheter, främst SGU och Havs- och vattenmyndigheten, kan dra nytta av de råvattendata vattenmyndigheten begär in från kommuner och producenter, t.ex. i miljömålsarbetet. Det kan i detta sammanhang vara viktigt att beakta den infrastruktur som Vattentäcksarkivet representerar.

Konsumenter av allmänt dricksvatten

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar utgör ytterst en garanti från samhällets sida till medborgare och företag om att kvaliteten på det allmänna dricksvattnet upprätthålls. En utveckling av den offentliga kontrollen, så att den i högre grad anpassas till dricksvattnets särskilda förutsättningar, kan således gagna konsumenterna och öka tryggheten i systemet.

Förslaget om bemyndigande avseende rapportering av dricksvattenkvalitet bidrar till att säkerställa kvaliteten och fullständigheten i den rapport om kvaliteten på dricksvattnet som medlemsstaterna ska offentliggöra vart tredje år. Det ökar således tillförlitligheten i rapporteringen samt ger utrymme för förbättrad nationell överblick och information till konsumenterna.

En ökad tydlighet kring behovet av undersökning av råvattenkvalitet bedöms innebära ökad säkerhet i dricksvattenberedningen och därmed minskade hälsorisker och lägre sammantagna samhälls-ekonomiska kostnader för va-kollektiven. Det ökade tillgänglighetsförändring av råvattendata som utredningen föreslår ökar också förutsättningarna att utforma en väl avvägd övervakning av skyddade områden, vilket på sikt gagnar konsumenter av allmänt dricksvatten.

Förslaget om att vattenmyndigheterna, årligen och vid behov, ska delge allmänna vattenproducenter resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten ökar förutsättningarna för en säker dricksvattenförsörjning. Information om trender i vattenkvalitet, och i vissa fall larm om farliga ämnen, innebär att vattenproducenter i tid kan vidta förebyggande åtgärder.

Miljön

Miljön påverkas inte direkt av förslagen om kontroll av dricksvatten. Förslaget om råvattendata kan dock öka kunskapen om råvattnets karaktär och förändring och kan nyttiggöras inom vattenförvaltning och miljömålsarbete.

14.3.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

De dricksvattenproducenter som kommenterade förslagen inom ramen för forskarledda workshops, gav uttryck för att en för dricksvattnet bättre anpassad kontroll kan ge vissa nyttoeffekter genom minskade hälsorisker. Bland annat nämndes att ökat fokus på kontrollen ger förutsättningar för förbättrad dialog och samverkan mellan huvudmän och myndigheter, lyfter förståelsen för att uppfylla dricksvattenföreskrifterna och därmed ytterst ger en säkrare dricksvattenförsörjning. Det betonades i sammanhanget att kontrollen behöver utvecklas mot ett mer stödande arbetssätt, där fokus läggs på att lösa problem med riktade åtgärder. Det ställer i sig krav på kompetens hos kontroll- och tillsynsvägledande myndigheter.⁷⁷

Utredningens förslag om utvecklad undersökning av råvattnets kvalitet och ett mer samordnat informationsutbyte med vattenförvaltningen gavs i genomförda workshops ett starkt stöd och bedömdes ge betydande nyttoeffekter, främst då det gäller minskade hälsorisker. Dricksvattenproducenterna bedömde att förtydligade funktionskrav förbättrar beredningen av råvatten och även leder till nyttoeffekter inom vattenförvaltningen. Bedömningen grundar sig i det sistnämnda avseendet på förhoppningen att provtagning av råvatten kan fylla kunskapsluckor hos vattenförvaltningen, där övervakningen brister.⁷⁸

Utredningen bedömer att samtliga förslag om åtgärder som rör kontroll och övervakning kan rymmas inom ramen för berörda aktörers befintliga resurser. Statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer berörs i mycket begränsad utsträckning av tillkommande kostnader genom de justeringar av regelverken som föreslås ske. Livsmedelsverkets arbete med regelverket uppskattas t.ex. initialt till delar av en årsarbetskraft. På sikt avses åtgärderna ge effekter i form av höjda och mer riktade ambitionsnivåer i dricksvattenkontrollen, i undersökningen av råvattnet samt genom att medverka i vattenförvaltningens utveckling. Det genererar sannolikt ökade kostnader, t.ex. genom en mer systematisk och välavvägd kontroll, men beräknas även ge väsentligt ökade sam-

⁷⁷ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57, 60.

⁷⁸ Ibid., s. 57, 61.

hällsekonomska nyttor. För dricksvattenförsörjningens del gäller det främst minskade hälsorisker. Kostnadseffektivitet kan troligen nås för alla de angivna delförslagen, nyttorna bedöms i regel som stora, särskilt beträffande förslaget om förtydligade krav på producenternas undersökning av råvatten.

Tabell 14.6 Samhällsekonomska konsekvenser av utredningens förslag inom området kontroll och övervakning

Utredningens förslag på åtgärder ⁷⁹	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Anpassad offentlig kontroll	0,2 mnkr	Ja, troligen	Stor
Förbättrad rapportering av uppgifter om dricksvattenkvalitet	0,02 mnkr	Ja, troligen	Stor
Förtydligande av föreskrifter angående råvatten	0,1 mnkr	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Vattenmyndigheterna ges årligen möjlighet hämta råvattendata	Låga	Ja, troligen	Måttlig
Vattenmyndigheterna ska årligen återkoppla övervakningsdata till producenter	0,05 mnkr	Ja, troligen	Stor
Samlade förslag till åtgärder	Låga (<1 mnkr)	Ja, troligen	Stor

14.4 Krisberedskap

Det offentliga ansvarstagandet för krisberedskapen behöver stärkas ytterligare för att säkra en trygg försörjning av allmänt dricksvatten i landets kommuner, vilket beskrivs i kapitel 9. Utredningen föreslår

- ökat fokus inom dricksvattenkontrollen på för krisberedskapen relevanta frågor,
- fördjupad regional uppföljning av kommunernas dricksvattenanknutna analys- och planeringsarbete inom krisberedskapen,
- att förutsättningarna för ett system för strukturerad incidentrapportering utreds närmare,

⁷⁹ Avser engångsvisa kostnader i de fall annat inte anges. Engångsvisa kostnader förutses i första hand belasta verksamhetsåren 2017–2018.

- att kraven på kommuner och huvudmän avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning tydliggörs i vattentjänstlagen, samt
- att det organisatoriska och finansiella ansvaret för Livsmedelsverkets vattenkatastrofgrupp VAKA under en fortsatt period ska upprätthållas av myndigheten, anpassas bättre till gällande statliga regelverk och fokusera mot verksamhetens kärnuppgifter. På sikt ska övervägas om verksamheten kan knytas närmare kommunerna och dricksvattensektorn, som ett led i det egna ansvaret för krisberedskap.

Förslagets samlade målsättning är att säkra den långsiktiga dricksvattenförsörjningen till konsumenterna vad avser såväl kvalitet som kvantitet. Uppmärksamhet och kapacitet behöver då också öka för att hantera de oväntade händelser och kriser som kan inträffa.

14.4.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Vid allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen kan leveransavbrott i kombination med efterföljande konsekvenser för samhället enligt regeringen bli så allvarliga att de övergripande målen för samhällets säkerhet och målen för arbetet med samhällets krisberedskap hotas.⁸⁰ Krisberedskapen inom dricksvattenområdet har tidigare granskats av bland annat Riksrevisionen, som diskuterade ett antal grundläggande förutsättningar som behövde utvecklas.⁸¹ Dricksvattenförsörjningen har hittills inte fått det utrymme som krävs inom krisberedskapen för att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning. Utredningen föreslår en rad åtgärder för att stärka krisberedskapen. Förslaget att den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar anpassas så att den i ökad utsträckning berör förutsättningar för god krisberedskap sammanhänger med ovan diskuterade förslag om en anpassad offentlig kontroll, se avsnitt 14.3. Uppdraget till länsstyrelserna att följa upp kommunernas

⁸⁰ Prop. 2013/14:144, Bilaga 7, s. 185 ff.

⁸¹ Riksrevisionen (2008). Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser. Rapport 2008:8.

dricksvattenrelaterade krisberedskapsarbete, vad avser analyser, planering och samverkan, avses öka kunskaperna om det pågående arbetet. Det kan även medverka till att länsstyrelser och kommuner på ett tydligare sätt uppmärksammar och värderar betydelsen av effektiv och samordnad krisberedskap inom dricksvattenförsörjningen, inom kommunerna såväl som på ett regionalt plan. Beträffande uppdraget till Livsmedelsverket om incidentrapportering saknas i dag ett systemstöd som enkelt kan anpassas och ge mer värde på den lokala nivån samtidigt som det kan möta regionala och nationella behov av överblick och stöd. De som berörs av förslagen är kommuner, både i den övergripande egenskapen av kommun och i egenskap av kontrollmyndighet, producent och distributör av dricksvatten. Även andra dricksvattenaktörer kan beröras av förslagen. De kan vara kommunala bolag och i vissa fall privata drift-entreprenörer. Länsstyrelsen och Livsmedelsverket berörs också.

Utredningen ser behov av att i vattentjänstlagen tydliggöra kraven på kommuner och huvudmän avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning. Dricksvattenutredningen har i sitt arbete och i kontakter med branschen erfarit att vattentjänstlagen inneburit vissa oklarheter i detta hänseende. Lagen har inte entydigt tolkats som en skyldighet för kommuner och huvudmän att säkerställa förmågan att fortlöpande leverera dricksvatten, trots definitionen av vattentjänster och uttalanden i förarbeten om att anläggningen alltid ska fylla sitt ändamål och att lämpliga ersättnings-tjänster ska ordnas vid mer omfattande inskränkningar. En alternativ lösning kan vara att mer i detalj reglera krav på redundanta system och reservvattenlösningar. En sådan reglering skulle dock inskränka kommunernas möjligheter att själva välja lämpliga vägar att möta befintliga och framtida utmaningar.

Utredningen har även övervägt möjligheten att ge en central myndighet ett särskilt vägledningsansvar för vattentjänstlagen. Eftersom det är flera centrala myndigheter som arbetar med vattenförsörjnings- och avloppsfrågor är det svårt att peka ut en specifik central myndighet. Utredningens uppdrag begränsas till vattenförsörjning, en fråga där det kan vara lämpligt att ge Livsmedelsverket ett vägledande ansvar. Möjligheten att ge Livsmedelsverket ett sådant mer begränsat vägledande ansvar har prövats under utredningsarbetet. Förslaget mötte dock motstånd från bland annat Livsmedelsverket och branschorganisationen Svenskt

Vatten. Utredningens slutsats är därför att vägledningsansvaret behöver övervägas ur ett mer övergripande perspektiv, vilket ligger utanför utredningens uppdrag.

Effekterna av att inte förtydliga begreppet vattenförsörjning i vattentjänstlagen är enligt utredningens mening att arbetet med säkra produktions- och distributionslösningar samt kompletterande nödvattenslösningar inte ökar påtagligt jämfört med dagens nivå. Detta är enligt utredningens bedömning otillräckligt, vilket underbyggs av bland annat granskningar från Riksrevisionen och Livsmedelsverket.

Såväl kommunens som huvudmannens skyldigheter enligt lagen påverkas av förtydligandet om säkerställd försörjning eftersom det görs i definitionen av begreppet vattenförsörjning. Regleringen sker i vattentjänstlagen då det rör åligganden för kommunerna. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Någon särskild hänsyn bedöms inte behöva tas då det gäller tidpunkten för ikraftträdande eftersom det endast rör sig om ett förtydligande av lagstiftningen. Det kan dock finnas behov av speciella informationsinsatser för kommunerna. Det kan ske genom det av utredningen föreslagna kunskapscentret och genom branschorganens försorg. Förslaget berörs inte direkt av EU-rätten. Dricksvattendirektivet omfattar i dagsläget endast kvalitetsaspekter och anger inte kvantitativa utgångspunkter. Det diskuteras dock på EU-nivå om direktivet i framtiden ska vidgas.⁸²

Överväganden kring det organisatoriska och finansiella ansvaret för den s.k. vattenkatastrofgruppen (VAKA) anges som en särskild uppgift i utredningsdirektiven. Den utvärdering av gruppens verksamhet som genomförts vitsordar den betydande samhällsnytta och kostnadseffektivitet som verksamheten svarat för. Utredningen ser behov av att gruppens verksamhet kan säkras så länge dagens situation med ett stort antal mindre dricksvattenproducenter med begränsad krisberedskapskapacitet kvarstår. I bedömningen ligger att verksamheten under en fortsatt period kan knytas till Livsmedelsverket, men mer långsiktigt på ett tydligare sätt bör kunna inrangeras i enlighet med den för svensk krisberedskap gällande ansvars-

⁸² Ecorys (2015), Evaluation of the EU Drinking Water directive samt European Commission (2015), Study supporting the revision of the EU Drinking Water Directive, Background Document, Second stakeholder's consultation workshop.

modellen. Det innebär att Livsmedelsverket bör ha en tydlig roll då det gäller övergripande stöd kring krisberedskapsuppgifter, men att kommuner, bransch och va-kollektiv gemensamt behöver ta framtida ökat ansvar för det nätverksstöd som VAKA-gruppen representerar. Ytterst handlar det om att erfarna krafter på den kommunala nivån bistår sina mindre erfarna kollegor i samband med lokala kriser inom dricksvattenförsörjningen.

14.4.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

Kommunerna har enligt ansvarsprincipen ett betydande eget ansvar för åtaganden inom krisberedskapsområdet. Dricksvattnets samhällskritiska karaktär ställer också betydande krav på staten att lämna stöd och riktlinjer. Resurser för löpande och lokalt anpassade krisberedskapsåtgärder måste dock säkras på den kommunala nivå som i vardagen står för åtagandet att leverera vattentjänster. Hit hör ett systematiskt arbete med risk- och sårbarheter där dricksvattnet omfattas, liksom att säkra erforderlig utbildning och övning med lokal anpassning. Förhållandet kan för mindre kommuner och dricksvattenansvariga kännas utmanande, men bör inte möta organisatoriska eller finansieringsmässiga problem. Krisberedskapsåtgärder kan ses som för va-kollektivet nödvändiga kostnader, som belastar avgiften. Mellankommunal samverkan kan i denna liksom andra frågor lösa de kompetens- och genomförande-problem som kan finnas.

Förslaget om ökat fokus inom dricksvattenkontrollen på för krisberedskapen relevanta frågor berör kommunen i egenskap av kontrollmyndighet. Det leder till ökad vägledning från staten på området, se närmare förslag om anpassning av dricksvattenkontrollen i avsnitt 14.3. I den mån den kommunala förvaltningen eller ett kommunalförbund är producent eller distributör av dricksvatten berörs kommunen även av förslagen om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobjekt.

Förslaget om att kraven avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning tydliggörs innebär att kommuner och huvudmän måste planera utifrån en kostnadseffektiv lösning som t.ex. kan omfatta redundanta system, reservvattenlösningar eller samverkan

med näraliggande kommuner och va-bolag. En genomtänkt och väl inövad krisberedskapsplanering behöver också finnas för hur mer akuta händelser ska hanteras genom försörjning med nödvatten. Kostnad för en reservvattentäkt kan av naturliga skäl variera kraftigt mot bakgrund av lokala förutsättningar och behov. En sådan täkt kan utgöras av en befintlig, som fortsatt kan nyttjas om en ny anskaffas för att t.ex. täcka ett större framtida behov. Exempel på sådana reservtäcktslösningar kan svara för kostnader motsvarande 15 mnkr per år. Alternativt kan en ny reservtäkt anskaffas. Exempel på en sådan lösning till låg kostnad då goda förutsättningar råder är 2,5 mnkr i investeringskostnad. Det förutsätter enkel anslutning av en ny täkt till befintligt nät och vattenverk.⁸³

Större aktörer redovisar kostnadsmässigt mer omfattande lösningar beträffande reservvattentäkter. Sydsvattens omdisponering av vissa leveranser från Vombsjön till Bolmen medför investeringar i storleksordningen 900 mnkr. Att skapa redundanta system kan exempelvis innebära investeringsnivåer på mellan 25 och 400 mnkr, beroende på omfattning och förutsättningar. Nödvattenförsörjning med tankar som rymmer 1 m³ vatten kan ske till en styckkostnad av 10–17 tkr, vartill kommer transportkostnader om 1 tkr per timme vid användning.⁸⁴

Eftersom regleringen endast innebär ett förtydligande av lagstiftningen och dess förarbeten, bedömer utredningen att inskränkningen inte innebär ett otillåtet ingrepp i den kommunala självstyrelsen och inte heller genererar kostnader för andra ändamål än de som redan är lagreglerade. Mot den bakgrunden bedömer utredningen inte heller att antalet skadeståndsmål som följd av försummelse gentemot vattentjänstlagen kommer att öka i någon större utsträckning.

Den särskilda VAKA-gruppen har genom åren hunnit anlitas av en stor andel av landets kommuner. Stödformen har från kommuners och dricksvattenansvarigas sida bedömts som värdefull, kris-tillstånd har kunnat förkortas och skadekostnader begränsas. Hitills har stödet lämnats utan kostnad för kommunerna, vilket uppskattats. Utredningens resonemang om att verksamheten tydligare bör utformas enligt ansvarsprincipen, kan på sikt innebära att

⁸³ Svenskt Vatten (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-26.

⁸⁴ Ibid.

finansieringsfrågan prövas. Utredningen har under sitt arbete erfarenhet att staten tills vidare under en period bör prioritera gruppens knytning till Livsmedelsverket och en fortsatt finansiering, genom krisberedskapsanslaget eller på annat sätt.

Kommunala bolag

Kommunala bolag kan inte formellt sägas ha det ansvar för kompetensförsörjning som regleras för kommunerna i lagen om extraordinära händelser. I praktiken behöver dock även bolagen säkra den kompetens som produktion och distribution av dricksvatten förutsätter.

Bolag som producerar eller tillhandahåller dricksvatten berörs av förslaget om ökat fokus på krisberedskap inom dricksvattenkontrollen i egenskap av kontrollobjekt genom att sådana frågor kan få ökad uppmärksamhet i kontrollen.

Förslaget om att kraven avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning tydliggörs påverkar kommunala bolag som är huvudmän. Se uppskattade kostnader m.m. i avsnittet om kommuner ovan.

Den särskilda VAKA-gruppen bedöms även fortsatt kunna tillhandahålla stöd i de fall kommunala bolag söker sådant i samband med akuta händelser och kriser inom dricksvattenförsörjningen. Stödet har hittills varit kostnadsfritt, vilket inte påverkas av utredningens förslag.

Privata aktörer

I den mån privata aktörer producerar eller tillhandahåller dricksvatten kan de beröras av förslaget om ökat fokus på krisberedskap inom dricksvattenkontrollen i egenskap av kontrollobjekt, genom att sådana frågor kan få ökad uppmärksamhet i kontrollen.

Privata aktörer kan också förekomma i egenskap av mer begränsat anlidade konsulter, genom medverkan i utbildning och övningsinsatser.

Länsstyrelser

Länsstyrelsen bedöms få ökad regional tyngd beträffande övning och utbildning. Förslaget om ökad fokus på krisberedskap inom dricksvattenkontrollen berör länsstyrelsen i sin samordnande och vägledande roll.

Förslaget om uppdrag till länsstyrelsen att följa upp kommunernas dricksvattenrelaterade krisberedskapsarbete beräknas ta högst 4,2 årsarbetskrafter i anspråk till en kostnad av cirka 3,9 mnkr för verksamhetsåret 2018, vilket enligt utredningens förslag ska täckas av tillkommande medel.

Utredningens förslag om att tydliggöra kravet avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning i definitionen av vattenförsörjning omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar, vilket avser 6 § vattentjänstlagen av kommunens skyldighet att ordna vattentjänster. Det bedöms dock inte innebära några ökade kostnader för länsstyrelsens del.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

Myndighetens aktiviteter inom krisberedskapsområdet beträffande utbildning och övning bör förtydligas och långsiktigt inriktas på de övergripande uppgifter som kan knytas till den statliga rollen. De mer långsiktiga insatser som av myndigheten bedöms nödvändiga, ska då omhändertas inom befintlig finansiering, medan utvecklingsbetonade inslag liksom tidigare kan konkurrera om tillgängliga krisberedskapsmedel.

Förslaget om ökad fokus på krisberedskap inom dricksvattenkontrollen innebär att Livsmedelsverket får i uppdrag att utveckla kontrollen i det avseendet. Det sammanhänger med uppdraget om en anpassad kontroll och ingår i den kostnadsuppskattning som gjorts i avsnitt 14.3.

Förslaget om uppdrag till Livsmedelsverket att utreda förutsättningarna för ett system för incidentrapportering beräknas ta högst 0,3 årsarbetskrafter i anspråk till en kostnad av cirka 0,3 mnkr, vilket förutses belasta myndighetens befintliga resurser för verksamhetsåret 2018.

VAKA-gruppens fortsatta verksamhet kommer med utredningens förslag att under en fortsatt period knytas till myndigheten. Skulle fortsatt finansiering genom krisberedskapsanslaget inte visa sig möjlig, förutsätts en årlig anslagsförstärkning motsvarande 3 mnkr till Livsmedelsverket. I första hand bör detta ske under perioden 2017–2020 eller den längre period som kan komma att behövas i avvaktan på en kommande kontrollstation. Den fortsatta finansieringen blir jämfört med dagens förhållanden kostnadsneutral för staten, men konsekvenser kan uppstå för de specifika statliga finansieringskällor som nyttjas.

Verksamheten koordineras av myndigheten, men består i huvudsak av en plattform för kvalificerat nätverksstöd, där erfarna kommunala experter ger stöd åt kollegor i samband med krisliknande händelser. En fortsatt statlig knytning förutsätter i sig vissa anpassningsåtgärder för att möta legala och administrativa krav inom staten. Utredningen bedömer den långsiktiga utvecklingen som mer oklar, eftersom verksamheten enligt ansvarsprincipen tydligare kan och bör knytas till kommuner, branschorgan och dricksvattenkollektiv. En prövning bör ske senast i samband med den bredare kontrollstation som utredningen föreslår inom en femårsperiod (se kapitel 12).

Konsumenter av allmänt dricksvatten

Den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar utgör ytterst en garanti från samhället till medborgare och företag om att kvaliteten på det allmänna dricksvattnet upprätthålls. En offentlig kontroll som fokuserar ytterligare på krisberedskapsaspekter kan således gagna konsumenterna. Ökad fokus på dricksvattenaspekter i krisberedskapen är även i övrigt till nytta för konsumenterna. Förhoppningsvis kan det medverka till att förebygga olyckor och kriser och, om sådana inträffar, minimera effekterna av dem.

Förslaget om att kraven avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning tydliggörs är till nytta för konsumenterna eftersom det bidrar till en trygg dricksvattenförsörjning. Kostnader för ökad redundans har diskuterats i avsnittet om kommunerna ovan och de betalas ytterst av konsumenterna via va-avgiften. Förslaget kan således innebära att va-taxan höjs.

Förslaget om VAKA-gruppens fortsatta utveckling och insatser belastar under en fortsatt period staten men kommer, enligt utredningens bedömning, på sikt naturligt att diskuteras inom ramen för krisberedskapsutvecklingen i kommunerna och en tydligare koppling till gällande ansvarsprinciper. Kostnader för denna typ av krisberedskapsfunktioner kan därmed på längre sikt komma att belasta landets va-kollektiv, och kan då närmast ses som en typ av försäkringslösning.

Bransch- och intresseorganisationer

Utbildning, övning och nätverksstöd utgör sådana åtaganden som kan ligga nära det lokala ansvaret i enlighet med ansvarsprincipen, men rent praktiskt vara svåra att tillgodose. Insatserna förutsätter erfarenhet, expertkunskap och en kritisk massa som ofta inte kan knytas till den lokala dricksvattenmiljön. Branschorganisationen Svenskt Vatten kan liksom Sveriges Kommuner och Landsting visa sig vara lämplig bas för sådana insatser som inte kan hanteras på lokal eller regional nivå och där statens övergripande och mer generella satsningar inte är tillräckligt riktade eller ändamålsenliga. Kostnaderna bör i många fall kunna ses som nödvändiga ur va-kollektivens perspektiv och därmed belasta va-avgifterna.

Miljön

Vissa delar av de förslag som rör krisberedskap kan indirekt påverka miljön. Avvärjande av dricksvattenrelaterade olyckor och kriser kan på olika sätt innebära miljövinster.

14.4.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens analys av förslagets samhällsekonomiska konsekvenser inom krisberedskapsområdet sammanfattas i nedanstående tabell. Kostnader till följd av lagreglerade krav som redan bedömts gälla, som att vattentjänstlagen i grunden ställer krav på säker försörjning, har inte beräknats. I det fallet har bara utredningens förslag om att förtydliga lagens innebörd tagits upp i analysen. Mot-

svarande gäller andra förslag, där enbart de fördjupningsdelar som utredningen föreslår kostnads- och nyttoberäknats.

Tabell 14.7 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag inom krisberedskapsområdet

Utredningens förslag på åtgärder ⁸⁵	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Anpassning av dricksvattenkontrollen	Låga ⁸⁶	Ja, troligen	Stor
Fördjupad regional uppföljning	3,9 mnkr	Ja, troligen	Stor
Utreda förutsättningarna för incidentrapportering	0,3 mnkr	Ja, troligen	Potentiellt stor
Förtydligade krav på säkerställd förmåga i vattentjänstlagen	Låga, men kan indirekt vara kostnadsdrivande	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
VAKA-gruppen	Kostnadsneutralt	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Samlade förslag till åtgärder	Låga, i vissa delar indirekt höga⁸⁷	Ja, troligen	Stor

Utredningens förslag om stärkt offentligt ansvarstagande för krisberedskapsfrågor har bland annat diskuterats i forskarledda workshops med dricksvattenproducenter. Underlaget från dessa ger utrymme för bedömningen att förslagen till åtgärder ger vissa nyttoeffekter, såväl hälso- som avbrottsrelaterade. Riskminskningar bedömdes kunna uppnås genom förstärkning av utbildningsinsatser, vägledning och övningar, som inte görs beroende av projektbidrag. Ett mer långsiktigt nationellt och regionalt stöd förväntades gynna beredskapsförmågan i främst mindre kommuner. Utbrottsincidenter inträffar ur den enskilda kommunens perspektiv i regel med långa tidsmässiga mellanrum, det är därför svårt för de enskilda kommunerna att upprätthålla egen kunskap och kompetens. Scenariobaserade övningar sågs som värdefulla, men

⁸⁵ Avser främst engångsvisa kostnader men beträffande VAKA-gruppen en fortsatt flerårig finansieringsperiod i avvaktan på ny bedömning. Engångsvisa kostnader förutses i första hand belasta verksamhetsåren 2017–2018. Förtydligade krav på säker försörjning bedöms indirekt kunna leda till mer långsiktiga kostnader för kommuner och va-kollektiv.

⁸⁶ Kostnad för anpassning av dricksvattenkontrollen avseende krisberedskap redovisas i tabell 14.6 under Översyn av kontrollområden och riskklassning.

⁸⁷ De indirekta effekter som avses utgörs av att kommuner och lokala dricksvattenaktörer tar fasta på vattentjänstlagens redan gällande och av utredningen förtydligade innebörd.

det förutsätts då att kommuner, vattenproducenter och andra berörda har resurser för detta.

VAKA-gruppens arbete sågs också som värdefullt, verksamheten kunde nå ut till kommunerna och stimulera mellankommunal samverkan. Tydliggjorda leveranskrav bedömdes av producenterna som problematiska ur främst de mindre kommunernas perspektiv. Frågan om hur mycket det får kosta att upprätthålla reservkapacitet ställdes. För att möta sådana krav bedömdes det ofta krävas regional samverkan.⁸⁸ Utredningens förslag riktar sig i dessa delar främst mot den grupp kommuner och huvudmän som behöver extra regelstöd för att nå kraven i den lagstiftning som enligt utredningens bedömning redan gäller. För dessa kan de bakomliggande drivkrafterna att samverka med andra kommuner, liksom kostnaderna, bli mer påtagliga. Det gäller även nyttoeffekterna, vilket med stor säkerhet bedöms ge kostnadseffektivitet.

De samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms således avse såväl hälsorelaterade risker som risken för avbrott i dricksvattenförsörjningen. Merparten av de åtgärder som föreslås bör kunna hanteras inom ramen för myndigheters och kommuners befintliga resurser. Ökat fokus föreslås beträffande länsstyrelsens uppföljningsarbete kring dricksvattenförsörjningens krisberedskapsfrågor, vilket genererar behov av ytterligare medel. Mer långsiktig finansiering och tydligare ansvarsfördelning behövs också då det gäller utbildning, övning och kompetensförstärkning, t.ex. genom expertstöd. För vissa kommuner, där alternativen att lösa säker försörjning kan vara begränsade, får i första hand samverkanslösningar sökas. Kostnaderna bedöms dock sammantaget kunna bli betydande. Betydande nyttoeffekter bedöms genom att krisberedskapsarbetet förbättras och ökad trygghet uppnås för försörjningen i sin helhet. Kostnadseffektiviteten är svårbedömd men måste ses som mycket trolig då det gäller de begränsade kostnaderna för VAKA-gruppens speciella verksamhet samt vid ett ökat fokus på övnings- och utbildningsverksamhet. Utredningen gör bedömningen att förtroendeskapande insatser genom ökad säkerhet i krisberedskapssystemet i sig är angelägna, men också svåra att nyttoberäkna. Åtgärderna ökar på olika sätt förutsättningarna att nedbringa kostnader som följd av reella kriser, men är på sikt också

⁸⁸ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57, 61–62.

avgörande för tilltron till den allmänna dricksvattenförsörjningen. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att i avvaktan på mer rationella och storskaliga dricksvattenlösningar arbeta vidare med att säkra krisberedskapsfrågorna kring dricksvatten i landets alla kommuner. Sannolikheten för att kostnadseffektivitet uppnås ökar genom mellankommunal och regional samverkan.

14.5 Produktion och distribution av dricksvatten

Utredningen föreslår, i kapitel 10 beträffande produktion och distribution av dricksvatten, att

- krav på förnyelse- och underhållsplaner införs i vattentjänstlagen, och
- förtydligade beredningskrav införs i dricksvattenföreskrifterna.

Förslagets samlade målsättning är att skapa förutsättningar för ett kostnadseffektivt och långsiktigt förnyelse- och underhållsarbete för vattenverk, ledningsnät och annan infrastruktur, liksom för trygga beredningsmetoder.

14.5.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Dagens infrastruktur för produktion och distribution av dricksvatten uppvisar generellt sett inte akuta problem eller kännetecknas av påtaglig försämring. Variationen mellan kommuner i förmåga och behov av underhåll och reinvestering i dricksvattnets infrastruktur är dock betydande, vilket bland annat visar sig i den genomsnittligt låga reinvesteringstakt som nationella studier påvisat.⁸⁹ Inför framtiden ställs omfattande krav på huvudmännens förmåga till framförhållning och långsiktighet, se närmare avsnitt 10.10.1.

⁸⁹ Svenskt Vatten Utveckling (2011). Material och åldersfördelning för Sveriges VA-nät och framtida förnyelsebehov. Rapport 2011 – 13. Se även WSP (2014), VA-skulden – sanning eller myt? s. 14, 22 och 23 samt Vatten & Miljöbyrån (2014), Diskussionsunderlag, Vattendistribution i Sverige – nuläge, kunskapsbehov och nödvändiga satsningar, s. 17, Uppdrag från Livsmedelsverket.

Regelverket utgör i dag inte ett avgörande hinder för förnyelse och underhåll, men behöver, enligt utredningens bedömning, utvecklas genom krav på förnyelse- och underhållsplaner i vattentjänstlagen. Sådana planer utgör grund för såväl finansiering som åtgärder. I dag saknar många kommuner beredskap och handlingsplaner för att långsiktigt säkra vattenverk, investera i ledningsförnyelse och klimatanpassa allmänna vattentjänster. Utredningen har också identifierat svagheter i den finansiella styrningen som ett hinder mot effektivt och långsiktigt åtgärdsarbete. Införandet av krav på förnyelse- och underhållsplanering skapar förutsättningar för att förbättra denna styrning.

En alternativ lösning kan vara att införa ett krav på viss förnyelsetakt. Utredningen bedömer dock att ett sådant krav i alltför ringa grad tar hänsyn till de skiftande lokala förutsättningar som råder. En annan alternativ lösning till reglering i vattentjänstlagen, som framförts av Svenskt Vatten, är att krav på sådana planer i stället utformas inom ramen för dricksvattenföreskrifterna och dess vägledning. Det skulle kunna anses vara en förebyggande åtgärd i enlighet med HACCP-principerna. Utredningen bedömer dock att det är viktigt att kravet riktar sig till huvudmannen som har äganderätt och därmed rådighet över anläggningarna. Dricksvattenföreskrifterna riktar sig till producenten och distributören av dricksvatten. Utredningen har även övervägt om det i sammanhanget finns behov av tillsyn. En utvidgning av länsstyrelsens befintliga tillsynsansvar skulle då kunna motiveras. I ett första skede bedömer dock utredningen att ett sådant tillsynsansvar inte är nödvändigt. Såväl enskilda fastighetsägare som kommuner i egenskap av beslutande myndigheter kommer att efterfråga ett sådant föreskrivet planeringsunderlag från huvudmannen, vilket bedöms ge tillräcklig drivkraft. Effekten om inte någon reglering kommer till stånd kan bli att det långsiktiga åtgärdsarbetet blir lidande, att vaxtaxan inte justeras i behövlig utsträckning eller får en ojämn utveckling. Reinvesteringstakten i distributionssystemen ligger generellt sett i underkant av vad som kan bedömas som långsiktigt hållbart, även om betydande skillnader finns mellan olika kommuner. Trots de betydande livslängder som t.ex. äldre ledningssystem uppvisar, kan det nationellt uppmätta medelvärdet för reinvesteringstakt inte bedömas som tillfredsställande.

Effekter av att regleringen inte kommer till stånd gäller enligt utredningens bedömning bristande funktionalitet i infrastrukturen hos de kommuner som även framgent kan komma att sakna adekvata planeringsunderlag. Därtill förutses svårigheter för berörda va-kollektiv och politiker att fastställa långsiktiga investeringsbehov och därmed kunna uppskatta de reella behoven av taxehöjningar. För va-kollektiven innebär en bristande transparens därtill ett demokratiunderskott, med begränsade möjligheter att föra konstruktiva diskussioner kring systemens framtida upprustning och kostnadseffektivitet. Riskerna för ledningsbrott och vattenburna sjukdomsutbrott till följd av att föroreningar tränger in i ledningsnäten vid tryckfall kan öka. Riskerna ökar också för att ett ackumulerat investeringsbehov byggs upp, som på sikt genererar kraftiga och för va-kollektiven oförutsedda höjningar av taxan för att återställa eftersatta system.

Dagens sedan länge lagreglerade krav på ekonomisk särredovisning av huvudmannens resultat- och balansräkningar för va-verksamhet bedöms ännu inte ha fått fullt genomslag i landets kommuner. Det talar ytterligare för att ökad betoning nu behöver läggas vid det ekonomiska planeringsunderlag som kan hållas tillgängligt för lokala politiker och va-kollektiv. En sådan utveckling kan medverka till ökat fokus på behovet av sund ekonomistyrning kring va-frågorna i landets alla kommuner.

Kravet på förnyelse- och underhållsplaner ställs på huvudmannen. En huvudman kan vara kommunal förvaltning, kommunalförbund eller kommunalt bolag. Även kommunen i sig berörs av kravet eftersom planerna ska ingå i underlaget för beslut om kommunens föreskrifter om va-taxan. Indirekt berörs även va-kollektivet. Regleringen föreslås ske i vattentjänstlagen eftersom det rör åligganden för kommunerna. Kravet berörs inte direkt av EU-rätten. Utredningen föreslår att kravet ska börja tillämpas först den 1 januari 2019. Motivet är att små aktörer ska ges möjlighet att anpassa sig till det nya kravet. För större aktörer utgör förnyelse- och underhållsplaner ofta en naturlig grund för den löpande verksamheten redan i dagsläget. Det kan finnas behov av särskilda informationsinsatser för att uppmärksamma kommuner och huvudmän på de nya kraven. Informationsbehovet kan i viss mån tillgodoses genom det kunskapscentrum som Livsmedelsverket föreslås

inrätta, samt tillvaratas genom bransch- och intresseorganisationernas normala informationsvägar.

Förslaget att Livsmedelsverket ges i uppdrag att utarbeta förtydligade funktionskrav i dricksvattenföreskrifterna avseende beredningen i produktionsanläggningar, föranleds av att dricksvattenförsörjningen möts av ökande samhälls- och klimatmässiga förändringar och utmaningar. Klimatförändringarna har redan i dag satt avtryck vilket visar sig bland annat i ökade risker för mikrobiologiska och kemiska föroreningar. En alternativ lösning till att förtydliga funktionskravet är att ställa krav på viss typ av beredning. Det låter sig dock svårigen göras med hänsyn till de varierande förutsättningar som finns för dricksvattenproduktion. Effekter av att någon reglering inte kommer till stånd kan vara att föroreningar i dricksvatten inte minimeras eller t.o.m. ökar.

De som berörs av förslaget är främst Livsmedelsverket, som får i uppdrag att förtydliga dricksvattenföreskrifterna. Utredningen gör bedömningen att myndighetens nuvarande bemyndiganden omfattar också ett sådant förtydligande. När förnyade föreskrifter väl är på plats, berörs producenter av dricksvatten samt kommunala kontrollmyndigheter.

Beträffande överensstämmelsen med EU-rätten ställer dricksvattendirektivet krav på kvaliteten på dricksvatten. Däremot saknas direkta krav på själva beredningen.⁹⁰

14.5.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

Kravet på förnyelse- och underhållsplaner från 2019 berör främst kommunerna i deras egenskap av huvudmän. Bedömningar av situationen för va-anläggningar kan göras utifrån olika variabler, som ekonomisk framförhållning, tillgång till förnyelseplan, anläggningars status och förnyelsetakt. Drygt 80 procent av kommunerna bedöms inte uppfylla god status i ett eller flera av dessa avseenden. Förekomst och nyttjande av förnyelseplan utgör en viktig grund

⁹⁰ I artikel 5 ställs krav på regelbundna kontroller av dricksvattnets kvalitet och artikel 7 reglerar kvalitetssäkring av beredning, utrustning och material.

vid värdering av va-anläggning.⁹¹ Undersökningar av branschorganet Svenskt Vatten visar att 57 procent av landets kommuner saknar sådana planer med tidssatta åtgärder.⁹² Framtagande av en förnyelseplan beräknas för varje kommun ta 0,25–0,5 årsarbetskraft i anspråk. Kostnaden för underhållsplan uppskattas till något lägre arbetsinsats.⁹³ Utredningen uppskattar en genomsnittlig årlig lönekostnad för kommunen med denna typ av arbetsuppgifter till cirka 600 tkr.⁹⁴ Utredningen konstaterar dock att erforderliga planunderlag i många fall bör kunna tas fram på kortare tid. Fortsatt utveckling av planeringsunderlag kan förväntas under de närmaste åren, utredningen gör dock antagandet att 40 procent av kommunerna från 2019 ännu behöver utveckla förnyelse- och underhållsplaner. Utredningen uppskattar därmed den sammantagna kostnaden för att utarbeta sådana planer till cirka 35 mnkr. Kommunerna berörs även av kravet när de ska föreskriva om va-taxa. Planerna utgör ett stöd för dem att besluta om taxan. Planerna är även ett sätt att säkerställa att huvudmannen sköter sina åtaganden avseende förnyelse och underhåll. Förslaget kan anses ha viss betydelse för den kommunala självstyrelsen eftersom det i dagsläget står kommunerna fritt att bestämma om de ska ha denna typ av planer eller inte. Utredningen bedömer dock att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det är i sammanhanget värt att notera att det i va-lagen redan gällande kravet på särredovisning inte följs av alla kommuner/huvudmän. Ett tillkommande krav på adekvat planeringsunderlag ökar dock de demokratiska förutsättningarna kring va-frågor och taxesättning. Det kan därmed anses förstärka kommunernas förutsättningar att långsiktigt upprätthålla en levande dialog kring denna typ av nödvändig kommunal service och infrastruktur. Frånvaro av planeringsunderlag för en va-verksamhet som taxemässigt omsätter 21 miljarder kronor årligen i landets kommuner är inte i något avseende ett hållbart alternativ.

⁹¹ Svenskt vatten (2015). Hållbarhetsindex för kommunernas VA-verksamhet, s. 13, 29 och 30. Undersökningen baseras på 97 svarande kommunernas självskattning.

⁹² Svenskt Vatten (2015). Hur är tillståndet i va-Sverige? Nr 4, s. 30–31.

⁹³ Svenskt vatten (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-26.

⁹⁴ SCB (2015). Baserat på SCB statistik om genomsnittlig månadslön inom primärkommunal sektor efter region, yrke (SSYK 2012) och kön 2014 för ingenjörer och tekniker inom bygg- och anläggning, maskinteknik samt GIS- och kartingenjörer.

Även förslaget om tydligare föreskrifter kring beredningskrav berör kommunerna i deras egenskap av producenter av dricksvatten, vilket gäller merparten av landets kommuner. Kommunerna kan även i sig beröras av kravet eftersom investering i beredningsanläggningar kan föranleda justering av va-taxan, vilken kommunen beslutar. Förslaget berör även kommunen i egenskap av kontrollmyndighet, när föreskrifter om beredning kommit på plats. En studie från 2014 visar att 69 grundvattenverk med cirka en halv miljon anslutna abonnenter av landets totalt cirka 1 750 vattenverk då inte uppfyllde Livsmedelsverkets rekommendationer om barriärer mot mikroorganismer i beredningen. Bristerna gällde även 17 ytvattenverk med närmare en kvarts miljon abonnenter. Trots den planering och utveckling som kan iakttas, bedöms närmare ett 70-tal vattenverk med drygt 350 000 abonnenter under kommande år fortsatt vara anslutna till vattenverk som inte uppfyller dagens rekommendationer.⁹⁵

Förtydligade beredningskrav leder med ökad sannolikhet till att huvudmännen uppmärksammar de investeringsbehov som finns i anläggningarna för att kunna upprätthålla en säker beredning. Kostnaderna för investering i en mikrobiologisk barriär som t.ex. UV-ljus kan variera betydligt, beroende på producerad volym dricksvatten. För mindre vattenverk kan det innebära investeringar i intervallet 20–200 tkr. För en större ort med 50 000 abonnenter och drygt 6 miljoner m³ producerat dricksvatten kan investeringen uppgå till mellan 5 och 6 mnkr. En ännu större anläggning, som Sydvattens UV-ljusanläggning vid Ringsjöverket, beräknas motsvara cirka 70 mnkr. Tekniken med ultrafilter öppnar nya möjligheter att skapa säkra beredningssystem avseende mikroorganismer. Lackarebäcks vattenverk i Göteborg med en årlig kapacitet på cirka 68 miljoner m³ innebar investeringar i storleksordningen 400 mnkr. Kolfilter, verksamt mot kemiska föroreningar, anskaffades för en kapacitetsutbyggnad med 26 miljoner m³ vid Lackarebäck till en investeringskostnad av ytterligare 200 mnkr. Beredningsåtgärder för att hantera kemiska hälsorisker i en annan större stad, Uppsala, utgör ytterligare ett exempel. För att avlägsna PFAS från dricks-

⁹⁵ Ramböll och Svenskt Vatten (2014). Mikrobiologiska barriärer – Lägesrapport efter uppdatering av databas 2014, s. 1.

vatten som distribueras till 80 000 personer används där aktivt kol till en årskostnad av 10 mnkr.⁹⁶

Kommuner med betydande exploateringsgrad kan i de fall de redan har omfattande va-kollektiv lättare hantera de kostnader som krävs för utveckling av beredningskapacitet, reinvestering och underhåll. Gemensamma delar av anläggningarna kan då balanseras mot ett större avgiftskollektiv. Ledningsnäten är mindre omfattande per abonnent och därmed kostnadseffektivare i kommuner med tätare bebyggelsestrukturer, vilket ofta kännetecknar expansiva tätorter och städer. Den lokala taxepolitiken kan dock få avgörande betydelse för viljan att ansluta till de allmänna anläggningarna, t.ex. då det gäller den valda balansen mellan anslutningsavgifter och löpande förbrukningsavgifter. Problem och sårbarheter att utveckla produktion och infrastruktur i enlighet med utredningens förslag kan inte entydigt knytas till mindre kommuner, utan kan snarare relaterats till gleshet och geografiskt läge och andra geografiska förutsättningar. Små kommuner har dock visat sig ha större svårigheter då det gäller kompetensförsörjning och utvecklingsfrågor, vilket gör det särskilt utmanande att möta framtiden på egen hand.

Kommunala bolag

Kravet på förnyelse- och underhållsplaner från 2019 berör de kommunala bolag som är huvudmän. De kommunala bolagen bedöms av utredningen ofta representera en i teknik- och kompetenshänseende professionell och därmed relativt sett framstående typ av va-aktörer. Ett drygt femtiotal kommuner bedriver va-verksamheten som flerårigt samarbete, interkommunalt bolag eller kommunalförbund. En rad enskilda kommuner har bolagiserat sin verksamhet. Förnyelse- och underhållsplaner utgör där ofta en naturlig grund för den löpande verksamheten. Underlagen tas fram som ett verktyg för egen planering, men också som underlag för diskussion kring investeringsfrågor och taxor med berörda politiker och förvaltningar. Utredningens förslag bedöms inte påtagligt komma att påverka de kommunala bolagens verksamhet.

⁹⁶ Svenskt Vatten (2015). Underlag till utredningen, 2015-11-26.

Förslaget om uppdrag till Livsmedelsverket avseende tydligare föreskrifter om beredningskrav berör de bolag som är producenter av dricksvatten. Även i detta avseende kommer förslagen endast i begränsad omfattning att påverka verksamheten. Bolagens verksamhet bedrivs i regel med kontinuitet och under professionella former, där erforderliga faroanalyser ligger till grund för planering av beredningsanläggningens utformning. Ett förtydligt krav kan dock ge ytterligare stöd för bedömningar om nödvändigt investeringsutrymme i den diskussion som förs med ansvariga politiker och tjänstemän.

Se uppskattade kostnader m.m. i avsnittet om kommuner ovan.

Privata aktörer

I den mån privata aktörer producerar dricksvatten kan de beröras av förslaget om uppdrag till Livsmedelsverket avseende tydligare föreskrifter om beredningskrav. Se uppskattade kostnader m.m. i avsnittet om kommuner och kommunala bolag ovan.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

Förslaget att Livsmedelsverket ges i uppdrag att utarbeta förtydligade föreskrifter om krav på beredningen i produktionsanläggningar för allmän dricksvattenförsörjning beräknas ta högst 0,1 årsarbetskraft i anspråk under verksamhetsåret 2017 och rymmas inom myndighetens befintliga resurser till en kostnad av cirka 100 tkr.⁹⁷

Konsumenter av allmänt dricksvatten

Konsumenterna berörs av kravet på förnyelse- och underhållsplaner och kan med utredningens förslag tillförsäkras ökad insyn och bättre förutsättningar att delta i den diskussion som förs kring

⁹⁷ Livsmedelsverket (2015), Underlag till utredningen, 2015-11-24.

erforderligt förnyelse- och underhållsarbete. En god planering motverkar också en ojämn utveckling av va-taxan, vilket bedöms vara till fördel för konsumenterna. Den avgörande nyttan med förnyelse- och underhållsplaner är dock den minskning av hälsorisker som kan ske för kollektivet. En god planering håller nere skador i infrastrukturen, minskar riskerna för inläckage av föroreningar och bidrar till att dricksvattenföreskrifternas hälsokrav kan upprätthållas.

Även förslaget om uppdrag avseende tydligare beredningskrav gagnar på sikt konsumenterna, även om va-taxorna sannolikt påverkas. Det ger hälsomässiga nyttoeffekter, eftersom det långsiktigt bidrar till att minimera risken för föroreningar i dricksvattnet. Cirka 350 000 konsumenter bedöms t.ex. fortfarande få allmänt dricksvatten från vattenverk som inte uppfyller Livsmedelsverkets rekommenderade beredningskrav, genomsnittligt eftersatta distributionssystem i landet innebär ökande risker för föroreningar och ledningsbrott. Enbart genom att applicera sådana kostnader för obehag som återkommande sjukdomsfall kan innebära, uppstår betydande skadekostnader i miljonklassen hänförliga till den individuella nivån.⁹⁸

Miljön

Långsiktig planering och god framförhållning i upphandling och genomförandefaser ger möjligheter att hålla distributionssystemets vattenläckage på rimliga nivåer. Det ger förutsättningar att hushålla med råvattenresurser och att på ett konsekvent sätt arbeta med miljöaspekter i upphandlingsarbetet.

14.5.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

I forskarledda workshops med dricksvattenproducenter bedömdes vissa nyttoeffekter, såväl hälso- som avbrottsrelaterade, kopplade till utredningens åtgärdsförslag. En säkrare produktion kan uppnås om funktionskraven på barriärer förtydligas. Det framhölls att fö-

⁹⁸ Konjunkturinstitutet anger en schablon för individuella obehagskostnader på cirka 500 kronor per dygn för vattenburna sjukdomar.

reskrifterna i första hand bör förtydliga barriärhöjd, inte antal barriärer. Kraven bör avse såväl det kemiska som mikrobiologiska området och kombineras med funktionskrav. Förnyelse- och underhållsplaner för infrastrukturen bedömdes ge nytta genom långsiktighet i planeringen av åtgärder inom dricksvattensystemet. Det behöver enligt producenterna förtydligas vad planerna ska innehålla, så att inte alla kommuner gör olika, och att även distributionssystemen bör omfattas. Det ansågs dock att fokus bör ligga på redundans i systemen, snarare än på underhållsplaner.⁹⁹

Tabell 14.8 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag inom området produktion och infrastruktur

Utredningens förslag på åtgärder	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Krav på förnyelse- och underhållsplaner införs i vattentjänstlagen ¹⁰⁰	35 mnkr	Ja, med stor säkerhet	Stor
Förtydligade beredningskrav införs i dricksvattenföreskrifterna ¹⁰¹	0,1 mnkr, därtill måttliga/höga kostnader lokalt	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Samlade förslag till åtgärder	Måttliga	Ja, med stor säkerhet	Stor

Utredningen bedömer att förslagen inte ska ses som uteslutande varandra, de genererar sammantaget låga samhällsekonomiska kostnader i anslutning till att berörda regelverk förtydligas. De indirekta kostnader som kan följa lokalt, genom att nödvändiga åtgärder måste vidtas, ingår inte i beräkningen. Det får ses som naturligt att kommunerna följer de vägledningarna som finns beträffande beredning av råvatten för att säkra dricksvattenföreskrifternas krav och va-kollektivens hälsa. Åtgärder till följd av förtydliganden i författning kan inte ses som annat än en nödvändig kostnad ägnad att uppfylla redan i dag gällande lagstiftning. På motsvarande sätt får kravet på förnyelse- och underhållsplaner ses som naturligt för offentliga organisationer som arbetar enligt gällande krav på särredovisning av va-kostnader, god redovisningssed och

⁹⁹ Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57 och 62.

¹⁰⁰ Avser initiala och engångsvisa kostnader för upprättande i de fall sådana planer saknas. Därtill kan komma framtida mer begränsade kostnader för revidering.

¹⁰¹ Initiala kostnader för Livsmedelsverket 2017, lokala kostnader kan avse en längre period.

tydliga offentliga underlag för taxesättning. Utredningens förslag riktar sig alltså i dessa delar åter främst mot den mindre grupp kommuner och huvudmän som behöver extra regelstöd för att nå kraven i lagstiftning och god praxis. För dessa kan kostnaderna bli mer påtagliga, men också nyttoeffekterna, vilket med stor säkerhet bedöms ge kostnadseffektivitet.

14.6 Ansvarsfrågor, samordning och styrning

Utredningen föreslår i kapitel 11 beträffande ansvarsfrågor, samordning och styrning att

- det i vattentjänstlagen regleras att kommunen ska tillvara möjligheterna att samverka med andra kommuner,
- Livsmedelsverket ska leda ett nationellt samordningsarbete av dricksvattenfrågor, övriga berörda myndigheter ska bistå i arbetet,
- ett nationellt dricksvattenråd inrättas vid Livsmedelsverket,
- en nationell strategi med handlingsplan för dricksvattenfrågor fastställs av rådet, och
- ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor inrättas vid Livsmedelsverket.

Förslagets samlade målsättning är att skapa förutsättningar för kompetensutveckling, strategiskt arbetssätt och ökad samordning inom dricksvattenförsörjningen. En sådan verksamhetsförändring ska eftersträvas på såväl den centrala och statliga nivån, som i det lokala dricksvattenarbetet i landets alla kommuner.

14.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Beträffande mellankommunal samverkan kan konstateras att den betydande variationen i naturgivna, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar mellan landets kommuner och huvudmän, utgör en påtaglig utmaning för dagens och morgondagens dricksvattenförsörjning. Mellankommunal samverkan behöver öka och ut-

vecklas för att uppnå skalfördelar och ge ekonomiska, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar, stabilitet och hållbarhet. Det kan underlätta en nödvändig förändring mot ett mer regionalt synsätt på skydd och nyttjande av vattentillgångar. Många av landets mindre kommuner möter redan i dag svårigheter i dessa avseenden. Svårigheterna kan här öka, liksom kravnivån. Utredningen föreslår därför att det i vattentjänstlagen ska regleras att kommunen ska tillvara möjligheterna att samverka med andra kommuner. Syftet är att reglera att samverkan ska ske i de fall det är möjligt. Det kan avse såväl samverkan avseende fysiska lösningar, som vattentäkter, vattenverk och sammankopplade ledningar, som i form av kompetenssamverkan eller samarbete kring krisberedskapsfrågor och nödvattenlösningar.

En alternativ lösning kan vara att reglera att samverkan ska ske med andra kommuner och inte endast att möjligheterna ska tillvaratas. En sådan reglering skulle dock inskränka kommunernas möjligheter att själva välja lämpliga vägar att möta befintliga och framtida utmaningar. Ytterligare en alternativ lösning är att en undre gräns för antalet abonnenter i va-kollektiv anges som grund för allmänna produktions- och distributionslösningar. Denna typ av åtgärder bör dock i görligaste mån undvikas eftersom de i allt för ringa grad tar hänsyn till de lokala förutsättningar som råder.

Skulle den föreslagna regleringen inte komma till stånd kan det innebära en fortsatt otillräcklig utvecklingstakt avseende samverkanslösningar. Utredningen bedömer att ökad samverkan är en fråga av betydande vikt, vilket även får stöd av de diskussioner som förts med myndigheter och dricksvattenproducenter.

De aktörer som berörs av regleringen är kommunerna och huvudmännen. Regleringen föreslås ske i vattentjänstlagen, eftersom det rör åligganden för kommunerna, med ikraftträdande den 1 januari 2018. Några särskilda hänsyn bedöms inte behöva tas då det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det finns dock behov av speciella informationsinsatser gentemot kommunerna. Det kan tillgodoses genom det föreslagna kunskapscentret och genom bransch- och intresseorganens försorg.

Utredningen bedömer att det finns behov av utvecklad och mer strategisk styrning och samordning inom dricksvattenkedjan. Dagens samordningsuppdrag till Livsmedelsverket har inte avsatt resultat i den utsträckning som avsetts, vilket diskuteras i avsnitt

11.6.4 och 11.8.2. Utredningen föreslår därför att Livsmedelsverkets samordningsuppdrag breddas genom att verket i vidare mening uppdras leda det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor. Övriga berörda myndigheter föreslås därtill instruktionsmässigt bistå i samordningsarbetet, för att möjliggöra att reell samordning i olika frågor kommer till stånd. Styrgruppen för dagens samordningsarbete bör ersättas av ett mer formaliserat och av regeringen utsett dricksvattenråd, knutet till Livsmedelsverket. Livsmedelsverkets chef föreslås leda rådet och myndigheten tillhandahålla kansliresurser för arbetet. Rådet ska besluta om en nationell strategi med handlingsplan för den allmänna dricksvattenförsörjningen. Arbetet drivs och koordineras praktiskt av Livsmedelsverket, med bistånd av övriga berörda myndigheter, som också representeras i rådet. Rådet fastställer strategin, som därmed får karaktär av riktlinje och stödjande dokument för myndigheter och aktörer inom hela dricksvattenkedjan.

Utredningen konstaterar att en rad dricksvattenanknutna frågor skulle gagnas av att verklig samordning kom till stånd. Det gäller såväl centrala som regionala myndigheters arbete. Det samlade arbetet skapar förutsättningar för ändamålsenlig reglering och stöd till gagn för kommunernas arbete. Samordningen skulle kunna avse arbete kring skyddsfrågor, informations- och databashantering, kontroll och övervakning, materialfrågor i kontakt med vatten, krisberedskap och klimatanpassning.

En alternativ lösning skulle kunna vara att samordningsarbetet utformas genom att ledas av annan myndighet. Utredningen bedömer dock att Livsmedelsverket, som redan har uppdrag inom området och ansvarar för dricksvattenföreskrifterna, är bäst skickad att leda arbetet. Skulle denna typ av reglering helt utebli, bedöms ingen reell samordning komma till stånd. Argument för detta framgår av utredningens genomgång av hittillsvarande samordningsarbete.

Förslagen om ökad samordning, råd och strategi, berör Livsmedelsverket, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI, Kemikalieinspektionen samt länsstyrelser med vattenmyndigheter. Reglering avses ske i Livsmedelsverkets och övriga myndigheters instruktioner med stöd av regeringens restkompetens. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Särskilda hänsyn bedöms inte behöva tas då det

gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det bedöms inte heller finnas behov av speciella informationsinsatser utöver de informationsvägar som respektive myndighet redan förfogar över.

Utveckling av ett centralt kunskapscentrum ger förutsättningar för att förvalta och förmedla en kunskapsbas, som kan bygga på centrala riktlinjer, handböcker, forskning, utveckling och nödvändigt expertstöd. Den allmänna dricksvattenförsörjningen utgör ett viktigt offentligt åtagande av stor betydelse för enskilda, företag och andra verksamheter. Samordnade och koordinerade riktlinjer, information och kunskap har efterfrågats i en rad avseenden från dricksvattenbranschen. Tilltagande komplexitet då det till exempel gäller skyddsfrågor, beredning och krisberedskap har fördjupats genom de klimat- och samhällsutmaningar som alltmer uppmärksammas. Livsmedelsverket föreslås därför ansvara för utveckling och förvaltning av ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor.

En alternativ lösning kan vara att annan central myndighet än Livsmedelsverket ges i uppdrag att ansvara för kunskapscentret. Utredningen bedömer dock att Livsmedelsverket är den bäst lämpade myndigheten att bygga upp ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor. Skulle ingen reglering komma till stånd, bedöms det resultera i att kunskap inte kan samlas och göras tillgänglig i den utsträckning som erfordras och efterfrågas av myndigheter, kommuner, huvudmän, producenter, distributörer och konsumenter. Det skulle påverka den utvecklingstakt som krävs för att säkra landets dricksvattenförsörjning inför framtida samhälls- och klimatförändringar. De nyligen uppmärksammade riskerna med kemiska ämnen och produkter, som bisfenol vid relining av ledningar och perfluorerade ämnen i brandskum, utgör exempel på förhållanden som varit kända av myndigheterna, men inte kommit till allmän kännedom för dricksvattenproducenter och konsumenter förrän vid senare tillfällen.

De aktörer som berörs av regleringen är främst Livsmedelsverket, som med bistånd av övriga centrala myndigheter, organisationer och andra aktörer ska bygga upp centret. Indirekt påverkas dock en rad myndigheter på olika förvaltningsnivåer och i olika delar av landet, organisationer, företag och enskilda med koppling till dricksvattenfrågorna. Reglering föreslås ske i Livsmedelsverkets instruktion med stöd av regeringens restkompetens. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Någon särskild hän-

syn bedöms inte behöva tas då det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Det finns inte heller behov av särskilda informationsinsatser.

De föreslagna regleringarna berörs inte av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

14.6.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

Förslaget om att möjligheter till mellankommunal samverkan ska tillvaratas innebär att kommuner i ökad grad behöver undersöka förutsättningar för samverkan och hur den i så fall kan utformas. Det kan leda till skalfördelar och bättre ekonomiska, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar, stabilitet och långsiktighet. Cirka två tredjedelar av landets kommuner hanterar dricksvattenfrågorna inom egen förvaltningsorganisation, i egen regi. Ett femtiotal kommuner bedriver va-verksamhet i form av flerägt samarbete, interkommunalt bolag eller kommunalförbund. Samverkan kan leda till ökad effektivitet och minskade kostnader, men även till ökade kostnader i den mån ambitionsnivån behöver höjas. Avgörande är dock att dricksvattenorganisationen lättare kan uppnå den kritiska massa som krävs för att hantera framtidens krav. Nödvändiga kostnader kan tas ut via va-taxan. Eftersom regleringen innebär att möjligheter till samverkan ska tillvaratas, bedömer utredningen att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt. Bestämmelsen innebär att kommunerna ska samverka med varandra i fråga om vattenförsörjning i de fall sådana möjligheter finns. Formerna för samverkan bestäms av kommunerna själva. Det är viktigt att samverkansfrågorna inom dricksvattenförsörjningen på detta sätt ges ökat incitament och inte endast görs beroende av det för dagen rådande samverkansintresset.

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd och strategi ska ta sikte på statens reglering av och stöd till kommunerna i deras produktion och distribution av dricksvatten, vilket bedöms vara till betydande nytta också för kommunerna. Även kunskapscentret syftar i första hand till nyttoeffekter för kommunerna och stödja dem i deras dricksvattenåtaganden.

Kommunala bolag

Kommunala bolag med ansvar för dricksvattenförsörjning berörs av förslaget om mellankommunal samverkan. Kommunala bolag ägs inte sällan av flera olika kommuner, och utgör då resultatet av ett samverkansarbete. Antalet kommunala bolag kan därför komma att öka som en följd av utredningens förslag. Detta bedöms innebära avsevärda nyttoeffekter och ge ökad kostnadseffektivitet i dricksvattenförsörjningen. Samverkan kan också ske genom samordnad leverans av dricksvatten utan gemensamt ägande.

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms vara till nytta även för kommunala bolag med ansvar för dricksvattenförsörjning.

Länsstyrelser inklusive vattenmyndigheter

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd och nationell dricksvattenstrategi berör länsstyrelsen inklusive vattenmyndigheter eftersom de inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet. De ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete. Det bedöms kunna ske inom ramen för deras löpande arbete med dricksvattenfrågor.

Förslaget om kunskapscentrum bedöms vara till nytta för länsstyrelser inklusive vattenmyndigheter i deras arbete med dricksvattenrelaterade frågor.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum innebär att Livsmedelsverket får utökade och nya uppgifter. Utredningen föreslår i avsnitt 13.5.3 att Livsmedelsverket ska tillföras nya medel för inrättandet av ett dricksvattenråd, samt avsättning av vissa kansliresurser för rådet motsvarande 2 mnkr per år från 2017. Ytterligare medel föreslås också för uppbyggnaden av ett nationellt kunskapscentrum, med en successiv utbyggnad under en inledande treårsperiod motsvarande 2 mnkr 2017, 3 mnkr 2018 och 4 mnkr 2019 och därefter.

Förslaget ger förutsättningar för ett mer sammanhållet och långsiktigt arbete inom myndigheten beträffande den för folkhälsan helt avgörande dricksvattenfrågan. Denna fråga ges därmed en starkare ställning inom myndigheten, som annars i stor utsträckning domineras av övriga livsmedelsfrågor.

Övriga centrala myndigheter

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd och strategi berör Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, SGU, SMHI och Kemikalieinspektionen. De ska inom sina verksamhetsområden bistå i det nationella samordningsarbetet, vilket underlättar, utvecklar och stärker myndigheternas verksamhet med dricksvattenfrågor. Förutsättningarna för kompetens- och informationsutbyte, liksom samordnade satsningar ökar. Myndigheterna ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete. Det bedöms kunna ske inom ramen för deras löpande arbete med dricksvattenfrågor.

Förslaget om kunskapscentrum bedöms stärka övriga centrala myndigheter i deras arbete med dricksvattenrelaterade frågor. Det kan också ses som naturligt att myndigheterna gemensamt bidrar med kompetens och på annat sätt till att utveckla verksamhet och innehåll vid Livsmedelsverkets kompetenscentrum.

Organisationer och företagande i övrigt

Det kan ses som naturligt att branschorganet Svenskt Vatten medverkar till och i vissa avseenden kompletterar arbetet med att bygga upp ett kompetenscentrum vid Livsmedelsverket. Svenskt Vatten bör liksom Sveriges Kommuner och Landsting också beredas möjlighet att samverka genom det föreslagna Dricksvattenrådet. Det kan i sig ge nyttoeffekter och öka förutsättningarna för lokal anknytning och implementering av rådets strategiarbete.

Även företagandet gagnas av förslagen om samlad nationell strategi och samordning, med målsättning att höja säkerhet och långsiktighet i dricksvattenförsörjningen i hela landet. En säker dricksvattenförsörjning utgör basen för all utveckling. Förslagen

skapar därför i ökad utsträckning förutsättningar för företagande och utvecklingskraft i alla landets kommuner.

Konsumenter av allmänt dricksvatten

Förslaget om att möjligheter till mellankommunal samverkan ska beaktas kan öka förutsättningarna för mellankommunala och mer regionala lösningar som gagnar förmåga, effektivitet och säkerhet i dricksvattenförsörjningen. Ytterst bidrar det till ett säkert dricksvatten för konsumenterna. Samverkan kan leda till effektivisering och minskade kostnader, men även till ökade kostnader i de fall där ambitionsnivån behöver utvecklas. Kostnaderna tas ut via va-taxan och betalas av konsumenterna, det är också de som i betydande utsträckning får del av nyttoeffekterna. Nyttan av att kunna dricka allmänt vatten utan risk för att drabbas av hälsoproblem kan uppfattas som naturlig, men kan inte långsiktigt tas för given. Rent och hälsosamt dricksvatten ses av OECD som en mänsklig rättighet, det representerar en avgörande samhällstjänst att ta vara på och förvalta.

I studier av kostnader för obehag i samband med sjukdom från vattenburen smitta används ofta de schabloner som anges av Konjunkturinstitutet, vilket i genomsnitt uppgår till cirka 500 kronor per sjukdag. Därtill kommer oro och andra olägenheter som sammanhänger med riskerna för sjukdom. Utredningens förslag om bättre styrning och samordning av dricksvattenförsörjningen i landet kan samlat tänkas få gynnsamma effekter, t.ex. för de 350 000 konsumenter som beräknas få vatten via vattenverk med otillräckliga barriärsystem eller de cirka 30 procent av allmänna täkter som i dag saknar vattenskyddsområden eller har otillräcklig undersökning av sitt råvatten. Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms bidra till ökad trygghet och säkerhet i dricksvattenförsörjningen till nytta för konsumenterna. Förslaget om inrättande av kunskapscentrum kring dricksvattenfrågor ger förutsättningar också för konsumenter att ta del av information och öka sina kunskaper om de förhållanden som gäller och de krav som kan ställas.

Miljön

Förslaget om att beakta möjligheter till mellankommunal samverkan kan leda till att allt fler aktörer uppnår en för dricksvattenförsörjningen erforderlig kritisk massa då det gäller kompetens, tekniska och ekonomiska förutsättningar. Det kan leda till en mer professionell och säker dricksvattenförsörjning i landet, vilket även kan gagna miljön, t.ex. i fråga om skydd av täkter och krisberedskap.

Förslagen om ökad central samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms bidra till ökad trygghet och säkerhet i dricksvattenförsörjningen, vilket även kan vara till nytta för miljön. Det kan t.ex. gälla förbättrade informationsvägar kring exponering för miljö- och hälsostörande ämnen, övervakningsfrågor och åtgärdsplaner.

14.6.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det av utredningen föreslagna förtydligandet av vattentjänstlagen om att samverkansmöjligheter ska beaktas, kan tjäna som en viktig utgångspunkt för det framtida allmänna dricksvattenåtagandet. Det ger inte i sig upphov till direkta kostnader, men skapar ytterligare förutsättningar för nödvändig utveckling mot uppbyggnad av större, kompetensstarka driftmiljöer, ökad mellankommunal och regional samsyn. På sikt kan det ge stor nytta för samhället att resurser samordnas och effektiviseras, liksom att olika typer av dricksvattenrelaterade risker kan reduceras.

Tabell 14.9 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag inom området ansvarsfrågor, samordning och styrning

Utredningens förslag på åtgärder	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Samverkansfrågor ska beaktas, förtydligande i vattentjänstlagen	Indirekta, ej bedömbara	Ja, med stor säkerhet	Stor
Nationellt samordningsarbete med inrättande av Dricksvattenråd samt utveckling av strategi och handlingsplan	2 mnkr/år	Ja, med stor säkerhet	Stor
Kunskapscentrum inrättas vid Livsmedelsverket	2–4 mnkr/år	Ja, med stor säkerhet	Stor
Samlade förslag till åtgärder	Låga (4–6 mnkr/år)	Ja, med stor säkerhet	Stor

På den nationella nivån ger en mer samordnad myndighetsverksamhet, utveckling av strategier och ett samlat kunskapscentrum vid Livsmedelsverket också ökade förutsättningar att säkra dricksvattenförsörjningen i landet. Den årliga kostnaden om 4–6 mnkr per år bedöms med stor säkerhet ge kostnadseffektivitet med tanke på de stora nyttoeffekter som kan uppnås.

14.7 Konsekvenser för företag

Tabell 14.10 Författningsförslag som berör företag

Författningsförslag	Kommunala bolag	Privata dricksvattenaktörer	Verksamhetsutövare och andra enskilda	Avsnitt
Vattenskyddsområden	(x)	(x)	x	14.2.2
Rapportering av dricksvattenkvalitet	x	x		14.3.2
Rapportering av råvattendata	x	x		14.3.2
Information från Vattenmyndigheten	x	x		14.3.2
Säkerställt tillhandahållande	x			14.4.2
Förnyelse- och underhållsplan	x			14.5.3
Mellankommunal samverkan	x			14.6.2

Avsnittet beskriver samlat de författningsförslag som utredningen lämnar och som kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Tabellen ger en överblick då det gäller de delavsnitt där regelförändringarna behandlas.

14.7.1 Kommunala bolag och privata dricksvattenaktörer

De företag som berörs är främst kommunala bolag. Det finns två kommunala bolag som är verksamma inom enbart dricksvattenområdet. Ytterligare 12 bolag är verksamma både inom vatten- och avloppsverksamheter. Bolagens storlek varierar kraftigt från verksamheter som spänner över 14 kommuner (Sydvatten AB) till

bolag som verkar i två kommuner (Helsinge Vatten AB).¹⁰² Även privata aktörer kan beröras av de förslag som riktar sig till den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten. Huvudmannen har möjlighet att upplåta driften av va-anläggningen till annan aktör. Som exempel kan nämnas att Norrtälje kommun anlitar ett privat bolag för drift och underhåll av sina va-anläggningar. Det kan även förekomma att drift och underhåll sköts av en privat aktör i mer begränsad omfattning. Uppgifter om i vilken mån det sker saknas dock.

I tidigare delar av detta kapitel har den tidsåtgång och administrativa börda som förslagen kan medföra behandlats. Det gäller också andra effekter av regleringen samt de förändringar som kan behöva vidtas av företagen.

Eftersom förslagen riktar sig till samtliga huvudmän, producenter och distributörer bedömer utredningen att de inte påverkar konkurrensförhållanden för företagen.

Särskild hänsyn behöver tas till små företag då det gäller förslaget om förnyelse- och underhållsplaner. För större företag utgör dessa planer ofta en naturlig grund för löpande verksamhet. Det är inte säkert att så är fallet för mindre aktörer. Utredningen tar hänsyn till detta genom att ikraftträdandetiden föreslås inträffa först 2019. I övrigt bedöms inte särskilda hänsyn behöva tas till små företag vid reglernas utformning.

14.7.2 Verksamhetsutövare och andra enskilda

Utredningens förslag om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden berör även indirekt verksamhetsutövare och enskilda som omfattas av vattenskyddsföreskrifter som i ett senare led kommer att utfärdas. Antal företag som bedriver verksamhet inom vattenskyddsområde kan därmed komma att öka. I avsnitt 14.5.2 behandlas närmare vilka företag och branscher som vanligtvis berörs av vattenskyddsföreskrifter. Där diskuteras även vilken typ av föreskrifter som kan bli aktuella samt tidsåtgång, kostnader och konsekvenser i övrigt för företagen. Vattenskyddsföreskrifter kan för vissa verksamhetsutövare som omfattas av större restriktioner

¹⁰² Svenskt Vatten (2016). Undrelag till utredningen, 16-01-20.

tioner innebära nedsatt lönsamhet och i vissa fall svårigheter att fortsatt bedriva verksamheten med nuvarande inriktning och omfattning. De kan även påverka mindre företags arbetsförutsättningar, då dessa kan vara mer utsatta och restriktionerna i vissa fall kan vara långtgående. Det kan därför ses som naturligt att de av utredningen föreslagna konsekvensutredningarna i den lokala beredningsprocess som föregår inrättandet av vattenskyddsområden tar hänsyn till detta. Konsekvensutredningarna kan underlätta de intresseavvägningar som behöver göras. Fastighetsägare och rättighetsinnehavare har under vissa förutsättningar möjlighet att pröva eventuella ersättningsanspråk i mark- och miljödomstol.

14.8 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms i ett kortare perspektiv inte leda till några påtagliga konsekvenser i övrigt i enlighet med 15 § kommittéförordningen, dvs. brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vissa effekter kan dock uppstå på längre sikt.

Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag om att närmare utreda förutsättningarna för ett incidentrapporteringsystem inom dricksvattenförsörjningen kan, om ett sådant system utvecklas, på sikt leda till ett förbättrat underlag då det gäller att analysera brottslighet och beträffande brottsförebyggande arbete. Ett sådant system sätter fokus på olika typer av avvikelser i dricksvattenförsörjningen, bland annat företeelser som kan sammanhålla med inbrott, skadegörelse och sabotage. Nationella och regionala myndigheter kan med ett sådant system lättare uppmärksamma händelser, göra trendanalyser och aktivera förebyggande och åtgärdande insatser. I det lokala perspektivet kan dessa frågor ges ökat fokus och sättas in i ett mer övergripande sammanhang. Det kan också i sig leda till ökad uppmärksamhet kring olika typer av förebyggande åtgärder.

Sysselsättning i olika delar av landet

Utredningens förslag om ett mer strategiskt och systematiskt arbete i dricksvattenförsörjningens olika led kommer på sikt att öppna för utvecklade och mer ändamålsenliga insatser avseende underhåll och investeringar av eftersatt infrastruktur. Detta ökar förutsättningarna för sysselsättningen i de branschsegment som bistår kommuner och huvudmän i arbetet med beredningsanläggningar, ledningsnät och annan infrastruktur. Den förbättrade infrastrukturen kring dricksvatten bör också underlätta annan utveckling i anslutning till befintlig eller möjlig allmän vattenförsörjning.

Förslaget om ökat och mer fullständigt skydd av landets större allmänna vattentäkter innebär på motsvarande sätt fokus och ökad takt i utveckling av olika typer av insatser, främst inrättandet av vattenskyddsområden och utformning av vattenskyddsföreskrifter. Utökade arbetsmöjligheter öppnas därmed för de konsultföretag som arbetar med denna typ av frågor. I viss utsträckning påverkas också sysselsättningen inom offentlig sektor, främst vid länsstyrelserna, genom det ökade handläggbarbehov som förutses för beredning av denna typ av ärenden. Sammantaget bedömer utredningen att den förstärkning som föreslås av länsstyrelsens resurser motsvarar ett sysselsättningstillskott mellan 12 och 23 årsarbetskrafter under perioden 2018–2027.

För de centrala förvaltningsmyndigheterna innebär utredningens förslag om resursförstärkningar till Livsmedelsverket och Havs- och vattenmyndigheten ett sammantaget tillskott om cirka 6,5 årsarbetskrafter för 2017, 7,6 för 2018 och 8,6 fr.o.m. 2019.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

21 §

Ändringen i första stycket innebär att ett nytt begrepp ”förberetts för att utnyttjas” införs. Med det avses s.k. reservvattentäkter som förberetts för att kunna utnyttjas som vattentäkt. Det handlar alltså om täkter som i närtid kan tas i bruk. Anledningen till att begreppet införs är att det återkommer i efterföljande paragrafer avseende länsstyrelsens prövning av vattenskyddsområden och kommunens skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning. Med begreppet ”kan antas komma att utnyttjas” avses framtida vattentäkter.

Andra stycket är nytt och innehåller en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser för vattentäkt för allmän vattenförsörjning i paragraferna 21 a–e §§. I 21 a § framgår vad som avses med sådan vattentäkt, dvs. vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Mindre allmänna vattentäkter och enskilda täkter omfattas således inte av de särskilda bestämmelserna. För dessa täkter kvarstår dagens bestämmelser, vilket innebär att länsstyrelsen eller kommunen får besluta om vattenskyddsområde, på eget initiativ eller efter ansökan.

21 a §

Paragrafen är ny. Första stycket behandlar att länsstyrelsen efter ansökan ska pröva frågor om förklarande av vattenskyddsområde. Det gäller grund- och ytvattentillgång som utnyttjas, förberetts för

att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas, för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer. Det gäller således de allmänna vattentäkter som omfattas av kravet i 21 c § om att kommunen ska ansöka om vattenskyddsområde samt framtida allmänna täkter. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser anses följa att avgörande för de förvaltningsrättsliga föreskrifter som ska tillämpas i ett ärende som regel är de föreskrifter som är i kraft vid beslutstillfället. Det gäller särskilt processuella regler.¹ Av det följer således att länsstyrelsen även ska pröva ansökningar som kommit in före ikraftträdandet.

Andra stycket förtydligar att länsstyrelsen även får inrätta vattenskyddsområden till skydd för framtida allmänna vattentäkter på eget initiativ.

Med frågor om förklarande avses bildande, ändring och upphävande. Beräkningen av uttagsvolym och antal försörjda personer bör, på motsvarande sätt som i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, beräknas som genomsnitt per kalenderår.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2 och 7.7.4.

21 b §

Paragrafen är ny. I första stycket regleras att länsstyrelsen får överlåta åt en kommun att pröva frågor om förklarande av vattenskyddsområde i ett enskilt fall, om den kommun där området är beläget begär det och länsstyrelsen bedömer att frågan saknar regional betydelse och inte heller berör annan kommun. En bedömning av om ett ärende kan överlåtas till kommunen måste alltså göras i varje enskilt fall. Det är således inte fråga om att mer generellt överlåta denna typ av ärenden till kommunal nivå. Frågan kan t.ex. vara av regional betydelse om dricksvattenförekomsten bedöms vara en viktig framtida resurs för regionen. Angränsande kommuner kan beröras av frågan på olika sätt, t.ex. genom att det föreslagna skyddsområdet ligger i flera kommuner, att dricksvat-

¹ Se bland annat RÅ 1988 ref 132 och RÅ 1996 ref 57.

tenförekomsten finns i flera kommuner eller att täkten är av betydelse även för andra kommuner. Det regleras vidare att en sådan överlåtelse får återkallas.

I andra stycket regleras att länsstyrelsens beslut att inte överlåta åt kommunen att pröva frågan kan överlämnas till regeringen för avgörande om kommunen begär det.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

21 c §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan görs till länsstyrelsen om vattenskyddsområde. Skyldigheten ska åvila kommunen mot bakgrund av de krav som ställs på kommunen i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Det är den kommun som utnyttjar eller avser att utnyttja vattentäkten som skyldigheten åvilar. I de fall flera kommuner använder eller avser att använda en vattentäkt omfattar skyldigheten alla berörda kommuner. Bestämelsen ger möjlighet för kommunen att, i stället för att ansöka själv, säkerställa att en ansökan görs. Kommunen har således möjlighet att via ägardirektiv eller delegation ge vattenproducenten eller huvudmannen i uppdrag att ta fram och ge in ansökan till länsstyrelsen. Det är respektive kommuns uppgift att utforma de närmare formerna för hur skyldigheten ska uppfyllas.

Första strecksatsen anger att skyldigheten gäller en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller förberetts för att utnyttjas för sådan vattentäkt som omfattas av 21 a § första stycket. Det gäller således allmänna vattentäkter i bruk och reservvattentäkter med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer.

Andra strecksatsen anger att skyldigheten även gäller omprövning av sådana vattenskyddsområden som inte längre tillgodoser syftet med skyddet.

Kommunens skyldigheter i detta avseende gäller inte om det är uppenbart obehövt, t.ex. för vattentäkter som är under planerad avveckling. Det kan också handla om situationer där det inte finns någon risk för försämring av taktens kvalitet, t.ex. om det finns obetydliga risker från verksamheter i området. Däremot bör det

inte anses uppenbart obehövt om tåkten försörjer ett relativt litet antal personer. Undantagsmöjligheten bör således endast knytas till de risker som finns i området.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

21 d §

Paragrafen är ny. Regleringen behandlar kravet på omprövning av vattenskyddsområden i de fall kommunen provat sådana frågor med stöd av överlåtelse enligt 21 b §. Kommunen är skyldig att själv ompröva sådana områden som inte längre tillgodoser syftet med skyddet. På samma sätt som i 21 c § gäller skyldigheten att ompröva inte om det är uppenbart obehövt.

Skyldighet att ompröva vattenskyddsområden som kommunen beslutat med stöd av äldre lydelse av 21 och 22 §§ regleras i 9 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

21 e §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras att länsstyrelsen har möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter enligt 21 c § att ansöka eller på annat sätt säkerställa att en ansökan görs. Exempel på situationer då föreläggande kan bli aktuellt är en kommuns underlåtenhet att efter uppmaning ta fram en ansökan eller om kommunen tillämpat undantaget från skyldigheten på ett felaktigt sätt. Länsstyrelsen har också möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter enligt 21 d § att ompröva sådana vattenskyddsområden som kommunen förklarat efter att länsstyrelsen överlåtit beslutet. Sådana förelägganden kan enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken överklagas till regeringen.

22 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

Paragrafen ändras i tredje stycket. Ändringen innebär att överlåtelse till kommun att medge undantag från beslutet samt att be-

stämma att ansökan om tillstånd ska göras hos den kommunala nämnden förutsätter en begäran från kommunen. För anmälningar krävs att länsstyrelsen har överlåtit tillsynen av vattenskyddsområden till nämnden.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5.

22 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vattenskyddsområde som avser samråd, utformning av ansökan och konsekvensutredning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1–7.7.3.

16 kap.

13 §

Miljöorganisationer har i dag en uttrycklig rätt att överklaga beslut om vattenskyddsområden som gäller tillstånd, dispens och upphävande. Det innebär en rätt att överklaga beslut om tillstånd och dispens som meddelats med stöd av vattenskyddsföreskrifter. Det innebär även en rätt att överklaga såväl beslut om upphävande av tidigare beslut om vattenskyddsområde som beslut om upphävande eller ändring av föreskrifter för området på ett sätt som innebär ett svagare skydd i förhållande till vad som var fallet före ändringen. Ändringen i första stycket innebär att det förtydligas att rätten att överklaga även omfattar ändring av beslut. Ändringen innebär också att miljöorganisationer ska ges en uttrycklig rätt att även överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområde. I enlighet med gällande miljörättslig praxis omfattar rätten att överklaga även beslut att inte bilda eller att inte ansöka om vattenskyddsområden. Ändringen är föranledd av den s.k. Århuskonventionen och den rättspraxis som utvecklats avseende miljöorganisationers rätt att överklaga.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om inrättande och omprövning av vattenskyddsområde görs, att ompröva sådana vattenskyddsområden som kommunen förklarat efter att länsstyrelsen överlåtit beslutet samt länsstyrelsen möjlighet att förelägga kommunen ska dock börja tillämpas ettappvis. Avsikten med det är att ge kommunerna rimlig tid att upprätta ansökningar och på lämpligt sätt tidsmässigt fördela inlämnandet av ansökningar till länsstyrelsen. Skyddet ska inledningsvis säkerställas för de vattentäkter som står för stora volymer. Bestämmelserna börjar därför tillämpas den 1 januari 2022 för täkter med uttagsvolym över 100 m³ per dygn. För vattentäkter med uttag mellan 10 och 100 m³ per dygn börjar bestämmelserna tillämpas den 1 januari 2025.

För beslut som meddelats före ikraftträdandet gäller 22 § tredje stycket i den äldre lydelsen. Det krävs således ingen begäran av kommunen för att kunna överlåta till den att medge undantag från beslutet samt att bestämma att ansökan om tillstånd ska göras hos den kommunala nämnden för redan beslutade föreskrifter. För anmälningar krävs inte heller att länsstyrelsen har överlåtit tillsynen av vattenskyddsområden till nämnden.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

9 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen reglerar att det är länsstyrelsen som får ändra eller upphäva skydd för vattentillgångar som beslutats med stöd av 1918 och 1983 års vattenlagar. Det gäller för vattentillgångar som omfattas av länsstyrelsens prövning enligt 7 kap. 21 a § miljöbalken, dvs. utnyttjas, förberetts för att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och med uttag av vatten som ger mer än 10

m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer. I de fall det är fråga om större ändringar i besluten kan det vara lämpligare att upphäva det gamla beslutet och ersätta det med ett nytt.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

9 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar vad som ska gälla för omprövning av sådana beslut om vattenskyddsområden som har meddelats av kommunen enligt 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken, i dess lydelse före den 1 januari 2018. När dessa vattenskyddsområden inte längre tillgodoser syftet med skyddet ska kommunen, i stället för att själv ompröva beslutet, ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om förklarande av ett nytt vattenskyddsområde görs hos länsstyrelsen.

I andra stycket regleras att om länsstyrelsen beslutar om ett nytt vattenskyddsområde upphör kommunens tidigare beslut avseende vattentillgången att gälla i sin helhet när länsstyrelsens beslut fått laga kraft.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om omprövning av vattenskyddsområde görs enligt 9 a § första stycket ska dock börja tillämpas ettappvis i enlighet med vad som gäller för motsvarande ändringar i 7 kap. miljöbalken.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

2 §

Ändringen innebär att definitionen av begreppet vattenförsörjning förtydligas. Avsikten är att tydliggöra kraven på kommuner och huvudmän avseende vattenförsörjning. Med säkerställt tillhandahållande avses att leverans av dricksvatten av sådan kvalitet och

kvantitet som normalt behövs för hushållsändamål alltid ska kunna ske, genom ordinarie system eller genom alternativa former av leverans. Vid de längre leveransstopp som kan inträffa i det ordinarie distributionsnätet, t.ex. i samband med mer omfattande underhållsarbeten, ska alternativ distribution upprätthållas, även om normala kvantitetskrav inte kan tillgodoses. Endast kortvariga, oundvikliga stopp i leveranserna ska förekomma utan ersättnings tjänster. Vid mer allvarliga händelser av kriskaraktär kan de av MSB föreslagna resultatmålen vara riktningsgivande för den minsta mängd som ska levereras.

Eftersom förtydligandet görs i definitionen av vattenförsörjning tydliggörs såväl kommunens som huvudmannens skyldigheter enligt lagen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 9.10.5.

6 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen avser att kommuner ska tillvarata möjligheter att samverka i fråga om vattenförsörjning. Syftet är att samverkan ska ske i de fall det är möjligt för att t.ex. öka kvalitet och leveransförmåga i vattenförsörjningen, möta tillkommande utmaningar och öka kostnadseffektiviteten. Risk- och behovsanalyser kan utgöra lämpliga utgångspunkter för de bedömningar som behöver göras. Samverkan kan avse fysiska lösningar, som gemensamt utnyttjande av vatten- och reservtakter, vattenverk och sammankopplade ledningar. Det kan även avse kompetenssamverkan, skyddsarbete, krisberedskap och nödvattenlösningar. Lämpliga samverkansformer bestäms av kommunerna själva. Mer långtgående former kan ta sig uttryck i bolagsbildning, gemensam nämnd eller kommunalförbund, men samverkan kan även ske i mindre ingripande former.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.1.

50 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar att huvudmannen ska se till att det finns en förnyelse- och underhållsplan för anläggningar som används för vattenförsörjning. I planen inkluderas även de

behov som finns av utbyggnad och investeringar i nya verksamhetsområden. En förnyelse- och underhållsplan bör omfatta det strategiska förnyelse- och underhållsbehovet på längre sikt, minst fem år men gärna i ett 10–20 årsperspektiv. Planen bör spegla produktions- och distributionsanläggningarnas status, förnyelsestrategi, förnyelsetakt, anläggningarnas utvecklingsbehov, behov av nyexploatering samt omvärldsfaktorer som befolkningsutveckling och klimatpåverkan. Planen bör även innehålla konkreta och kostnadsmässigt beskrivna åtgärder på kortare sikt, ett till tre år. Planen skapar förutsättningar för ett långsiktigt och strukturerat arbetssätt och tydliggör större förnyelse- och underhållsbehov som stöd för politiska beslut om erforderlig taxa och investeringsramar. Planen ska ingå i underlaget för kommunens föreskrifter om taxan.

Övervägandena redovisas i avsnitt 10.10.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelsen om förnyelse- och underhållsplan ska dock tillämpas först den 1 januari 2019. Avsikten är att ge små aktörer tid att anpassa sig till kravet.

15.4 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

19 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva en skyldighet för producenter och distributörer av dricksvatten att årligen till Livsmedelsverket lämna de uppgifter som behövs för rapportering om kvaliteten på dricksvattnet enligt artikel 13 i dricksvattendirektivet. Det gäller endast sådana uppgifter som de innehar. Bemyndigandet begränsas till den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten från sådana anläggningar som i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dygn eller försörjer minst 5 000 personer och som omfattas av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Det omfattar således endast allmänna va-anlägg-

ningar, dvs. va-anläggningar över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt den lagen. Avsikten är att underlätta att Sverige kan fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.

19 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar att Livsmedelsverket får meddela de förelägganden som behövs för att de föreskrifter som har meddelats med stöd av 19 a § ska följas. Det avser således de uppgifter som producenter och distributörer innehar och som behöver rapporteras för att uppfylla dricksvattendirektivets krav. Det gäller uppgifter om analysresultat från föreskrivna regelbundna undersökningar, bristande efterlevnad av gränsvärden, inklusive orsak, åtgärd och tidsåtgång för korrigerande åtgärd.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.

15.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

13 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar att den som ansöker om vattenskyddsområde för en sådan grund- eller ytvattentillgång som omfattas av 7 kap. 21 a § miljöbalken har en samrådsskyldighet. Det gäller således ansökan avseende grund- och ytvattentillgång som utnyttjas, förberetts för att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas, för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer.

I första stycket anges att samrådet ska avse enskilda och övriga som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses boende och verksamhetsutövare som berörs av vattenskyddsområdet. Vilka övriga som kan antas bli särskilt

berörda får avgöras i varje enskilt fall, men kan t.ex. gälla miljöorganisationer. I ärenden av principiell eller mer komplicerad karaktär kan samrådskretsen behöva utökas till att t.ex. avse centrala myndigheter, kommuner, länsstyrelser, allmänhet och organisationer som kan antas bli särskilt berörda. Det kan t.ex. gälla skyddsområdets geografiska avgränsning för ytvattentäkter. Det kan även vara relevant att utnyttja kommunens och länsstyrelsen hela kompetensbredd.

Andra stycket reglerar att samrådet ska genomföras i god tid innan ansökan görs och avse vattenskyddsområdets avgränsning, föreskrifter och konsekvenser. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan.

I tredje stycket regleras att den länsstyrelse eller kommun som ska besluta i frågan under samrådet ska verka för att underlaget får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen. Genom att delta tidigt i processen kan den beslutande instansen verka för att underlaget blir så komplett som möjligt för att undvika kompletteringar i ett senare skede. Det leder till att processen inte blir onödigt utdragen och möjliggör att det regionala perspektivet beaktas tidigt i processen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1.

13 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar vad en ansökan om vattenskyddsområde för en sådan grund- eller ytvattentillgång som omfattas av 7 kap. 21 a § miljöbalken ska innehålla. Det gäller således ansökan avseende grund- och ytvattentillgång som utnyttjas, förbättrats för att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas, för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer.

Första stycket anger vad en ansökan ska innehålla.

Andra stycket innehåller en möjlighet att medge undantag från kraven på vad ansökan ska innehålla om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. gälla vattentäkter där risker för försämring av täktens

kvalitet är låg, vilket kan ställa mindre långtgående krav på underlag. En annan situation där undantag kan bli aktuellt är då områdets faktiska förutsättningar endast förändrats i begränsad omfattning inför en omprövning.

Tredje stycket reglerar att om den länsstyrelse eller kommun som ska besluta i frågan finner att ansökan är ofullständig ska den ha möjlighet att förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte föreläggandet och bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet får ansökan avvisas. I annat fall skulle kommunen kunna uppfylla sin skyldighet att ansöka, eller på annat sätt säkerställa att en ansökan görs, genom att ge in ofullständiga ansökningar till länsstyrelsen. Länsstyrelsen måste ha möjlighet att avvisa en ofullständig ansökan eftersom något beslut inte kan fattas på bristfälligt underlag. Kommunen har, enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken, möjlighet att få avvisningsbeslutet prövat av regeringen om den inte instämmer i länsstyrelsens bedömning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1.

13 c §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs ett krav på konsekvensutredning. Kravet gäller beslut avseende grund- och ytvattentillgång som utnyttjas, förberetts för att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas, för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, och med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer.

I första stycket regleras att innan beslut fattas om föreskrifter för ett vattenskyddsområde för sådana täkter ska konsekvenser av förslaget utredas och dokumenteras i en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen kan grundas på den utredning som ingår i ansökan. Den beslutande myndigheten måste dock alltid göra en egen bedömning av konsekvenserna och dokumentera den. En sådan konsekvensutredning behövs som grund för väl avvägda beslut och kan även främja lokal anpassning och förankring. Konsekvensutredningen bör behandla effekter av det föreslagna skyddsområdets och föreskrifternas utformning. Konsekvenser för sam-

hället i stort, olika verksamheter, miljö och hälsa kan lyftas fram och dokumenteras med utgångspunkt i lokala förhållanden. Konsekvensutredningen kan ta upp övergripande verksamhetseffekter. Ekonomiska konsekvenser för enskilda fastighetsägare och rättighetsinnehavare bör dock inte anges, eftersom prövning och fastställande av sådana konsekvenser och ersättningsanspråk kan komma att ske i mark- och miljödomstol. Alternativa och möjliga lösningar bör anges och diskuteras.

I andra stycket regleras att vid föreläggande till fastighetsägare och rättighetsinnehavare att yttra sig inför beslutet ska tillfälle ges att lämna yttrande även över konsekvensutredningen. Detta gäller även vid myndighetssamråd.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.2.

13 d §

Paragrafen är ny. Den reglerar att om ett område som ska förklaras som vattenskyddsområde berör flera län ska det vara möjligt för berörda länsstyrelser att komma överens om att en av länsstyrelserna får förklara området som vattenskyddsområde.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

25 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

I paragrafen införs ett nytt andra stycke. Regleringen innebär att om överenskommelse enligt 13 d § skett om att en länsstyrelse får förklara ett område som vattenskyddsområde ska den länsstyrelsen samråda med övriga berörda länsstyrelser innan beslut fattas.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

25 a §

I paragrafen görs en ändring i första stycket punkten 2. Avsikten är att förtydliga vad som gäller avseende samråd med Havs- och vattenmyndigheten och att samma regler ska gälla för länsstyrelsen och kommunen. Ändringen innebär att 25 a § 2 och 26 § läggs

samman till en bestämmelse. I paragrafen anges således att samråd ska ske med Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör myndighetens verksamhetsområde och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för myndigheten.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

25 d §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att myndighetssamråd avseende vattenskyddsområde utvidgas till att även omfatta Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Trafikverket. Samråd ska således ske med SMHI respektive Trafikverket om beslutet rör ytvatten respektive infrastruktur och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för dem.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

26 §

Ändringen innebär att punkten 3 avseende samråd med Havs- och vattenmyndigheten upphävs. Samrådet regleras i stället i 25 a §.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ansökningar som kommit in till länsstyrelsen före ikraftträdandet.

15.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

7 kap.

1 §

Ändringen innebär att en ny punkt, 10, införs i paragrafen. I den regleras att länsstyrelsen får ta ut en avgift i ärenden om tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter. Avgiften ska motsvara avgiftsklass 5, dvs. 3 700 kronor.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5.

2 §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att länsstyrelsen har möjlighet att ta ut avgift för tillsyn av vattenskyddsområden samt handläggning av anmälan enligt vattenskyddsföreskrifter.

I första stycket regleras att avgiften för tillsyn ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen för varje hel timme handläggningstid. Avgiftens storlek motsvarar avgiftsklass 2, dvs. 700 kronor.

I andra stycket regleras att avgiften för handläggning av anmälan motsvarar avgiftsklass 3, dvs. 1 350 kronor.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5 och 7.7.7.

15.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

3 kap.

3 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

Ändringen innebär att vattenmyndigheten även har möjlighet att begära att allmänna vattenproducenter ska ge in underlag till vattenmyndigheten. Det gäller sådant underlag som de innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter

avseende beskrivning, kartläggning och analys enligt 1 § samt register enligt 2 §.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

7 kap.

1 §

Ändringen innebär att det införs ett nytt fjärde stycke i paragrafen. Bestämmelsen ger vattenmyndigheten möjlighet att begära att kommuner och allmänna vattenproducenter ska ge in underlag till vattenmyndigheten. Det gäller sådant underlag som de innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter avseende genomförandet av övervakningsprogrammet.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

1 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att varje vattenmyndighet årligen och vid behov ska informera allmänna dricksvattenproducenter om resultat från övervakning av skyddade områden för dricksvatten. Sådana behov kan uppstå med kort varsel. Sådan information kan på olika sätt nyttiggöras inom dricksvattenproduktionen. Den kan ge underlag för producenterna i deras planeringsarbete, faroanalys enligt de s.k. HACCP-principerna, råvattenprovtagning och beredning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

15.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

40 §

Ändringen innebär att punkten 5 inskränks till att endast gälla enskilda yt- och grundvattentäkter. Möjligheten för kommuner att meddela föreskrifter om allmänna ytvattentäkter tas således bort.

Det innebär att allmänna ytvattentäkter skyddas med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningen bedömer att bemyndigandet bör upphävas när vattenskyddsområde har beslutats för alla större allmänna ytvattentäkter. Utredningen väljer därför att avstå från att föreslå tidpunkt för ikraftträdande.

15.9 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

34 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande till Livsmedelsverket att föreskriva en skyldighet för producenter och distributörer av dricksvatten att årligen till Livsmedelsverket lämna de uppgifter som behövs för rapportering om kvaliteten på dricksvattnet enligt dricksvattendirektivet. Det gäller endast sådana uppgifter som de innehar. Bemyndigandet begränsas till den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten från sådana anläggningar som i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dygn eller försörjer minst 5 000 personer och som omfattas av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Det omfattar således endast allmänna va-anläggningar, dvs. va-anläggningar över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt den lagen. Avsikten är att underlätta att Sverige kan fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.

15.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

3 §

Ändringen avser det nationella samordningsarbetet för dricksvattenfrågor. Första stycket innebär att Livsmedelsverket ska leda ett nationellt samordningsarbete av dricksvattenfrågor. Arbetet omfattar hela dricksvattenkedjan från täkt till tappkran med en mer generell skrivning, vilket kan ses som en ambitionshöjning. En begränsning sker inte till de områden som f.n. särskilt utpekats i samordningsuppdraget, klimatanpassning samt kris- och beredskapsplanering. Utformningen av samordningsansvaret breddar uppdraget och ökar förutsättningarna för samordnade insatser. Dubbelreglering bör undvikas, det framgår redan i dag av krisberedskapsförordningen att Livsmedelsverket har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ingår i berörda samverkansområden.²

Andra stycket innebär att Livsmedelsverket ska ansvara för utveckling och förvaltning av ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor.

Den del av bestämmelsen som avsåg nationell samordning för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen flyttas till en ny paragraf, 3 a §.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.5.

3 a §

Paragrafen är ny. Den del av 3 § som avsåg nationell samordning för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen har flyttats hit. Avsikten är att tydligare särskilja ansvaret för detta och för dricksvattenfrågor.

² 7 och 10 §§ samt bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

16 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att ett särskilt beslutsorgan, Dricksvattenrådet, ska finnas vid Livsmedelsverket. Rådet ska besluta om en nationell strategi med handlingsplan för den allmänna dricksvattenförsörjningen. Rådet består av myndighetschefen, som är ordförande, och högst åtta andra ledamöter.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3 och 11.8.4.

16 b §

Paragrafen är ny. I den regleras att Dricksvattenrådet har ett självständigt ansvar för sina beslut. När det däremot gäller att verksamheten bedrivs författningensligt och effektivt ansvarar rådet inför Livsmedelsverkets ledning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.

16 c §

Paragrafen är ny. I den regleras att Livsmedelsverkets ledning ansvarar inför regeringen för att Dricksvattenrådet tilldelas resurser för sin verksamhet samt att verksamheten bedrivs författningensligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.

20 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att ledamöterna i Dricksvattenrådet ska utses av regeringen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.

15.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

10 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

20 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

5 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

9 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

4 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

5 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

11 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att länsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

Särskilda yttranden

av experterna Jörgen Johansson och Tove Göthner

Vi delar inte utredarens uppfattning att definitionen av vattenförsörjning i 2 § lagen om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) bör ändras på det sätt som föreslås i betänkandet. Definitionen skulle komma att lyda: *säkerställt tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning*. Tillägget av ordet *säkerställt* medför ett förändrat rättsläge och skapar större osäkerhet om vad som gäller än nuvarande lydelse.

Utredningen avser, enligt författningskommentaren, att med förändringen endast tydliggöra kraven. Enligt författningskommentaren ska leverans av vatten för normal hushållsanvändning alltid kunna ske även om normala kvantitetskrav inte kan tillgodoses. Vid längre leveransbrott ska alternativ distribution kunna upprätthållas. Endast kortvariga, oundvikliga stopp kan accepteras.

Vi menar att tillägget i lagstiftningens definition innebär en förändring av de rättsliga kraven som ger dålig samstämmighet med skrivningen i vattentjänstlagen om ”skäliga anspråk på säkerhet”.

Definitionen av vattenförsörjning är avgörande för vilka krav som kan ställas på VA-huvudmannen. Genom rättspraxis har tydliggjorts att VA-huvudmannen inte garanterar att ett visst vattentryck eller viss vattenmängd per tidsenhet alltid kan levereras.

Rådande rättsläge är tydligt. Huvudmannen för den allmänna VA-anläggningen ska ordna de anordningar som behövs för att anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Några absoluta säkerhetskrav ställs inte upp.

Genom det föreslagna tillägget i definitionen införs ett säkerhetskrav som innebär att helt nya krav kan göras gällande mot VA-huvudmannen trots utredarens intentioner.

Vi avstyrker utredningens förslag på denna punkt.

Vi instämmer med utredningen om VAKA:s viktiga roll. Vi anser dock att VAKA inte bara har betydelse för enskilda mindre kommuner, utan ska ses som en nationell förstärkningsresurs som är vital både ur ett nationellt krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv. Tillgången till nationell statlig expertis är i detta sammanhang väsentlig. Vi anser att Livsmedelsverket som nationell expertmyndighet för dricksvattenfrågorna fortsatt ska vara huvudman för VAKA, och att en långsiktig finansiering för verksamheten behöver ses över ytterligare.

av experten Göran Risberg

Jag tycker att utredningens förslag över lag är bra. Vad gäller övervakning och undersökning av råvattenkvalitet delar jag dock inte i alla delar utredningens resonemang och slutsatser.

Jag anser att råvattenprovtagning ska vara obligatorisk och att det bör regleras vilka parametrar som ska provtas, hur ofta provtagning ska ske och med vilken kvalitetssäkring analyserna ska göras. Vidare anser jag att utredningen framställer problemen med samordning större än vad de är. Redan idag baseras rapporteringen rörande grundvattnets kvalitativa status inom ramen för vattenförvaltningsarbetet till stor del på underlag från den råvattenprovtagning som redan idag sker inom ramen för dricksvattenproduktionen. Samtidigt instämmer jag i utredningens slutsats att förutsättningarna för vattenförvaltningens övervakningsåtaganden behöver stärkas och utvecklas och jag anser att en reglerad samordning av råvattenkvalitet och vattenförvaltning inte är så avgörande att detta inte låter sig göras. De svåra frågor som finns kring ansvar och finansiering borde inom ramen för utredningen ha utretts, inte lämnats därhän.

Behovet av råvattenprovtagning

För att kunna framställa ett säkert dricksvatten måste riskbedömning och lämplig provtagning/övervakning av råvattnet ske. Jag anser att riskbedömningen för grundvatten inom vattenförvaltningen och faroanalysen inom dricksvattenarbetet bör kunna integreras bättre för att rätt provtagning ska kunna ske för dricksvattenberedningen. Jag anser vidare att provtagning i vattenverk kan tillgodose syften i dricksvattendirektivet såväl som i ramdirektivet för vatten. Vattenproducenten har ansvaret för att tillse att vattenkvaliteten hos det råvatten som används är känd så att det efter beredning i vattenverket uppfyller alla de krav som ställs. Detta innebär att åtminstone en uppföljning på basnivå krävs. En miniminivå för (grund)vattentäkter är en ordinär vattenanalys av de kemiska och mikrobiologiska parametrar som t.ex. används vid undersökning av privat brunnsvatten. En sådan basundersökning ger upplysning om förekomst av en rad parametrar t.ex. nitrat och ammonium som ingår i såväl dricksvatten- som (grund)vatten-

direktiv. Andra parametrar, däribland klorid, kan visa om vattenuttaget i sig innebär att vattenkvaliteten försämras vilket bör utgöra en del av vattentäkstens egenkontroll. Denna undersökning bör utföras åtminstone årligen. Mer sällan, i enlighet med ett rullande schema, bör analyser av mer sällsynta naturligt förekommande ämnen, t.ex. metaller undersökas. I detta schema bör även förekomst av olika föroreningar inkluderas. I första hand bör ämnen med känd spridning till (grund)vatten undersökas, detta gäller bl.a. bekämpningsmedel, perfluorerade ämnen, klorerade lösningsämnen. Förekomst av denna typ av ämnen borde egentligen fångas upp i den risk- eller faroanalys som genomförs. Erfarenheten visar emellertid att det är svårt för en vattenproducent att ha tillräcklig kunskap och överblick för att inse vilken påverkan som kan ge negativ påverkan på vattenkvaliteten. Föroreningar som hittas inom dricksvattenberedningens provtagning ska ingå i vattendirektivets övervakningsprogram längre upp i tillrinningsområdet till vattentäkten vilket möjliggör att åtgärder för att förbättra råvattenkvaliteten kan sättas in. Vattenkvaliteten kan ha naturliga brister, vara påverkat av förorening från mänsklig historisk eller nutida verksamhet, påverkat av klimatförändringar eller så kan vattenuttaget vid vattentäkten påverka vattentillgång och vattenkvalitet. Exempel på förorening där vattenproducenternas faroanalys och provtagning, liksom vattenförvaltningens riskanalys och övervakning, brustit, är PFAS i grundvattentäkter. Det finns således anledning att med tillräcklig provtagning och analys följa upp råvattnets kvalitet, inklusive variationer, för att identifiera om specifika skyddsåtgärder behöver vidtas eller extra beredning i vattenverket behöver införas för att skydda konsumenterna. Detta behov har till viss del synliggjorts i utredningen. För att tillförsäkra alla vattenkonsumenter säkert dricksvatten behövs att de erfarenheter som vinnas i arbetet med faroanalys och råvattenprovtagning men även dricksvattenberedning kan utnyttjas även vid andra vattenverk. De större problem med parasiter och perfluorerade ämnen som upptäckts vid några svenska vattenverk de senaste åren har medfört att även andra vattenverk sett över råvattenkvalitet och processer. En viktig del i att effektivisera denna återkoppling är att säkra att råvattenanalyser finns samlade och att dessa data sammanställs så att erfarenheter från ett vattenverk kan utnyttjas även vid andra vattenverk.

Integrerad vattenpolitik

I utredningens direktiv anges att utredningen, vid behov, ska lämna förslag på hur kontrollen av råvatten på effektivast möjliga sätt bör organiseras och samordnas med beaktande bl.a. av de krav som ställs i EU:s olika regelverk. Då det gäller råvattenfrågan konstateras emellertid i utredningen att förslagen i denna del i första hand tar sin utgångspunkt i att säkra en trygg dricksvattenförsörjning och att några andra utgångspunkter inte är aktuella.

Jag anser att det är en brist att inte se dricksvattenförsörjningen som en del i vattenpolitiken som helhet, som en del i vattnets kretslopp. Ett bra råvatten ger förutsättning för ett bra dricksvatten. Råvattnet bör väljas så att vattenberedningen kan göras så enkel och säker som möjligt. Att det är bättre att motverka en förorening än att införa en beredningsmetod med syfte att eliminera eventuella förändringar torde vara självklart. En reglerad råvattenkontroll är viktigt ur såväl ett livsmedelsproduktionsperspektiv som ett vattenförvaltningsperspektiv.

Jag ser det som mycket olyckligt att det integrerade arbetssättet som bl.a. kommer till uttryck i ramdirektivet för vatten inte får fäste i Sverige. På EU-nivå började man lagstifta om våra vatten på 1970-talet¹ – bl.a. kom ytvattendirektivet 1975 (75/440/EEG) och dricksvattendirektivet 1980 (80/778/EEG). Kring 1995 inträdde ett skifte i sättet att se på vattenfrågorna. Det konstaterades att även om vissa framsteg skett vad gällde Europas vatten var vattenpolitiken fragmenterad både vad gällde syften och verktyg. Behovet av en ramlagstiftning stod klart och därmed även behovet av att genom ett integrerat arbetssätt säkerställa skyddet av den akvatiska miljön, av särskilt skyddsvärda habitat, av dricksvattenresurser och av badvatten. Även om dricksvattendirektivet antogs före ramdirektivet råder det ingen tvekan om att det är gemenskapens intention att även dricksvattenfrågor ska hanteras integrerat med övrig vattenpolitik. Ramdirektivet aviseras även uttryckligen i dricksvattendirektivet (se nionde stycket i ingressen).

Här i Sverige fanns tidigare krav för råvattenkontroll vid vattentäkter i dricksvattenkungörelsen SLVFS 1989:30. I samma föreskrifter stadgades även att det vid val av råvattentäkt ska göras

¹ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm

behövliga undersökningar för att visa att råvattnet uppfyller dessa krav. Genom dricksvattenkungörelsen genomfördes delar av yt-vattendirektivet från 1975 och dricksvattendirektivet från 1980. I de allmänna råden i dricksvattenkungörelsen framhölls betydelsen av att råvattnet har en så god beskaffenhet som möjligt. En grundprincip angavs vara att det är bättre att motverka en förorening än att införa en beredningsmetod med syfte att eliminera eventuella förändringar. Detta synsätt stämmer väl överens med det integrerade synsätt som ramdirektivet ger uttryck för. Det är olyckligt att detta synsätt nu saknas vad gäller de nationella reglerna på dricksvattenområdet och i den föreliggande utredningen. Att det när det gäller dricksvatten låsa fast sig vid de metoder och det synsätt som finns inom livsmedelskontrollen, och därmed inte se vattenpolitiken i sin helhet leder till att de samordningsvinster som utredningen nämner omöjligt kan uppnås, vilket också konstateras i utredningen.

av experten Åsa Wolgast Broberg

Dricksvattenutredningen har i direktiven bland annat fått i uppdrag att kartlägga processen för och tillämpningen av regelverket för inrättande av vattenskyddsområden. Processen har en lång rad aktörer och innefattar många olika aspekter som utredningen, i de flesta fall på ett förtjänstfullt sätt, har beskrivit. Såsom expert i utredningen finner jag dock anledning att meddela avvikande mening i fråga om instansordningen samt om innehållet i konsekvensbeskrivningen.

I fråga om instansordningen, där utredningen föreslår fortsatt regeringsöverprövning, delar jag inte utredningens beskrivning och bedömning. Utredningen gör inledningsvis ett ställningstagande att vattenskyddsbeslut ska betraktas som beslut i enskilda fall, ej som normföreskrifter. Det står klart att såväl avgränsning av vattenskyddsområden som fastställande av skyddsföreskrifter har en mer precis karaktär än vad normerande beslut normalt har, och för den enskilde kan betydande inskränkningar meddelas. Det är då fullt rimligt att den enskilda vars verksamhet påverkas skall ha en reell möjlighet att få beslutet prövat i sak. Då regeringen inte har möjlighet eller resurser att göra en självständig bedömning, måste en sådan prövning ske hos domstol. Genom ett domstolsförfarande kan rättspraxis utvecklas, sakkunnig bevisning föras och domstolen kan använda sakkunniga och tekniska råd för sin kunskapsinhämtning. Lagstiftningen ger mycket öppna ramar och den närmare tillämpningen är helt beroende av tolkningar och avvägningar som bygger på allmänna hänsynsregler och övergripande rättsprinciper som t.ex. proportionalitetsprincipen. Det är därför av största betydelse att tydlig och transparent praxisbildning sker. Nuvarande överprövningsordning är direkt olämplig i detta avseende vilket bl.a. bevisas av den osäkerhet, de starka konflikter och den orimligt långa tidsåtgång som präglar vattenskyddsärendena fortfarande 18 år efter regelverkets ikraftträdande. Den begränsade prövning som en rättsprövning i Högsta Förvaltningsdomstolen innebär framstår varken som ett lämpligt eller tillräckligt alternativ. Det framstår som direkt orimligt att Högsta Förvaltningsdomstolens resurser ska tas i anspråk för att utveckla rättstillämpningen inom ett sakområde som präglas av stora individuella och geografiska variationer och som typiskt sett lämpar sig för prövning i miljödom-

stol. Sammantaget innebär detta att det genom ändrad instansordning finns bättre förutsättningar för en rättssäker hantering.

Markägarkollektivets samlade erfarenhet av den överprövning som hittills skett i vattenskyddsärenden är att någon självständig prövning av sakfrågan inte sker, utan prövningen har i stort sett handlat om huruvida den beslutande instansen överskridit något rättsligt utrymme eller inte följt de vida ramar som meddelade råd och riktlinjer från centrala myndigheter inrymmer. I avsaknad av kompetens hos regeringen har de synpunkter som inhämtats från centrala myndigheter fått stort utrymme i hittillsvarande överprövningar, och den bevisning som lyfts fram har varken fått en fullständig saklig prövning eller hanterats rättssäkert för de klagande. I föreliggande SOU saknas en självständig analys över hittillsvarande regeringsöverprövningar av vattenskyddsbeslut och utredningsförslaget att förorda fortsatt överprövning hos regeringen vilar inte på stadig grund.

Utredningen menar också att det finns ett politiskt inslag i vattenskyddsprocessen som medför att regeringen är lämplig prövningsinstans. Samtidigt väljer utredningen att föreslå en kraftig förskjutning i planerings- och beslutsprocesserna från de politiskt styrda kommunerna till länsstyrelserna. I analogi med detta ställningstagande behöver även, enligt min uppfattning, överprövningen flyttas till domstolen. Att hänvisa sakprövningen till Högsta förvaltningsdomstolen, såsom beskrivs i texten, är en uppenbart olämplig princip.

Den hänvisning av frågan om ändrad instansordning till kontrollstation 2020 som görs i förslagsavsnittet i kapitel 7 fångas inte upp i kapitel 12 och det finns starka skäl att tro att någon ny utvärdering av instansordningen inte kommer till stånd inom rimlig tid. Hänvisningen är inte tillräcklig, utan min uppfattning är att ett förslag om en omgående ändring av instansordningen till domstol hade varit mer ändamålsenligt.

I samband med inrättande av vattenskyddsområde ska, enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, en intresseavvägning göras mellan allmänna och enskilda intressen. Proportionalitetsbestämmelsen utgår från Europakonventionen och är grundlagsstadgad, men fungerar inte i dagens tillämpning av inrättande av vattenskyddsområden. Dricksvattenutredningen har därvid behandlat frågan om innehållet i den konsekvensutredning som utredningen föreslår ska upprättas i

samband med ansökan om vattenskyddsområde. Utredningen föreslår att påverkan på verksamheter ska beskrivas, men att ekonomiska termer ska utelämnas för att inte föregå en eventuell domstolsprövning av ersättningsanspråk. Utredningsförslaget är, enligt min mening, dessvärre urvattnat och det är tveksamt om konsekvensutredningen, såsom den föreslås, kommer att fylla den funktion som saknas.

En balanserad konsekvensutredning är en av nycklarna till en bättre process kring inrättande av vattenskyddsområden. Först när alla förstår konsekvenserna av förslaget och dess alternativ går det att på allvar väga olika alternativ och åtgärder mot varandra. I takt med att Länsstyrelserna får större inflytande över inrättandeprocessen ökar dessutom behovet av lokalt konkret underlag. Konsekvenserna är naturligtvis dessutom oberoende av vem som ska betala dem och de påverkas inte, i sig, av ett domstolsavgörande om ersättningsanspråk. Konsekvenserna behöver därför definitivt beskrivas i ekonomiskt reella termer, dock inte nödvändigtvis på fastighetsnivå, så att en adekvat samhällsekonomisk avvägning kan göras. Med nuvarande förslag riskerar konsekvensbeskrivningen att reduceras till allmänna ordalag som lämnar stort och olyckligt tolkningsutrymme för alla inblandade i processen, och dokumentet får därigenom ringa värde i skälighetsavvägningen.

Kommittédirektiv 2013:75

En trygg dricksvattenförsörjning

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 råvattentäkter 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 vattentäkternas 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, vattentäkter, 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 miljökvalitetsmålet *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 nederbördsmängder, 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 viktig. Skyddet av vattentäkter 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 dricksvattenproduktion. 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 förmåga 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 vattenmyndigheternas 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 bedöm-

ningen 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 rådighetsinskränkningar till följd av bildande av vattenskyddsområde som innebär begränsningar i förutsättningarna för markanvändning och bedrivandet av verksamheter kan berättiga till ersättning. Ersättningsfrågor vid rådighetsinskränkningar 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 krisberedskap 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 vattentäcker, stora vattenläckor, förorenade ledningsnät, vattenbrist, översvämningar, ras och skred, höga flöden, strömbrott 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 återanskaffningsvärdet 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 folkhälsosynpunkt. 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 14–15 a §§ 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)

Kommittédirektiv 2014:73

Tilläggsdirektiv till Dricksvattenutredningen (L 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

Utvidgning av uppdraget och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 kommittédirektiv om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75).

Enligt direktivet skulle ett delbetänkande redovisas senast den 1 juli 2014, bland annat i den del av uppdraget som rör vattentäkternas skydd. Utredaren får nu ett utvidgat uppdrag i den delen. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska slutredovisas senast den 29 april 2016.

Det ursprungliga uppdraget

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 förkommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Utgångspunkten ska bl.a. vara hur risker med t.ex. kemiska ämnen och skydd för dricksvattenförsörjning och råvattentäkter på ett riskbaserat och systematiskt sätt ska kunna hanteras. 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.

En väsentlig del i uppdraget rör skyddet av vattentäkter. I den delen ska utredaren

- 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.

Promemoria M2013/1675/R

I promemoria (M2013/1675/R) med förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning föreslås bl.a. att det generella tillståndskravet för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden ska upphöra att gälla den 31 december 2018. Förslaget innebär att fram till dess skulle kommunerna ha möjlighet att se över befintliga vattenskyddsföreskrifter och komplettera dessa med bestämmelser om användning av växtskyddsmedel.

Därutöver föreslogs i syfte att stärka skyddet av dricksvattnet också en ändring i 7 kap. 21 § miljöbalken som skulle innebära en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden för att skydda allmänna vattentäkter som används.

Promemorian har remitterats. Ett stort antal remissinstanser är kritiska till förslaget att fasa ut det generella tillståndskravet för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden. När det gäller förslaget att införa en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden är de flesta remissinstanser positiva men många pekar på ett behov av ytterligare utredning. De synpunkter som förs fram har till stor del bäring på båda förslagen. Remissinstanserna menar att kommunerna saknar resurser och kompetens att inrätta nya vattenskyddsområden och se över befintliga vatten-

skyddsföreskrifter och anta nya till den 31 december 2018. Ett antal remissinstanser påpekar vidare att om den generella tillståndsplikten i Naturvårdsverkets föreskrifter tas bort och inte ersätts av tillståndskrav i lokala vattenskyddsföreskrifter kommer ett stort antal vattenskyddsområden att vara otillräckligt skyddade mot föroreningar av kemiska växtskyddsmedel.

Remissinstanserna påpekar även att det saknas sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte ser över gällande vattenskyddsföreskrifter och inrättar vattenskyddsområden och att detta innebär att det saknas incitament för kommunerna att leva upp till kraven. Remissinstanserna påpekar vidare att det är oklart vilken myndighet som ska utöva tillsyn över att myndigheter inrättar vattenskyddsområden och ger dessa ett adekvat skydd.

Flera remissinstanser framhåller att finanseringsfrågan måste utredas ytterligare, bl.a. lyfter de fram att möjligheterna att täcka kostnader för inrättande av vattenskyddsområden via va-avgifter som frågor där det finns utredningsbehov. Samma resonemang förs fram beträffande kostnader för att se över befintliga vattenskyddsområden. I promemorian föreslogs en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden. Remissinstanserna har således inte tagit ställning till vilka konsekvenser som kan uppstå om länsstyrelsen inrättar eller ser över ett vattenskyddsområde. De synpunkter som remissinstanserna framfört kan dock vara relevanta även i de fall länsstyrelsen inrättar eller ser över ett vattenskyddsområde. Vidare pekar remissinstanserna på att det kan finnas en särskild problematik att i glesbygden möta de kostnader som inrättandet av vattenskyddsområden kan medföra.

Utvidgning av utredningsuppdraget

Mot bakgrund av utredarens nuvarande uppdrag, och Regeringskansliets promemoria (M2013/1675/R) med förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning, ger regeringen genom detta tilläggsdirektiv utredaren i uppdrag att analysera ett antal ytterligare frågeställningar i den del som rör skyddet av de allmänna vattentäkterna.

Vattentäkter som i dag inte ingår i vattenskyddsområde

Det finns i dag inget bindande krav att se till att en vattentäkt har ett adekvat skydd. Utredaren ska därför analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se till att en vattentäkt som används eller som kan antas komma att utnyttjas som allmän vattentäkt men som i dag inte skyddas genom bestämmelserna om vattenskyddsområde har ett adekvat skydd. I detta ingår att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen. Utredaren ska även analysera om det finns tillräckliga förutsättningar för att inrätta vattenskyddsområden.

Utredaren ska vidare analysera om någon myndighet, och i så fall vilken som bör utöva tillsyn av att en sådan skyldighet följs. Utredaren ska också analysera om det finns behov av att kunna vidta sanktioner mot den som inte fullgör en sådan skyldighet.

Befintliga vattenskyddsområden

Skyddet av vissa vattentäkter inleddes redan på 1960-talet. Det kan därför finnas behov att göra en översyn även av befintliga vattenskyddsområden. Utredaren ska därför analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se över om befintliga vattenskyddsområden har ett adekvat skydd. I detta bör ingå att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen, samt att analysera om någon myndighet, och i så fall vilken som bör utöva tillsyn över att skyldigheten följs. Utredaren ska även analysera om det finns behov av att kunna vidta sanktioner mot den som underlåter att fullgöra en sådan skyldighet.

Tillståndsplikten för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden

Utredaren bör också analysera förutsättningarna för att fasa ut en generell tillståndsplikt för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden som i dag finns i Naturvårdsverkets föreskrifter. I detta ingår bl.a. att utreda om det finns förutsättningar för statliga

myndigheter och kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att den generella tillståndsplikten ska kunna fasas ut. Utredningen behöver även närmare analysera konsekvenserna av ett upphävande av den generella tillståndsplikten och finansiering.

Generella utgångspunkter

Utgångspunkten för utredarens förslag till förändringar ska vara riksdagens miljö kvalitetsmål samt att EU-rättsliga åtaganden rörande vattenkvalitet och då särskilt kraven i 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) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel uppfylls. Vidare ska glesbygdens särskilda förutsättningar beträffande skyddet av allmänna vattentäkter beaktas.

I uppdraget ingår inte att se över fastighetsägarens 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.

I de fall där utredaren ser behov av åtgärder ska förslag lämnas. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar och nya författningar som övervägandena ger anledning till.

Förlängd tid för uppdraget

Delbetänkandet om material i kontakt med dricksvatten ska, som tidigare angetts, redovisas senast den 1 juli 2014. Utredningstiden för den del i uppdraget som rör vattentäkternas skydd och övriga delar som skulle ha redovisats senast den 30 juni 2015 förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 29 april 2016.

(Landsbyggsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:54

Tilläggsdirektiv till Dricksvattenutredningen (N L 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2015.

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 kommittédirektiv om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75).

För utredningens fortsatta arbete är det angeläget att den kunskapssammanställning den tagit fram blir föremål för diskussion och prövning. Dessutom behöver myndigheter, kommuner och andra aktörer få ta del av kunskaps- och analysunderlaget för sitt planeringsarbete.

Utredaren ska därför i ett delbetänkande redovisa den del av utredningens arbete som avser en uppdaterad analys av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige och vilka risker dessa medför.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet med analysunderlaget dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som en rad berörda myndigheter och organisationer har inom klimat- och dricksvattenområdet och då särskilt samråda med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Sveriges geologiska undersökning.

Uppdraget som avser analysen av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige och vilka risker dessa medför ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 juni 2015. Det övriga uppdraget ska fortfarande redovisas enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2014:73), dvs. senast den 29 april 2016.

(Näringsdepartementet)

Referensgrupper

Referensgrupp för skydd av vattentäkter

Elisabet Andersson, Skogsstyrelsen

Joanna Cornelius, Naturskyddsföreningen

Tommy Danielsson, SKL (Kristianstads kommun)

Anna Eklund, SMHI

Anders Emmerman, Statens jordbruksverk

Kerstin Eriksson, Länsstyrelsen i Västernorrland

Mattias Gustafsson, Sveriges geologiska undersökning

Cecilia Hammarberg, SKL (ersättare, Kristianstads kommun)

Susanna Hogdin, Havs- och vattenmyndigheten

Malin Naess, Vattenmyndigheten Bottenviken

Rebecca Nordenstam, Naturskyddsföreningen (ersättare)

Anna-Karin Rasmussen, Länsstyrelsen i Skåne (ersättare)

Uno Schön, Svenskt Vatten (MittSverige Vatten)

Björn Sundqvist, Trafikverket

Åsa Wolgast Broberg, Lantbrukarnas Riksförbund

Referensgrupp för material i kontakt med dricksvatten

Cecilia Dahlberg, Livsmedelsverket

Patrik Ernby, Kemikalieinspektionen

Ann Elfström Broo, Svenskt Vatten (Miljökemigruppen)

Anna Forsberg, Swedac

Björn Fredljung, Boverket

Jan Hammar, Kemikalieinspektionen
Bertil Jönsson, Boverket
Cajsa Wahlberg, Svenskt Vatten (Stockholm Vatten)

Referensgrupp för klimat och dricksvatten

Pär Aleljung, Livsmedelsverket
Cecilia Alfredsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Mats Bergmark, Svenskt Vatten (Räddningstjänsten, Sundsvall)
Sten Bergström, SMHI
Anna Eklund, SMHI
Per Ericsson, Svenskt Vatten (Norrvatten)
Hillevi Eriksson, Skogsstyrelsen
Anna Gäderlund, Boverket
Tove Göthner, SKL
Gunnel Göransson, Statens geotekniska institut
Victoria Hågländ Sandborgh, Svenskt Vatten (Karlstad kommun)
Thomas Klein, Havs- och vattenmyndigheten
Lena Lindström, SMHI
Christina Nordensten, Livsmedelsverket
Cecilia Näslund, Länsstyrelsen i Blekinge län
Robert Paulsson, Statens jordbruksverk
Roger Roffey, Totalförsvarets forskningsinstitut
Caroline Schönning, Folkhälsomyndigheten
Magdalena Thorsbrink, Sveriges geologiska undersökning
Peter Wallenberg, Lantbrukarnas Riksförbund
Emil Vikberg, Sveriges geologiska undersökning

Samrådsaktiviteter

Utredningen har samrått och haft andra kontakter under utredningstiden med följande aktörer som berörs av dricksvattenfrågor. Under rubriken myndigheter redovisas även samråd och kontakter med företrädare för anknyttande offentliga utredningar.

Myndigheter

Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12)
Boverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsomyndigheten
Generalläkaren
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Klimatanpassningsutredningen (M 2015:04)
Kommuner och kommunala förvaltningar
Livsmedelsverket
Länsstyrelser och vattenmyndigheter
Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02)
Miljömålsberedningen (M 2010:04)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för yrkesutbildning
Naturvårdsverket
Planprocessutredningen (S 2014:07)
Regelrådet

Riksintresseutredningen (M 2014:01)
Riksrevisionen
Statens jordbruksverk
Statens jordbruksverks växtskyddsråd
Statens va-nämnd
Statskontoret
Stockholms läns landsting
Strandskyddsdelegationen
Strålsäkerhetsmyndigheten
Swedac
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Utredningen om en ändamålsenlig kommunal redovisning
(Fi 2014:13)
Utredningen om ersättning vid vissa fall av rådighetsinskränkningar
(M 2012:02)
Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten
(M 2015:B)
Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14)
Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)

Bransch- och intresseorganisationer

DANVA, Danmark
Lantbrukarnas Riksförbund
Naturskyddsföreningen
Sveriges Kommuner och Landsting
Svenskt Vatten
Vattenreningsindustrin, Varim
VVS-Fabrikanterna

Övriga

Dricksvattenproducenter och distributörer

Forskare vid Chalmers, LiU, LU, SLU

Företag inom mässings- och platsrörstillverkning

Geus, HOFOR och Naturstyrelsen, Danmark

Kiwa Sverige AB

NCC

Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, SP

Sweco AB

Swerea KIMAB

Tyréns

WSP

Tabell Ansvariga myndigheter, uppgifter och regelverk

MYNDIGHET	HUVUDUPPGIFT	HUVUDSAKLIG LAGSTIFTNING
Centrala myndigheter med utpekad ansvar för dricksvatten		
Boverket	Byggprodukter och byggnadsverks tekniska egenskaper – marknadskontroll och tillsyn	EU:s byggproduktförfordning, plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen
	Hushållning med mark- och vattenområden – samordning	Miljöbalken och hushållningsförordningen
	Fysisk planering – tillsynsvägledning	Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen
Havs- och vattenmyndigheten	Vattenförvaltning (ytvatten) – föreskrifter och samordning	Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen
	Skydd av yt- och grundvatten (främst vattenskyddsområden) – vägledning	Miljöbalken och förordningen om områdesskydd
	Riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning	Miljöbalken och hushållningsförordningen
Livsmedelsverket	Produktion och distribution av dricksvatten – föreskrifter	Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen
	Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar – samordning	Livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och instruktionen
	Nationell samordning av dricksvattenfrågor	Instruktionen
	Krisberedskap – sektorsansvar	Krisberedskapsförordningen och instruktionen
SGU	Tillhandahålla geologisk information	Instruktionen
	Tar emot uppgifter om grundvattentäktsundersökning och brunnborring	Lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborring
	Vattenförvaltning (grundvatten) – föreskrifter	Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen
Folkhälsomyndigheten	Hälsoskydd och smittskydd – tillsynsvägledning, samordning m. m.	Miljöbalken och smittskyddslagen

MYNDIGHET	HUVUDUPPGIFT	HUVUDSAKLIG LAGSTIFTNING
Centrala myndigheter med ansvar som kan inkludera dricksvatten		
MSB	Krisberedskap – stödja, samordna, föreskrifter	Krisberedskapsförordningen
	Skydd mot olyckor – central tillsyn	Lagen och förordningen om skydd mot olyckor
	Översvämningsplaner – föreskrifter	Förordningen om översvämningsrisker
SMHI	Information om klimatförändringar	Instruktionen
Strålsäkerhetsmyndigheten	Radioaktiva ämnen – riskbedömning m.m.	Instruktionen
Övriga myndigheter: Kemikalienspektionen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket		
Regional nivå		
Länsstyrelsen, inklusive vattenmyndigheten	Fysisk planering – samordning av statliga intressen och tillsyn	Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen
	Hushållning och riksintresse – uppsikt inom länet	Miljöbalken och hushållningsförordningen
	Vattenförvaltning – planering och genomförande	Miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen samt SGU:s och Hav:s föreskrifter
	Vattenskyddsområden – beslut och tillsyn	Miljöbalken och förordningen om områdesskydd
	Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar – samordning i länet	Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen
	Krisberedskap – geografiskt områdesansvar m.m.	Krisberedskapsförordningen, MSB:s föreskrifter
	Skydd mot olyckor – regional tillsyn m.m.	Lagen och förordningen om skydd mot olyckor
	Översvämningsplaner – riskhanteringsplaner	Förordningen om översvämningsrisker och MSB:s föreskrifter
	Skyddsobjekt – beslut	Skyddslagen och skyddsförordningen
	Klimatförändringar – samordna anpassningsarbetet	Instruktionen
	Tillsyn av vattenverksamhet	Miljöbalken och miljötillsynsförordningen
	Tillsyn av kommunens skyldighet att ordna vattenförsörjning	Vattentjänstlagen

Lokal nivå	
Kommunen	
Ordna vattentjänster	Vattentjänstlagen
Producera och distribuera dricksvatten	Dricksvattenföreskrifterna, Läs- och bom-föreskrifterna
Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar	Livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och Livsmedelsverkets föreskrifter om offentlig kontroll
Besluta om vattenskyddsområden och andra lokala skydds-föreskrifter	Miljöbalken, förordningen om områdesskydd samt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Operativ tillsyn över miljö- och hälsoskyddet i kommunen	Miljöbalken och miljötillsynsförordningen
Fysisk planering – översiktsplan, detaljplan m.m.	Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen
Krisberedskap – risk- och sårbarhetsanalyser m.m.	Lagen och förordningen om extraordinära händelser, MSB:s föreskrifter
Skydd mot olyckor – räddningstjänst m.m.	Lagen och förordningen om skydd mot olyckor

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
- Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
- Föräldraledighet för statsråd? [20]
- Beskattningsprogram. [23]
- En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
- Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Justitiedepartementet

- Integritet och straffskydd. [7]
- Olika vägar till föräldraskap. [11]
- EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
- En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet

- Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
- EU på hemmaplan. [10]
- Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
- Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]