

Ökad va-beredskap

Betänkande av Va-beredskapsutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:82

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1069-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1070-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 18 augusti 2022 (dir. 2022:127) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 31 januari 2024. Genom tilläggsdirektiv den 5 oktober 2023 (dir. 2023:140) förlängdes utredningstiden till den 30 november 2024.

Den 1 december 2022 förordnades hovrättsrådet Lars Olsson som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 4 juli 2023 ämnesråd Anna Ahlén, utredare John Angrén, kansliråd Elin Bengtsson, handläggare Pontus Cronholm, beredskapshandläggare Magdalena Frykstrand, upphandlingsansvarig Ulrika Johnsson, kansliråd Maria Kaiser, fil dr Måns Lindell, departementssekreterare Mattis Loberg, utredare Margareta Lundin Unger, beredskapshandläggare Monica Nilsson, rättssakkunnig Frida Nordholm, förbundsjurist Germund Persson, departementssekreterare Björn Thews och VD Ulf Thysell.

Som experter förordnades från och med den 7 november 2023 departementssekreterare Alexandra Venander, den 1 januari 2024 biträdande enhetschef Åsa Axheden, den 25 januari 2024 departementssekreterare Susanna Grege och den 25 april 2024 statsgeolog Josef Källgården.

Måns Lindell och Björn Thews entledigades från och med den 7 november 2023 och Elin Bengtsson från och med den 25 januari 2024.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 7 februari 2023 områdeschef Hanna Dufva, den 1 mars 2023 enhetschef Helén Leijon, den 15 augusti 2023 universitetsadjunkt Signe Lagerkvist och den

2 mars 2024 utredningssekreterare Gunnar Lantz. Huvudsekreterare har varit Helén Leijon.

Utredningen, som har antagit namnet *Va-beredskapsutredningen*, överlämnar härmed betänkandet *Ökad va-beredskap* (SOU 2024:82). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i december 2024

Lars Olsson

Helén Leijon
Hanna Dufva
Signe Lagerkvist
Gunnar Lantz

Innehåll

Förkortningar	17
Ordlista	19
Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	35
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster	43
2 Uppdraget och hur det utförts	47
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens avgränsning av utredningsarbetet	47
2.3 Utredningens arbetsformer.....	49
2.4 Begrepp.....	50
2.5 Betänkandets disposition.....	51
3 Rättsliga utgångspunkter	53
3.1 Inledning.....	53
3.1.1 Relationen mellan unionsrätt och nationell rätt.....	54
3.1.2 Den kommunala kompetensen.....	55
3.1.3 Begreppet vattentjänster	56
3.1.4 EU:s lagstiftning om vattentjänster	57
3.1.5 Miljö- och planlagstiftningen.....	59

3.1.6	Livsmedelslagstiftningen	61
3.1.7	Tillsyn	61
3.2	Allmänna vattentjänster	62
3.2.1	Kommunens ansvar och organisationsformer för genomförandet	63
3.2.2	Behovet av allmänna vattentjänster.....	64
3.3	Användande av allmänna va-anläggningar.....	64
3.3.1	Användare av allmänna vattentjänster	65
3.3.2	Andra användare av allmänna va-anläggningar.....	66
3.4	Avgifter och skatt.....	67
3.4.1	Självkostnadsprincipen i kommunallagen.....	67
3.4.2	Relationen mellan självkostnadsprincipen i kommunallagen och annan lagstiftning	68
3.4.3	Avgifter för allmänna vattentjänster	69
3.4.4	Avgifter för annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna.....	73
3.5	Möjligheter till kommunal samverkan	74
3.5.1	Samverkan i kommunalförbund.....	74
3.5.2	Samverkan i gemensam nämnd.....	75
3.5.3	Samverkan i bolagsform.....	76
3.5.4	Kommunal avtalssamverkan	77
3.6	Övergripande om hantering av kris, krig och ansvaret för vattentjänster	78
3.6.1	Geografiskt områdesansvar	79
3.6.2	Sektorsansvaret.....	80
4	Utmaningar och möjligheter för robusta vattentjänster ...	81
4.1	Dagens vattentjänster.....	82
4.1.1	Fördelningen av allmänna och enskilda vattentjänster.....	82
4.1.2	Kommunerna har olika förutsättningar.....	83
4.1.3	Va-ekonomiska utmaningar	84
4.1.4	Utmaningar för kommunerna att stärka beredskapen.....	85

4.1.5	Svårigheter med kompetensförsörjning.....	86
4.1.6	Svag statlig styrning för va-beredskap och va-ekonomi	87
4.2	Mål och indikatorer.....	88
4.2.1	Agenda 2030.....	88
4.2.2	Svenskt Vattens Hållbarhetsindex.....	90
4.2.3	Konsument- och medborgarperspektiv på allmänna vattentjänster.....	92
4.3	Nytt säkerhetsläge i omvärlden och nya hot för Sverige	95
4.3.1	Erfarenheterna från Ukraina.....	96
4.3.2	Medlemskap i Nato	99
4.3.3	Stärkt civilt försvar	99
4.4	Tillgång till vatten	100
4.4.1	Klimatförändringar påverkar.....	100
4.4.2	Miljögifter påverkar kvaliteten på vattnet.....	101
4.4.3	Identifierade utmaningar inom miljömålssystemet	103
4.4.4	Vattenanvändningen i Sverige.....	104
4.5	Anläggningar för vatten och avlopp har stort underhållsbehov	105
4.5.1	Investeringar skapar möjlighet till nya tekniska lösningar	106
4.5.2	Grunddata för kommunernas va-anläggningar....	107
4.6	En god va-beredskap.....	109
4.6.1	Framtida vattentjänster	110
5	Förstärkt beredskap	113
5.1	Vattentjänstlagen behöver beredskapsanpassas	115
5.2	Krav på reservkapacitet bör förtydligas	117
5.3	En prioriteringsskyldighet bör införas	118
5.3.1	Angelägna allmänna intressen.....	121
5.3.2	Innebörden av fredstida krissituationer och höjd beredskap.....	121
5.3.3	Driften av den allmänna va-anläggningen under fredstida krissituationer och höjd beredskap.....	122

5.3.4	Huvudmannen genomför prioriteringen.....	124
5.3.5	Behov av reservkapacitet hos användare	126
5.4	Krav bör ställas på beredskapsplanering	127
5.4.1	Målsättningen för Sveriges totalförsvaret är utgångspunkt.....	129
5.4.2	Beredskapsplanen ska beslutas av kommunfullmäktige.....	130
5.4.3	Planens aktualitet	130
5.4.4	Samordning av planeringskrav.....	131
5.4.5	Samråd och granskning.....	133
5.4.6	Beredskapsplanen är inte bindande	133
5.4.7	Utbildning och övning.....	134
5.4.8	Ersättningstjänster	135
5.4.9	Planeringens omfattning och inriktning.....	136
5.5	Prioriteringskravet måste kunna genomdrivas	137
5.5.1	Kommunala föreskrifter	137
5.5.2	Införandet av ett straffrättsligt ansvar	138
5.5.3	Förbud och förelägganden i det enskilda fallet ...	140
5.5.4	Överklagande	141
5.6	Följdforeskrifter om driften under fredstida krissituationer och höjd beredskap	142
5.7	Avvikande föreskrifter under höjd beredskap	143
6	Klimatanpassning för robusta vattentjänster	145
6.1	Styrning för ökad klimatanpassning.....	146
6.1.1	Nationell strategi för klimatanpassning.....	146
6.1.2	Etappmål för hållbar dagvattenhantering	147
6.1.3	Klimatanpassning, beredskap och civilt försvar ..	147
6.2	Klimatförändringarna får konsekvenser för vattentjänster	149
6.2.1	Mikrobiologiska risker i ett förändrat klimat.....	150
6.2.2	Torka och utmaningar med lågt grundvatten.....	151
6.2.3	Ökad nederbörd och utmaningar med tillskottsvatten	152
6.2.4	Klimatanpassning och va-avgifter	156

6.3	Allmänna va-anläggningar behöver fungera i ett förändrat klimat	157
6.3.1	Krav på utökad planering	158
6.3.2	Åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten	160
7	Försörjningsberedskap för allmänna vattentjänster	167
7.1	Pågående arbete med att stärka försörjningsberedskapen	168
7.1.1	Genomförda förändringar	168
7.1.2	Föreslagna förändringar	169
7.1.3	Pågående utredningsarbete	170
7.2	Kritiska varor och material för vattentjänster	171
7.2.1	Naturresursen vatten	172
7.2.2	Kemikalier och deras råvaror	173
7.2.3	Reservdelar och utrustning	176
7.2.4	Elförsörjning, reservkraft och drivmedel	178
7.2.5	Elektronisk kommunikation och digitalisering ...	179
7.2.6	Fordon	180
7.3	Analys av försörjningsberedskapen för vattentjänster och förslag på fortsatt arbete	181
7.3.1	Förmågor för försörjningsberedskap	182
7.3.2	Förmåga att upprätthålla utrikeshandel	182
7.3.3	Förmåga att beredskapslagra	183
7.3.4	Förmåga att upprätthålla eller styra om produktionen	186
7.3.5	Förmåga att skydda försörjningen	191
7.3.6	Förmåga att distribuera varor och tjänster	193
7.4	Regelverk för hushållning med varor	194
7.4.1	Regelverk för hushållning	195
7.4.2	Ny fullmaktstagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer	197
7.4.3	Ransoneringslagen anses inte ändamålsenlig	198
7.4.4	Regelverket bör ses över i ett bredare sammanhang	199

7.5	Samarbete om försörjningsberedskap med närliggande länder	201
7.5.1	Samarbete inom Nato för civilt försvar	201
7.5.2	Samarbete inom Nordiska ministerrådet	202
8	Stärkt arbete på nationell nivå	205
8.1	Utredningens iakttagelser och analys	206
8.1.1	Statens roll utövas genom många myndigheter ..	207
8.1.2	Styrningen behöver samordnas	209
8.1.3	Mer fokus på va-infrastruktur	209
8.1.4	Statens roller och styrmedel	210
8.2	Regeringen behöver styra målinriktat	212
8.2.1	Nytt etappmål om god va-infrastruktur	212
8.2.2	Nationell strategi för hushållning med vattenresurser	220
8.2.3	Fortifikationsverkets infrastruktur för vatten och avlopp behöver säkerställas	221
8.3	Arbetet behöver samordnas på nationell nivå	223
8.3.1	Samordning behövs inom Regeringskansliet	223
8.3.2	Vattenresursen behöver bevakas i beredskapssystemet	225
8.3.3	Myndigheternas arbete behöver samordnas	227
8.4	Det statliga stödet behöver utvecklas	229
8.4.1	Föreskrifter och vägledning om beredskapsåtgärder	230
8.4.2	Vägledning för vattentjänstplaner	233
8.4.3	Stärkt nationell laboratorieförmåga	234
8.4.4	Kvalitetskrav för hygienvatten	237
8.4.5	Åtgärder inom miljö- och livsmedelsområdet	239
8.4.6	Stöd och uppföljning av länsstyrelsen	240
8.4.7	Rapportering till vägledande myndigheter	244
8.4.8	Samordning av länsstyrelsens uppgifter	245

9	Stimulera kommunal samverkan	249
9.1	Kommunal samverkan behövs för att skapa robusta vattentjänster.....	250
9.1.1	Kommunerna har inte likvärdiga förutsättningar.....	250
9.1.2	Infrastrukturen för vatten och avlopp har blivit mer regionaliserad	251
9.1.3	Kommunerna kan öka sin kapacitet genom samverkan.....	251
9.1.4	Befintlig samverkan	252
9.1.5	Samverkan genom gemensam va-taxa	258
9.2	Små och mindre kommuner har större utmaningar	259
9.2.1	Antalet små kommuner ökar	259
9.2.2	Kompetensförsörjning är en stor utmaning	259
9.2.3	Behov av stöd i genomförandet av samverkan.....	261
9.2.4	Befolkningsminskning påverkar intäkter och möjligheten att driva va-anläggningen.....	261
9.3	Forskning och utredning om samverkan.....	261
9.4	Krav på kommunal samverkan i vattentjänstlagen	266
9.4.1	Krav på kommunal samverkan i annan sektorslagstiftning	267
9.4.2	Utformning av samverkanskravet	268
9.4.3	Påverkan på den kommunala självstyrelsen	269
9.5	Nationell insats för att främja kommunal samverkan	270
9.5.1	Fördelar och upplägg.....	272
9.5.2	Ekonomiska villkor	277
10	Behov av investeringar	281
10.1	Investeringar på flera områden krävs.....	282
10.1.1	Förnyelse har skjutits upp.....	282
10.1.2	Investeringsbehov för beredskap.....	283
10.1.3	Investeringsbehov för klimat, miljö och hälsa.....	283
10.1.4	Utbyggnad av allmänna va-anläggningar.....	284
10.2	Investeringsbehovets storlek.....	285
10.2.1	Investeringsunderskottet	289

10.3	Navigera ökande skuld under investeringsfas.....	295
10.4	Begränsande ramar för tillgångsförvaltning.....	301
10.4.1	Valet av avskrivningsmetod påverkar kapitalkostnaden	303
10.5	Åtgärder för att förebygga ny investeringsskuld.....	310
11	Främja god va-ekonomi	313
11.1	God va-ekonomi kan förebygga uppkomsten av en ny investeringsskuld	314
11.1.1	Dagens finansieringsmodell.....	314
11.1.2	Va-ekonomi i dag	315
11.2	Investeringsplan blir krav.....	318
11.3	Utvidgad särredovisning	320
11.4	Uppföljning och vägledning från nationell nivå	325
11.4.1	Funktion som vägleder i va-ekonomiska frågor ...	325
11.5	Ytterligare förslag kompletterar	326
12	Tillräckligt avgiftsuttag	327
12.1	Avgifter speglar inte förväntade kostnader.....	328
12.1.1	Avgiftsnivåer varierar betydligt mellan kommuner	328
12.1.2	Incitament att sätta avgifter lägre än behovsnivå	329
12.1.3	Redovisningslag ändrade möjligheter att värdesäkra.....	330
12.1.4	Lokala beslutsstrukturer och osäkerhet om tillämpning hämmar långsiktighet i va-planeringen	332
12.2	Ändrade fonderingsmöjligheter	332
12.2.1	Oklarhet om fondering till investeringar i dag....	333
12.2.2	Fonderingsförslaget	337
12.3	Utjämnning av resultat.....	339
12.3.1	Tidsgräns för ianspråktagande av medel som varit föremål för överuttag	339

12.3.2	Transparens och tydlighet i hur utjämning redovisas	340
13	Ett nationellt va-investeringsprogram	341
13.1	En kort bakgrund till dagens situation	342
13.2	Nationellt intresse och nya krav	342
13.3	Statlig finansiering i dag.....	344
13.4	Förslag om nationellt va-investeringsprogram	349
13.4.1	Skalbarhet och budgetering	355
13.5	Andra statliga initiativ att förhålla sig till.....	361
13.5.1	Beredskap	361
13.5.2	Klimat, miljö och hälsa.....	362
13.5.3	Bostadsfrämjande ställer krav på va-infrastruktur.....	365
13.6	God va-ekonomi och verktyg för avgiftssättning förebygger underinvestering i framtiden.....	365
14	Konsekvenser.....	367
14.1	Inledning.....	367
14.1.1	Konsekvensbeskrivningens olika delar.....	367
14.1.2	Samlad bedömning	368
14.2	Konsekvenser för kommuner.....	370
14.2.1	Beredskapsanpassningar	370
14.2.2	Statligt stöd och uppföljning	371
14.2.3	Ekonomi och investeringar	371
14.2.4	Samverkan	372
14.2.5	Varierande konsekvenser för olika kommuner....	373
14.2.6	Påverkan på den kommunala självstyrelsen	373
14.3	Konsekvenser för myndigheter.....	375
14.3.1	Boverket	376
14.3.2	FOI.....	376
14.3.3	Folkhälsomyndigheten.....	377
14.3.4	Fortifikationsverket	377
14.3.5	Försvarsmakten	377

14.3.6	Havs- och vattenmyndigheten	378
14.3.7	Livsmedelsverket.....	379
14.3.8	Länsstyrelser.....	380
14.3.9	Naturvårdsverket	382
14.3.10	Regeringskansliet	383
14.3.11	Myndigheter inom rättsväsendet	383
14.3.12	SGU	384
14.3.13	SVA.....	384
14.3.14	Övriga myndigheter.....	385
14.3.15	Summering av tillkommande kostnader för statliga myndigheter.....	385
14.4	Konsekvenser för andra aktörer	388
14.4.1	Användare av allmänna va-anläggningar	388
14.4.2	Övriga aktörer.....	389
14.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	391
14.5.1	Offentligfinansiella konsekvenser.....	392
14.6	Övriga konsekvenser.....	394
14.6.1	Sveriges säkerhet och totalförsvaret.....	394
14.6.2	Jämställdhet	394
14.6.3	Miljö och klimat	395
14.6.4	Sysselsättning och offentlig service	396
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	399
15.1	Ikraftträdandebestämmelser	399
15.2	Övergångsbestämmelser	400
16	Författningskommentar	401
16.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	401
16.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster.....	412

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:127	415
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:140	425
Bilaga 3	Sammanställning enkät	427
Bilaga 4	Samtal med aktörer	439
Bilaga 5	Kartläggning organisationsformer	449
Bilaga 6	Aktörer av betydelse för vattentjänster	475
Bilaga 7	Vattenhushållning i Europa	515
Bilaga 8	Kartor	521

Förkortningar

1970-års va-lag	Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar
Beredskapsförordningen	Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap
BFN	Bokföringsnämnden
BRB	Byggnads- och reparationsberedskapen
EU	Europeiska unionen
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FSO	Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
KL	Kommunallagen (2017:725)
LEH	Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LKBR	Lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning
LSO	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)

RKR	Rådet för kommunal redovisning
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrogeologiska institut
SVA	Statens veterinärmedicinska anstalt
Va	Vattenförsörjning och avlopp
VARA	VA-ReservdelsAkuten
VAKA	Nationella vattenkatastrofgruppen
Vattentjänst-förordningen	Förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster
Vattentjänstlagen	Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
ÅRL	Årsredovisningslagen (1995:1554)

Ordlista

Administrativ
beredskap

Uppdraget handlar om att se över de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster. Vi tolkar detta som att vi ska se över den administrativa beredskapen, vilket kan ses som ett samlingsbegrepp för ett lands administrativa förutsättningar att kunna hantera kriser och ställa om till och fungera under krig. Den administrativa beredskapen består av författningsberedskap och organisationsberedskap. Den förra utgörs av det regelverk som behövs för att planlägga samhällets omställning från fred till krig och för att säkerställa att samhället fungerar även i kris och krig. Den senare utgörs av myndigheternas uppgifter och organisation i kris och krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.

Aktör

I kommittédirektivet uttrycks att utredningen ska se över aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan. Vi uppfattar att uppdraget avser alla aktörer av betydelse för förmågan att leverera vattentjänster. Vi använder begreppet aktörer som samlingsbeteckning på kommuner, va-organisationer, driftbolag, statliga myndigheter, fastighetsägare och andra användare av de allmänna va-anläggningarna samt andra berörda.

Allmän platsmark	Begreppet används i vattentjänstlagen utan att definieras där (26 och 27 §§). I plan- och bygglagen avses med <i>allmän plats</i> en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (1 kap. 4 § PBL).
Allmän va-anläggning	Begreppet används i vattentjänstlagen och har där följande betydelse: en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt vattentjänstlagen (2 § vattentjänstlagen).
Ansvarsprincipen	Den civila beredskapen bygger på tre principer. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden också har ansvar för att verksamheten fungerar under en kris. I ansvaret ligger också att samordna sitt arbete med andra.
Avlopp	Begreppet används i vattentjänstlagen och har där följande betydelse: bortledning av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledning av spillvatten eller bortledning av vatten som har använts för kylning (2 § vattentjänstlagen).
Beredskap	Begreppet är en generell term som ofta används i betydelsen att man är förberedd på att hantera en kommande utveckling, såsom samhällskriser och krig.
Civil beredskap	Begreppet används som samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Den yttersta krisen, det vill säga ett väpnat an-

	grepp, är dimensionerande för den civila beredskapen.
Civilt försvar	Begreppet används för att beskriva den del av totalförsvaret som handlar om att stärka samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Det civila försvaret syftar till att skydda civilbefolkningen. Arbetet utförs av myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. Vid krigsfara och krig ska det civila försvaret också kunna stödja Försvarsmakten.
Dricksvatten	Begreppet definieras inom livsmedelslagstiftningen på följande sätt: allt vatten som är avsett att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor, inklusive källvatten, från och med den punkt där det tas in i vattenverken. (1 § Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten, LIVSFS 2022:12).
Förmåga	Begreppet används ofta i beredskapsterminologin men har ingen specifik definition. Det används delvis i betydelsen att ha resurser, men en vidare betydelse är att ha möjlighet att åstadkomma effekt med avseende på uppställda mål. Begreppet används ibland synonymt med kapacitet. Vi använder begreppet främst för att beskriva förmågan hos en verksamhet eller en individ.
Huvudman	Begreppet används i vattentjänstlagen som beteckning på den som äger en allmän va-anläggning (2 § vattentjänstlagen). I vardagligt språkbruk används ofta beteckningen va-huvudman.

Höjd beredskap	Med begreppet avses en situation där särskilda regler gäller. Regeringen kan besluta om höjd beredskap för att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Är Sverige i krig så råder automatiskt högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.
Kapacitet	Begreppet används ofta synonymt med förmåga men har ingen specifik definition. En kommuns kapacitet handlar om dess förmåga att utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna och att möta de utmaningar som samhällsutvecklingen innebär (SOU 2024:6 <i>Steg mot stärkt kapacitet</i>). Vi använder begreppet dels för att beskriva en kommuns samlade möjlighet att klara sitt uppdrag, dels för att beskriva teknisk kapacitet, till exempel kapaciteten hos en va-anläggning.
Klimatanpassning	Begreppet används för att beskriva åtgärder som behövs för att rusta samhällen för de nya utmaningar som klimatförändringarna kan medföra. Det kan vara åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra.

Klimatförändring	Begreppet används för att beskriva en tydlig och varaktig förändring i klimatsystemet som manifesteras i egenskaper som medeltemperatur, nederbördsfördelning och havsnivåer.
Krig, krigsfara	Krig och krigsfara kan sägas vara tillstånd där vissa konstitutionella förhållanden i 15 kapitlet regeringsformen får tillämpas. Regeringsformen saknar definition av begreppen krig och krigsfara men bestämmelserna är utformade så att de alltid gäller om det föreligger ett väpnat angrepp mot riket. I övriga situationer bestämmer regeringen om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara.
Kris	Begreppet är en generell term som används för att beteckna flera olika typer av händelser. I lagstiftningen betecknas händelser som påverkar samhället på olika sätt, till exempel extraordinär händelse, allvarlig störning eller fredstida krissituation. Begreppet kan beskrivas som en händelse i fredstid som hotar grundläggande funktioner och värden i samhället. Det kan handla om att väldigt många människor drabbas eller att en händelse får så stora konsekvenser att samhället inte fungerar som det ska.
Krisberedskap	Begreppet kan beskrivas som en förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.
Kritiska varor	Utredningen ska analysera försörjningen av kritiska varor och material. Vi använder begreppet i betydelsen att varor är kritiska

	om de inte enkelt kan ersättas med andra varor och tillgången till dem är, eller kan bli, osäker.
Kontinuitetshantering	Begreppet används som beteckning på den planering olika aktörer behöver genomföra för att kunna upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå, oavsett vilken störning den utsätts för.
Likhetsprincipen	Den civila beredskapen bygger på tre principer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhet under en kris så långt möjligt ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden. Förändringar i organisationen ska inte göras i större utsträckning än vad som krävs.
Militärt försvar	Begreppet används som beteckning på den militära verksamhet som utförs i syfte att verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig. Verksamheten bedrivs av Försvarsmakten med stöd av övriga försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet.
Närhetsprincipen	Den civila beredskapen bygger på tre principer. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Det är i första hand den drabbade kommunen som leder och arbetar med de insatser som krävs. Först om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med statliga insatser.
Redundant	Vi använder begreppet i betydelsen att ha förmåga att ställa om genom användning av flera oberoende system.

Resilient	Vi använder begreppet i betydelsen att ha förmåga att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas.
Robust	Vi använder begreppet i betydelsen att vara tålig mot påverkan och störningar utan att försämrans eller upphöra att fungera.
Sårbar	Vi använder begreppet i betydelsen att vara mottaglig för skadliga effekter av en händelse.
Totalförsvaret	Begreppet är definierat i lag och omfattar verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det övergripande målet för totalförsvaret är att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. (Prop. 2020/21:30 <i>Totalförsvaret 2021–2025</i>).
Va-anläggning	Begreppet används i vattentjänstlagen som beteckning på en anläggning som har till ändamål att tillgodose behov av vattentjänster för bostadshus eller annan bebyggelse (2 § vattentjänstlagen).
Vattenförsörjning	Begreppet används i vattentjänstlagen i betydelsen tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning (2 § vattentjänstlagen).
Vattentjänster	Begreppet används i vattentjänstlagen som samlingsbegrepp för vattenförsörjning och avlopp (2 § vattentjänstlagen).

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med uppdraget har varit att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Utredningens förslag stärker denna förmåga. Förslagen är förenliga med kraven inom Nato och bidrar till ett starkare totalförsvaret.

Utredningsarbetet har avgränsats till allmänna vattentjänster och vad som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas och användas. Vi har utgått från att ansvaret även fortsättningsvis ska vara allmänt och säkras genom offentligt ägande samt att förändringar kan åstadkommas inom ramen för nuvarande organisation. Under senare tid framlagda relevanta utredningsförslag har beaktats. Förslagen innebär i stora delar kompletteringar och ändringar i vattentjänstlagen.

Vår övergripande bedömning är att de allmänna vattentjänsterna fungerar väl samtidigt som det finns utmaningar. Kommunerna har väldigt olika förutsättningar att klara sitt uppdrag och det finns ett stort underfinansierat investeringsbehov. Ett nytt säkerhetsläge, accelererande klimatförändringar och nya miljögifter ställer stora krav på åtgärder. Kompetensförsörjningen är svår i hela landet och särskilt för små kommuner. Finansieringsregelverket är inte ändamålsenligt för de investeringsbehov som finns. Va-avgifterna är inte alltid i nivå med verksamhetens kostnadsutveckling och behovet av åtgärder. Statens styrning är svag och kommunerna upplever att det är otydligt vilka planeringsförutsättningar som gäller.

Vi anser att det finns goda möjligheter att tackla utmaningarna. På kommunal nivå är samverkan en nyckelfaktor för stärkt förmåga. Staten kan bidra med en ändamålsenlig och beredskapsanpassad

lagstiftning, en utvecklad finansiell styrning och ett samordnat stöd. Föreslagna författningsändringar bör träda i kraft den 1 juli 2026.

Beredskapsanpassning av vattentjänstlagen

Utredningen föreslår att det införs ett lagreglerat krav på reservkapacitet samt bestämmelser som innebär att angelägna allmänna intressen ska prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommunens planeringskyldighet utökas till att omfatta en beredskapsplan som antas av kommunfullmäktige. Varje mandatperiod ska kommunfullmäktige pröva om planen är aktuell. Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska ge riktlinjer för möjligheter att prioritera angelägna allmänna intressen vid driften av allmänna va-anläggningar i sådana situationer. Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vid planeringen ska kommunen samråda med bland annat berörda länsstyrelser och kommuner. Kommunen ska samordna planeringen med annan beredskapsplanering.

För att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen under fredstida krissituationer och höjd beredskap föreslår vi att kommunerna ska få besluta om föreskrifter samt förelägganden och förbud när det gäller användningen av den allmänna va-anläggningen. Föreskrifterna får förenas med ett straffansvar. Förelägganden och förbud får förenas med vite.

I syfte att möjliggöra ett snabbt och enkelt lagstiftningsförfarande under höjd beredskap föreslår vi ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter som avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Klimatanpassningsåtgärder

Kommunerna behöver planera brett och långsiktigt för att säkerställa att de allmänna va-anläggningarna fungerar i ett förändrat klimat. Vi föreslår därför att kravet på vattentjänstplan utvidgas till att avse alla åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat.

Mängden tillskottsvatten till va-anläggningarna behöver minska, både för att undvika skador på anläggningen och på enskild egendom och miljön. För detta behöver fastighetsägare, kommun, huvudmannen för allmänna va-anläggningar och staten vidta åtgärder.

Försörjningsberedskap

Flera av de utmaningar som kommunerna står inför när det gäller försörjningsberedskapen för allmänna vattentjänster delas med andra viktiga samhällsfunktioner. Ofta behöver sådana utmaningar lösas i en större kontext. Flera systemövergripande förslag har lagts fram de senaste åren.

Varor och material för allmänna vattentjänster omfattar bland annat reningskemikalier, fordon, drivmedel, el, reservdelar, reparationsutrustning och utrustning för elektroniska kommunikationer. De blir kritiska för funktionen allmänna vattentjänster om de inte enkelt kan ersättas och tillgången till dem är, eller kan bli, osäker. Utöver varor och material är kompetensförsörjning och vattentillgång avgörande för förmågan att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Flera åtgärder kan behöva användas i kombination för att stärka försörjningsberedskapen för vattentjänster. Utgångspunkten är att försörjningsflöden behöver upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Därutöver kan det finnas behov av lokal och nationell lagerhållning, tvingande regler för hushållning samt nationella förstärkningsresurser för avloppshantering. Behov av och möjligheter till detta behöver analyseras vidare. Utredningen föreslår att beredskapssektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten utreder behov av och tar fram förslag på hur varor och material för allmänna vattentjänster kan lagerhållas nationellt samt att Naturvårdsverket utreder behov av och tar fram ett koncept för nationella förstärkningsresurser för avlopp.

Kommunerna bör se över sitt behov av reservvatten och arbetet med att skydda befintliga och framtida vattentäkter bör stärkas. Byggnads- och reparationsberedskapen för allmänna vattentjänster bör stärkas.

Det finns goda förutsättningar för samarbete med närliggande länder. Utöver etablerade samarbetsformer inom Norden möjliggör Sveriges medlemskap i Nato samarbete i en vidare krets.

Stärkt arbete på nationell nivå

Det nationella arbetet behöver stärkas för att öka de kommunala förutsättningarna att kunna svara för allmänna vattentjänster. Frågor om underhåll och förnyelse av befintliga va-ledningar behöver få en tydligare plats på den nationella agendan.

Regeringen behöver styra målinriktat med fokus på att stärka va-infrastrukturen. Målsättning och uppföljning kan ske genom att det nationella miljömålssystemet kompletteras med ett etappmål för en god va-infrastruktur. Utredningen föreslår följande etappmål:

- Alla kommuner har senast år 2030 genomfört en kartläggning och tagit fram en planering för förnyelse och klimatanpassning av den allmänna va-anläggningen samt påbörjat genomförandet av åtgärder.
- Den samlade nationella förnyelsetakten för va-ledningar ska öka årligen tills den har nått minst 1 procent år 2040.

Som ansvarig myndighet för uppföljning, utvärdering och rapportering av etappmålet föreslås Boverket, i samverkan med Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Samverkan och informationsutbyte stärker beredskapsförmågan på alla nivåer. Utredningen föreslår flera åtgärder i detta syfte. Havs- och vattenmyndigheten föreslås ta fram en nationell strategi och handlingsplan för ett resurseffektivt och ansvarsfullt nyttjande av vattenresursen genom aktörsgemensam samverkan. Därutöver bör utredas hur frågor om vattenresursanvändning och vattenhushållning kan införlivas i arbetet inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Samordningen inom Regeringskansliet bör utvecklas med avseende på styrningsfrågor av betydelse för vattentjänster. Även samordningen på myndighetsnivå bör ses över. Utredningen föreslår att Livsmedelsverket uppdras att, i samverkan med övriga berörda myndigheter, genomföra en sådan översyn. Uppdraget bör innefatta samordning av frågor som rör vattenförsörjning och avloppshantering, tillgång till och fördelning av vattenresurser samt beredskap inom dessa områden. Myndigheterna bör även utreda en myndighetsgemensam digital kunskapsplattform för vattentjänster.

Stödet till kommunerna bör stärkas på regional nivå. Länsstyrelsernas stöd bör ges samordnat och specifikt inriktat på att stärka kommunernas beredskap för allmänna vattentjänster. Utredningen föreslår att länsstyrelserna gemensamt uppdras att utveckla nya arbetssätt och vidareutveckla befintliga samarbeten, i syfte att åstadkomma ett samordnat, ändamålsenligt och likvärdigt stöd till kommunerna för allmänna vattentjänster. I det beredskapsstödjande arbetet bör särskilt ingå att bistå kommunerna med underlag om vilka verksamheter som kan behöva prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Statliga myndigheter bör bistå länsstyrelserna med information om samhällsviktig verksamhet. I den stödjande rollen bör även ingå att följa upp och bedöma effekter av vidtagna beredskapsåtgärder samt rapportera till de vägledande centrala myndigheterna.

På central nivå föreslås Livsmedelsverket och Naturvårdsverket få föreskriftsrätt och vägledningsansvar gentemot kommuner och länsstyrelser för deras beredskapshöjande arbete. Vidare föreslås ett vägledningsansvar för arbetet med vattentjänstplaner.

Förutsättningar för en stärkt nationell laboratorieförmåga för dricksvatten, kvalitetskrav för hygienvatten respektive tekniskt vatten samt möjligheter till åtgärder med stöd av miljö- och hälso-skyddslagstiftningen och livsmedelslagstiftningen avseende va-ledningars skick bör ses över. Berörda myndigheter i dessa frågor är Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten.

I syfte att stärka försvarsmyndigheternas möjligheter att verka under fredstida krissituationer och höjd beredskap föreslås att de klargör sina behov av vatten och avlopp och att relevanta åtgärder därefter vidtas på den va-infrastruktur som Fortifikationsverket ansvarar för.

Kommunal samverkan

En god förmåga hos kommuner och va-organisationer är en grundförutsättning för en god va-beredskap med en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Utredningen konstaterar att kommunerna har mycket olika förutsättningar att klara sitt uppdrag. En ökad kommunal samverkan kan skapa bättre förutsättningar för framför allt små och mindre kommuner att klara sitt uppdrag att leverera robusta vattentjänster. Samverkan stärker kommunernas förmåga ur ett finansierings-, kompetensförsörjnings- och beredskapsperspektiv. Den är viktig även ur ett nationellt och regionalt perspektiv.

För att skapa mer likvärdiga förutsättningar och stärka den samlade kommunala förmågan behövs samverkansfrämjande insatser från staten, framför allt gentemot små och mindre kommuner. Vi föreslår ett krav på kommunal samverkan i vattentjänstlagen och en flerårig nationell insats för att främja samverkan. Kommuner som utreder samverkansmöjligheter eller genomför en samverkansorganisation bör få ekonomiskt bidrag från staten.

Åtgärder för stärkt ekonomi

Sedan de allmänna va-anläggningarnas tillkomst har avgiftsuttag och ersättningsinvesteringar generellt legat på ohållbart låga nivåer. Kommuner har tenderat att ta mindre betalt än den nytta va-anläggningen genererar. Detta har i många fall underminerat möjligheterna att upprätthålla anläggningarnas funktion. Under de närmaste årtiondena väntar en större mängd nödvändiga investeringar, samtidigt som nya utmaningar inom områdena beredskap och klimatanpassning tillkommer. För att klara detta behöver kommunerna anpassa va-avgifterna så att de täcker nödvändiga kostnader, inklusive kostnader för investeringar.

En god va-ekonomi är en grundförutsättning för en god va-beredskap. Det innefattar att arbeta strategiskt med investeringsplanering och ha en god ekonomisk hushållning samt följa god redovisningssed och vattentjänstlagens bestämmelser.

Utredningen föreslår att kommunens planeringsskyldighet utökas till att omfatta en investeringsplan som antas av kommunfullmäktige. Varje mandatperiod ska kommunfullmäktige pröva

om planen är aktuell. Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva va-anläggningen och utgifter för dessa åtgärder. Vidare bör kravet på särredovisning av va-verksamheten även omfatta en förvaltningsberättelse.

Kommunens möjligheter att hantera avgiftsmedel bör tydliggöras. Utredningen föreslår att det lagregleras att överskott ska utjämnas inom skäligen tid. Det bör kunna godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överskott. Vidare bör lagen ge utrymme till fondering för såväl ny- som ersättningsinvesteringar som sker inom rimlig tid, normalt mindre än tio år från avsättningen. Förslagen avses bidra till att skapa förutsättningar för stabil investeringsplanering och en jämnare avgiftsutveckling.

Statens roll inom vägledning och uppföljning på området va-ekonomi bör stärkas genom en rådgivande funktion.

Utöver de långsiktigt syftande förslagen för en stärkt va-ekonomi finns det behov av mer kortvariga insatser för beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder. Utredningen föreslår ett nationellt va-investeringsprogram där staten och kommunerna tillsammans höjer ambitionsnivån inom dessa områden. Härigenom ges ökade förutsättningar för robusthet i leveransen av vattentjänster.

Den statliga medfinansieringen föreslås uppgå till en miljard kronor per år. För medfinansiering ställs krav på bland annat ökad förnysetakt för va-ledningsnäten och att kommunen visar att avgifter debiteras för bortledande och rening av vatten från allmän platsmark.

Konsekvenser

Utredningens förslag innebär förändringar av de grundläggande förutsättningarna för allmänna vattentjänster. Förslagen berör framför allt statliga myndigheter, kommuner och va-organisationer samt användare av allmänna va-anläggningar, såsom fastighetsägare och näringsliv.

Förslagen syftar till att stärka den kommunala beredskapen och förmågan att tillhandahålla allmänna vattentjänster. De kommer att leda till ökade investeringar i de allmänna va-anläggningarna på lång och kort sikt. Förutsättningarna för att kunna tillgodose samhälls-

viktiga verksamheters behov av vatten och avlopp stärks. De samlade förslagen ger förutsättningar för en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Sysselsättningen kan förväntas öka. Förslagen har även positiva konsekvenser för jämställdhet och miljö. För berörda användare förväntas förslagen leda till ökade va-avgifter men även säkrare leveranser. Vissa användare kan dock, när angelägna allmänna intressen prioriteras, komma att drabbas av uteblivna leveranser.

Statens finanser påverkas av flera förslag. Investeringsbidraget föreslås uppgå till en miljard kronor per år. Kostnaderna för tillkommande arbetsuppgifter för staten beräknas till drygt 80 miljoner kronor för första året och därefter successivt lägre nivåer. Vissa uppgifter kan dock genomföras vid senare tidpunkt.

Utredningen föreslår finansiering genom omprioriteringar, dels inom befintliga förvaltningsanslag, dels från utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap* för beredskapsstärkande uppgifter.

Förslagen syftar till att stärka arbetet med allmänna vattentjänster i hela landet. Eftersom kommunerna har olika förutsättningar kan förslagets konsekvenser för användare och andra berörda variera mellan kommunerna.

Statens styrning av kommunerna kommer att öka till följd av våra förslag. Samtliga förändringar som är tvingande för kommunerna regleras i lag. Vår bedömning är att styrningen är ändamålsenlig och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet att stärka totalförsvaret. Förslagen bedöms därmed proportionerliga i förhållande till deras påverkan på den kommunala självstyrelsen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

dels att 1, 6 a och 6 b, 13, 30, 50 och 52 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 2 a, 5 a, 6 e–6 h, 10 a, 15 a, 23 a och 23 b, 51 a och 58 §§ och närmast före 6 e, 6 h, 51 a och 58 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelserna syftar även till att säkerställa att allmänna vatanläggningar drivs så att angelägna allmänna intressen kan tillgodoses under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

2 a §

Med en fredstida krissituation avses i denna lag en situation som
– avviker från det normala,
– drabbar många människor,
stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,

– innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och

– kräver samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer.

Med höjd beredskap avses i denna lag detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

5 a §

Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela föreskrifter som avviker från denna lag om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

6 a §

Det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en vattentjänstplan.

Kommunfullmäktige ska *minst vart fjärde år* pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster.

Kommunfullmäktige ska *varje mandatperiod* pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster.

6 b §

En vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses.

En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.

En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall, *samt vilka andra åtgärder som behöver vidtas för att anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat.*

Planen är inte bindande.

Beredskapsplan

6 e §

Det ska finnas en aktuell beredskapsplan i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en beredskapsplan.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om beredskapsplanen är aktuell med hänsyn till behovet av beredskapsåtgärder.

6 f §

En beredskapsplan ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Planen ska särskilt innehålla riktlinjer för prioritering enligt 10 a §.

Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

6 g §

Vid planeringen ska kommunen samråda med berörda länsstyrelser och kommuner. I den mån det behövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt.

Kommunen ska samordna planeringen med de analyser, planer och förberedelser som ska göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Investeringsplan

6 h §

Det ska finnas en aktuell plan för investeringar och förvaltning av de tillgångar som ingår i de allmänna va-anläggningarna i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en investeringsplan.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om planen är aktuell med hänsyn till befintliga och tillkommande anläggningstillgångar.

Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva anläggningarna samt utgifterna för dessa åtgärder.

10 a §

Under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska de allmänna va-anläggningarna drivas så att angelägna allmänna intressen prioriteras.

13 §

Huvudmannen *skall* för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt,

2. anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen *skall* kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

Huvudmannen *ska* för den allmänna va-anläggningen ordna

3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen *ska* kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet och reservkapacitet.

15 a §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

23 a §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §.

23 b §

Kommunen får meddela förelägganden och förbud om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §.

Kommunen får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Beslutet får förenas med vite.

30 §

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.

Medel får avsättas till en fond för framtida *nyinvesteringar*, om

1. *det finns en fastställd investeringsplan,*

2. *avsättningen avser en bestämd åtgärd,*

3. *åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,*

4. *det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och*

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. *Överskott ska utjämnas inom skälig tid.*

Medel får avsättas till en fond för framtida *investeringar*, om *avsättningen avser en åtgärd i investeringsplanen.*

5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.

Ianspråktagande av avsatta medel ska ske inom rimlig tid.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.

50 §

En huvudman *skall* i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning se till

1. att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, och

2. att redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för fastighetsägarna.

En huvudman *ska* i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning se till

1. att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar *samt förvaltningsberättelse* redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, och

Ansvar

51 a §

Till böter ska den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Till ansvar enligt denna lag ska inte heller dömas, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

52 §

Länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 51 § får överklagas av kommunen till mark- och miljödomstolen.

Kommunens beslut om förelägganden och förbud enligt 23 b § får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Samverkan

58 §

Kommunen ska samverka med andra kommuner om det behövs för att fullgöra uppgifterna enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster

dels att nuvarande 3 och 4 §§ ska betecknas 4 och 5 §§,

dels att 1 och 2 §§ och den nya 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 6–9 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 23 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster i fråga om 2 §,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3 och 4 §§.

– 23 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster i fråga om 2 § första stycket,

– 23 a § lagen om allmänna vattentjänster i fråga om 2 § andra stycket,

– 15 a § lagen om allmänna vattentjänster i fråga om 3 §,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 4–9 §§.

2 §

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Kommunen får meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

3 §

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket får inom sina respektive ansvarsområden meddela före-

skrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

6 §

Länsstyrelsen ska stödja och följa upp kommunernas beredskapsåtgärder enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Länsstyrelsen ska särskilt stödja kommunerna med underlag inför kommunens bedömning av vilka verksamheter i kommunen som kan behöva prioriteras enligt 10 a § lagen om allmänna vattentjänster.

7 §

Statliga myndigheter ska lämna den information som länsstyrelsen behöver för att kunna ta fram det underlag som avses i 6 § andra stycket.

8 §

Länsstyrelsen ska årligen till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket rapportera vilka beredskapsåtgärder kommunerna vidtagit enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder.

9 §

Länsstyrelsen ska samordna sina åtgärder enligt 6 och 8 §§ med åtgärder enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsens kris-

beredskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Uppdraget och hur det utförts

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Förändringarna ska syfta till att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.

I uppdraget har ingått att analysera förutsättningar och klarlägga behov samt lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskapen och öka investeringsförmågan. I detta har ingått att se över ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och om centrala myndigheter bör få nya uppgifter och befogenheter. Det har bland annat ingått att utreda om det, när det gäller va-huvudmannen, behövs krav på planering och andra förberedelseåtgärder eller krav på förmåga att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Det har också ingått att utreda hur behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kan säkerställas och hur försörjningsberedskapen kan stärkas.

Regeringens direktiv till utredningen finns i bilaga 1 och 2.

2.2 Utredningens avgränsning av utredningsarbetet

Utredningsuppdraget handlar om grundläggande förutsättningar såsom ansvarsfördelning, organisering och regelverk. Uppdraget har varit brett utformat, vilket gett möjlighet att se över arbetet med vattentjänster i dess helhet och på alla nivåer.

Det är varje kommuns ansvar att ordna med allmänna vattentjänster, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Kommunen tillgodoser behovet av allmänna vattentjänster genom en allmän va-anläggning. För fastigheter som

inte är anslutna till en allmän va-anläggning är det varje fastighetsägares eget ansvar att ordna med dricksvatten och avlopp genom enskilda va-anläggningar. Vi har avgränsat vårt utredningsarbete till allmänna vattentjänster och vad som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas och användas, även i kris och krig. Vi har utgått från att ansvaret även fortsättningsvis ska vara allmänt och säkras genom offentligt ägande.

Det kommunala ansvaret för allmänna vattentjänster utgår från vattentjänstlagen och kvarstår i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Kommunernas generella ansvar och uppgifter under kris och höjd beredskap framgår av annan lagstiftning. Vi har avgränsat vårt utredningsarbete till vattentjänstlagen.

De allmänna vattentjänsterna omfattar hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp. Därutöver finns en möjlighet att tillgodose även andra allmänna intressen som har behov av den allmänna va-anläggningen. Vi har utgått från dessa förutsättningar när det gäller uppdraget att utreda möjligheterna att säkerställa behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet.

En utgångspunkt för uppdraget har varit att det i dag saknas ett samlat grepp om de grundläggande förutsättningarna. Vi har kunnat konstatera att ansvaret på statlig nivå är fördelat mellan många olika myndigheter och att ingen aktör har det samlade ansvaret. Även på kommunal nivå är ansvaret uppdelat. Vissa uppgifter ankommer på kommunen och andra på va-huvudmannen. Verksamheten kan bedrivas i olika organisatoriska former och i olika samverkansformer. Driften kan överlåtas till privata aktörer. Vi har avgränsat vårt utredningsarbete till genomförbara lösningar inom ramen för nuvarande organisation. Vi har således inte utrett tillskapandet av en ny myndighet med ett samlat ansvar eller förändring av ansvaret mellan kommun, va-huvudman och privat utförare.

Under utredningstiden har närliggande frågor utretts parallellt av andra utredningar och av myndigheter. Förändringsförslag har lagts fram som rör det statliga och kommunala arbetet med allmänna vattentjänster. Inom EU har nya lagstiftningsakter beslutats som nu ska införlivas i svensk rätt. Sverige har blivit medlem i Nato och ett arbete med att utveckla det civila försvaret utifrån Natos förmågekrav har påbörjats. Vi har hållit oss informerade om pågående arbete och, i den mån det varit relevant och möjligt, bidragit med vår kunskap om allmänna vattentjänster till dessa arbeten. Vi har i

vårt utredningsarbete utgått från gällande lagstiftning och i relevanta delar tagit hänsyn till framlagda förändringsförslag.

De förändringsförslag vi tagit fram har analyserats med avseende på konsekvenser för olika aktörer. Förslagen kommer att medföra kostnader för såväl staten som kommuner och enskilda. Vi har inhämtat kostnadsuppskattningar från berörda statliga myndigheter och i övrigt uppskattat kostnader utifrån tillgängliga uppgifter.

2.3 Utredningens arbetsformer

Det faktiska utredningsarbetet har pågått under tiden februari 2023 till november 2024. Ambitionen har genomgående varit att bedriva arbetet på ett öppet och förutsättningslöst sätt i syfte att ringa in problem, utmaningar och lämpliga lösningar. Det arbetssätt vi valt har möjliggjort en löpande dialog kring de överväganden och förslag som vuxit fram under arbetet.

Det statliga och kommunala arbete som genomförs med avseende på allmänna vattentjänster omfattas i delar av sekretess och säkerhetsskydd. Vi har huvudsakligen valt att arbeta med öppen information. Sekretess- eller säkerhetsklassad information redovisas inte i detta betänkande.

Som underlag för utredningens analys och förändringsförslag har vi genomfört en skriftlig enkät till alla Sveriges kommuner samt träffat och samtalat med ett stort antal aktörer. Vi har även föreläst på konferenser och vid nätverksmöten. Totalt har vi träffat företrädare för över 100 aktörer, varav cirka 40 va-organisationer som tillsammans omfattar en tredjedel av Sveriges alla kommuner fördelade på 16 län.

Vi har även tagit fram:

- en kartläggning av samtliga kommuners organisationsformer för allmänna vattentjänster,
- en beskrivning av vilka aktörer som är involverade i arbetet med, eller på annat sätt berörs, av allmänna vattentjänster,
- en beskrivning av vattenanvändningen i Europa och åtgärder för vattenhushållning i några olika europeiska länder.

Vårt arbete i denna del redovisas i bilaga 3–7. Arbetet gör inte anspråk på fullständighet.

Vi har löpande stämt av utredningsresultat och förslag med utredningens expertgrupp. Sammanlagt har elva heldagsmöten hållits med expertgruppen. Två möten har haft formen av workshop. En inledande workshop hölls i september 2023 för att identifiera svagheter, hot, möjligheter och styrkor i arbetet med allmänna vattentjänster och för att ta fram en målbild för god va-beredskap. I mitten av utredningstiden hölls en workshop om allmänna vattentjänster under höjd beredskap. Denna workshop leddes av FOI och utgick från ett scenario där avloppshantering i en kommun var utslagen. Däremellan genomfördes fem temamöten. Varje tema inleddes med ett digitalt seminarium med inbjudna föreläsare. Seminariet följdes därefter upp med ett expertgruppsmöte för diskussion om förändringsbehov inom området. Följande teman behandlades: Försörjningsberedskap, Beredskapsplanering och klimatanpassning, Investeringskapacitet, Organisation och ansvarsfördelning samt Prioritering och hushållning. I slutet av utredningstiden hölls tre expertgruppsmöten för behandling av förändringsförslag.

Experterna har getts tillfälle lämna särskilda yttranden men avstått.

2.4 Begrepp

Utredningens uppdrag omfattar flera olika sakområden. Inom vart och ett av dessa förekommer olika begrepp, med mer eller mindre specifika betydelser. Även utredningens direktiv inkluderar begrepp som kan förstås på olika sätt. Exempel på centrala begrepp för utredningsarbetet finns i följande mening i utredningsdirektivet (vår kursivering): ”Syftet med uppdraget är att stärka *förmågan* att leverera *vattentjänster* vid händelse av *kris*, *höjd beredskap* och då ytterst *krig* samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett *förändrat klimat*.”

Vi redogör för centrala begrepp i en ordlista där vi även beskriver hur vi tolkat och använt dessa begrepp. Begrepp som definieras i lagstiftning används på samma sätt av oss.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 16 kapitel. Utredningens författningsförslag presenteras i kapitel 1. Därefter följer detta kapitel som beskriver utredningens uppdrag och förutsättningar.

Kapitel 3 och 4 beskriver rättsliga utgångspunkter för respektive utmaningar och möjligheter med allmänna vattentjänster. Därefter följer fyra kapitel som redovisar behovsanalys och förändringsförslag med avsikt att stärka arbetet med beredskap och klimatanpassning. Behov av och åtgärder för att främja kommunal samverkan beskrivs i kapitel 9. I kapitel 10–13 finns analys och förändringsförslag som siktar till att öka investeringsförmågan. Vår samlade konsekvensanalys med finansieringsförslag redovisas i kapitel 14. Överväganden om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 15 och författningskommentarer i kapitel 16.

3 Rättsliga utgångspunkter

3.1 Inledning

För att säkra tillgången till rent dricksvatten och motverka olägenheter av avloppshantering har det sedan lång tid tillbaka funnits regler om vattentjänster i stora delar av världen. I Sverige har det sedan 1950-talet funnits krav på att allmänna vattentjänster vid behov ska ombesörjas i ett större sammanhang.¹

En övervägande majoritet av befolkningen får sina behov av vattenförsörjning och avloppshantering tillgodosedda genom allmänna vattentjänster. Det är kommunen som ansvarar för detta enligt reglerna i lagen om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen)².

De olika moment som krävs för att tillhandahålla vattentjänster, från uttag av yt- eller grundvatten, till utsläpp av renat avloppsvatten, regleras i en mängd olika lagar, bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen, och livsmedelslagen med följdföreskrifter.³

Många av bestämmelserna har sitt ursprung inom unionsrätten, till exempel ramdirektivet för vatten, dricksvattendirektivet, avloppsdirektivet, och EU:s övergripande livsmedelsförordning.⁴

Kommunernas ansvar för allmänna vattentjänster utifrån vattentjänstlagen kvarstår vid fredstida kriser och under höjd beredskap. Under höjd beredskap tillkommer vissa särskilda bestämmelser, som bland annat kan innebära förenklade beslutsförfaranden i

¹ 3 § i den numera upphävda lagen (1955:314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar.

² Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³ Miljöbalken (1998:808); Plan- och bygglagen (2010:900); Livsmedelslagen (2006:804). Följdföreskrifter är föreskrifter som beslutats med stöd av lagarna. Det kan vara förordningar som regeringen beslutar, samt föreskrifter som förvaltningsmyndigheter och kommuner beslutar.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten, Rådets direktiv av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedels-säkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

kommunerna.⁵ Inom detta område är unionsrätten av begränsad betydelse, då den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar.⁶

I avsnitten nedan finns en närmare, men ändå övergripande, beskrivning av de rättsliga utgångspunkter som vi bedömer är av vikt för förståelsen av våra förslag och bedömningar i detta betänkande.

3.1.1 Relationen mellan unionsrätt och nationell rätt

Sverige har överlämnat betydande befogenheter till Europeiska unionen.⁷ Unionen och dess beslut grundar sig på fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) samt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (tillsammans fördragen).⁸

Sveriges medlemskap innebär att vi endast har de befogenheter som inte tilldelats unionen i fördragen.⁹ EU-rätten har därmed en särställning i förhållande till annan internationell rätt.

När EU har reglerat en fråga genom ett direktiv, är det upp till medlemsstaterna att se till att målen uppfylls inom en viss tid – implementeringstiden. Om nationell lagstiftning inte redan uppfyller målen, måste den anpassas utifrån vad som krävs enligt EU:s direktiv.¹⁰

EU:s förordningar gäller i stället direkt, utan något införande i den nationella lagstiftningen. De är således bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater.¹¹

Inom vissa områden, som miljöfrågor, har EU och medlemsstaterna delade befogenheter.¹² Det innebär att medlemsstaterna har ett visst utrymme för nationella regler av betydelse för till exempel vattentjänster.

Den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar.¹³ Unionens befogenhet att fastställa och genomföra en gemensam

⁵ Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

⁶ Artikel 4.2 EU-fördraget.

⁷ 1 kap. 10 § och 10 kap. 4 och 6 §§ regeringsformen; Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

⁸ Artikel 3 EU-fördraget. Hänvisningarna till EU-rätten har utformats utifrån Regeringskansliets PM 2014:3, Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet.

⁹ Artikel 4 och 5 EU-fördraget.

¹⁰ Artikel 288 EUF-fördraget.

¹¹ Artikel 288 EUF-fördraget.

¹² Artikel 4 EUF-fördraget.

¹³ Artikel 4.2 EU-fördraget.

utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, är därmed begränsad.¹⁴ Medlemsstaterna har även ett särskilt utrymme för vissa undantag från fördragen om det krävs för att skydda väsentliga säkerhetsintressen.¹⁵

När det gäller civilskydd har unionen befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.¹⁶

3.1.2 Den kommunala kompetensen

Kommunerna sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.¹⁷ Deras grundläggande allmänna kompetens sätter normalt de yttre ramarna för vad kommunen får göra.¹⁸ Det innebär att de får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till deras geografiska område eller deras medlemmar (frivilliga området).¹⁹ Kravet på anknytning (lokaliseringsprincipen) hindrar inte att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv och eldistribution, förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen.²⁰ Ett exempel på sådana allmänna intressen med anknytning till kommunen och dess medlemmar, där kommunen kan välja att agera baserat på sin allmänna kompetens, är vattentjänster.²¹

Utöver den allmänna kompetens som kommunerna har enligt kommunallagen finns en mängd speciallagar som ger kommunen särskild kompetens. Denna lagstiftning handlar oftast om statliga krav på vad kommunen ska göra och hur det ska gå till.²² Kommunerna har härigenom särskilda skyldigheter att agera på en mängd

¹⁴ Artikel 2.4 EUF-fördraget.

¹⁵ Artikel 346 EUF-fördraget.

¹⁶ Artikel 6 EUF-fördraget.

¹⁷ 14 kap. 2 § regeringsformen.

¹⁸ Uttrycket kompetens har i kommunalrättsliga sammanhang vanligtvis samma betydelse som uttrycket befogenhet; Lundin och Madell, *Kommunala befogenheter* (2022 version 9 JUNO), s. 23.

¹⁹ 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) (KL); Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*, s. 299; Prop. 1990/91:117 *om en ny kommunallag*, s. 148; Lundin och Madell, *Kommunala befogenheter* (2022 version 9 JUNO), s. 40.

²⁰ Prop. 1990/91:117 *om en ny kommunallag*, s. 148–149; Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*, s. 299–300.

²¹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 42; Dahlman m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 2022, s. 68.

²² Lundin och Madell, *Kommunala befogenheter* (2022 version 9 JUNO), s. 42.

områden (obligatoriska området). Vattentjänster är ett område där kommunen ska agera utifrån särskild lagstiftning.²³ Det är således inte möjligt för en kommun att inte ta ansvar för en allmän va-anläggning i den egna kommunen.

Kommunerna får bedriva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.²⁴

När det gäller allmänna vattentjänster kan kommunerna sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner, om driften sker på affärsmässiga grunder och ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet.²⁵

Hur ansvaret kan utföras i samverkan med andra kommuner beskrivs i avsnitt 3.5.

3.1.3 Begreppet vattentjänster

I ramdirektivet för vatten definieras vattentjänster som alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet, uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten, samt insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten.²⁶

Begreppet vattentjänster definieras i svensk rätt i vattentjänstlagen och betyder där vattenförsörjning och avlopp (va).²⁷ Vattenförsörjning motsvarar i sin tur tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Avlopp är bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats och bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning.²⁸

De allmänna vattentjänsterna omfattar det vatten som behövs för normal hushållsanvändning,²⁹ och mottagande av det avloppsvatten som detta nyttjande ger upphov till.³⁰ Dessutom omfattar de

²³ Andra exempel är kommunens ansvar att besluta i frågor enligt plan- och bygglagen, miljöbalken, socialtjänstlagen (2001:453) och skollagen (2010:800).

²⁴ 2 kap. 7 § KL.

²⁵ 57 § vattentjänstlagen.

²⁶ Artikel 2.38 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan ramdirektivet för vatten).

²⁷ 2 § vattentjänstlagen.

²⁸ 2 § vattentjänstlagen.

²⁹ Definitionen av vattenförsörjning i 2 § vattentjänstlagen.

³⁰ Prop. 2005/06:78, s. 43.

allmänna vattentjänsterna omhändertagande av annat vatten så som dagvatten från områden med samlad bebyggelse.³¹

Vad som är normal hushållsanvändning, synes lätt att förstå när det gäller kvaliteten på vattnet. Vattnet används som livsmedel. Efter- som leveransen normalt sker i en ledning, så kommer allt vatten som levereras att kvalitetsmässigt behöva uppfylla livsmedelslagstiftningens kvalitetskrav. Vilken kvantitet som motsvarar normal hushållsanvändning är svårare att säga, men klart är att vissa behov inte är normal hushållsanvändning. Utanför begreppet vattentjänst ligger exempelvis de behov av släckvatten som räddningstjänsten har,³² eller de behov av vatten som en industriell verksamhet har för sin tillverkningsprocess.³³

Att innebörden av begreppet allmänna vattentjänster har knutits till normal hushållsanvändning, innebär inte att det endast är hushållens behov som omfattas, då det finns många verksamheter vars behov av vattenförsörjning och spillvattenhantering kan jämföras med normal hushållsanvändning, som restaurangverksamheter, skolverksamhet och barnomsorg.

Vad som motsvarade vattentjänster var inte lika tydligt angivet i 1970 års va-lag.³⁴

3.1.4 EU:s lagstiftning om vattentjänster

Inom EU bedrivs ett omfattande arbete med förvaltning av unionens vatten så att det nyttjas på ett hållbart sätt och uppnår och bibehåller god kvalitet. Den övergripande lagstiftningen för unionens vattenförvaltning återfinns i ramdirektivet för vatten. Genom en god vattenförvaltning ska en tillräcklig tillgång på ytvatten och grundvatten av god kvalitet säkerställas, för att uppnå en hållbar, balanserad och rättvis vattenanvändning,³⁵ där bland annat försörjningen av dricksvatten till befolkningen kan säkerställas.³⁶

³¹ Definitionen av avlopp i 2 § vattentjänstlagen.

³² Prop. 2005/06:78, s. 59.

³³ Prop. 2005/06:78, s. 43.

³⁴ Lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar.

³⁵ Artikel 1 ramdirektivet för vatten.

³⁶ Skäl 24 ramdirektivet för vatten.

Med stöd i ramdirektivet för vatten har ett antal dotterdirektiv arbetats fram, där grundvattendirektivet³⁷ och prioämnesdirektivet³⁸ är av särskild betydelse för vattentjänster, genom sina fokus på skyddet av yt- och grundvatten från föroreningar.

Användning av vatten för dricksvattenändamål regleras övergripande i dricksvattendirektivet.³⁹ Direktivets syfte är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar av dricksvatten genom att säkerställa att det är hälsosamt och rent, samt att förbättra tillgången till dricksvatten.⁴⁰

Dricksvatten omfattar i direktivet allt vatten som avses användas för att dricka och laga mat, samt vatten som används för beredning av livsmedel eller andra hushållsändamål, i privata hushåll och offentlig verksamhet. Definitionen omfattar även allt vatten som används i ett livsmedelsföretag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluföring av varor eller ämnen som är avsedda för livsmedelsändamål.⁴¹ Viktiga nyheter med 2020 års dricksvattendirektiv var att lagstiftningen numera omfattar frågan om tillgång till dricksvatten för alla, införandet av en riskbaserad metod som knyter ihop dricksvattendirektivet med EU:s ramdirektiv för vatten, bestämmelser om material i kontakt med dricksvatten och åtgärder mot vattenläckage.⁴² Den riskbaserade metoden för vattensäkerhet omfattar alla faser i vattenproduktionskedjan och ska utgå från den kunskap som hämtats in och de åtgärder som genomförts inom ramen för ramdirektivet för vatten. Hänsyn ska också tas till hur klimatförändringarna påverkar vattenresurserna. Metoden ska innefatta en riskbedömning och riskhantering när det gäller tillrinningsområdena för uttagspunkterna för dricksvatten och för varje försörjningssystem, vilket inbegriper vattenleverantörernas uttag, beredning, lagring och distribution av vatten till leveranspunkten. Metoden ska också innefatta en riskbedömning av fastighetsinstallationer.⁴³ Medlemsstaterna får göra undantag från kraven i dricksvatten-

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring. (2006/118/EG).

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten.

⁴⁰ Artikel 1 dricksvattendirektivet.

⁴¹ Artikel 2.1 dricksvattendirektivet.

⁴² Prop. 2023/24:30 *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*, s. 24.

⁴³ Prop. 2023/24:30 *Genomförande av EU:s nya dricksvattendirektiv*, s. 16.

direktivet, bland annat när det gäller dricksvatten från mindre enskilda vattentäkter.⁴⁴

En viktig förutsättning för planering av vattentjänster är att hantera de risker som översvämningar medför, vilket regleras särskilt av EU:s översvämningdirektiv.⁴⁵ Här finns ett nära samband med ramdirektivet för vatten eftersom arbetet med bedömning och hantering av översvämningrisker är nära kopplat till förvaltningen av vattenförekomster.⁴⁶

Dricksvatten som livsmedel aktualiserar även unionens livsmedelslagstiftning där EU:s så kallade livsmedelslag⁴⁷ är av central betydelse.

På unionsnivå regleras omhändertagandet av avloppsvatten främst genom avloppsdirektivet,⁴⁸ och ramdirektivet för vatten.⁴⁹ Avloppsdirektivet omfattar insamling, rening och utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse samt rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa industrisektorer. Syftet med direktivet är att skydda miljön från skadlig inverkan till följd av de nämnda utsläppen av avloppsvatten. Direktivet är föremål för omarbetning. Det omarbetade direktivet blir en del i EU:s handlingsplan för nollförorening av luft, vatten och mark.⁵⁰

3.1.5 Miljö- och planlagstiftningen

Den svenska miljöförvaltningen, inklusive vattenförvaltningen, regleras i miljöbalken och dess följdföreskrifter.⁵¹ Här återfinns de övergripande miljökraven för alla verksamheter och åtgärder som har betydelse för en hållbar utveckling, oavsett om dessa vidtas i privatlivet, inom ramen för den offentliga förvaltningen eller inom näringslivet.⁵²

⁴⁴ Artikel 3.3 dricksvattendirektivet. För att omfattas av undantagsmöjligheten ska vattentäkten tillhandahålla mindre än 10 m³ vatten per dag i genomsnitt eller försörja färre än 50 personer. Undantaget omfattar inte vatten som tillhandahålls som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker.

⁴⁶ Artikel 9 översvämningdirektivet; SOU 2023:72, s. 194.

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁴⁸ Rådets direktiv av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG).

⁴⁹ Naturvårdsverket, *Avloppsvatten, Rening av avloppsvatten i Sverige 2020*, 2020, s. 29.

⁵⁰ Regeringskansliet Faktapromemoria 2022/23:FPM21, *Ett reviderat avloppsdirektiv*, s. 1.

⁵¹ Se särskilt 5 kap. MB samt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

⁵² 1 kap. 1 § samt 2 kap. 1 § MB.

Miljöbalken är en målstyrd ramlagstiftning med en omfattande följdlagstiftning i form av såväl förordningar som föreskrifter beslutade av statliga myndigheter och kommuner.

Uttag av grund- eller ytvatten regleras särskilt i miljöbalkens 11 kapitel och i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet⁵³, medan omhändertagandet och utsläppandet av det renade avloppsvattnet i naturen omfattas av särskilda regler i balkens 9 kapitel.⁵⁴ I de miljötilståndsprövningar som aktualiseras av vattentäkter och avloppsreningsanläggningar, ska även följdverksamheter ingå, vilket skulle kunna omfatta ledningssystem.⁵⁵

Såväl kommuner som enskilda fastighetsägare och samfällighetsföreningar⁵⁶ omfattas av samma övergripande miljökrav för anläggningar för vatten och avlopp.⁵⁷ Enskilda anläggningar kan dock i högre utsträckning vara undantagna från tillståndsprövning. Exempelvis undantas vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets hushovsbrukning från tillståndsplikt för vattenverksamhet.⁵⁸ De enskilda avloppsanordningarna är dock alltid tillståndspliktiga om vattentoaletter ska anslutas till dem.⁵⁹

Av stor betydelse för vattentjänster är även de planerings- och tillståndskrav som finns i plan- och bygglagstiftningen. Vid planeringen av sammanhållen bebyggelse krävs som huvudregel detaljpaneläggning⁶⁰ och tillstånd till bebyggelsen i form av bygglov.⁶¹ Vid planläggning och tillståndsprövning ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.⁶² Exempelvis ska hänsyn tas till att bebyggelsen lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp samt risken för översvämning.⁶³ Det är kommunen som beslutar om detaljplan och bygglov, liksom andra frågor så som förhands-

⁵³ Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁵⁴ Viktig följdlagstiftning utgörs här av miljöprövningsförordningen (2013:251) samt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁵⁵ 16 kap. 7 § miljöbalken.

⁵⁶ Gäller även exempelvis en nyttjanderättsinnehavare.

⁵⁷ 2 kap. 1 § och 1 kap. 1 § miljöbalken.

⁵⁸ Se särskilt 11 kap. 11 § miljöbalken där vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets hushovsbrukning undantas från tillståndsplikt.

⁵⁹ 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁶⁰ 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁶¹ 9 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁶² 2 kap. plan- och bygglagen.

⁶³ 2 kap. 5 § plan- och bygglagen.

besked.⁶⁴ Kraven i plan- och bygglagen följs upp genom detaljerade regler på förordnings- och myndighetsföreskriftsnivå.⁶⁵

För hantering av översvämningsrisker finns särskilda planeringsbestämmelser i förordningen om översvämningsrisker.⁶⁶

3.1.6 Livsmedelslagstiftningen

Den som har rätt till vattenförsörjning genom allmänna vattentjänster, ska kunna använda vattnet för att tillgodose normala hushållsbehov.⁶⁷ Sedan länge har synsättet i praxis varit att detta innebär att kraven i livsmedelslagstiftningen ska vara uppfyllda.⁶⁸

Kraven på livsmedel i livsmedelslagen och dess följdlagstiftning gäller för vatten från den punkt där det tas in i vattenverken och till en punkt som framgår av EU:s så kallade livsmedelslag.⁶⁹ Livsmedelsverket har utfärdat ett antal följdföreskrifter på området, bland annat om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.⁷⁰ Kraven gäller för vattenverk och distributionsanläggningar som producerar respektive tillhandahåller dricksvatten till mer än 2 000 personer och över vilka en kommun har ett sådant rättsligt bestämmande inflytande som avses i 3 § vattentjänstlagen.⁷¹

3.1.7 Tillsyn

De allmänna vattentjänsterna omfattas av tillsyn enligt såväl vattentjänstlagen som övrig speciallagstiftning inom området.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten enligt vattentjänstlagen att tillgodose behovet av allmänna

⁶⁴ 4 kap. 2 § och 9 kap. 20 § plan- och bygglagen.

⁶⁵ Plan- och byggförordningen (2011:3389) och Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd BFS 2011:6.

⁶⁶ Förordningen (2009:956) om översvämningsrisker. Till dessa har MSB också utfärdat föreskrifter, (MSBFS 2013:1) om länsstyrelsens planer för hantering av översvämningsrisker (riskhanteringsplaner).

⁶⁷ 2 § vattentjänstlagen.

⁶⁸ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 43 och 56.

⁶⁹ Till den punkt där värdena ska iaktas enligt artikel 6 i EU:s så kallade livsmedelslag; 3 § livsmedelslagen; Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (omarbetning), i den ursprungliga lydelsen.

⁷⁰ Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar (LIVSFS 2008:13; 9 § livsmedelslagen (2006:804); 16 § livsmedelsförordningen (2016:813).

⁷¹ 2 § LIVSFS 2008:13.

vattentjänster.⁷² Tillsynsuppdraget omfattar såväl kommunens skyldighet att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, som kommunens skyldighet att se till att behovet av vattentjänster tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning. Havs- och vattenmyndigheten har i uppdrag att ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna.⁷³

Vanligtvis utförs tillsynen inom miljö- och plan- och bygglagstiftningen av kommunen eller länsstyrelsen.⁷⁴

Livsmedelskontroll utförs av samma nämnd inom kommunen som ansvarar för miljötillsynen.⁷⁵ Även länsstyrelserna, Livsmedelsverket och andra statliga myndigheter har uppgifter inom livsmedelskontrollen.⁷⁶

3.2 Allmänna vattentjänster

Syftet med vattentjänstlagen är att säkerställa att vattentjänster ordnas i ett större sammanhang – genom allmänna vattentjänster – om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.⁷⁷

Lagen är tvingande för kommunen och den enskilde. Kommunen måste således, om vissa förutsättningar är uppfylld, ordna och driva en allmän va-anläggning.⁷⁸

Den som äger en fastighet inom en allmän va-anläggnings verksamhetsområde är, som huvudregel, skyldig att betala avgifter för de allmänna vattentjänsterna och i övrigt rätta sig efter kommunens anvisningar för hur den allmänna va-anläggningen får användas.⁷⁹ Miljölagstiftningen kan samtidigt medföra förbud att använda den enskilda anläggningen.⁸⁰

⁷² 6 och 51 §§ vattentjänstlagen.

⁷³ 3 § förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster.

⁷⁴ 26 kap. miljöbalken, miljötillsynsförordningen (2011:13); 11 kap. plan- och bygglagen och 8 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

⁷⁵ 11 § tredje stycket livsmedelslagen.

⁷⁶ 11 § livsmedelslagen; 25–29 §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

⁷⁷ 1 § vattentjänstlagen.

⁷⁸ 6 § vattentjänstlagen.

⁷⁹ 21–24 §§ vattentjänstlagen.

⁸⁰ Särskilt 2 och 9 kap. miljöbalken; Se RÅ 1995:15 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 mars 2005 i mål M 7139-03.

3.2.1 Kommunens ansvar och organisationsformer för genomförandet

Det är kommunerna som ansvarar för de allmänna vattentjänsterna.⁸¹ Kommunernas uppgifter enligt vattentjänstlagen hanteras antingen inom den kommunala förvaltningen, det vill säga av kommunstyrelsen eller en annan nämnd,⁸² eller av en särskilt utsedd juridisk person, vanligtvis ett aktiebolag.⁸³

Kommunen ska tillgodose behovet av allmänna vattentjänster genom en allmän va-anläggning.⁸⁴ En allmän va-anläggning är en va-anläggning över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt vattentjänstlagen.⁸⁵ Ägaren av en allmän va-anläggning är huvudman för verksamheten.⁸⁶ Om kommunen bedriver verksamheten i egen förvaltning, så kommer kommunen att vara huvudman.

Det rättsligt bestämmande inflytandet över en va-anläggning kan kommunen utöva själv eller tillsammans med andra kommuner. För att ett sådant inflytande ska föreligga krävs att kommunen har majoritet, exempelvis genom att förfoga över alla eller mer än hälften av samtliga röster i den eller de juridiska personer som helt äger anläggningen.⁸⁷

Huvudmannen får upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen.⁸⁸ För driftsbolag finns inga krav om att kommunen ska ha ett rättsligt bestämmande inflytande. Driften av en allmän va-anläggning kan därför skötas av ett bolag med en majoritet privat ägande.⁸⁹ Det är också möjligt att driften handhas helt av en annan kommun.⁹⁰

Sammanfattningsvis kan det konstateras av kommunen har olika alternativ när det gäller val av organisation för hantering av uppgifterna i vattentjänstlagen. Valet av organisation får betydelse för

⁸¹ 6 § första stycket vattentjänstlagen.

⁸² 6 kap. 1 och 3 §§ KL.

⁸³ Det rättsliga stödet för kommunens möjlighet att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person finns i 10 kap. 1 § KL.

⁸⁴ 6 § vattentjänstlagen.

⁸⁵ 2 § vattentjänstlagen.

⁸⁶ 2 § vattentjänstlagen.

⁸⁷ 3 § vattentjänstlagen.

⁸⁸ 15 § vattentjänstlagen.

⁸⁹ Vår kartläggning visar dock att detta är mycket ovanligt, se bilaga 5.

⁹⁰ 57 § vattentjänstlagen.

vilken lagstiftning som aktualiseras, till exempel när det gäller bokföring, redovisning och revision.⁹¹

3.2.2 Behovet av allmänna vattentjänster

En kommun är skyldig att ordna vattentjänster, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse.⁹²

Hälsomässiga skäl anses föreligga så snart det kan konstateras att olägenhet för människors hälsa föreligger.⁹³ Ett miljömässigt behov anses föreligga om det kan förväntas att den allmänna va-anläggningen kommer att förhindra eller åtminstone väsentligt motverka påtagliga olägenheter för miljön.⁹⁴

Ett större sammanhang innebär att det normalt måste röra fler än bara ett fåtal fastigheter, vilket i praxis tolkats som en något så när samlad bebyggelse av 20–30 fastigheter. I praxis har det dock även förekommit att enstaka fastigheter i närheten av ett befintligt verksamhetsområde ansetts planmässigt och i övrigt ha ett så nära samband med bebyggelsen inom verksamhetsområdet, att fastigheternas va-frågor behöver lösas i det större sammanhanget med denna bebyggelse.⁹⁵

3.3 Användande av allmänna va-anläggningar

De allmänna va-anläggningarna får användas av dem som har rätt till allmänna vattentjänster,⁹⁶ och av dem som ingått avtal med kommunen om annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna enligt vad som beskrivs nedan.

⁹¹ För kommunal verksamhet i nämndform gäller bestämmelser i kommunallagen och lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. För verksamhet i bolagsform tillkommer bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554) och bokföringslagen (1999:1078).

⁹² 6 § första stycket vattentjänstlagen.

⁹³ MÖD 2017:70.

⁹⁴ MÖD 2017:70; Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i mål M 5354-20 den 28 september 2021; Prop. 2005/06:78, s. 45.

⁹⁵ MÖD 2017:70; Prop. 2005/06:78, s. 42; Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 19.

⁹⁶ 16 § vattentjänstlagen.

Det är viktigt att skilja mellan det tvingande offentlighetsrättsliga förhållande som vattentjänstlagens regler om allmänna vattentjänster innebär och det civilrättsliga förhållande som kan uppkomma när den allmänna va-anläggningen används för annat än allmänna vattentjänster.

Det bör uppmärksammas att det på många fastigheter finns en rätt att tillgodose vissa behov genom allmänna vattentjänster samtidigt som det finns ett avtal som ger rätt till annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna. Exempelvis kan en industri eller ett sjukhus nyttja en allmän va-anläggning genom avtal för sitt verksamhetsmässiga behov av vatten och kvittblivning av spillvatten för industriprocesser och sjukvård, samtidigt som personalens behov av vatten och avlopp tillgodoses genom allmänna vattentjänster.

3.3.1 Användare av allmänna vattentjänster

Ibland ombesörjer fastighetsägaren, själv eller tillsammans med andra fastighetsägare, behovet genom enskilda anläggningar. Gemensamma enskilda behov kan ofta hanteras i föreningsform.

Rätten till allmänna vattentjänster förutsätter att fastigheten finns inom det verksamhetsområde som kommunen beslutat om för en eller flera vattentjänster.⁹⁷ Det måste också finnas ett behov av vattentjänsten, och behovet ska inte kunna tillgodoses bättre på annat sätt.⁹⁸

Det är ägarna till fastigheterna inom verksamhetsområdet som omfattas av reglerna om allmänna vattentjänster. Såväl enskilda individer, företag och föreningar, kommuner, regioner och staten samt andra aktörer kan äga fastigheter och driva verksamheter som behöver vatten och avlopp.

Med fastighetsägare jämställs den som innehar fast egendom med tomträtt, ständig besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamenteriskt förordnande.⁹⁹

Lagen kan även omfatta ägarna till byggnader och anläggningar på ofri grund,¹⁰⁰ om det behövs för att tillgodose syftet med vatten-

⁹⁷ 1–2 och 6 §§ första stycket, 7 och 16 §§ första punkten vattentjänstlagen.

⁹⁸ 16 § andra punkten vattentjänstlagen.

⁹⁹ 2 § vattentjänstlagen.

¹⁰⁰ Med uttrycket ofri grund avses de situationer där byggnaden eller anläggningen som står på en fastighet som ägs av någon annan än den som äger byggnaden eller anläggningen.

tjänstlagen.¹⁰¹ Även den som endast har en bruksrätt till en fastighet, så som en arrendator, kan på detta sätt omfattas av den tvingande lagstiftningen i vattentjänstlagen. Det kan även vara så att någon annan än fastighetsägaren på en fastighet inom verksamhetsområdet har ingått avtal med huvudmannen om att få använda huvudmannens va-anläggning. Då är denna användare att jämföras med fastighetsägare och omfattas av samma skyldigheter och rättigheter som denna. Genom ett sådant avtal finns det möjlighet för flera fastighetsägare att, genom en ekonomisk förening eller på annat sätt, uppträda som en abonnent gentemot huvudmannen.¹⁰²

3.3.2 Andra användare av allmänna va-anläggningar

Andra användare är fastighetsägare vars fastigheter antingen befinner sig utanför verksamhetsområdet för de allmänna vattentjänsterna, eller har behov av vatten och avlopp som faller utanför vad som ryms inom begreppet allmänna vattentjänster.¹⁰³

När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.¹⁰⁴ Kommunen har därmed ett visst utrymme att ingå avtal om att anläggningen ska få nyttjas för att tillgodose även andra allmänna intressen.¹⁰⁵ När kommunen väljer att ingå ett sådant avtal, så görs det med stöd av kommunens allmänna kompetens i kommunallagen.¹⁰⁶ Här måste kommunen bland annat beakta likställighetsprincipen,¹⁰⁷ och självkostnadsprincipen.¹⁰⁸

¹⁰¹ 4 § vattentjänstlagen.

¹⁰² 5 § vattentjänstlagen; Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 69 och 135;

Prop. 1970:118 *Förslag till lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, m.m.*, s. 126.

¹⁰³ Se avsnitt 3.1.3 för en beskrivning av vad som faller utanför begreppet allmänna vattentjänster.

¹⁰⁴ 10 § andra stycket vattentjänstlagen.

¹⁰⁵ Kommunen ingår avtalet genom sin huvudman.

¹⁰⁶ 2 kap. 1 § KL; Prop. 2005/06:78, s. 42; Qviström, Jörgen, 2016, *Vattentjänstlagen*, upplaga 2, Wolters Kluwers, s. 62.

¹⁰⁷ 2 kap. 3 § KL.

¹⁰⁸ 2 kap. 6 § KL.

3.4 Avgifter och skatt

Utgångspunkten för all kommunal verksamhet är att kommunerna kan välja om de vill ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller, eller om de i stället vill finansiera dessa med skatt.¹⁰⁹ Denna utgångspunkt gäller även inom va-området.

En hög grad av skattefinansiering för kostnader för att ordna och driva de allmänna va-anläggningarna kan komma i konflikt med målsättningen i ramdirektivet för vatten, där det framgår att en hållbar vattenförvaltning bland annat ska uppnås genom att medlemsstaterna säkerställer att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament för en effektiv användning av vattenresurserna. För att uppnå detta ska medlemsstaterna beakta principen om kostnadsäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader.¹¹⁰

3.4.1 Självkostnadsprincipen i kommunallagen

Om kommunen väljer att ta ut avgifter, så får dessa inte vara högre än vad som motsvarar kostnaderna för tjänsterna enligt den så kallade självkostnadsprincipen.¹¹¹ Självkostnaden utgörs av det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Godtagbara kostnader är i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt.¹¹²

Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i självkostnadsberäkningen. Utöver externa kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Exempel på direkta kostnader är personal- och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster med mera. Exempel på indirekta kostnader är kapitalkostnader och administrationskostnader. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar på tillgångar och av ränta. Investeringar som görs i syfte att verksamheten ska uppfylla olika miljökrav är också en naturlig del i kostnadsunderlaget.¹¹³

¹⁰⁹ 2 kap. 5 § KL och 14 kap. 4 § regeringsformen; Prop. 1993/94: 188 *Lokal demokrati*, s. 78.

¹¹⁰ Artikel 9 ramdirektivet för vatten. Detta ska ske med beaktande av den ekonomiska analys som utförs enligt bilaga III i ramdirektivet för vatten; Jfr prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 91.

¹¹¹ 2 kap. 6 § KL.

¹¹² Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 84–85; Lundin och Madell, *Kommunallagen – en kommentar* (22 januari 2024, JUNO), kommentaren till 2 kap. 6 § KL.

¹¹³ Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 85.

Att beräkna självkostnaden bygger ofta på osäkra antaganden. Regeringen har därför gett uttryck för att det inte är realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter borde därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget borde dock inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid.¹¹⁴

Självkostnadsprincipen har i rättspraxis utvecklats till en målsättningsprincip, vilket innebär att ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad.¹¹⁵

Likställighetsprincipen kräver att kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande situation ska betala samma avgifter.¹¹⁶ Detta hindrar dock inte att avgiftsättningen används som ett medel för att styra konsumtionen i en samhällsekonomiskt önskvärd riktning.¹¹⁷

3.4.2 Relationen mellan självkostnadsprincipen i kommunallagen och annan lagstiftning

Relationen mellan självkostnadsprincipen och de uttryck för principen som finns i speciallagstiftningen, som vattentjänstlagen, beskrevs bland annat enligt följande vid införandet av principen om självkostnad i kommunallagen.

I flera fall finns bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget just till självkostnaden, t.ex. ifråga om bygglovavgifter, gatukostnadsersättningar, va-avgifter, renhållningsavgifter, torghandelsavgifter, avgifter för flyttning av fordon och avgifter för sociala tjänster. Det anses allmänt, bl.a. mot bakgrund av motivuttalanden till olika lagar, att dessa bestämmelser ger uttryck för en och samma självkostnadsprincip, även om den lagtekniska utformningen kan variera (se t.ex. prop. 1970:118 s. 104 och prop. 1979/80:1 s. 547).¹¹⁸

¹¹⁴ Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 86.

¹¹⁵ Se RÅ 1975 ref. 109, RÅ81 Ab 149 och NJA 1988 s. 457. Höök, Johan, kommunallagen (2017:725) 2 kap. 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2024-10-16).

¹¹⁶ 2 kap. 3 § KL.

¹¹⁷ Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 87.

¹¹⁸ Prop. 1993/94:188, s. 82.

3.4.3 Avgifter för allmänna vattentjänster

För tjänster som kommunen är skyldig att tillhandahålla, så som allmänna vattentjänster, får avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.¹¹⁹ I vattentjänstlagen finns en särskild reglering av kommunens rätt att ta ut avgifter för dessa tjänster.

Nödvändiga kostnader

I vattentjänstlagen kommer självkostnadsprincipen till uttryck genom kravet på att avgifterna inte får överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen, så kallade nödvändiga kostnader.¹²⁰

I förarbetena beskrivs detta som kostnader som är direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars har ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, om de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål. Det kan exempelvis handla om skälig ersättning för lämnade tjänster och förmåner, internhyror och andra utgifter för intern service och olika administrationskostnader. Ett annat exempel som lyfts är utvecklingskostnader i form av kompetensutveckling för personalen, och kostnader för utveckling av teknik, metoder, rutiner, administration och organisation i syfte att säkerställa va-anläggningens goda bestånd, öka effektiviteten i verksamheten och höja vattentjänsternas kvalitet.¹²¹

Överuttag av avgifter

Om uttagna avgifter under en längre tid väsentligt överstiger faktiska kostnader, så föreligger ett otillåtet överuttag.¹²²

I mitten på 1990-talet uttalade Högsta domstolen att det inte ska anses ha uppkommit något överuttag om kommunen fonderar

¹¹⁹ 2 kap. 5 § KL.

¹²⁰ 30 § vattentjänstlagen. I förarbetena behandlas 30 § främst i prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 78–84 och 142–143 samt SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*, del 2, kapitel 18, s. 309–330. Författningskommentaren i SOU 2004:64, del 3, avsnitt 27, s. 463–464 innehåller i huvudsak hänvisning till kapitel 18 i del 2.

¹²¹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 86 och 87.

¹²² Se särskilt NJA 1988 s. 457, samt ovan om självkostnadsprincipen.

uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod.¹²³

Högsta domstolen hade i ett tidigare avgörande slagit fast att när det står klart att ett överuttag skett utgör huvudregeln att återbetalningsskyldighet föreligger, såvida inte särskilda omständigheter talar för en annan bedömning. En sådan särskild omständighet kan exempelvis vara att huvudmannen sörjt för eller ämnar sörja för att vad som uttagits för mycket kommer avgiftskollektivet till godo.¹²⁴

Högsta domstolen har även förtydligat att medel som har uppkommit genom överuttag i strid mot lagen bör kunna användas för investeringsändamål om investeringarna är sakligt motiverade, så att de blir till nytta för va-kollektivet. Investeringarna måste också redovisningsmässigt behandlas så att de inte vidare belastar va-verksamheten som en kostnad. Enligt domstolen bör det kunna godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag. Ett sådant dröjsmål ansågs förenligt med principen att dagens brukare inte får belastas med kostnader som rätteligen bör betalas av framtida brukare.¹²⁵

Efter Högsta domstolens avgöranden har det införts särskilda bestämmelser om fondering i vattentjänstlagen. Här framgår att medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om det finns en fastställd investeringsplan, avsättningen avser en bestämd åtgärd, åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen, det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.¹²⁶

Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen.¹²⁷ De får under vissa förutsättningar fonderas för framtida nyinvesteringar.¹²⁸

¹²³ NJA 1994 s. 10 I och II.

¹²⁴ NJA 1988 s. 457 (Trumslagarmålet); Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 145.

¹²⁵ NJA 1994 s. 10 I och II.

¹²⁶ 30 § andra stycket vattentjänstlagen.

¹²⁷ 30 § första stycket vattentjänstlagen.

¹²⁸ 30 § andra stycket vattentjänstlagen.

Avgifterna bestäms som anläggningsavgifter och bruksavgifter.¹²⁹ Anläggningsavgiften består av en engångsavgift för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning. Anläggningsavgifterna ska bestämmas på beräkningsgrunder som innebär att en fastighetsägare inte behöver betala mer än vad som motsvarar fastighetens andel av kostnaden för att ordna va-anläggningen.¹³⁰ Bruksavgiften är den periodiska avgiften för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.¹³¹ Bruksavgifterna ska bestämmas på beräkningsgrunder som är lika oavsett när på året va-anläggningen används. Om det med hänsyn till vattenförsörjningen, behovet av en tillfredsställande avloppsrening eller av andra skäl behövs särskilda åtgärder av säsongsbetonad karaktär under en viss mindre del av året, får dock bruksavgifter för en sådan tid bestämmas på beräkningsgrunder som innebär högre avgifter än under huvuddelen av året.¹³²

Efter att det totala avgiftsuttaget bestämts så återstår att bestämma hur avgifterna ska fördelas mellan de avgiftsskyldiga.

Den grundläggande principen för detta är att avgiftsuttaget ska ske enligt vad som är skäligt och rättvist – den sociala kostnadsfördelningsprincipen. Avgifterna ska därför som huvudregel fördelas mellan fastigheterna efter den nytta som de anses ha av va-anläggningen.¹³³ I motiven exemplifieras detta med att en fastighet som ligger intill vatten- eller avloppsverket ska få betala samma avgift som en fastighet som ligger långt från verket. Lika nyttighet betingar således samma pris oberoende av transportsträcka.¹³⁴

Kravet på skälig och rättvis fördelning anses dock innebära att nyttoprincipen kan och ska frångås när det beträffande en viss fastighet föreligger sådana särförhållanden i fråga om dess beskaffenhet och läge eller förhållandena i övrigt som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten.¹³⁵ Numera är detta reglerat i lag. Så om vattentjänsterna för en viss

¹²⁹ 29 § vattentjänstlagen.

¹³⁰ 32 § vattentjänstlagen.

¹³¹ 2 § vattentjänstlagen.

¹³² 33 § vattentjänstlagen.

¹³³ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 88 och 145; Prop. 1995/96:188 *Avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*, s. 11.

¹³⁴ Prop. 1995/96:188 *Avgifter enligt lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar*, s. 11.

¹³⁵ NJA 1981 s. 640 I; Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 88.

eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.¹³⁶

Avgifternas belopp och hur avgifterna ska beräknas ska framgå av en taxa. Kommunen får meddela föreskrifter om taxan. Kommunen får överlåta åt huvudmannen att bestämma avgifternas belopp enligt beräkningsgrunder i kommunens taxeföreskrifter.¹³⁷

Skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster

En fastighetsägare ska betala avgifter för allmänna vattentjänster om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och den med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver en vattentjänst och behovet inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning jämförda alternativ tillgodoser intresset av en god hushållning med naturresurser.¹³⁸

Om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, ska bedömningen av behovet göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte om det finns särskilda skäl för en annan bedömning.¹³⁹

Dessa avgifter omfattar vattentjänster som tillhandahålls fastigheten genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat förbindelsepunkten och informerat fastighetsägaren om det, och bortledande av vatten från fastigheten som inte sker genom en förbindelsepunkt, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.¹⁴⁰

Utöver detta ska avgifter också under vissa förutsättningar betalas för bortledande av vatten från allmän platsmark. Avgiften ska avse bortledande av vatten från allmän platsmark inom va-anläggningens verksamhetsområde, från det att huvudmannen har ordnat de anord-

¹³⁶ 31 § andra stycket vattentjänstlagen.

¹³⁷ 34 § vattentjänstlagen.

¹³⁸ 24 § första och andra stycket vattentjänstlagen.

¹³⁹ 24 § tredje stycket vattentjänstlagen.

¹⁴⁰ 25 § vattentjänstlagen.

ningar som behövs för bortledandet och informerat fastighetsägaren om detta.¹⁴¹

Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls ska betala en avgift för en allmän va-anläggning, om den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och bortledande av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Avgiften ska avse bortledande av vatten från den allmänna platsmarken, från det att huvudmannen har ordnat de anordningar som behövs för bortledandet och informerat den som är avgiftsskyldig om detta.¹⁴²

Alla avgifter för bortledande av vatten ska även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.¹⁴³

3.4.4 Avgifter för annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna

Kommunerna kan, som framgått ovan, välja att låta de allmänna va-anläggningarna användas för att tillgodose andra allmänna intressen, utöver behovet av allmänna vattentjänster.

Även för dessa tjänster får kommunen ta ut avgifter.¹⁴⁴ De får dock inte vara högre än vad som motsvarar kostnaderna för tjänsterna enligt självkostnadsprincipen,¹⁴⁵ som beskrivits ovan. Det användande som inte regleras av vattentjänstlagens regler om allmänna vattentjänster, bygger på avtal mellan kommunen och den enskilde.¹⁴⁶ Kommunen agerar då med stöd av sin allmänna kompetens i kommunallagen.¹⁴⁷ Likställighetsprincipen aktualiseras också, vilket innebär att användare som befinner sig i motsvarande situation ska betala samma avgifter.¹⁴⁸ Detta anses dock inte hindra att

¹⁴¹ 26 § vattentjänstlagen.

¹⁴² 27 § vattentjänstlagen.

¹⁴³ 28 § vattentjänstlagen.

¹⁴⁴ 2 kap. 5 § KL och 14 kap. 4 § regeringsformen; Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 78.

¹⁴⁵ 2 kap. 6 § KL.

¹⁴⁶ Avtalet ingås av huvudmannen.

¹⁴⁷ 2 kap. 1 § KL; Prop. 2005/06:78, s. 42; Qviström, Jörgen, 2016, *Vattentjänstlagen*, upplaga 2, Wolters Kluwers, s. 62.

¹⁴⁸ 2 kap. 3 § KL.

avgiftssättningen används som ett medel för att styra konsumtionen i en samhällsekonomiskt önskvärd riktning.¹⁴⁹

En tydlig skillnad mellan det särreglerade avgiftsuttaget som sker för allmänna vattentjänster enligt vattentjänstlagen, och uttaget av avgifter som endast regleras av kommunallagens allmänna regler, är att fördelningen av avgifterna enligt vattentjänstlagen ska ske enligt vad som är skäligt och rättvist – den sociala kostnadsfördelningsprincipen.¹⁵⁰ Som beskrivits ovan så innebär denna en skyldighet att avvika från nyttoprincipen när det beträffande en viss fastighet föreligger sådana särförhållanden i fråga om dess beskaffenhet och läge eller förhållandena i övrigt som är ägnade att relativt sett avsevärt fördyra eller förbilliga va-försörjningen till fastigheten.¹⁵¹

3.5 Möjligheter till kommunal samverkan

Kommunallagen ger kommunerna en generell möjlighet att samverka med varandra. Samverkan kan ske i offentlighetsrättslig form genom kommunalförbund och gemensam nämnd eller i privaträttslig form genom exempelvis företag och föreningar.¹⁵² Inom vissa områden finns dessutom en lagreglerad skyldighet att samverka.¹⁵³

3.5.1 Samverkan i kommunalförbund

Den mest omfattande formen av samverkan är samverkan i kommunalförbund. I dag samverkar nästan alla kommuner genom ett eller flera kommunalförbund. Det gemensamma arbetet i kommunalförbunden avser ofta utbildning, räddningstjänst, näringsfrämjande åtgärder, vattentjänster, vård och omsorg. Reglerna om kommunalförbund rör i huvudsak organisationen. Vad samarbetet ska avse och hur det bör bedrivas är i allt väsentligt överlämnat till den kommunala självstyrelsen. Konstruktionen av ett kommunalförbund liknar den reglering som finns för kommuner och regioner – och

¹⁴⁹ Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*, s. 87.

¹⁵⁰ 31 § första stycket vattentjänstlagen; Prop. 2005/06:78, s. 88 och 145.

¹⁵¹ NJA 1981 s. 640 I; Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 88.

¹⁵² Se särskilt 3, 9 och 10 kap. KL; Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*, s. 148.

¹⁵³ Se till exempel 3 kap. 1 och 7 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och 2 kap. 2 a § skollagen (2010:800).

förenklat kan kommunalförbundet ses som ett slags specialkommun för den eller de kommunala uppgifter som medlemmarna har gett förbundet.¹⁵⁴ Detta blir särskilt tydligt i 9 kap. 2 § KL:

2 § Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund.

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller regioner tillämpas för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Innebörden är att kommunens ansvar enligt denna lag överförs till kommunalförbundet om ett sådant bildas för dessa frågor.¹⁵⁵ Här finns dock en begränsning genom att en kommuns föreskriftsrätt som bygger på bemyndigande enligt 8 kap. regeringsformen, exempelvis om taxor för vattentjänster, inte ansetts vara möjlig att överlåta till ett kommunalförbund.¹⁵⁶

3.5.2 Samverkan i gemensam nämnd

Denna samverkansform tillkom 1997 genom ny lagstiftning i dåvarande kommunallag.¹⁵⁷ Regeringen ansåg att gemensamma nämnder kunde svara mot det behov som fanns av att kunna samverka över kommungränserna i ett offentligt organ, i vilket alla samverkande parter kunde behålla ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Varje samverkande kommun borde därför utse ett mellan parterna överenskommet antal ledamöter i nämnden.¹⁵⁸

Samverkan i en gemensam nämnd är tänkt att möjliggöra enkla och ändamålsenliga lösningar under så stor frihet som möjligt, utan att ge efter på de krav som ställs i offentligt hänseende. Därför

¹⁵⁴ Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*, s. 399; Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 29; Lundin och Madell, *Kommunallagen En kommentar* (22 januari 2024, JUNO), kommentaren till 3 kap. 8 § KL.

¹⁵⁵ Lundin och Madell, *Kommunallagen En kommentar* (22 januari 2024, JUNO), kommentaren till 9 kap. 2 § KL.

¹⁵⁶ HFD 2013 ref. 80.

¹⁵⁷ Punkt 1 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:550) om ändring i kommunallagen (1991:900).

¹⁵⁸ Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 33.

ska reglerna om vanliga nämnder i KL tillämpas för de gemensamma nämnderna så långt det är möjligt, om inte annat föreskrivits.¹⁵⁹

3.5.3 Samverkan i bolagsform

Kommuner får överlämna skötseln av vissa kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar.¹⁶⁰

När skötseln överlämnas till ett kommunalt aktiebolag, så kan detta ske antingen till ett helägt eller delägt bolag.¹⁶¹ I ett helägt bolag så äger kommunen samtliga aktier direkt, eller indirekt i ett dotterbolag. I ett delägt bolag bestämmer kommunen tillsammans med någon annan. Här finns inte någon minimigräns för kommunens ägande. Bolaget kan vara delägt av andra kommuner och regioner eller av privat ägda företag.¹⁶²

Kommunen måste säkerställa sitt inflytande i de kommunala bolagen, vilket regleras särskilt i kommunallagen.¹⁶³

Va-verksamhet

När det gäller va-verksamhet kan kommunerna välja att överföra ägandet – och därmed huvudmannskapet – för den allmänna va-anläggningen till ett kommunalt bolag.¹⁶⁴ I dessa fall krävs att kommunen, ensam eller tillsammans med en eller flera andra kommuner, har ett rättsligt bestämmande inflytande över bolagets verksamhet, även utifrån de särskilda reglerna om detta i vattentjänstlagen.¹⁶⁵ Det betyder att alla kommuner inte behöver äga en majoritet av aktierna i bolaget, så länge de gör det tillsammans.

Huvudmannen får upplåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen.¹⁶⁶ Bestämmelsen gäller totala driftentreprenader,

¹⁵⁹ Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*, s. 40; Lundin och Madell, *Kommunallagen En kommentar* (22 januari 2024, JUNO), kommentaren till 9 kap. 19 § KL.

¹⁶⁰ 3 kap. 11 §; Begränsningarna framgår av 10 kap. 1 § KL.

¹⁶¹ 10 kap. 2 § KL.

¹⁶² Lundin och Madell, *Kommunallagen – En kommentar* (2024 version 4A JUNO), kommentaren till 10 kap. 2 §.

¹⁶³ 10 kap. 3–4 §§ KL.

¹⁶⁴ 10 kap. 1 § KL motsatsvis då det inte framgår i vattentjänstlagen att frågorna ska hanteras av kommunal nämnd.

¹⁶⁵ 3 § vattentjänstlagen.

¹⁶⁶ 15 § vattentjänstlagen.

dvs. entreprenader som omfattar hela eller åtminstone större delen av verksamheten för att driva en allmän va-anläggning.¹⁶⁷

För driftsbolag finns inga krav om att kommunen ska ha ett rättsligt bestämmande inflytande. Driften av en allmän va-anläggning kan därför skötas av ett bolag med en majoritet privat ägande.¹⁶⁸ Det är också möjligt att driften handhas helt av en annan kommun.¹⁶⁹ Även om driften överläts så kvarstår kommunens grundläggande ansvar enligt vattentjänstlagen.¹⁷⁰ I förarbetena betonas vikten av att en driftentreprenad inte leder till att kommunen förlorar möjligheterna till övergripande styrning av va-verksamheten.¹⁷¹

3.5.4 Kommunal avtalssamverkan

Den första juli 2018 infördes särskilda regler om kommunal avtalssamverkan i KL.¹⁷²

Regleringen innebär att en kommun får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun (avtalssamverkan).¹⁷³ Dessa regler tillämpas dock inte om det finns annan särskild lagstiftning om avtalssamverkan.¹⁷⁴ Även upphandlingsreglerna kan aktualiseras.

I vattentjänstlagen finns dessutom en särskild regel som möjliggör för en kommun att sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner.¹⁷⁵ Möjligheten infördes i 2006 års vattentjänstlag och innebär ett särskilt undantag från anknytningskravet (lokaliseringsprincipen) i kommunallagen.

¹⁶⁷ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 139.

¹⁶⁸ Vår kartläggning visar dock att detta är mycket ovanligt, se bilaga 5.

¹⁶⁹ 57 § vattentjänstlagen. Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 115–116 och 153.

¹⁷⁰ 6 § vattentjänstlagen.

¹⁷¹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 139.

¹⁷² Lagen (2018:569) om ändring i kommunallagen (2017:725); Prop. 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

¹⁷³ 9 kap. 37 § KL.

¹⁷⁴ 9 kap. 37 § tredje stycket KL.

¹⁷⁵ 57 § vattentjänstlagen.

3.6 Övergripande om hantering av kris, krig och ansvaret för vattentjänster

Utgångspunkten för krishantering är ansvarsprincipen, enligt vilken den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har det i en krissituation.¹⁷⁶ Krisberedskapssystemet bygger därmed på den ordinarie förvaltningsstrukturen,¹⁷⁷ vilket innebär att samma lagstiftning som gäller i vardagen gäller i en fredstida kris. Kommunernas ansvar för vattentjänster utifrån vattentjänstlagen kvarstår därmed även vid fredstida kriser.

För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹⁷⁸ Vad som ska prioriteras i en fredstida kris behöver därmed inte vad detsamma som ska prioriteras under höjd beredskap.

Ansvarsprincipen gäller även under höjd beredskap. Det innebär bland annat att de grundläggande principerna för styrningen av landet ska upprätthållas även vid krigsfara och i krig, med vissa undantag.¹⁷⁹ Bland annat finns förberedd lagstiftning – så kallad fullmaktslagstiftning – som börjar gälla vid krig och krigsfara. Dessa bestämmelser syftar till att samhället ska ställa om och fokusera på att försvara Sverige.¹⁸⁰ Det handlar exempelvis om ransonering och förfogandemöjligheter, förenklade beslutsförfaranden i kommuner och bland myndigheter samt en ändrad arbetsrätt.¹⁸¹

Övergripande lagstiftning om kommunernas ansvar vid kris och krig finns i lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Denna lagstiftning syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kris-situationer i fred och höjd beredskap. Kommunerna ska därigenom uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.¹⁸² Här finns bland

¹⁷⁶ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 76.

¹⁷⁷ SOU 2023:50, s. 70.

¹⁷⁸ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁷⁹ Se 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara.

¹⁸⁰ I 15 kap. 6 § regeringsformen finns bemyndigande för regeringen att besluta om fullmaktslagstiftning.

¹⁸¹ I 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap finns en uppräkningslagar som börjar gälla vid beredskapsalarm.

¹⁸² 1 kap. 1 § LEH; Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 156.

annat krav på förberedelser inför fredstida kriser och krig, och hur kommunens verksamheter ska bedrivas i dessa situationer.¹⁸³

3.6.1 Geografiskt områdesansvar

Ansvariga för arbetet med civilt försvar och fredstida krissituationer på respektive nivå är regeringen och underlydande statliga förvaltningsmyndigheter på nationell nivå, och länsstyrelser och kommunerna, på regional och lokal nivå. Genom det geografiska områdesansvaret ska olika aktörers åtgärder, såväl i ett planeringsskede som under en fredstida krissituation eller höjd beredskap, kunna genomföras på ett samordnat och effektivt sätt.¹⁸⁴

På nationell nivå ansvarar regeringen för att styra riket.¹⁸⁵ Regeringens ansvar utövas med stöd av de centrala myndigheterna, där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett övergripande ansvar att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap.¹⁸⁶

På den högre regionala nivån är det vissa länsstyrelser – civilområdesansvariga länsstyrelser – som har det geografiska områdesansvaret.¹⁸⁷

På den lägre regionala nivån är det länsstyrelserna som har det geografiska områdesansvaret.¹⁸⁸ Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.¹⁸⁹

Kommunerna har det lokala geografiska områdesansvaret. Under extraordinära händelser i fredstid ska kommunen verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som

¹⁸³ Utredningen om kommuners och regioners beredskap har nyligen sett över LEH och lämnat sitt betänkande SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig* i september 2024.

¹⁸⁴ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 381.

¹⁸⁵ 1 kap. 6 § regeringsformen; SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 71.

¹⁸⁶ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 71.

¹⁸⁷ 7 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser; 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁸⁸ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion; 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

¹⁸⁹ 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.¹⁹⁰ Under höjd beredskap ska kommunerna verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.¹⁹¹

3.6.2 Sektorsansvaret

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner, och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret, är beredskapsmyndigheter.¹⁹²

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer.

I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet.¹⁹³

För beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten är Livsmedelsverket sektorsansvarig myndighet.¹⁹⁴ Övriga beredskapsmyndigheter inom sektorn är länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt.¹⁹⁵

¹⁹⁰ 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

¹⁹¹ 3 kap. 4 § LEH.

¹⁹² 18 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen).

¹⁹³ 23 § första stycket beredskapsförordningen.

¹⁹⁴ 3 c § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket; 23 § andra stycket beredskapsförordningen och dess bilaga 2.

¹⁹⁵ 23 § andra stycket beredskapsförordningen och dess bilaga 2.

4 Utmaningar och möjligheter för robusta vattentjänster

Leveransen av allmänna vattentjänster i Sverige fungerar på övergripande nivå väl. Kunder och brukare är nöjda och det finns ett högt förtroende. Svenskt dricksvatten håller hög kvalitet. Avloppet hanteras och renas till utsläppsnivåer som minimerar den negativa påverkan på vattenmiljön. I internationell jämförelse har vi god tillgång på vatten i Sverige. Det finns ett stort engagemang och hjälpsamhet inom branschen och värdefulla erfarenhetsutbyten mellan kommunerna.

Men det finns också utmaningar. Kommunerna har väldigt olika förutsättningar att klara sitt uppdrag, Underhållsskulden är stor och det finns ett stort underfinansierat investeringsbehov. Ett nytt säkerhetsläge, accelererande klimatförändringar och nya miljögifter ställer stora krav på åtgärder. Kompetensförsörjningen är svår i hela landet och särskilt för små kommuner. Systemfel gör att lagstiftningen inte tillämpas fullt ut, det är svårt att göra rätt. Finansieringsregelverket är inte ändamålsenligt för de investeringsbehov som finns. Va-avgifterna är inte alltid i nivå med verksamhetens kostnadsutveckling och behovet av åtgärder. Statens styrning är svag och kommunerna upplever planeringsförutsättningarna som otydliga.

Det finns goda möjligheter till lösningar för att tackla utmaningarna. Staten kan bidra med en ändamålsenlig och beredskapsanpassad lagstiftning, en utvecklad finansiell styrning och ett samordnat stöd. På kommunal nivå är samverkan en nyckelfaktor för stärkt kapacitet.

I det här kapitlet beskriver vi närmare de utmaningar och möjligheter som legat till grund för utformningen av våra förslag.

4.1 Dagens vattentjänster

Alla människor är beroende av vatten för sina hushållsbehov. Med detta följer även ett behov av att kunna omhänderta det avloppsvatten som uppstår. I samhället finns även andra behov av vatten och avlopp, exempelvis för industriell produktion och jordbruk. Tillgången till vatten och avlopp är av avgörande betydelse för liv och hälsa, och för att samhället ska fungera.

4.1.1 Fördelningen av allmänna och enskilda vattentjänster

Majoriteten av svenskarna får sitt dricksvatten från en allmän anläggning och får sitt avloppsvatten omhändertaget och renat av en allmän anläggning. Enligt den senaste statistiken från 2022 var det 1,2 miljoner invånare som hade enskilt dricksvatten och 1,3 miljoner invånare som hade enskilt avlopp.¹

Innan den stora utbyggnaden av allmänt vatten och avlopp under 1960- och 1970-talen hade ungefär hälften av svenskarna allmänt vatten och avlopp. 1960 var knappt fyra miljoner av Sveriges då åtta miljoner invånare inkopplade på kommunala avloppsledningar. Ungefär två miljoner av dessa var inkopplade på avloppsledningar som hade rening och övriga på avloppsledningar som ledde bort avloppsvattnet orenat till recipient.² Efter utbyggnaden hade anslutningsgraden ökat markant, 1975 var cirka sju miljoner av åtta miljoner invånare anslutna till ett avloppsledningsnät med rening.

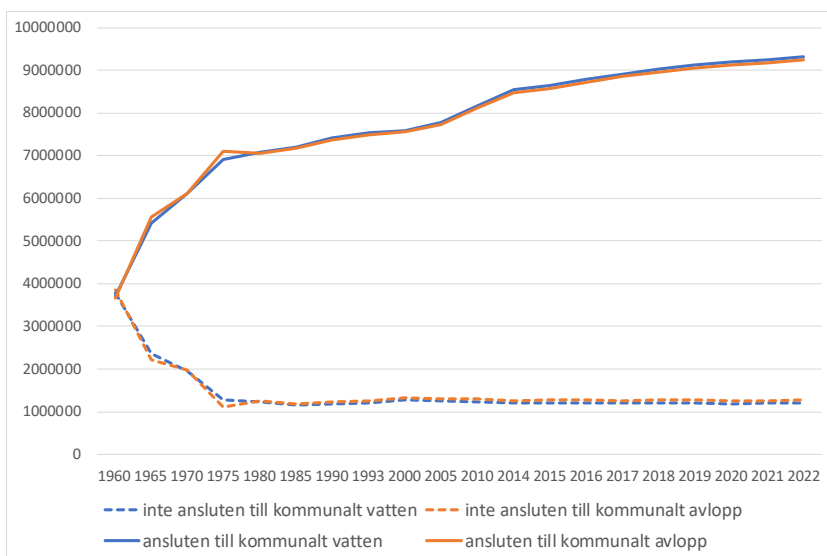
Anslutningsgraden till kommunala allmänna anläggningar varierar mellan tätorter och glesbygd. I de större tätorterna är det nästan 100 procent anslutningsgrad och i glesbygd kan anslutningsgraden vara betydligt lägre. 2022 var 89 procent av befolkningen anslutna till kommunalt vatten och 88 procent till kommunalt avlopp. Figur 4.1 visar antalet anslutna respektive inte anslutna till kommunalt vatten och avlopp mellan åren 1960–2022.

¹ SCB statistikdatabas, befolkningens anslutning till kommunalt vatten och avlopp.

² SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuntag och vattenanvändning 2022:1*, s. 20.

Figur 4.1 Befolkningsmängd ansluten och inte ansluten till kommunalt vatten och avlopp

Befolkningsmängd på y-axeln och årtal på x-axeln



Källa: Bearbetad av utredningen utifrån SCB:s statistikdatabas, befolkningens anslutning till kommunalt vatten och avlopp.

4.1.2 Kommunerna har olika förutsättningar

Att leverera allmänna vattentjänster är en kommunal uppgift för samtliga Sveriges 290 kommuner och kraven är desamma över hela landet. Kommunerna har dock väldigt olika förutsättningar att hantera sitt uppdrag. Grundförutsättningarna varierar beroende på vilka vattentillgångar som finns och kvaliteten på det vatten som används. Geologiska förutsättningar påverkar kostnaderna för att bygga och anlägga va-anläggningar. Demografiska aspekter påverkar möjlighet till intäkter och därmed kommunens finansiella stabilitet. Storleken på kommunen påverkar hur omfattande uppdraget är och vilka va-anläggningar som behövs. Kommunerna kan också ha olika utmaningar beroende på vilka verksamheter som finns och är anslutna till den allmänna va-anläggningen. Kommunala verksamheter som räddningstjänst, sjukhus och skolor finns i alla kommuner. En del kommuner kan även ha statliga, regionala och privata verksamheter såsom regionsjukhus, garnisoner, försvarsindustri, livsmedelsindustri och annan tillverkningsindustri som är viktig för totalförsvaret.

Svårigheter med kompetensförsörjning finns i stora delar av landet. Kommuner med få invånare har generellt sett störst utmaningar, inte minst med att få till ett långsiktigt strategiskt arbete. För att tackla utmaningarna och stärka kapaciteten har kommunerna de senaste 20 åren strävat mot ökad samverkan.

Utredningen har genomfört en kartläggning av kommunernas organisering av vattentjänster, den redovisas i sin helhet i bilaga 5. Kartläggningen visar att 52 procent av kommunerna har sin verksamhet för vattentjänster helt i egen regi, antingen i förvaltningsform eller eget kommunalt bolag. Övriga 48 procent ingår i en samverkansorganisation i någon form eller har avtalsamverkan för någon del av verksamheten. Gemensamma kommunala bolag är vanligast men det förekommer även samverkan via kommunalförbund och gemensam nämnd. En majoritet av de kommuner som har vatten och avlopp i egen regi är kommuner under 50 000 invånare. De allra minsta kommunerna med under 10 000 invånare har störst andel i egen förvaltning, utan samverkan med andra.

Forskning visar att effekterna av samverkan för vatten och avlopp ger en större kompetensbas och förbättrade möjligheter att rekrytera och behålla personal. Förutsättningarna för att lösa komplexa problem ökar om man arbetar över kommungränser och mer regionalt. En större organisation ger en ökad resursbas och blir mindre sårbar, till exempel vad gäller tillgången till kritiska resurser.³

Vatten följer inte de administrativa gränserna. En bredare regional planering med samarbete och samverkan över kommungränser främjar ett långsiktigt perspektiv för vattenresursanvändning och hållbara vattentjänster.

Mer information om kommunal samverkan och utredningens förslag om hur samverkan kan stimuleras ytterligare redovisas i kapitel 9.

4.1.3 Va-ekonomiska utmaningar

I utredningens samtal med kommuner och andra aktörer framkommer att det finansiella regelverket inte är ändamålsenligt och att det är svårt att efterleva.⁴ Att vattentjänster är avgiftsfinansierad verk-

³ Thomasson (2021), *Samverkan 2.0 Hinder och möjligheter för bildandet av regionala samverkansorganisationer*. Svenskt Vatten utveckling rapport 2021-3, s. 12.

⁴ Se bilaga 4.

samhet och därmed inte följer samma principer som för skattefinansierad verksamhet är en särskild utmaning. Finansieringsmöjligheterna är begränsade utifrån dagens regelverk och det upplevs otydligt vad som är nödvändiga kostnader. Man vet inte alltid hur va-ekonomin ska redovisas och va-avgifterna speglar inte heller alltid de behov som finns i verksamheten. Det saknas i vissa fall tillräcklig juridisk och ekonomisk kompetens för att hantera va-ekonomin korrekt. Den ekonomiska verksamheten ska bokföras och redovisas i enlighet med god redovisningssed och granskas genom revision. Utredningen erfar att den särredovisning som kommunerna är skyldiga att göra inte alltid hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret och beslutar om va-avgifternas nivå. Det har i många kommuner varit en politisk drivkraft att hålla nere avgiftsnivån framför att säkerställa en tillräcklig investeringstakt och erforderliga åtgärder inom va-verksamheten. Ekonomiskt svaga kommuner har också hållit nere investeringsnivån för att kommunen inte har ansett sig klara av högre belåningsgrad. Vattentjänster har historiskt haft en låg politisk prioritet i kommunerna. Politiskt kan det ha varit mer intressant att investera i andra verksamheter.

Kommunerna tar inte alltid ut de avgifter som de har möjlighet att göra. Utredningens enkät till kommunerna visar till exempel att endast 58 procent av svarande kommuner tar ut avgift för bortledande av dagvatten från gator på allmän platsmark.⁵ I praktiken innebär det att fastighetsägarna i va-kollektivet får stå för denna kostnad i stället för kommunen eller Trafikverket, som väghållare av kommunala respektive statliga gator. Inte heller anläggningsavgift för obebyggd fastighet verkar tas ut i tillräcklig omfattning.

Mer information och utredningens förslag för att stärka arbetet med en god va-ekonomi redovisas i kapitel 11 och 12.

4.1.4 Utmaningar för kommunerna att stärka beredskapen

Precis som för övriga samhället saknas det i kommunerna etablerade arbetsätt och kunskap för att säkra verksamheten inför höjd beredskap. Det har framgått i samtal med kommuner och va-organisationer och i kommunernas svar på vår enkät att de upplever det

⁵ Se bilaga 3.

svårt att beredskapsplanera när det inte finns några tydliga förmågekrav.⁶ De uttrycker en stor önskan att få ytterligare stöd från staten med planeringsförutsättningar för beredskapsarbetet. Kommunerna och va-organisationer uttrycker ett stort engagemang för att bidra till ett stärkt civilt försvar men för att göra det fullt ut, önskar de tydlighet från staten kring ambitionsnivå och förmågekrav. Dimensionerande kriterier för kommunal verksamhet saknas. Det gör det svårt för kommunerna att planera när de inte vet vilken kapacitet och leverans som förväntas vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Det skulle hjälpa kommunerna i sitt arbete och skapa handlingskraft och incitament för planering, beslut, investeringar och åtgärder. För en ändamålsenlig beredskapsplanering önskar kommunerna mer kunskap om vilka förutsättningar som de behöver ta hänsyn till, exempelvis nationella intressen.

Kommunernas egen verksamhet som har behov av vattentjänster behöver planeras och säkerställas genom eget kontinuitetsarbete, risk- och sårbarhetsanalyser och i samråd med va-organisationen.

Våra förslag för stärkt beredskapsarbete hos kommunerna redovisas i kapitel 5, 6, 7, 8, 9 och 13.

4.1.5 Svårigheter med kompetensförsörjning

Både forskning inom området och de samtal vi har haft med va-organisationer tyder på att kompetensförsörjningen är en stor utmaning. Svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal får stor betydelse både för möjligheten att stärka beredskapen och hantera ekonomin. I en studie av genomförandegraden av va-investeringar i svenska kommuner framkom att möjligheten till en god kompetensförsörjning påverkas av följande faktorer:⁷

- Befolkningsmängd i kommunen
- Andel högskoleutbildade i kommunen
- Attraktiviteten som arbetsgivare i att rekrytera och att behålla personal

⁶ Se bilaga 3 och 4.

⁷ SVU 2019-18, *Planering och genomförande av VA-investeringar – En branschövergripande analys*. Mattias Haraldsson. Svenskt Vatten Utveckling.

I kapitel 9 redovisar vi förslag för att stimulera kommunal samverkan och öka möjligheterna till kompetensförsörjning.

4.1.6 Svag statlig styrning för va-beredskap och va-ekonomi

Vattentjänster är en tvärsektoriell fråga och spanner därför över många myndigheters ansvar och uppgifter. Ingen enskild statlig myndighet har ett samlat ansvar att stödja kommunerna i deras uppdrag enligt vattentjänstlagen. Däremot vägleder olika myndigheter i enskilda frågor utifrån bland annat vattentjänstlagen, miljöbalken, livsmedelslagstiftningen och PBL. Tillsynen utövas av kommunala eller statliga myndigheter.

Va-taxans konstruktion och avgiftsuttag är inte föremål för tillsyn. Såväl va-taxan som avgiftsuttagen kan dock prövas i domstol.

Det behövs stöd för beredskapsfrågor, det finns inget uppbyggt system för kommunerna motsvarande beredskapssektorerna för statliga myndigheter. Kommunerna ingår inte i den strukturen men det är kommunerna som är nyckelaktörer för ett stärkt civilt försvar.

Det upplevs av aktörer som utredningen har samtalat med, att det saknas ett nationellt ledarskap för vattentjänster.⁸ Detta gäller särskilt för frågor om beredskap och va-ekonomi. När regeringen för några år sedan inrättade en nationell samordnare för näringslivets vattenbehov upplevdes detta mycket positivt av såväl myndigheter och kommuner som näringsliv. Det var viktigt ur ett vattenanvändningsperspektiv och för hushållningen med vattenresursen för alla olika aktörers användning.

Under utredningsarbetets gång har det blivit tydligt att utredningen fyllt en viktig funktion genom helhetsperspektivet på beredskaps- och investeringsfrågor.

I kapitel 8,11 och 12 redovisar vi förslag på hur staten kan stärka sitt engagemang för allmänna vattentjänster när det gäller beredskap och va-ekonomi genom utökad styrning, stöd och uppföljning.

⁸ Se bilaga 4.

4.2 Mål och indikatorer

4.2.1 Agenda 2030

De globala målen i agenda 2030 består av 17 ambitiösa och universella mål som antogs av världens ledare 2015. Målen ska bidra till socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling och vara uppnådda till år 2030 i världens alla länder.⁹

De globala hållbarhetsmålen har ett särskilt mål för vatten till vilket hör vissa delmål. Kopplat till målen så beskrivs vatten som en grundförutsättning för allt levande, och därmed en förutsättning för människors hälsa och en hållbar utveckling. Vatten är också en förutsättning för världens livsmedelsproduktion och energiproduktion. Brist på vatten kan därför bli orsak till konflikt, både inom och mellan länder. Men vattentillgångar kan också fungera som en enande kraft som stärker samarbete och skapar lösningar för fred.¹⁰

Under *Mål 6 Rent vatten och sanitet för alla*, beskrivs utmaningen med att en av tre personer i världen i dag lever utan tillgång till grundläggande sanitet. Detta orsakar sjukdom och skapar en ohälsosam miljö, som särskilt drabbar människor som lever i fattigdom. I synnerhet drabbas kvinnor och flickor som ofta ansvarar för familjens vattenförsörjning, vilket leder till förlorade inkomstmöjligheter och missade skoldagar. Tillgång till rent vatten och sanitet för alla är grundläggande för människors hälsa och utveckling.¹¹ För svensk del betonas att vi har god tillgång till vatten och sanitet, men att vi har svårt att nå våra miljömål och att vi behöver förbättra vattenkvaliteten och effektivisera vår användning av vatten. Svensk konsumtion bidrar också till ohållbar vattenanvändning i andra länder.¹²

I regeringens första skrivelse till riksdagen om Sveriges genomförande av agenda 2030 konstateras att Sverige ligger långt fram i genomförandet av agenda 2030 för hållbar utveckling. Samtidigt behöver takten öka i omställningen till ett hållbart samhälle. Vad gäller *Mål 6 Rent vatten och sanitet för alla* så konstateras att nästan

⁹ https://fn.se/vi-gor/utveckling-och-fattigdomsbekampning/agenda-2030/?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIrOmW6KjahAMV1yRBR3AOww3EAAyASAAEgL46vD_BwE, avläst 2024-03-04.

¹⁰ [https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-rent-vatten-och-sanitet/Agenda 2030, mål 6](https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-rent-vatten-och-sanitet/Agenda%2030,%20mal%206) – globalamalen.se, avläst 2024-10-27.

¹¹ [https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-rent-vatten-och-sanitet/Agenda 2030, mål 6](https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-6-rent-vatten-och-sanitet/Agenda%2030,%20mal%206) – globalamalen.se, avläst 2024-10-27.

¹² <https://fn.se/wp-content/uploads/2023/02/Ma%CC%8A1-6-Rent-vatten-och-sanitet.pdf>, avläst 2024-03-04.

hela Sveriges befolkning har god tillgång till säkert dricksvatten och goda sanitära förhållanden. Det finns områden med brister och det som nämns är enskilda brunnar och avlopp, långsiktigt säkerställande av dricksvattenresurser och skydd av vattenrelaterade ekosystem. Regeringen lyfter också att Sverige har gjort satsningar för att främja kunskap och investeringar i avancerad rening av läkemedelsrester och andra svårnedbrytbara föroreningar samt de mest förorenade sedimenten. Slutligen görs bedömningen att Sverige bidrar på flera sätt till det globala arbetet.¹³

I agenda 2030 har Mål 6 åtta delmål som i sin tur har indikatorer kopplat till sig. SCB ansvarar för att sammanställa Sveriges indikatorer. Senaste sammanställning av indikatorerna gjordes år 2020, se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Urval av agenda 2030-indikatorer för Sverige år 2020 kopplat till mål 6 och dess delmål som kopplar till vattentjänster

N = nationell indikator

Indikator	Indikatortext	Utfall
6.1.1	Andel av befolkningen som använder säkert hanterat vatten	100 %*
6.1.3 (N)	Antal/andel vattenskyddsområden för kommunala vattentäkter	
	-ytvattentäkter	60 %
	-grundvattentäkter	73 %
6.1.4 (N)	Inrapporterade kokningspåbud	74 st
6.2.1	Andel av befolkningen som använder säkert hanterade sanitetstjänster	96 %*
6.3.1	Andelen av hushållens och industrins avloppsvattensflöden som hanteras på ett säkert sätt	96 %*
6.3.2	Andel vattenförekomster med god yt- och grundvattenstatus	
	-grundvatten: kvantitativ status	99,2 %
	-grundvatten: kemisk status	97,6 %
	-sjöar: ekologiskt status och potential	52,9 %
	-sjöar: kemisk status	0
	-vattendrag: ekologiskt status och potential	34,5 %
	-vattendrag: kemisk status	0
6.4.2	Grad av vattenbrist: färskvattenuttag som andel av tillgängliga färskvattenresurser	1,3 %

* Data från 2022.

Källa: <https://www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/agenda-2030/mal-6/>, avläst 2024-10-27.

¹³ Regeringens skrivelse 2021/22:247 *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen Miljömålsystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat.¹⁴

Flera av målen kopplar till vattentjänster på olika sätt, främst *Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt odlingslandskap samt God bebyggd miljö*. I kapitel 8 redovisar vi förslag om ett nytt etappmål för god va-infrastruktur.

4.2.2 Svenskt Vattens Hållbarhetsindex

Svenskt Vatten gör årligen en undersökning i syfte att lyfta det långsiktiga och strategiska perspektivet för va-verksamheten i kommunerna. Resultatet – Hållbarhetsindex – används av Svenskt Vatten för nationella analyser av tillståndet i VA-Sverige och av va-organisationerna i deras verksamhetsplanering.¹⁵

Hållbarhetsindex utgår från Brundtlandskommissionens definition av hållbar utveckling där social-, ekologisk- och ekonomisk hållbarhet stödjer och samspelar med varandra. För att tillämpa detta på de kommunala va-verksamheterna delas Hållbarhetsindex in i *hållbara tjänster för brukare, miljömässig hållbarhet* och *hållbara resurser*. Det finns 14 parametrar till dessa tre kategorier. Parametrarna redovisas i tabell 4.2.

Tabell 4.2 De tre grundpelarna i hållbarhetsindex med underliggande parametrar

Hållbara tjänster för brukare	Miljömässig hållbarhet	Hållbara resurser
Hälsomässigt säkert vatten	Hushållning med ändliga resurser	Va-anläggningens status
Vattenkvalitet	Hushållning med energi	Driftstabilitet
Leveranssäkerhet	Miljökrav	Personalresurser och kompetens
Va-planering	Vattentillgång	
Klimatanpassning		
Nöjda brukare		
Kommunikation		

Källa: Svenskt Vatten, *Resultatrapport för hållbarhetsindex 2023*, s. 7.

¹⁴ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/>, avläst 2024-10-27.

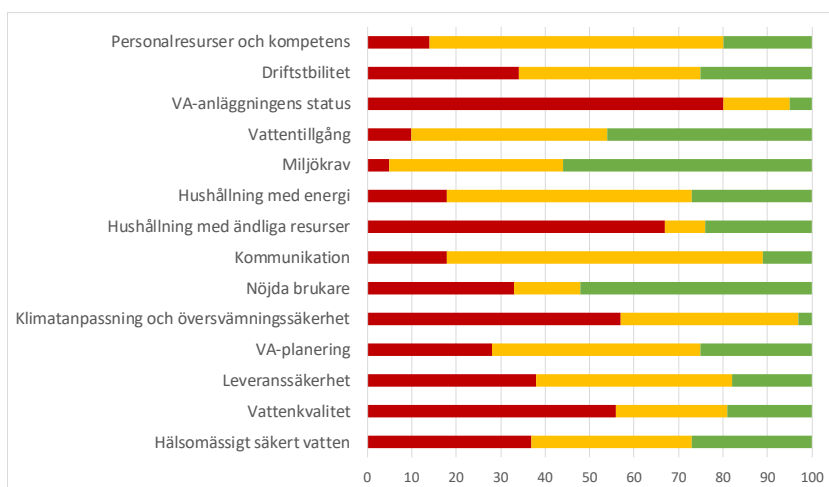
¹⁵ *Resultatrapport för hållbarhetsindex 2023*. Svenskt Vatten, Rapport R2024-01, s. 6–7.

Inom parametrarna finns ett antal nyckeltal och indikatorer som ligger till grund för bedömningen av respektive parameter. Den samlade bedömningen i alla 14 parametrar baserat på kommunernas svar visas i figur 4.2. Bedömningen delas in i tre kategorier:

- Grön = bra
- Gul = bör ses över
- Röd = måste åtgärdas

Figur 4.2 Summerat nationellt resultat för hållbarhetsindex 2023

Baserat på svar från 176 kommuner



Källa: Svenskt Vatten *Resultatrapport hållbarhetsindex 2023*, Svenskt Vatten rapport R2024:01.

Vi bedömer att sex av parametrarna har koppling till va-beredskap och därmed är särskilt intressanta; leveranssäkerhet, va-planering, klimatanpassning, vattentillgång, va-anläggningens status och driftstabilitet.

Vi konstaterar att det sämsta resultatet är det för *va-anläggningens status* där 80 procent av kommunerna får en röd bedömning. Bäst resultat har *miljökrav* med 56 procent grönt och tätt därefter *nöjda brukare* med 52 procent grönt.

4.2.3 Konsument- och medborgarperspektiv på allmänna vattentjänster

Det finns flera olika undersökningar som tittar på kundperspektivet för vattentjänster. Över lag så är svenska medborgare nöjda med sina vattentjänster. I detta avsnitt redovisas resultatet från några av dessa undersökningar. Det är vanligt att kommunerna sammanställer olika indikatorer utifrån kund/medborgar/brukarperspektiv i sina årsredovisningar. De vanligaste är att kommunerna deltar i SCB:s medborgarundersökning och SKR:s undersökning Kritik på teknik.

Kritik på teknik

Under våren 2022 genomfördes den senaste enkätundersökningen *kritik på teknik*. Den genomfördes i 95 kommuner och visar hur invånarna uppfattar kommunens service när det gäller gator, parker, vatten/avlopp samt sophämtning och avfallshantering. Undersökningen genomfördes av Institutet för kvalitetsindikatorer på uppdrag av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Liknande undersökningar har genomförts av SKR vart tredje år sedan 1992.¹⁶

Syftet med undersökningen är att kommunen ska bilda sig en uppfattning om invånarnas önskemål och prioriteringar samt att ta reda på om kommunen lever upp till de krav på god service som invånarna ställer, eller om det finns brister i verksamheten som behöver åtgärdas. Senaste rapporten konstaterar att invånare som är anslutna till kommunalt vatten generellt är mycket nöjda med kvaliteten på kranvattnet.¹⁷ Skillnaden i nöjdhet mellan kommunerna är liten. Samtliga kommuner redovisar att nio av tio invånare är positivt inställda. Kommunerna med de högsta placeringarna är Kalix, Hammarö samt Tibro kommun. Sammantaget är nio av tio invånare positiva till kranvattnets kvalitet i samtliga deltagande kommuner. Oavsett ålder, kön eller typ av bostad är upplevelsen av kranvattnets kvalitet densamma.

Det positiva resultatet styrks av att åtta av tio inte varit utsatta för störningar i vattenförsörjningen till sin bostad under de senaste tolv månaderna. Av dem som varit utsatta för störningar är avbrott

¹⁶ <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/kritikpateknik2022.66920.html>, avläst 2024-10-25.

¹⁷ SKR (2022), *Kritik på teknik*, ISBN: 978-91-8047-067-4, s. 32.

den vanligaste formen av störning. En tredjedel av de deltagande kommunerna har beställt tilläggsfrågan om det någon gång händer att de oroar dig för kvaliteten på kranvattnet. Närmare sju av tio invånare uppger att de inte oroar sig för kranvattnets kvalitet.

SCB:s medborgarundersökning

SCB gör en årlig medborgarundersökning där kommunernas invånare får tycka till om sin kommun och dess verksamheter. Några av de områden som undersöks är skola och omsorg, boende och boendemiljö, trygghet i samhället, jämlikhet, integration samt förtroende.¹⁸

När det gäller vattentjänster är två frågor relevanta för denna utredning. Invånaren kan välja svar på skalan mycket bra – ganska bra – ganska dåligt – mycket dåligt. De två frågorna lyder:

- Hur tycker du kommunen informerar vid samhällsstörningar? (till exempel strömavbrott, extremt väder, översvämning, problem med dricksvatten och avlopp).
- Hur tycker du följande saker fungerar i din kommun?
Kommunens arbete för att säkerställa tillgången på dricksvatten.

Resultatet visar att det finns en väldigt hög nöjdhet vad gäller kommunernas arbete med att säkerställa tillgången på dricksvatten, 87,5 procent av samtliga svarande är positiva. Män är något nöjdare än kvinnor. Tittar man på statistiken länsvis så skiljer det sig något mellan könen. I majoriteten av länen är kvinnorna mer nöjda.

I ett länsperspektiv skiljer sig indexet något. Jönköpings län sticker ut med högst andel positiva betyg, 96,8 procent (K: 97,1 och M: 96,6) och Halland har lägst andel positiva betyg, 81,3 procent (K: 79,0 och M: 84,0). Men Hallands län är ändå förhållandevis högt jämfört med index för andra kommunala tjänster.

Vad gäller kommunens information vid samhällsstörning så är resultatet också högt om än inte lika högt som för dricksvattentillgången. Kvinnorna är något mer nöjda än männen i ett nationellt perspektiv. I majoriteten av länen är det också kvinnorna som är mest nöjda. I ett länsperspektiv skiljer sig resultaten något där Värmlands län har högst nöjdhet vad gäller information vid samhällsstörningar,

¹⁸ <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/regionala-statistikprodukter/medborgarundersokningen/>, avläst 2023-09-18.

(83,7 procent positiva varav K: 86,2 och M: 81,3). I Stockholms län är invånarna minst nöjda, där är endast 63,9 procent positiva (K: 65,4 och M: 62,1).

Nils Holgersson-undersökningen

Sedan år 1996 ger Nils Holgersson-gruppen årligen ut rapporten ”Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige”. Gruppen består av representanter från HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttan och Bostadsrätterna. I rapporten redovisas fakta bland annat om de prisskillnader som finns mellan Sveriges kommuner. Rapporten redovisar kostnader för vatten och avlopp, avfallshämtning, el och uppvärmning. Svenskt Vatten, Avfall Sverige, Energimarknadsinspektionen och Energiföretagen Sverige bidrar med faktauppgifter till rapporten. Nils Holgersson-lägenhetens vattenförbrukning beräknas till 2 000 kubikmeter vatten fördelat på 15 lägenheter på 67 kvadratmeter i medeltal.¹⁹

I rapporten för 2024 konstateras att prisutvecklingen för vatten och avlopp har ökat med 13,9 procent jämfört med 2023 års rapport, att jämföra med 7,9 procents ökning mellan 2023 och 2022. Det redovisas också att det är stora skillnader mellan kommunerna och att det i flera kommuner har varit avgiftshöjningar på över 50 procent. För Nils Holgersson-lägenheten innebär det en medelkostnad för vatten och avlopp på 6 511 kronor per år. Medelkostnaden är drygt 90 procent högre i kommunen med det högsta priset vilket är Norrtälje (12 453 kronor/år). I landets billigaste kommun, Solna, är priset 56 procent lägre (3 678 kronor/år).²⁰

Vidare konstaterar rapporten att drastiska avgiftsförändringar i flera kommuner gör att va-taxan kan uppfattas som ryckig. Ur ett konsumentperspektiv är det en fördel om prisutvecklingen är mer förutsägbar.²¹

¹⁹ <https://nilsholgersson.nu/rapporter/rapport-2024/>, avläst 2024-10-27.

²⁰ <https://nilsholgersson.nu/rapporter/rapport-2024/va-2024/>, avläst 2024-10-27.

²¹ <https://nilsholgersson.nu/rapporter/rapport-2024/va-2024/>, avläst 2024-10-27.

4.3 Nytt säkerhetsläge i omvärlden och nya hot för Sverige

Vi befinner oss i en orolig tid med ett förändrat säkerhetsläge i omvärlden och ett ökat hot mot Sverige. I senaste totalförsvarspropositionen beskriver regeringen säkerhetsläget på följande sätt.²²

Världen befinner sig i en brytningstid. Dagens regelbaserade världsordning, med FN-stadgan som grund, etablerades efter andra världskriget och utvecklades efter kalla krigets slut. Den utmanas nu av auktoritära stater. Det handlar i grunden om en konflikt mellan demokratiska stater som vill upprätthålla den regelbaserade ordningen och auktoritära och revisionistiska stater som anser sig ha rätt till egna intressesfärer där de har ett avgörande inflytande över närliggande stater. [...] Den säkerhetspolitiska utvecklingen utmärks av en hårdnande geopolitisk maktkamp som omfattar allt fler samhällsområden. Stater använder sig av en bred uppsättning verktyg för att nå sina säkerhetspolitiska målsättningar. Säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet.

Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas.²³ Från att vi har dimensionerat beredskapsarbetet utifrån kris behöver nu krig vara det dimensionerande. Syftet med utredningens uppdrag är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då *ytterst krig* samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.²⁴

Rysslands aggression mot Ukraina sedan 2014, inklusive den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022, strider mot folkrätten, inklusive FN-stadgans våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen, inklusive de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet.²⁵ Det medför helt nya planeringsförutsättningar och gör att civila mål och viktig infrastruktur som vattentjänster och tillhörande anläggningar, har ett helt annat hotläge än tidigare.

Att lösa behov av vatten och avlopp gemensamt genom de typiskt sett storskaliga lösningar som allmänna va-anläggningar utgör, kan innebära många fördelar i vardagen. Vid fredstida krissituationer och särskilt under höjd beredskap, kan dock dessa lösningar vara väldigt

²² Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 15–16. Propositionen väntas behandlas av riksdagen i december 2024.

²³ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 15.

²⁴ Dir. 2022:127, s. 1.

²⁵ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 16.

sårbara. Ett skrämmande exempel på detta är anfallskriget mot Ukraina, där kritisk infrastruktur har utgjort ett huvudmål för de ryska attackerna.

Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina kännetecknas fram till nu av omfattande artilleri- och robotbeskjutning av många ukrainska städer. Därför har miljontals ukrainare tvingats fly från sina hemstäder till mer säkra områden i Ukraina eller till utlandet. Många civila ukrainare som inte har kunnat eller velat fly har varit kvar i städer som varit utsatta för omfattande rysk beskjutning. I flera ukrainska städer har den humanitära situationen för civilbefolkningen i krigsrapporteringen beskrivits som katastrofal.²⁶

4.3.1 Erfarenheterna från Ukraina

Rysslands anfallskrig i Ukraina ger lärdomar som kan vara användbara för Sverige vid planeringen av robusta vattentjänster. Flera myndigheter har genomfört intervjuer och inhämtat information för att dra lärdomar om det som händer i Ukraina.

Livsmedelsverket har haft särskilt fokus på dricksvatten och livsmedel och har redovisat följande generella lärdomar:²⁷

- I Ukraina finns ett stort och brett engagemang i det civila försvaret.
- Kriget har olika effekt i olika delar av landet. Vissa delar av landet är obeboeliga och evakuerade på grund av militära stridshandlingar och samtidigt pågår livet nästan som vanligt i andra delar av landet.
- Det är viktigt att bygga och främja en stark ekonomi, både före och under en väpnad konflikt. Ekonomiska system och institutioner behöver kunna fortsätta fungera så normalt som möjligt, så länge som möjligt.

När det gäller vattentjänster så finns det några saker som skiljer förutsättningarna i Ukraina jämfört med Sverige. Ukraina hade utmaningar med sina vattentjänster redan innan kriget bröt ut, med

²⁶ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 95.

²⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/projekt2/erfarenheter-fran-livsmedel-och-dricksvattenforsorjning-under-krig-i-ukraina>, avläst 2024-10-25.

dålig tillgång till vattenresurser, stor andel enskilda anläggningar, kvalitetsproblem på råvatten och låg nivå på infrastrukturen. Vissa delar av landet har inte tillgång till grundvatten utan måste förlita sig på ytvatten.²⁸

Det genomfördes en undersökning i maj 2022 som visade att 1,3 miljoner invånare i Ukraina inte nåddes av offentlig vattenförsörjning. En stor del av vattenledningarna härstammar från sovjettiden och det finns ett stort behov av underhåll som inte har kunnat tillgodoseas. En av huvuduppgifterna nu är att reparera och återuppbygga förstörd infrastruktur, särskilt den för vatten och avlopp.²⁹

I delar av landet som är nära fronten har projekt för dricksvatten inletts där mindre mobila reningsverk körs runt med skåpbil. Reningsverken har möjlighet att både analysera vattenkvaliteten och rena vattnet. Detta har varit en fördel då hot om förorening av dricksvattnet har varit en del i den ryska krigsföringen. De mobila dricksvattenverken har gett en möjlighet för ansvariga att efter vissa typer av kontaminering kunna kontrollera om vattnet är förorenat och göra det tjänligt som dricksvatten igen. Den möjligheten har haft en viktig psykologisk påverkan, även om de mobila reningsverken haft begränsad kapacitet.³⁰

Från Ukraina har följande synpunkter lämnats om vilka föråtgärder och förberedelser som de anser hade varit bra att ha haft på plats innan Rysslands anfallskrig:³¹

- Behov av anpassade regelverk för att förbereda lagar, kontrollfunktioner och riktlinjer anpassade för nya förhållanden som kan uppstå till följd av väpnad konflikt. Det kan handla om ändringar av kvalitetsparametrar för dricksvatten, lättnader eller andra arbetssätt för tillsyn och kontroll samt ändringar av regler som rör utsläpp till recipient från avloppsreningsverk.
- Ukraina avråder från att placera viktig infrastruktur som exempelvis ledningar, nära broar eller andra objekt och anläggningar som kan utgöra militära mål. Det har under kriget förekommit

²⁸ Oleksandr Kravchenko, generaldirektör Institute of public infrastructure, Ukraine. Presentation på workshop inom Nordiska ministerrådet 2024-03-12.

²⁹ MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 40.

³⁰ MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 40.

³¹ <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten-och-projekt/projekt2/erfarenheter-fran-livsmedel-och-dricksvattenforsorjning-under-krig-i-ukraina>, avläst 2024-10-25.

attacker mot såväl centrallager och silos som vattenverk, vilket ställer speciella krav på den fysiska planeringen. De rekommenderar att ha lager av kritiska varor som räcker i tre-sex månader. Det är viktigt att resurser inte samlas på en plats eftersom det finns en risk att det blir ett särskilt mål för militära attacker.

- Det är nödvändigt att ha back-upp eller reservsystem för att kunna hantera långvariga avbrott i elförsörjning och i va-ledningsnät som kräver alternativ hantering av avlopp och tillgång till alternativa vattentäkter.
- Lokal förmåga till provtagning för att säkerställa säkert dricksvatten. Personal som arbetar i utsatta funktioner, exempelvis driftpersonal, behöver få skyddsutrustning och möjlighet till säker kommunikation. Det behöver finnas tillgång till skyddsrum nära arbetsplatser. Personal behöver erbjudas utbildning och övning för att förbereda för arbete under krig.

En viktig lärdom från Ukraina är utmaningarna med avlopp och att icke fungerande avloppshantering har blivit gränssättande för när en stad behöver evakueras. Det är när avloppet inte längre fungerar som det blir ohållbart för människor att bo kvar. Dricksvatten är relativt enkelt att lösa via buteljerat vatten eller andra tillfälliga lösningar, avlopp är mer beroende av en fungerande infrastruktur.³²

För att upprätthålla avloppsfunktionen har man i vissa områden i Ukraina valt att pumpa in orenat ytvatten i systemet trots att det påverkar ledningarna negativt. Åtgärden anses ändå vara nödvändig.³³

Eftersom olika delar av landet drabbats olika av kriget har det, framför allt i början, varit en utmaning att hantera interna flyktingar. Kommunhus och andra offentliga byggnader har varit viktiga för mottagning och stöd för interna flyktingar.³⁴

En ytterligare lärdom från Ukraina är att de som haft en god hemberedskap har klarat sig bättre i situationer när tillgången till varor varit begränsad. Personliga förråd av mat och vatten har hjälpt. Det finns också positiva erfarenheter av grannsamverkan.³⁵

³² Samtal med Livsmedelsverket 2023-02-07 och Svenska Röda Korset 2024-03-26.

³³ Oleksandr Kravchenko, generaldirektör Institute of public infrastructure, Ukraine. Presentation på workshop inom Nordiska ministerrådet, 2024-03-12.

³⁴ PROSTO (2022), *Analysis of the situation for the Ukrainian administrative service centers in wartime*, s. 13.

³⁵ MSB (2024), *Erfarenheter från Ukraina – Lärdomar för det civila försvaret Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325*, s. 41.

4.3.2 Medlemskap i Nato

Under utredningens gång har Sverige blivit medlem i The North Atlantic Treaty (Nato). Mot bakgrund av det förändrade och mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap. Den 5 juli 2022 fick Sverige status som inbjudet land, vilket medförde en gradvis integrering i organisationen inför slutgiltigt medlemskap. Sverige blev medlem den 7 mars 2024.³⁶

Natos civila beredskapsarbete syftar till att stärka alliansens resiliens, det vill säga samhällets förmåga att motstå och återhämta sig från större störningar och kriser som exempelvis hybridattacker, väpnat angrepp, avbrott i kritisk infrastruktur eller naturkatastrofer. Hanteringen av sådana större störningar förutsätter både militära och civila förmågor. En grundförmåga som pekas ut som särskilt viktig för att samhället ska fungera är att man kan säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Natos sju civila förmågekrav³⁷ innefattar bland annat krav på resilienta system för livsmedel- och dricks-vattenförsörjning.

De krav som ställs upp inom Nato har legat till grund för våra förslag.

4.3.3 Stärkt civilt försvar

Med anledning av det förändrade säkerhetsläget har de senaste åren gjorts flertalet satsningar för att återuppbygga det civila försvaret och stärka den samlade förmågan i totalförsvaret i Sverige. Erfarenheterna från Ukraina visar att Sveriges civila försvar behöver byggas utifrån förutsättningar under höjd beredskap och ytterst krig. Det betyder enligt regeringen att samhällets olika aktörer måste vidta åtgärder för att kunna möta och hantera ett väpnat angrepp.³⁸ I händelse av krig krävs att det hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet finns förhållningssätt och en kultur som kan hantera de konsekvenser som ett väpnat angrepp kan medföra.³⁹

En ny beredskapsstruktur för statliga myndigheter är etablerad sedan 2022 (se mer i 3.6.2) och stora anslag är avsatta för olika åt-

³⁶ Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*, s. 18.

³⁷ NATO Baseline Requirements for National Resilience.

³⁸ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 12.

³⁹ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 12.

gårder inom totalförsvaret, för både det militära och det civila försvaret.

Regeringen föreslår i senaste totalförsvarspropositionen (2025–2030) att nytt mål för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:⁴⁰

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Förslaget till nytt mål har tagits fram av Försvarsberedningen.⁴¹ Skillnaderna mot det nuvarande målet för civilt försvar⁴² är i stora drag att ordningen på punkterna är ändrade, att det är färre punkter och att Natos kollektiva försvar och vikten av försvarsvilja är tillagda.

För att ytterligare markera en förändrad tid och behov av att stärka det civila försvaret har regeringen föreslagit att utveckla uppdraget till MSB och att byta namn på myndigheten till Myndigheten för civilt försvar (MCF). Detta för att tydliggöra och markera myndighetens uppdrag inom civilt försvar, med krigets krav som det dimensionerande hotet och det civila försvaret som den prioriterade uppgiften.⁴³

4.4 Tillgång till vatten

4.4.1 Klimatförändringar påverkar

Enligt FN:s klimatpanels (IPCC) sjätte utvärderingsrapport konstateras att de pågående förändringarna i klimatsystemet är mycket påtagliga. IPCC konstaterar att klimatets förändring alltmer påverkar naturen och människans livsvillkor runt om i världen. Klimatförändringen har generellt haft en negativ inverkan på mat- och vattenförsörjningen i världen. Klimatvariationer och extremer är förknip-

⁴⁰ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 62.

⁴¹ Ds 2023:34 *Kraftsamling, inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 24.

⁴² Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, bet. 2020/21:FöU4, rsk 2022/21:135-136.

⁴³ Regeringen (2024), presskonferens 2024-10-25.

pade med mer långvariga konflikter genom matprishöjningar, osäkerhet kring mat- och vattenförsörjning, inkomstförlust och bostadsförlust.⁴⁴

Klimatförändringarna påverkar vattenresurser och va-anläggningar på många olika sätt. Då vatten är den främsta råvaran för vattentjänster får klimatförändringarnas effekter en direkt påverkan på möjligheten att bedriva va-verksamhet. Mycket nederbörd under kort tid ökar riskerna för översvämning och överbelastning av ledningsnätet. Det kan leda till okontrollerade utsläpp med spridning av föroreningar som följd. Flera kommuner har drabbats av torka vilket ger sämre tillgång till vatten. Torka kan också påverka kvaliteten på vattnet negativt. Till exempel kan lägre nivåer av grundvatten medföra saltinträngning i brunnar. Ökade temperaturer kan leda till ökad förekomst av mikroorganismer och algbloomning vilket påverkar vattenkvaliteten negativt. Ras och skred kan orsaka skador på va-anläggningar.

Utmaningar med klimatförändringarnas effekter och behov av klimatanpassning av de allmänna va-anläggningarna beskrivs närmare i kapitel 6. Där redovisas också utredningens förslag till åtgärder inom detta område.

4.4.2 Miljögifter påverkar kvaliteten på vattnet

Miljöföroreningar påverkar kvaliteten på yt- och grundvatten. Vattenkvaliteten får i sin tur betydelse för vilka reningsåtgärder som krävs för att producera dricksvatten.

Det kan finnas betydande skillnader i vattenkvalitet mellan olika vattenförekomster. Till exempel kan en grundvattenförekomst, en älv i glesbygd och ett vattendrag i tätbebyggt område ha helt olika status och förutsättningar för dricksvattenproduktion. Det är därför av stor betydelse varifrån kommunen tar det vatten som ska renas till dricksvatten (råvatten). Kommunernas olika förutsättningar vad gäller tillgång till vattentäkter för dricksvattenproduktion påverkar såväl teknikval som kostnad för produktionen. Nya former av föroreningar kräver ofta nya tekniska reningsmetoder.

⁴⁴ Regeringens skrivelse 2023/24:59, *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll*, s. 17 f.

Den miljöförorening som för närvarande utgör det största miljöhotet mot dricksvattenproduktionen i Sverige är PFAS⁴⁵. Dessa ämnen förekommer inte naturligt i miljön utan är alla framställda av människan.⁴⁶ PFAS kan i princip inte brytas ned på naturlig väg och finns därför kvar i miljön när det väl har kommit dit.

PFAS i dricksvatten finns i områden som utsätts för föroreningar från till exempel brandövningsplatser. Sjöar och vattendrag samt även grundvatten i mark kan på så vis förorenas av PFAS. Detsamma gäller bland annat platser där räddningstjänsten släckt bränder med skum som innehåller PFAS.⁴⁷

Det finns gränsvärden och riktvärden för PFAS i såväl dricksvatten som i livsmedel. Livsmedelsverkets gränsvärden för PFAS i dricksvatten ska tillämpas från 1 januari 2026.⁴⁸ Från 1 januari 2023 finns också gemensamma gränsvärden inom EU för vissa PFAS i animaliska livsmedel. Gränsvärdena gäller bland annat ägg, kött, fisk, kräftdjur och musslor. Syftet med gränsvärdena och riktvärdena är att man ska kunna äta mat och dricka vatten utan risk för hälsan under hela livet, även om de innehåller PFAS.⁴⁹

Kvaliteten på spillvattnet påverkas av kvaliteten på dricksvattnet. Om det finns PFAS i dricksvattnet så kommer det att finnas PFAS i avloppsvattnet. Reningsverken är dock inte anpassade för att rena PFAS. Det behövs analyser och utvecklade reningstekniker på reningsverken för att minska mängden PFAS i utgående vatten och i slam.⁵⁰

Reningsverken har även utmaningar med andra miljögifter och substanser som påverkar reningsprocesserna och kvaliteten på utgående vatten, som till exempel läkemedelsrester.

⁴⁵ PFAS är ett samlingsnamn för en stor grupp ämnen av poly- och perfluorerade alkylsubstanser.

⁴⁶ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/miljoforoeningar/organiska-miljogifter/hogfluorerade-amnen-i-miljon-pfas/>, avläst 2024-10-27.

⁴⁷ https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/oonskade-amnen/miljogifter/pfas-poly-och-perfluorerade-alkylsubstanser#Var_finns_PFAS, avläst 2024-10-27.

⁴⁸ Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten, LIVSFS 2022:12.

⁴⁹ https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/oonskade-amnen/miljogifter/pfas-poly-och-perfluorerade-alkylsubstanser#Vad_%C3%A4r_PFAS, avläst 2024-10-27.

⁵⁰ Svenskt Vatten (2022) *PFAS – hur kan svenska avloppsreningsverk möta utmaningen?* Rapport, 2022-7, s. 76.

4.4.3 Identifierade utmaningar inom miljömålssystemet

I uppföljningen av de nationella miljökvalitetsmålen redovisas en del utmaningar som kopplar till vattentjänster. Efterfrågan på grundvatten ökar och därmed påfrestningen. Det beror bland annat på att människor bosätter sig i kust- och fritidsområden. De nya utmaningarna med torra somrar (2016–2018) visar på det stora behovet av att känna till vilka vattenresurser, bland annat grundvatten, som finns lokalt. Det är en stor del av grundvattnet som inte uppnår önskad miljökvalitet. Kunskapen om de områden där grundvattnet förorenats behöver öka. Fler vattenskyddsområden behöver inrättas för att skydda grundvattnet från föroreningar. Det gäller även områden där det inte sker några större kommunala dricksvattenuttag.⁵¹

Statusen på sjöar och vattendrag behöver öka för att uppnå ett gott miljö tillstånd. Miljögifter och problem med övergödning och försurning är främsta orsakerna. Även fysisk påverkan från vattenkraftverk och dammar utgör ett av de främsta hoten mot den biologiska mångfalden i sjöar och vattendrag. Även för flera värdefulla vatten saknas ett mer långsiktigt skydd. För dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturvärden behövs ett mer intensifierat arbete med skydd av sjöar och vattendrag.⁵²

Farliga ämnen fortsätter att spridas till miljön. Eftersom vissa ämnen bryts ner långsamt eller inte alls i miljön kan det finnas en risk för människor och miljön under en lång tid framöver. Det är därför avgörande med förebyggande åtgärder.⁵³

Utsläppen av näringsämnen till sjöar, vattendrag och hav behöver minska för att åtgärda problemet med övergödning. Det är främst från jordbruket som minskningen behöver ske men även från avloppsreningsverk, små avlopp och industri, samt bättre rening av dagvatten i tätorter. Bidraget till övergödningen som kommer via utsläpp till luft måste också minska, från fordonstrafik, industrier och internationell sjöfart.⁵⁴

⁵¹ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/grundvatten-av-god-kvalitet/>, avläst 2024-10-27.

⁵² <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/>, avläst 2024-10-27.

⁵³ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/>, avläst 2024-10-27.

⁵⁴ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/>, avläst 2024-10-27.

4.4.4 Vattenanvändningen i Sverige

Vattentillgången har historiskt varit god i Sverige men genom klimatförändringarna har delar av Sverige de senaste åren påverkats av torka vilket lett till utmaningar när det gäller vattentillgången. Sötvatten används till många olika verksamheter, industrisektorn är den största användare och står för 61 procent. Hushållen står för 23 procent av användningen.⁵⁵

Eftersom vattentillgångar och vattenuttag inte nödvändigtvis sammanfaller geografiskt, döljs ofta regionala och lokala obalanser. Detta får till följd att det, trots den generellt goda vattentillgången i landet, periodvis och inom olika geografiska områden, förekommer vattenbrist även i Sverige. Med vattenbrist avses i samma rapport att 20 procent eller mer av vattnet tas ut för användning.⁵⁶

I internationella sammanhang kan vattenbrist användas för att definiera tillgången över områden. Om den årliga tillgången är mindre än 1 000 kubikmeter per person och år så anses området ha vattenbrist. Om ett område har mindre än 500 kubikmeter vatten per person och år råder absolut vattenbrist. I Sverige används begreppet vattenbrist också mer generellt för när tillgången på rent vatten understiger behovet.⁵⁷

De brister som uppstår rör ofta grundvatten, som i stor utsträckning används både till kommunala och enskilda dricksvattentäkter. Vattenbristen uppstår normalt under sommarsäsongen då behovet av vatten till bevattning av grödor är som störst, i kombination med hög vattenanvändning från en regionalt stor sommarbefolkning.⁵⁸

De områden som drabbas är ofta områden med dålig magasineringsförmåga, där stor förekomst av till exempel berg eller tunna jordtäckan gör att vatten inte kan behållas på samma sätt som i andra områden. I Sverige finns områden med påfallande låg magasineringsförmåga längst östkusten, från Roslagen till Oskarshamn, samt i stora delar av Hallands och Västra Götalands län. I delar av Gotland

⁵⁵ SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1*, s. 10–11.

⁵⁶ SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1*, s. 13

⁵⁷ <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/torka/vattenbrist-1.177045>, avläst 2024-04-15.

⁵⁸ SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1*, s. 13–14.

och Öland, samt i den högst belägna delen av fjällvärlden, finns en relativt låg magasineringsförmåga.⁵⁹

Fördelningen av det sötvatten som går till kommunala vattenverk framgår av tabell 4.3 nedan.

Tabell 4.3 **Fördelning av användningen av vatten levererat av kommunala vattenverk**

Fördelning av totalt 872 miljoner kubikmeter vatten år 2020

Verksamhet	Andel i procent
Tillverknings- och utvinningsindustri	8 %
Näringsliv övrigt	12 %
Hushåll	57 %
Egen användning, interna förluster	23 %

Källa: Bearbetad utifrån data från SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1*, s. 15.

Hushållen i Sverige använder i genomsnitt 140 liter vatten per person och dygn.⁶⁰

För att ytterligare säkra vattenresurserna lämnar utredningen förslag om nya krav på reservkapacitet för allmänna vattentjänster i kapitel 5, nationell strategi för vattenhushållning och stärkt fokus på vattenresurser i beredskapsarbetet i kapitel 8 och breddning av kommunernas arbete med vattentjänstplaner i kapitel 6.

4.5 Anläggningar för vatten och avlopp har stort underhållsbehov

Det finns ett stort underhållsbehov av de kommunala va-anläggningarna. En anledning till det är att förnyelsen är uppskjuten eller att kommunerna inte har haft tillräcklig hög förnyelsetakt i förhållande till behovet. Att infrastrukturen för vatten och avlopp i kommunerna har tillräckligt god status både i dag och för framtida behov är en grundförutsättning för robusta och kontinuerliga vattentjänster.

⁵⁹ SCB, *Vattenanvändningen i Sverige 2020 MI27 – Vattenuttag och vattenanvändning 2022:1*, s. 14 med hänvisning till SGU, rapportering av regeringsuppdrag: kunskapsunderlag om grundvattenbildning, Grundvattenbildning och grundvattentillgång i Sverige, 2017.

⁶⁰ <https://www.svenskvtvatten.se/om-oss/verksamhet-och-strategi/fakta-om-vatten/dricksvattenfakta/>, avläst 2024-10-28.

I detta avsnitt redovisas grunddata för kommunernas va-anläggningar. En utvecklad redovisning av kommunernas investeringsbehov finns i kapitel 10 och förslag på åtgärder som ska bidra till ökad robusthet med mera redovisas i kapitel 6, 7, 8, 9, 11, 12 och 13.

Underhållsskulden och investeringsbehovet samt statens roll i sammanhanget har uppmärksammats även av Riksrevisionen. Myn-digheten har under 2024 startat en granskning av statens roll för allmänna vattentjänster. Riksrevisionen redovisar i sitt beslut om granskningen följande:⁶¹

Investeringarna i de allmänna vatten- och avloppsanläggningarna har under en längre tid understigit investeringsbehovet vilket medfört en växande investeringsskuld. Det finns indikationer på brister i den statliga ansvarsfördelningen och samordningen samt i länsstyrelsernas till-syn av vattentjänstlagen. Granskningen avser att besvara frågan om statens insatser gentemot kommunerna avseende deras ansvar att till-handahålla allmänna vattentjänster är effektiva.

Granskningen är planerad att vara färdig i början av 2025.

4.5.1 Investeringar skapar möjlighet till nya tekniska lösningar

Med en ökad investeringskapacitet och förnyelsetakt finns det möj-lighet för branschen att använda nya tekniska lösningar i dag för att befästa gamla tekniker och system. Cirkulära lösningar med möjlig-het till återanvändning av vatten, lösningar för användning av tekniskt vatten, mer separerade källsorterande lösningar, smart övervaknings-förmåga samt tekniska åtgärder för att minska utläckage och inläck-age är exempel på områden där ny teknik kan bidra till att säkra leveranser av robusta vattentjänster. Innovativa lösningar för av-loppshantering kan även bidra till minskad belastning på renings-verk med lägre utsläpp till recipienter och minskad övergödning som följd.

⁶¹ Riksrevisionen (2024) Beslut om att genomföra granskningen Statens insatser inom all-männa vattentjänster, diarienummer 2024/0019, s. 2.

4.5.2 Grunddata för kommunernas va-anläggningar

Totalt levererade kommunerna 844 miljoner kubikmeter dricksvatten 2023 och behandlade 1,34 miljarder kubikmeter avloppsvatten samma år.⁶² Mer data för tillskottsvatten och bräddningar redovisas i kapitel 6. Det fanns 2023 totalt 1 535 vattenverk och 1 672 avloppsreningsverk. Den totala längden på kommunernas va-ledningar var 203 242 kilometer.⁶³ Det motsvarar mer än halva avståndet till månen från jorden.

Den totala kostnaden för förvaltning av befintliga va-anläggningar var 2023 cirka 29,5 miljarder kronor och antalet anställda inom kommunala va-organisationer var drygt 10 000 personer.⁶⁴

Driftstörningar och status på ledningsnätet

I tabell 4.4 och 4.5 redovisas nyckeltal för dricksvatten respektive spillvatten och dagvatten för driftstörningar och andra nyckeltal som är kopplade till va-anläggningens status.

Tabell 4.4 Nyckeltal för dricksvatten

Indikator	Enhet	Utfall
Vattenförluster	liter/person/dygn	5,3
Vattenförluster	%	19,4
Andel mikrobiologiska undersökningar där gränsvärde överskridits	%	1,39
Andel kemiska undersökningar där gränsvärdet överskridits	%	2,34
Antal klagomål på dricksvattenkvalitet		
– lukt, smak, missfärgat	st/1 000/anslutna	0,54
Leveransavbrott på huvudledning för vatten	min/brukare/år	4,6
Vattenläckor på huvudledningar	st/km/ledning	0,06
Läckor på vattenservisen	st/1 000/ledning	0,91

Källa: Svenskt Vatten Resultatrapport för drift VASS 2023, s. 6 och 11.

⁶² Svenskt Vatten (2024), *Resultatrapport drift VASS 2023*, s. 6 och 9.

⁶³ Svenskt Vatten (2024), *Resultatrapport drift VASS 2023*, s. 5.

⁶⁴ Svenskt Vatten (2024), *Resultatrapport drift VASS 2023*, s. 13 och 18.

Tabell 4.5 Nyckeltal för avlopp (spillvatten och dagvatten)

Nyckeltal	Enhet	Spillvatten	Dagvatten
Avloppsstopp	st/km/ledning	0,09	0,01
Spolade ledningar/andel av ledningsnätet	%	5,1	2,0
Rörinspekterade ledningar/ andel av ledningsnätet	%	2,5	1,6
Källaröversvämningar totalt	st/1 000 serviser	1,96	
Källaröversvämningar i samband med nederbörd	st/1 000 serviser	1,57	

Källa: Svenskt Vatten Resultatrapport för drift VASS 2023, s. 11.

Det vanligaste driftavbrottet på vattenledningsnätet är orsakat av en vattenläcka. Det innebär att dricksvatten läcker ut från vattenledningen. Det är oftast en effekt av att en vattenledning har gått av, brustit eller på annat sätt gått sönder. Att så sker kan i sin tur till exempel bero på att materialet i ledningen är utnött till följd av ålder, att omgivande material runt ledningen har fränt sönder ledningen eller att tjäle påverkat. På avloppsledningsnätet är det vanligaste driftavbrottet att material i avloppsvattnet ansamlas och bildar en propp. Avloppsvattnet kan då inte ledas förbi och det blir stopp. Ett avloppsstopp kan bero på fettansamlingar, inträngande trädrötter eller ansamlingar av saker som spolats ned, såsom bindor, våtservetter och tops. Vid ett stopp i avloppet, krävs åtgärder för att få bort det som sitter i vägen. Normalt behöver ledningen inte grävas upp utan åtgärder kan utföras genom till exempel spolning. Det kan göras en rörinspektion för att se vad som sitter fast och utifrån det välja åtgärd.

För att laga en vattenläcka krävs i regel att gatan grävs upp. Vattenledningen stängs då av och kan inte leverera till berörda fastigheter. När vattnet släpps på igen rekommenderas fastighetsägarna att koka vattnet tills huvudmannen har fått provsvar på att vattnet inte innehåller bakterier eller andra mikroorganismer. Beroende på verksamhet som drabbas av en driftstörning på ledningsnätet får det olika stora konsekvenser, olägenheter och samhällskostnader.

Samhällskostnader för driftstörningar på vattenledningsnätet

Va-syd har gjort en beräkning av samhällskostnaden för en stor vattenläcka i centrala Malmö och har uppskattat den totala samhällskostnaden till nästan 12 miljoner kronor.⁶⁵ I den kostnaden ingick avbrottskostnader för boende, cykel- och gångtrafik, busstrafik, vägtrafik, näringslivet, Va-syd och drabbade medlemskommuner. Den faktiska direkta reparationskostnaden för Va-syd uppskattades i detta till 1,8 miljoner kronor samt tillkommande återställning längre fram på cirka 700 000 tusen kronor. Det ger en total kostnad på 2,5 miljoner kronor.

Enskilda anläggningar

Fastighetsägare med enskilda va-anläggningar behöver säkerställa underhåll och reservkapacitet.

En bransch med stor del enskilda va-lösningar och stor vatteninfrastruktur för bevattning med mera är jordbruk och djurhållning. Det är samhällsviktiga verksamheter där det är angeläget att vatten, avlopp och bevattning fungerar och att det finns en reservkapacitet. Det är också viktigt ur ett klimatanpassningsperspektiv. Underhållet av vatteninfrastrukturen för jordbruket är precis som för kommunerna eftersatt och har liknande behov av att stärkas. LRF beräknar att investeringsbehovet för vatteninfrastrukturen kopplat till klimatanpassning inom lantbruk är 55 miljarder.⁶⁶ Det omfattar insatser för täckdikning, åtgärder för ökad bevattning, underhåll av kulvertar samt underhåll av öppna diken. Till det finns ett behov för den årliga driften på 55 miljoner kronor per år för klimatanpassningen.⁶⁷

4.6 En god va-beredskap

För att beskriva kommunernas arbete med robusta och kontinuerliga vattentjänster som är resilienta mot säkerhetshot och klimatförändringar använder vi begreppet va-beredskap. Utredningens målbild för en god va-beredskap redovisas i figur 4.3. Den visar att grundförutsättningen för en god va-beredskap byggs i vardagen.

⁶⁵ VA-syd (2021), *Vad kostar ett hål i gatan?*

⁶⁶ Samtal med LRF 2024-03-08.

⁶⁷ Samtal med LRF 2024-03-08.

Om det finns en bra basförmåga och kapacitet i vardagen så finns det bättre förutsättningar till en god förmåga även vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap och ytterst krig.

Figur 4.3 Utredningens målbild för god va-beredskap



Källa: framtagen av utredningen.

Vi konstaterar att en bra basförmåga och kapacitet är beroende av att det finns en ändamålsenlig lagstiftning och att organisation, ansvar, uppgifter, förmågekrav och finansieringsansvar är tydligt. Om det finns på plats finns goda förutsättningar till ett löpande systematiskt arbete med beredskapsplanering och en tillräcklig investeringskapacitet. Utredningens förslag syftar till att stärka de olika delarna i målbilden och ska tillsammans leda till en stärkt va-beredskap. Det bedömer vi kommer att leda till robusta och kontinuerliga vattentjänster som är resilienta mot säkerhetshot och klimatförändringar.

4.6.1 Framtida vattentjänster

En framtidsvision för år 2040 är att en god va-beredskap vilar på en tillräckligt god förmågenivå i vardagen hos kommuner, va-organisationer, statliga myndigheter, civilsamhälle, näringsliv och allmänhet.

Basnivån för förmågan är tydliggjord av staten. I förmågenivån ingår en omställningsförmåga för händelser i kris och krig. Förmågenivån vid kris och krig är tydliggjord av staten och är ett planeringsunderlag när berörda aktörer arbetar systematiskt med sin beredskapsplanering utifrån lokala och regionala behov och förutsättningar. I arbetet med beredskapsplanering ingår planering för verksamhetens försörjningsberedskap och kommunerna har säkerställt sina kritiska varor för en eventuell brist. Staten har fått utökade uppgifter för tydligare styrning och stöd till kommunerna och det är tydligt för alla aktörer vad som är ett nationellt ansvar på central och regional nivå respektive vad som är ett kommunalt ansvar, vilka uppgifter som ingår i det statliga och kommunala ansvaret och hur dessa uppgifter finansieras. Kommunerna har ett nära samarbete med länsstyrelsen och beredskapen för att hantera kriser och krig är god i varje län.

Det finns en utvecklad lagstiftning och andra styrmedel finns som har möjliggjort robusta och kontinuerliga vattentjänster. Vattentjänster är högre upp på den politiska agenda, det finns en samlad politisk nationell inriktning för arbetet och en säkerställd va-infrastruktur är politiskt prioriterat lokalt och nationellt.

Ett tekniskt systemskifte har startat, det finns fler cirkulära lösningar och vatten används mer effektivt genom vattensnåla anläggningar, va-installationer och minskat utläckage av dricksvatten. Dricksvatten används främst till ändamål som kräver livsmedelskvalitet, för andra ändamål används tekniskt vatten. Ytterligare åtgärder för att värna vattenresursen har genomförts, till exempel en naturresursavgift. Intäkterna går till statens insatser för att skydda vattenresurserna.

Avloppsberedskapen har stärkts och är mer robust. Reningen av avloppsvatten har förbättrats då källsorterande system har minskat tillförseln av skadliga kemiska ämnen och näringsämnen tas om hand lokalt och återförs på ett säkert sätt i cirkulära system. Reningen har också förbättrats av att kombinerade ledningar finns inte längre och tillförseln av tillskottsvatten har minskat. Va-anläggningarna är klimatanpassade och har en större motståndskraft mot klimatförändringar.

Lagstiftningen har moderniserats och synkroniserats. Lagstiftningen för vattentjänster, miljö, hälsa, livsmedel, byggnationer och beredskap hänger ihop och ger synergier.

Tillräcklig investeringskapacitet är en grund för att uppnå förmågenivån, det har också varit gett en drivkraft för kommuner att skapa mer robusta organisationer för att få en större kapacitet. Kommunerna lever upp till kraven på god ekonomisk hushållning och arbetar aktivt med strategisk tillgångsförvaltning.

Samverkan på alla nivåer, inom kommunerna, mellan kommun och stat, inom staten, med näringsliv och civilsamhälle, med våra närliggande länder och allierade ger Sverige förutsättningar för en god va-beredskap med robusta och kontinuerliga vattentjänster.

5 Förstärkt beredskap

Sammanfattning: Utredningen lämnar förslag om anpassningar av vattentjänstlagens bestämmelser för att stärka kommunernas förutsättningar att hantera de utmaningar som kan uppstå under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Syftet med lagen föreslås utökas till att även omfatta säkerställande av att de allmänna va-anläggningarna drivs så att angelägna allmänna intressen kan tillgodoses under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningen föreslår bestämmelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap som innebär att angelägna allmänna intressen då ska prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna.

I syfte att öka förmågan att upprätthålla kontinuitet i leveransen av vattentjänster föreslås också ett lagkrav på reservkapacitet.

Kommunerna ska planera och besluta om en beredskapsplan. Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om beredskapsplanen är aktuell med hänsyn till behovet av beredskapsåtgärder. Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla riktlinjer för möjligheter att prioritera angelägna allmänna intressen vid driften av allmänna va-anläggningar i dessa situationer. Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vid planeringen ska kommunen samråda med berörda länsstyrelser och kommuner. I den mån det behövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt. Kommunen ska samordna planeringen med de analyser, planer och förberedelser som ska göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommunerna ska ges möjlighet att besluta om förelägganden och förbud när det gäller användningen av den allmänna va-anläggningen, för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen vid driften av anläggningen, under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett sådant beslut ska kunna överklagas till mark- och miljödomstolen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande kommunen, ska få meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen vid driften av den allmänna va-anläggningen under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sådana föreskrifter ska dömas till böter.

Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, ska regeringen få meddela föreskrifter som avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Enligt direktiven ska utredningen se över regelverket och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig.¹

Som en del av detta ska utredningen analysera omfattningen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och vid behov föreslå åtgärder som säkerställer att sådana analyser omfattar förmågan att kontinuerligt leverera vattentjänster.² Utredningen ska också klargöra behovet av planerings- och förberedelseåtgärder och vid be-

¹ Dir. 2022:127, *Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster*, s. 1.

² Dir. 2022:127, s. 5.

hov föreslå krav på att genomföra sådana åtgärder, inklusive krav på lagerhållning av kritiska varor, som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska uppfylla i syfte att upprätthålla kontinuitet i leveransen av vattentjänster.³

Utredningen ska också analysera förutsättningarna för och föreslå hur behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kan säkerställas, inte minst under förhållanden då tillgången till vattentjänster är begränsad.⁴

5.1 Vattentjänstlagen behöver beredskapsanpassas

Samhällets förmåga till omställning är en förutsättning för att ut hålligt kunna försvara landet under en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.⁵ Det är därför angeläget att minska sårbarheter och stärka motståndskraften i samhället, och våra förslag på anpassningar av vattentjänstlagen i detta kapitel är en del av detta arbete.

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret. Försvarsmakten har konstaterat att det finns ett särskilt behov av stöd med exempelvis dricksvattenförsörjning, livsmedelsförsörjning, sjukvård, energiförsörjning, transporter, och elektroniska kommunikationer. Myndigheten har även betonat att förmågan att stödja Försvarsmakten behöver öka skyndsamt och ges hög prioritet.⁶

Allmänna vattentjänster är offentliga uppgifter som måste skötas på ett kvalificerat sätt.⁷ Det är därför viktigt att staten ställer tydliga krav på kommunerna vad gäller deras uppdrag att svara för allmänna vattentjänster och annan användning av de allmänna va-anläggningarna, exempelvis i föreskrifter och vägledningar.⁸

Vattentjänstlagen bygger på ett leveranskrav, men det finns inga närmare preciseringar i lagen av vilka åtgärder som behöver vidtas för att kommunerna ska kunna fullfölja detta leveranskrav eller vad leveranskravet innebär under fredstida krissituationer eller höjd

³ Dir. 2022:127, s. 5–6.

⁴ Dir. 2022:127, s. 8.

⁵ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 107.

⁶ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 109.

⁷ Jfr SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning, del 1*, s. 762–763.

⁸ Jfr SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning, del 1*, s. 23–24.

beredskap. I utredningens samtal med va-organisationer har särskilt lyfts fram att det behövs tydliga leveranskrav och i vår enkätstudie har 68 procent av kommunerna ansett att tydligare förmågekrav bör komma från staten.⁹

Mot bakgrund av detta föreslår vi olika beredskapsanpassningar av vattentjänstlagen. Förändringarna kan sammanfattningsvis beskrivas som lagkrav på reservkapacitet, beredskapsplanering och prioriteringsskyldighet. Vi föreslår också regler som ger möjligheter att besluta föreskrifter som dels kompletterar kraven i vattentjänstlagen, dels avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Förändringarna motiverar i sin tur vissa genomdrivandemekanismer, som möjlighet för kommunerna att besluta om föreskrifter för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen vid driften av den allmänna va-anläggningen, under fredstida krissituationer och höjd beredskap. De förändringar för en ökad beredskap som vi föreslår i detta kapitel och betänkandet i övrigt, kan illustreras av bild i figur 5.1.

Figur 5.1 Författningsstruktur beredskap



Källa: Framtagen av utredningen.

⁹ Bilaga 3, figur 3.

5.2 Krav på reservkapacitet bör förtydligas

Förslag: Huvudmannen för den allmänna va-anläggningen ska ordna de anordningar som behövs för att va-anläggningen ska kunna tillgodose skäligen anspråk på reservkapacitet.

Ur ett beredskapsperspektiv är det viktigt att kommunerna har en ändamålsenlig och tillräcklig reservkapacitet. De behöver till exempel säkerställa att de har tillgång till kritiska varor och reservdelar, liksom tillgång till reservvattentäkter och reservreningsverk. Det är också viktigt att kommunen har tillgång till den personal som behövs i olika situationer.

I 13 § vattentjänstlagen anges vilka anordningar som huvudmannen ska ordna för va-anläggningen. Här framgår att skyldigheten omfattar anordningar som behövs för att anläggningen ska kunna tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. I förarbetena uttalades i denna del följande:¹⁰

Allmänna va-anläggningar har ansetts vara av så central betydelse för samhällets förmåga att fungera att de omfattas av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Det kan många gånger finnas anledning att vidta särskilda säkerhetsåtgärder för att skydda den allmänna va-anläggningen mot sabotage eller terrorhandlingar. Den föreslagna ordningen att en allmän va-anläggning i vissa fall bör ordnas och drivas så att även andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses förstärker behovet av säkerhetsåtgärder.

Genom förslaget att anläggningen skall fylla skäligen anspråk på säkerhet har dessa risk- och sårbarhetsaspekter beaktats. Det är inte lämpligt att i lagtexten mera detaljerat föreskriva vilka åtgärder som skall vidtas. Det får överlämnas till huvudmannens bedömning med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för anläggningen. Kostnader för motiverade säkerhetsåtgärder mot t.ex. sabotage och terrorhandlingar måste betraktas som nödvändiga kostnader för va-verksamheten.

Vi anser att reservkapacitet är en viktig förutsättning för kommunernas möjligheter att kunna fullfölja sitt uppdrag som uttryckligen bör framgå av vattentjänstlagen. Kravet kan införas i anslutning till nuvarande krav på säkerhet och alltså utformas som ett krav på huvudmannen att ordna de anordningar som behövs för att va-anläggningen

¹⁰ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 61.

ska kunna tillgodose skäliga anspråk på reservkapacitet. Vilken reservkapacitet som behövs och vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma detta är en fråga för den enskilda kommunen och huvudmannen. Bedömningen behöver grunda sig i va-anläggningens betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

5.3 En prioriteringsskyldighet bör införas

Förslag: Under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska de allmänna va-anläggningarna drivas så att så att angelägna allmänna intressen prioriteras. För att åstadkomma detta utökas syftet med vattentjänstlagen.

Vidare införs en definition av begreppet fredstida krissituationer som överensstämmer med nuvarande definition i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Tillgången till vatten och avlopp är av avgörande betydelse för liv och hälsa, och för att samhället ska fungera i övrigt. En övervägande majoritet av Sveriges befolkning får sina behov av vattenförsörjning och avloppshantering tillgodosedda genom allmänna vattentjänster.¹¹ Även många samhällsviktiga verksamheter har ett starkt beroende av allmänna vattentjänster och annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna för sina verksamheter. För att minska sårbarheten i samhället är det av största vikt att de allmänna va-anläggningarna kan fortsätta att drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap och att de då kan användas för att tillgodose de mest angelägna behoven.

Kommunen ansvarar för att tillgodose behoven av allmänna vattentjänster genom allmänna va-anläggningar.¹² Dessa tjänster omfattar det vatten som behövs för normal hushållsanvändning, och mottagande av det avloppsvatten som detta nyttjande ger upphov till, samt omhändertagande av annat vatten så som dagvatten från områden med samlad bebyggelse.¹³

¹¹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 21, SCB statistikdatabas 2022, befolkningens anslutning till kommunalt vatten och avlopp.

¹² Ett offentligrättsligt åtagande enligt 6 § vattentjänstlagen.

¹³ 2 § vattentjänstlagen; Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster* s. 43.

Utanför begreppet vattentjänst ligger exempelvis de behov av släckvatten som räddningstjänsten har, eller de behov av vatten som en industriell verksamhet har för sin tillverkningsprocess.¹⁴

Kommunerna har dock möjlighet att avtala om att ordna och driva de allmänna va-anläggningarna så att också andra allmänna intressen kan tillgodoses.¹⁵ På så vis har många samhällsviktiga verksamheter, med behov av vatten och avlopp utöver vad som motsvarar allmänna vattentjänster, blivit beroende av leveranser från de allmänna va-anläggningarna för sin verksamhet.

Vattentjänstlagens nuvarande utformning ger inte utrymme för nödvändiga prioriteringar.

Att samhället ska fungera även under fredstida krissituationer och höjd beredskap gör det motiverat att i dessa situationer avvika från det övergripande syftet med vattentjänstlagen (hushållsbehov) – och kunna prioritera att den allmänna va-anläggningen tillgodoser angelägna allmänna intressen.

Exempelvis kan sjukhus ha ett mer akut behov av det trycksatta ledningsburna vattnet, jämfört med hushållen, som kan klara sig genom att hämta vatten i dunk från en upphämningsplats. Om det inte finns andra möjligheter kan också räddningstjänstens behov av släckvatten behöva tillgodoses i en akut situation. Det får då anses mer angeläget än enskilda fastighetsägares normala hushållsbehov. I detta ligger också att hushållen normalt förbrukar mer vatten än vad som är livsnödvändigt. Hushållens förbrukning kan då avgränsas till vad som behövs för att skydda liv och hälsa, så som vatten för att dricka och laga mat samt för grundläggande hygienbehov. Ett annat exempel kan vara att mejerier och annan livsmedelsindustri kan ha ett större behov av det trycksatta ledningsburna vattnet och dess höga renhetsgrad, i jämförelse med hushållen.

I våra samtal med företrädare för samhällsviktig verksamhet har det bekräftats exempelvis att såväl sjukvården som livsmedelsindustrin är starkt beroende av trycksatt vatten från de allmänna va-anläggningarna för sina verksamheter.¹⁶

¹⁴ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 43 och 59; avsnitt 3.1.3.

¹⁵ Avtal med stöd av 10 § andra stycket vattentjänstlagen och kommunens allmänna kompetens enligt 2 kap. 1 § KL; Avtalet ingås med ägaren av den allmänna va-anläggningen, alltså huvudmannen, vilket kan vara kommunen eller exempelvis ett kommunalt aktiebolag, se kapitel 3.

¹⁶ Bilaga 4.

Det bör också påpekas att under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas,¹⁷ vilket skulle kunna innebära att exempelvis ett akutsjukhus behov av vatten ska gå före hushållens behov av den mängd vatten som motsvarar normal hushållsanvändning.

Vi föreslår därför att det införs en prioriteringsregel i vattentjänstlagen för att säkerställa att angelägna allmänna intressen prioriteras vid driften av allmänna va-anläggningar under fredstida kris-situationer och höjd beredskap, även om detta skulle innebära att behoven av allmänna vattentjänster inte kan tillgodoses.¹⁸

För att kunna beakta och vid behov prioritera angelägna allmänna intressen behöver även lagens syfte medge en sådan tillämpning. Vi föreslår därför att syftet utvidgas till att även omfatta säkerställande av att allmänna va-anläggningar drivs så att angelägna allmänna intressen kan tillgodoses under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Det ska betonas att en prioritering inte innebär garantier för tillräckliga leveranser, eller några leveranser alls. Verksamheter som i dag är beroende av att vatten och avlopp tillhandahålls genom de allmänna va-anläggningarna behöver alltså planera och bygga upp sin verksamhet så att denna kan fortgå även om dessa leveranser skulle inskränkas eller upphöra helt.

Den föreslagna prioriteringen av angelägna allmänna intressen ska genomföras vid driften av den allmänna va-anläggningen, utifrån hur den har ordnats med hänsyn till kommunens skyldigheter att tillgodose behov av vattentjänster,¹⁹ och ingångna avtal om att tillgodose även andra allmänna intressen.²⁰

¹⁷ Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas; 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁸Jfr systemet Styrel, förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Se även avsnitt 7.2.4.

¹⁹ 6 § vattentjänstlagen.

²⁰ 10 § andra stycket vattentjänstlagen och 2 kap. 1 § KL.

5.3.1 Angelägna allmänna intressen

Vad som är ett angeläget allmänt intresse styrs av politiska värderingar, inom de gränser som följer av rättssäkerhetskrav i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det kan exempelvis handla om att tillgodose totalförsvarsändamål och miljöintressen.²¹

Införandet av vattentjänstlagen i syfte att säkerställa att det allmänna ordnar vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, får ses som ett sådant politiskt ställningstagande.²² Andra exempel är lagstiftning som ger rätt till sjukvård, skola och räddningstjänst.

5.3.2 Innebörden av fredstida krissituationer och höjd beredskap

De övergripande kraven på kommunerna att hantera krissituationer i fred är i dag uppbyggt på ett ansvar att hantera extraordinära händelser. Med detta avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun.²³

Sedan införandet av denna lagstiftning har en omfattande myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap genomförts.²⁴ Statliga myndigheternas ansvar för fredstida krissituationer har därigenom knutits till begreppet fredstida krissituationer, som definierats som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.²⁵

²¹ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 164; Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 48.

²² 1 § vattentjänstlagen.

²³ 1 kap. 4 § LEH.

²⁴ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*;

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/struktureform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/> avläst 2024-10-07.

²⁵ 6 § beredskapsförordningen.

Utredningen om kommuners och regioners beredskap har vid sin översyn av LEH²⁶ kommit fram till att uttrycket extraordinära händelser i fredstid bör bytas ut mot begreppet fredstida krissituationer. Detta med hänvisning till att begreppet extraordinär händelse i fredstid riskerar att inskränka kommuners grundläggande verksamhetsansvar under fredstida krissituationer. Utredningen hänvisar även till att det inte anses finnas några bärande skäl för att ha skilda begrepp för olika slags offentliga aktörer när det gäller att i författning definiera en fredstida kris, och att det snarare är av stor betydelse att alla aktörer kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer. Även språkliga skäl anförs.²⁷

Vi gör ingen annan bedömning och anser att begreppet fredstida krissituationer bör användas även i vattentjänstlagen.

Begreppet fredstida krissituation bör definieras i vattentjänstlagen på ett sätt som motsvarar definitionen i 6 § beredskapsförordningen.

Bestämmelser om höjd beredskap finns i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.²⁸ För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.²⁹ För tydlighetens skull ska införas en hänvisning till denna lag i vattentjänstlagen.

5.3.3 Driften av den allmänna va-anläggningen under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Kommunernas skyldighet att tillhandahålla allmänna vattentjänster även under fredstida krissituationer och höjd beredskap följer av leveranskravet i vattentjänstlagen och ansvarsprincipen.³⁰

Den föreslagna prioriteringen av angelägna allmänna intressen vid driften av den allmänna va-anläggningen, kommer att förändra kommunernas skyldigheter.

²⁶ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²⁷ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 17 och 238–239.

²⁸ Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

²⁹ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

³⁰ Se till exempel SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 94; Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 76.

Förändringen består i att kommunen nu måste prioritera att tillgodose de i situationen mest angelägna allmänna intressena, även om detta innebär att lagens huvudsakliga syfte – att tillgodose behovet av vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön – får stå tillbaka.³¹ Det betyder att användare av allmänna vattentjänster, kan komma att bortprioriteras, till förmån för användare som nyttjar en allmän va-anläggning för att tillgodose andra intressen. Den som har rätt till allmänna vattentjänster enligt vattentjänstlagen,³² kan därmed få tåla att den tillgängliga kapaciteten hos de allmänna va-anläggningarna i stället används för att tillgodose behov hos användare som grundar sin rätt på ett avtal.³³ Detta beror på att det som ska styra prioriteringen inte är vilken grund som finns för rätten att använda den allmänna va-anläggningen, utan vilka behov som utgör de i situationen mest angelägna allmänna intressena.

Konsekvenser för användare av allmänna vattentjänster

Kommunen får under normala förhållanden inte leverera till dem som nyttjar de allmänna va-anläggning med stöd av avtal, om det skulle innebära att kommunen inte kan uppfylla det huvudsakliga syftet med de allmänna va-anläggningarna.³⁴ För dessa situationer innebär förslaget ingen förändring. Under fredstida krissituationer och höjd beredskap så innebär dock prioriteringsskyldigheten att vissa användare av allmänna vattentjänster kan bli bortprioriterade till förmån för andra eller till förmån för avtalsanvändare.

Det beror på att det ofta kan vara mer akut att prioritera samhällsviktig verksamhet, så som akutsjukvård, medan hushållsbehov av vatten lättare går att ordna med alternativa lösningar, så som leverans av vatten i tankbil till ett upphämningsställe. Ett annat exempel är att det kan vara mer akut att släcka en brand i en skola så att byggnaden inte brinner ner, än att hushållen har kontinuerlig tillgång till vatten i kran. Den yttersta följden av prioriteringen kan bli att inga leveranser alls kan ske till hushållen.

³¹ 1 § vattentjänstlagen.

³² Enligt 16 § vattentjänstlagen.

³³ Med stöd av 2 kap. 1 § KL och 10 § andra stycket vattentjänstlagen.

³⁴ 1 § och 10 § andra stycket vattentjänstlagen.

Genom den föreslagna prioriteringsskyldigheten så kommer huvudmannen i dessa situationer inte att överskrida sina rättigheter eller åsidosätta sina skyldigheter, om användarna av allmänna vattentjänster blir nedprioriterade vid driften av den allmänna va-anläggningen.

Konsekvenser för andra användare av allmänna va-anläggningar

När det inte föreligger någon fredstida kris och höjd beredskap inte råder, kommer de användare som genom avtal har rätt att nyttja de allmänna va-anläggningarna att ha de rättigheter som följer av avtalet – med de begränsningar som följer av vattentjänstlagen. Det innebär att deras behov endast får tillgodoses så länge det inte äventyrar lagens huvudsakliga syfte, att tillhandahålla allmänna vattentjänster.³⁵

Om det uppstår svårigheter med att tillgodose behovet av allmänna vattentjänster i sådana situationer så måste kommunen alltså – oavsett vad avtalet skulle ange – begränsa tillgodoseendet av den avtalade förpliktelsen. Detta beror på att avtal aldrig får leda till ett åsidosättande vad som följer av tvingande offentligrättslig lagstiftning.³⁶

Under en fredstida kris eller höjd beredskap så ska angelägna allmänna intressen prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna. Detta kan få till följd att användare som grundar sin rätt på avtal kan komma att prioriteras före användare som har rätt till allmänna vattentjänster, om dessa behov skulle utgöra de mest angelägna allmänna intressena i den aktuella situationen.

5.3.4 Huvudmannen genomför prioriteringen

Det är kommunen som ansvarar för de allmänna va-anläggningarna.³⁷ Det är dock genom huvudmannen som kommunens skyldigheter genomförs, oavsett om skyldigheterna grundas på vattentjänstlagen eller ingångna avtal. Relationen mellan kommunen och huvudmannen innebär att kommunen ensam eller tillsammans med andra kommuner, ska ha ett rättsligt bestämmande inflytande över huvudmannen.³⁸ Kommunen eller kommunerna styr på detta sätt huvud-

³⁵ 1 § och 10 § andra stycket vattentjänstlagen.

³⁶ I detta fall 10 § andra stycket vattentjänstlagen.

³⁷ 6 § vattentjänstlagen.

³⁸ 3 § vattentjänstlagen; se vidare om relationen i kapitel 3.

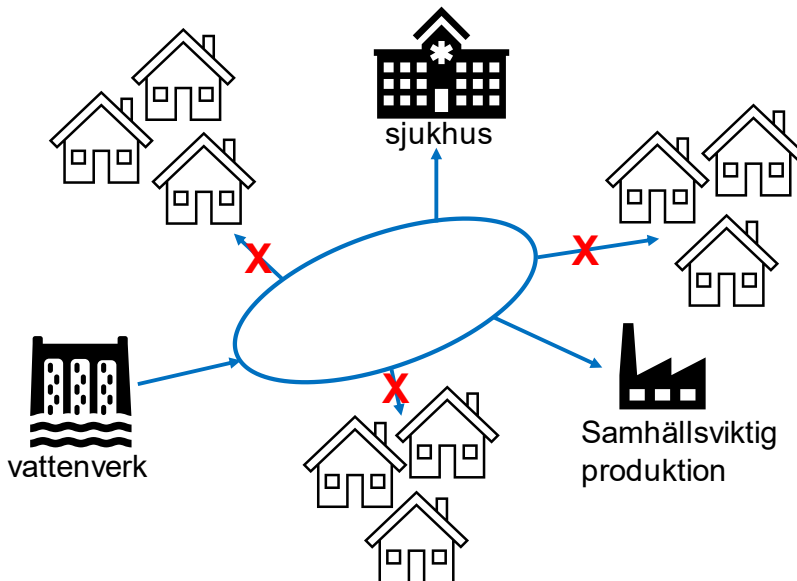
mannen. Har driften av va-anläggningen överlåtits till annan är det denna aktör som ska vidta de driftåtgärder som behövs enligt huvudmannens instruktioner.

Genom den föreslagna prioriteringsbestämmelsen får kommunerna en skyldighet att, genom huvudmannen för de allmänna va-anläggningarna, se till att den allmänna va-anläggningen drivs så att den i första hand tillgodoser behoven av vatten och avlopp hos verksamheter som utgör de i situationen mest angelägna allmänna intressena. Det kan exempelvis innebära att huvudmannen måste stänga av eller begränsa vattentillförseln till vissa hushåll och verksamheter, för att prioritera leveranserna till exempelvis ett akutsjukhus. I samband med detta måste det också övervägas vilka användare som i stället ska få sina behov tillfälligt tillgodosedda genom ersättnings-tjänster, exempelvis att vatten levereras i dunk till en uppsamlings-plats eller att trycksatt vatten levereras med lastbil till byggnad.

Prioriteringen ska så långt det är möjligt genomföras i enlighet med de riktlinjer som kommunfullmäktige ställt upp. Våra förslag i denna del redovisas i avsnitt 5.4.

I figur 5.2 visas ett exempel på hur vatten skulle kunna prioriteras till sjukhus och en verksamhet med någon form av samhällsviktig produktion, genom att stänga av vattenförsörjningen till hushållen.

Figur 5.2 Illustration över prioritering av vatten till samhällsviktig verksamhet genom avstängning av vatten till hushållen



Källa: Framtagen av utredningen inspirerat av bild från Livsmedelsverket vid presentation för expertgruppen 2024-03-12.

5.3.5 Behov av reservkapacitet hos användare

Våra förslag innebär ett ökat ansvar på fastighetsägare och andra användare av va-anläggningen att ha egen reservkapacitet. För enskilda hushåll kan det handla om att ha tillgång till vattendunkar och möjlighet att nyttja enskilda vattenanläggningar samt en alternativ hantering av avlopp.

För verksamheter kan det handla om att planera och bygga upp sin verksamhet så att den kan fortgå även om leveranserna från de allmänna va-anläggningarna skulle inskränkas eller upphöra helt. Såväl privata som offentliga verksamheter behöver därför se över sina egna behov och möjligheter till egen reservkapacitet, exempelvis genom tillgång till reservvattentäkt, egen dricksvattenrening och avloppshantering.

Då innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen avgörs utifrån den uppkomna situationens karaktär, och föreliggande

leveransmöjligheter, behöver alla användare av va-anläggningen agera för att säkerställa egen reservkapacitet.

5.4 Krav bör ställas på beredskapsplanering

Förslag: Det ska finnas en aktuell beredskapsplan i varje kommun. Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en beredskapsplan. Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om beredskapsplanen är aktuell med hänsyn till behovet av beredskapsåtgärder.

Beredskapsplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla riktlinjer för möjligheter att prioritera angelägna allmänna intressen vid driften av allmänna va-anläggningar i dessa situationer. Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vid planeringen ska kommunen samråda med berörda länsstyrelser och kommuner. I den mån det behövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt. Kommunen ska samordna planeringen med de analyser, planer och förberedelser som ska göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Som beskrivits ovan följer det av ansvarsprincipen att kommunens skyldigheter att tillgodose behoven av allmänna vattentjänster kvarstår under fredstida krissituationer och under krig eller andra förhållanden som har föranlett höjd beredskap.³⁹ Verksamheten anses vara av så grundläggande betydelse för samhällets funktionalitet att den måste fortgå i dessa situationer. Vad detta närmare innebär för kommunerna behöver framgå av lag och andra författningar.

Det finns övergripande krav på kommunernas förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap i LEH. Där framgår bland

³⁹ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 76.

annat att kommunerna ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.⁴⁰ Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).⁴¹

En del av vårt uppdrag har varit att analysera omfattningen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och vid behov föreslå åtgärder som säkerställer att sådana analyser omfattar förmågan att kontinuerligt leverera vattentjänster.⁴² Utredningen har haft samtal med utvalda va-organisationer och genomfört en enkätstudie.⁴³ Vid samtalen har det framhållits att kommunernas RSA omfattar vattentjänster men att det främst är behovet av vattenförsörjning som behandlas. Det verkar inte vara lika vanligt att hantering av avloppsvatten tas upp.

I enkätstudien så angav 52 av svarande 184 kommuner att de inte har en uppdaterad RSA som innehåller vattentjänster.⁴⁴ Det framgick också att 48 av 194 kommuner inte har någon nödvattenplan och att 178 av 189 kommuner inte har någon plan för alternativ hantering av avlopp.⁴⁵

Vår slutsats är att nuvarande analys och planering inte är tillräcklig. Det är särskilt tydligt att det saknas planering för alternativ hantering av avlopp. Detta är olyckligt eftersom avlopp har visat sig vara den största utmaningen när civil infrastruktur slås ut, vilket bland annat erfarenheter från kriget i Ukraina visar.⁴⁶ Effekterna av en utslagen infrastruktur för avledning och rening av avlopp är betydligt mer komplicerade än effekterna av utslagen dricksvattendistribution. I det senare fallet kan akuta behov hanteras genom att dricksvatten distribueras på flaska eller liknande anordningar.

Utredningen om kommuners och regioners beredskap har nyligen gjort en översyn av LEH och tagit fram förslag på ny övergripande lagstiftning. Utredningen ansåg att det mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget var motiverat att på olika sätt förtydliga ansvarsprincipens innebörd, bland annat när det gäller den planering som

⁴⁰ Här föreslår Utredningen om kommuners och regioners beredskap bland annat att begreppet extraordinära händelser i fredstid ska ersättas med fredstida krissituationer; SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.

⁴¹ 2 kap. 1 § första stycket LEH.

⁴² Dir. 2022:127, s. 5.

⁴³ Bilaga 3 och 4.

⁴⁴ Bilaga 3, tabell 4.

⁴⁵ Bilaga 3, tabell 4.

⁴⁶ Livsmedelsverket, samtal februari 2023.

behövs för att kommunerna ska kunna upprätthålla sin verksamhet även under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Utredningen betonade att den övergripande lagstiftningen huvudsakligen bör innehålla generella verksamhetskrav. Därutöver påpekade man att det finns regleringar i ett stort antal specialförfattningar, i vilka det ställs verksamhetskrav på kommuner och regioner på olika verksamhetsområden.⁴⁷

Utöver den risk- och sårbarhetsanalys och den övergripande planering som ska göras, enligt såväl nuvarande LEH som föreslagen ny lagstiftning, bedömer vi att det behövs kompletterande beredskapsplanering för driften av de allmänna va-anläggningarna. Vi föreslår därför ett krav på att det ska finnas en aktuell beredskapsplan för va-verksamheten i varje kommun.

Beredskapsplaneringen bör innefatta att kommunen, på en övergripande nivå, klargör förutsättningarna för och ta ställning till hur den allmänna va-anläggningen ska drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planeringen bör exempelvis omfatta vilken reservkapacitet som behövs och hur den kan åstadkommas, vilka ersättningstjänster som huvudmannen ska ordna, vilka fastigheter eller verksamheter som kan vara anslutna till va-anläggningen utan att riskera dess robusthet, vilka intressen som ska prioriteras i bristsituationer och hur en prioritering ska genomföras. Andra frågor som bör behandlas är hur personalen ska utbildas och hur planeringen ska övas. Oavsett införande av de krav vi föreslår i övrigt är det angeläget att beredskapsåtgärder planeras och dokumenteras i en beredskapsplan.

Staten bör vägleda och ta fram preciserade krav på vad som förväntas av kommunerna när det gäller beredskapsplanering för allmänna vattentjänster. Sådana förslag redovisas i avsnitt 8.4.1.

5.4.1 Målsättningen för Sveriges totalförsvar är utgångspunkt

Beredskapsplaneringen bör utgå från och anpassas till gällande målsättning för Sveriges totalförsvar. Riksdagen har beslutat att totalförsvaret 2021–2025 ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Totalförsvaret ska vara krigsavhållande genom

⁴⁷ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 249–250.

att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och ut-hållighet att det avhåller från försök att anfälla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.⁴⁸

I oktober 2024 tog regeringen beslut om totalförsvaret 2025–2030. Där framgår att regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att utgångspunkten för planeringen av det civila försvaret fortsatt ska vara att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.⁴⁹

5.4.2 Beredskapsplanen ska beslutas av kommunfullmäktige

Beredskapsplanen kommer att ligga till grund för hur va-anläggningen ska drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap och vilken prioritering som kan göras mellan användare i bristsituationer. Planeringen får därmed anses vara av stor vikt för kommuninvånarna, och kräva principiella ställningstaganden. Planen behöver därmed få en politisk förankring, som den endast kan få om planen antas av kommunfullmäktige.⁵⁰

5.4.3 Planens aktualitet

Förutsättningarna för hur kommunen, genom huvudmannen, ska kunna fullgöra sina skyldigheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap, kommer att förändras med tiden. Det kan handla både om förändringar som kommunen aktualiserar, så som anordnande av nya reservvattentäkter eller upprättandet av lager med kritiska varor, som förändringar i omvärlden som kommunen behöver anpassa sig till. Det är därför angeläget att planeringen hålls

⁴⁸ Försvarsutskottets betänkande 2020/21: FöU4 *Totalförsvaret 2021–2025*; Regeringens förslag till mål beskrivs i prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, se särskilt s. 84.

⁴⁹ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 109. Propositionen väntas behandlas av riksdagen i december 2024.

⁵⁰ 5 kap 1 § KL; Jfr motsvarande resonemang vid införandet av vattentjänstplaner i prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 26.

aktuell och att planen revideras vid behov. På samma sätt som för vattentjänstplaner bör planen prövas av varje kommunfullmäktige.⁵¹ Vi föreslår att såväl vattentjänstplan som beredskapsplan ska omprövas varje mandatperiod. Genom hänvisningen till mandatperiod säkerställs att varje kommunfullmäktige medverkar i beredskapsplaneringen. Ett ställningstagande ska därmed normalt ske minst vart fjärde år.⁵² Förslag som rör vattentjänstplanen redovisas i avsnitt 6.3.1.

5.4.4 Samordning av planeringskrav

Arbetet med att planera hur den allmänna va-anläggningen ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap, bör om det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning.⁵³ Vi bedömer det som nödvändigt att planeringen samordnas med den grundläggande planering inför fredstida krissituationer och höjd beredskap som ska ske enligt LEH. Därför bör det införas ett lagkrav på att kommunen ska samordna beredskapsplaneringen enligt vattentjänstlagen, med de risk- och sårbarhetsanalyser, planer och förberedelser som ska göras enligt LEH.

Därutöver bör samordning ske även med annan relevant planering, till exempel den planering som ska ske för katastrofmedicinsk beredskap,⁵⁴ och för räddningstjänst såväl i fred som under höjd beredskap.⁵⁵ Detta behöver inte regleras särskilt.

Den grundläggande regleringen av kommunal beredskap i LEH syftar till att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och höjd beredskap. Kommunerna ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.⁵⁶ I lagen förtydligas innebörden av kommunernas geografiska områdesansvar, vilket bland annat inne-

⁵¹ Jfr prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 26.

⁵² 5 kap. 9 § KL.

⁵³ Jfr med kraven på sådan samordning i 3 § MSBFS (2015:5) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

⁵⁴ 7 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL).

⁵⁵ 3 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

⁵⁶ 1 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH); Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 156; Med stöd av lagen har regeringen beslutat om förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

bär ett ansvar att samordna olika kommunala aktörers planering inför fredstida krissituationer.⁵⁷

LEH kräver att kommunerna ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.⁵⁸ Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).⁵⁹ Kommuner ska vidare, med beaktande av denna analys, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.⁶⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har beslutat föreskrifter om RSA.⁶¹ I föreskrifterna förtydligas att kommunerna ska anpassa arbetet med RSA till de egna behoven och till övriga förutsättningar. Arbetet ska i den utsträckning det är möjligt och lämpligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning.⁶²

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har även tagit fram handböcker som stöd till kommunerna för olika kommunala verksamheter. Det finns en handbok för avlopp⁶³ och en handbok för dricksvatten⁶⁴ som utgör stöd för bedömningen av vattentjänster. Livsmedelsverket har publicerat en handbok för krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten, som inkluderar stöd för arbetet med RSA.⁶⁵

I LEH regleras även kommunernas förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap.⁶⁶ Kommunerna ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).⁶⁷ Kommunens geografiska områdesansvar innebär att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer sam-

⁵⁷ 2 kap. 7 § LEH.

⁵⁸ Här föreslår Utredningen om kommuners och regioners beredskap bland annat att begreppet extraordinära händelser i fredstid sak ersättas med fredstida krissituationer; SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*.

⁵⁹ 2 kap. 1 § första stycket LEH.

⁶⁰ 2 kap. 1 § andra och tredje stycket LEH.

⁶¹ Med stöd av 12 § FEH.

⁶² 3 § MSBFS (2015:5), föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser.

⁶³ MSB *Handbok i kommunal krisberedskap: Kommunala verksamheter: Avlopp*, MSB1945, 2022.

⁶⁴ MSB *Handbok i kommunal krisberedskap: 2. Kommunala verksamheter, dricksvatten*, MSB1573, 2020.

⁶⁵ SLV 2023 *Handbok för krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten*.

⁶⁶ 3 kap. LEH.

⁶⁷ 3 kap. 1 § LEH.

ordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.⁶⁸

5.4.5 Samråd och granskning

Vid planeringen ska kommunen samråda med berörda länsstyrelser, som får se till att intressen hos och information från andra statliga myndigheter framförs.⁶⁹ Samråd ska även ske med berörda kommuner. Det kan exempelvis vara en grannkommun som använder en vattentäkt eller som har intresse av att viss verksamhet i kommunen prioriteras vid brist. I den mån det behövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt. Samrådsförfarandet ska ta sikte på att ge berörda aktörer tillfälle att framföra synpunkter och kunna påverka beredskapsplaneringen. För att samrådet ska kunna fylla sin funktion behöver det ske i ett sådant skede att det finns faktiska möjligheter att kunna påverka.

Vissa planer, så som kommunens vattentjänstplaner, ska ställas ut för granskning innan kommunfullmäktige beslutar om planen.⁷⁰ Att ställa ut en plan för granskning är resurskrävande,⁷¹ och många kommunala planer ställs inte ut för granskning. Några exempel på detta är kommunernas planering inför fredstida krissituationer i LEH,⁷² och planeringen av den kommunala räddningstjänsten.⁷³ Vi bedömer att det inte är motiverat att ställa ut beredskapsplanen för granskning.

5.4.6 Beredskapsplanen är inte bindande

En planering ska följas av alla som har uppgifter att utföra enligt planen. Det är dock ganska sällan som planer kan få en sådan utformning och förankring att de dessutom blir juridiskt bindande gentemot utomstående. Ett välkänt undantag – där planen ger sådana rättigheter och skyldigheter – är kommunens detaljplaner en-

⁶⁸ 3 kap. 4 § LEH.

⁶⁹ Jfr 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁷⁰ 6 c § vattentjänstlagen.

⁷¹ Jfr prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 33.

⁷² 2 kap. 1 §.

⁷³ 3 kap. 8 § LSO.

ligt plan- och bygglagen. Framtagandet av sådana planer omgärdas av omfattande lagstiftning, till exempel om när planeringen ska ske, vad planen får och ska innehålla och hur underlaget till planen ska se ut. Processen innefattar även krav på samråd och granskning.⁷⁴ Att detaljplanen innebär rättigheter och skyldigheter för enskilda,⁷⁵ gör också att dessa planer kan överklagas av dem som berörs.⁷⁶

Den beredskapsplan som vi föreslår kommer, liksom de flesta planeringskrav, inte att ha en sådan utformning och förankring att den skapar rättigheter och skyldigheter för utomstående. Det finns inte skäl att reglera detta.⁷⁷

5.4.7 Utbildning och övning

För att skapa och upprätthålla en god förmåga till krishantering krävs såväl utbildning som regelbundna övningar.⁷⁸ Övning och utbildning behövs för att förstärka samordningsförmågan, förmågan att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmågan att lära av erfarenheter som gjorts i samband med tidigare kriser och av andra aktörer.⁷⁹ Krav på utbildning och övning finns i dag i bland annat i LEH,⁸⁰ och LSO.⁸¹

Utbildning och övning kommer att vara avgörande för att den allmänna va-anläggningen ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vi har också i enkätstudien kunnat konstatera att endast 27 procent av kommunerna har övat sin nödvattenplan, och 1 procent har övat alternativ hantering av avlopp.⁸² Preciserade krav på övning och utbildning kan med fördel ställas i följdföreskrifter eller genom vägledning. Vi utvecklar detta mer i avsnitt 5.6 och 8.4.1.

⁷⁴ Se särskilt 4–6 kap. plan- och bygglagen (2010:900) (PBL).

⁷⁵ Se exempelvis 9 kap. 30–30 a §§ PBL.

⁷⁶ 13 kap. 2 a § PBL.

⁷⁷ Jfr erinran i 6 b § tredje stycket vattentjänstlagen om att vattentjänstplan inte är bindande.

⁷⁸ Prop. 2001/02:158 *Sambällets säkerhet och beredskap*, s. 53–54.

⁷⁹ Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 110.

⁸⁰ 2 kap. 8 § LEH.

⁸¹ Se exempelvis 10 kap. 1–2 §§ LSO och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO).

⁸² Bilaga 3, tabell 4.

5.4.8 Ersättningstjänster

En särskild beredskapsåtgärd som kommunen behöver planera för är ersättningstjänster.

Det finns i dag inga specifika regler i vattentjänstlagen om kommunens ansvar vid kortvariga eller långvariga inskränkningar i leveransen av vattentjänsterna. Av förarbetena framgår att tillfälliga och kortvariga inskränkningar vid sedvanliga reparations – och underhållsarbeten bör accepteras.⁸³ Om det uppstår mer omfattande inskränkningar bör huvudmannen kunna anses ha skyldighet att ordna med lämpliga ersättningstjänster,⁸⁴ även om normala kvantitetskrav inte kan tillgodoses.⁸⁵ Endast kortvariga och oundvikliga stopp i leveranserna ska förekomma utan ersättningstjänster.⁸⁶

Vi har övervägt en legaldefinition av begreppet ersättningstjänster och en skyldighet att ordna anordningar för sådana tjänster. Det finns dock en risk att en specifik reglering om detta kan inskränka de skyldigheter som kommunen har på ett inte önskvärt sätt. Vi förordar därför inte en sådan reglering, utan anser att det även fortsättningsvis bör vara upp till kommunerna att avgöra innebörden av deras skyldighet att tillhandahålla ersättningstjänster. Det gäller både behovet av nödvatten och behovet av alternativ hantering av avlopp.

En fråga som kan bli särskild komplex att hantera och som behöver utredas vidare är hur latrin ska hanteras i de situationer där vattentoaletter inte fungerar. Ett exempel som lyfts under utredningens gång är om någon aktör har ansvar för att tillhandahålla tillfälliga toaletter, så kallade baja-major. Denna, och liknande frågor, behöver hanteras internt inom kommunen i samråd mellan ansvariga aktörer för va-verksamhet och avfallshantering. Det ska även förtydligas att kommunen i en krissituation alltid har möjlighet att agera med stöd av sin allmänna kompetens.⁸⁷ Det förslag om särskilda samlingsplatser som Utredningen om kommuners och regioners beredskap nyligen föreslagit kan vara ett sätt att hantera frågan.⁸⁸

⁸³ Prop. 2005/06:78, s. 67; SOU 2021:81 *En säker tillgång till drickesvatten av god kvalitet* s. 344; Ds 2023:9, s. 42.

⁸⁴ Prop. 2005/06:78, s. 67; SOU 2021:81, s. 344.

⁸⁵ SOU 2016:32, del 1, s. 668.

⁸⁶ SOU 2016:32, del 1, s. 668.

⁸⁷ 2 kap. 1 § KL.

⁸⁸ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 321 f.

5.4.9 Planeringens omfattning och inriktning

Kommunerna behöver ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina skyldigheter enligt vattentjänstlagen även under fredstida krissituationer och höjd beredskap.⁸⁹ En godtagbar nivå, kan tillgodoses på olika sätt utifrån varierande behov och förutsättningar i kommunerna.⁹⁰ Ett exempel på olika förutsättningar är att en kommun som har få dricksvattentäkter behöver vidta andra och mera omfattande förberedande åtgärder för att säkerställa vattenförsörjningen än en kommun som har betydande tillgång till dricksvattentäkter.⁹¹

Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt den allmänna va-anläggningens strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen om kommuners och regioners beredskap har utvecklat innebörden av vad detta kan innebära enligt följande.⁹²

Befolkningen i mindre kommuner och gleset befolkade områden har sedan lång tid tillbaka i betydande omfattning flyttat till storstadsområden och andra större städer. Denna befolkningskoncentration till vissa geografiska områden i förening med att det där bedrivs många samhällsviktiga verksamheter innebär givetvis ökad sårbarhet och utsatthet under ett väpnat angrepp mot Sverige.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* görs bedömningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig (prop. 2020/21:30, s. 60).

Även andra platser kan dock vara viktiga som baserings- och koncentrationsområden för Försvarsmaktens krigsförband samt för samhällets försörjning och funktionalitet. Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter.

Utredningen om kommuners och regioners beredskap har föreslagit att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras avseende kommuners och

⁸⁹ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 249.

⁹⁰ Jfr SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 252–255.

⁹¹ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 255–256.

⁹² SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 255–256.

regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.⁹³ Resultatet av ett sådant arbete kan ge mer stöd för de bedömningar som kommunerna behöver göra när det gäller inriktningen på beredskapsplaneringen för va-verksamheten.

Ett sätt för att stärka förmågan att hantera va-verksamheten inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap är att samverka med andra kommuner. I avsnitt 9.4 och 9.5 finns förslag som verkar i denna riktning.

5.5 Prioriteringskravet måste kunna genomdrivas

Genom den föreslagna prioriteringsbestämmelsen får kommunerna en skyldighet att, genom huvudmannen för de allmänna va-anläggningarna, se till att den allmänna va-anläggningen drivs så att den i första hand tillgodoser behoven av vatten och avlopp hos verksamheter som utgör de i situationen mest angelägna allmänna intressena. Det kan exempelvis innebära att huvudmannen måste stänga av eller begränsa vattentillförseln till vissa hushåll och verksamheter, för att prioritera leveranserna till exempelvis ett akutsjukhus. Om det blir aktuellt att genomföra de planerade åtgärderna så aktualiseras huvudmannens ansvar att i skälig tid underrätta berörda fastighetsägare om planerade vattenavstängningar och andra väsentliga ändringar av förutsättningarna för att använda va-anläggningen.⁹⁴

Det är dock inte alltid tekniskt möjligt att styra användandet av den allmänna va-anläggningen. Det behövs därmed även administrativa verktyg för att genomdriva prioriteringsskyldigheten, vilket utvecklas i detta avsnitt.

5.5.1 Kommunal föreskrifter

Förslag: Kommuner ska ges möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Regeringen bemyndigas att ge kommuner denna föreskriftsrätt.

⁹³ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 256–257.

⁹⁴ 14 § vattentjänstlagen.

Användarnas brukande av den allmänna va-anläggningen måste kunna regleras administrativt för att underlätta genomförandet av prioriteringsskyldigheten. Detta behöver kunna ske både genom föreskrifter och beslut i enskilda fall, där olika nödvändiga begränsningar kan ställas upp för alla, eller vissa, användare inom ett visst område.

Kommunerna har redan i dag ett bemyndigande att besluta föreskrifter om användningen av den allmänna va-anläggningen.⁹⁵ Detta bemyndigande är beslutat utifrån då gällande lydelse av vattentjänstlagen. Genom den prioriteringsskyldighet vi föreslår i avsnitt 5.3 tillkommer andra förutsättningar. Vi förordar därför ett separat bemyndigande med rätt att meddela de föreskrifter som behövs för att möjliggöra en sådan prioritering. Bemyndigandet behöver ske i två steg, såväl i vattentjänstlagen som i dess förordning.

5.5.2 Införandet av ett straffrättsligt ansvar

Förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att genomdriva prioriteringsskyldigheten, ska dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Till ansvar ska inte heller dömas, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Införandet av ett straffrättsligt ansvar måste vara motiverat av ett tillräckligt skyddsintresse.⁹⁶ I detta fall handlar det om att någon bryter mot föreskrifter som kommunen bedömt som nödvändiga för att genomdriva prioritering av angelägna allmänna intressen vid driften av de allmänna va-anläggningarna, under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta måste anses vara ett tillräckligt skyddsintresse.

Vår föreslagna straffregel bygger på kriminalisering av överträdelser av kommunens föreskrifter. Bestämmelsen utgör således ett så kallat blankettstraffbud, det vill säga en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som

⁹⁵ 23 § vattentjänstlagen och 2 § vattentjänstförordningen.

⁹⁶ SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* del 1, s. 19.

är straffbart, utan som fylls ut genom hänvisning till andra bestämmelser.⁹⁷ De bestämmelser som fyller ut blankettstraffbudet kan finnas i samma föreskrift eller i en separat föreskrift på samma eller lägre konstitutionell nivå. Blankettstraffbud är mycket vanliga inom det specialstraffrättsliga området, men förekommer även i brottsbalken.⁹⁸

Ett exempel på blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter på lägre konstitutionell nivå, är straffansvaret för att bryta mot kommunala föreskrifter om eldningsförbud.⁹⁹ Ett annat exempel är brottet förseelse mot områdesskydd, där det hänvisas till exempelvis kommunala föreskrifter för skyddet av ett naturreservat.¹⁰⁰

Vilket straff som kan dömas ut när straffbestämmelsen fylls ut av föreskrifter på lägre konstitutionell nivå än lag, har prövats av Högsta domstolen i NJA 2005 s. 33. Domstolen konstaterade att det enligt regeringsformen inte är tillåtet att döma till fängelse för gärningar som helt, eller i något väsentligt avseende, anges i en bestämmelse som beslutats av myndighet eller kommun.¹⁰¹ Den straffbestämmelse vi föreslår kan därmed endast omfatta påföljden böter.¹⁰²

Regler om utdömning av böter finns, om frågan inte regleras särskilt, i brottsbalkens 25 kap. Innebörden av att föreskriva påföljden böter blir därmed att dagsböter kommer att utdömas som huvudregel. Om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter kommer dock böterna i stället att utgå i form av penningböter.¹⁰³

Som framgår nedan förslår vi även införandet av en möjlighet för kommuner att besluta om förelägganden och förbud i det enskilda fallet, vid äventyr av vite. För att tydliggöra att samma förfarande inte ska kunna sanktioneras med både vite och straff, bör straffregeln uttryckligen ange att straffansvar inte kan utkrävas om gärningen omfattas av ett vitesföreläggande.¹⁰⁴

Vår sammanfattande slutsats är att det är motiverat att införa ett straffrättsligt ansvar för överträdelse av de föreskrifter kommunen

⁹⁷ Asp, Petter, *Håller den Victorska tesen? – om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåtstäckning*, SvJT 2015 s. 370; SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* del 2, s. 595; NJA 2005 s. 33; SOU 2020:13 *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar*, s. 69 och 71.

⁹⁸ SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* del 2, s. 595.

⁹⁹ 10 kap. 1 och 3 § LSO samt 2 kap. 7 § FSO.

¹⁰⁰ 29 kap. 2 a och 11 §§ samt 7 kap. 4–5 §§ miljöbalken.

¹⁰¹ NJA 2005 s. 33 och 42; SOU 2013:38 *Vad bör straffas?* del 2, s. 597; Prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 66.

¹⁰² 1 kap. 1 och 3 §§ brottsbalken (1962:700).

¹⁰³ 25 kap. 1 § brottsbalken (1962:700).

¹⁰⁴ Karlmark, Stefan, *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv* (2009, JUNO), s. 411.

bedömt som nödvändiga för att kunna genomdriva prioriterings-skyldigheten under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Att införa straffrättsligt ansvar som påtryckningsmedel för att öka efterlevnaden är proportionerligt utifrån hur viktigt det är att dessa föreskrifter följs, och hur svårt det är att genom tekniska åtgärder styra vem som ska prioriteras vid användningen av den allmänna va-anläggningen. Det är inte heller praktiskt möjligt att fullt ut styra denna användning genom förbud och förelägganden i det enskilda fallet, då många kan behöva anpassa sitt nyttjande av de allmänna va-anläggningarna samtidigt.

Tillämpningsområdet för straffstadgandet knyter an till tillämpningsområdet för de kommunala föreskrifterna om prioritering.

5.5.3 Förbud och förelägganden i det enskilda fallet

Förslag: Kommunen får meddela förelägganden och förbud som begränsar användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommunen får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Beslutet får förenas med vite.

Det behövs också ett alternativ till föreskrifter för ett visst område. Det kan hända att det endast finns behov av att begränsa en eller ett par fastigheters användning av de allmänna vattentjänsterna. Därför bör kommunen även ges möjlighet att besluta om förbud och begränsningar i nyttjandet av de allmänna vattentjänsterna i det enskilda fallet.

Förelägganden och förbud ska kunna riktas mot den som i förhållande till va-huvudmannen har rätt att använda anläggningen. Det ankommer på fastighetsägarna att se till att all användning, det vill säga även den användning som i förekommande fall grundas på avtal med fastighetsägaren, följer förbudet eller föreläggandet. Det kan bland annat gälla hyresgäster som inte har ett avtal med huvudmannen.

Kommunen ska kunna välja att förena beslutet med vite.¹⁰⁵ Om ett vitesföreläggande överträds så får kommunen ansöka om att vitet ska dömas ut hos mark- och miljödomstolen.¹⁰⁶

Det kommer typiskt sett att vara bråttom när huvudmannen nyttjar sin möjlighet att meddela förelägganden och förbud enligt denna bestämmelse, viket motiverar att beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas. Liknande reglering återfinns exempelvis när det gäller beslut om områdesskydd.¹⁰⁷

5.5.4 Överklagande

Förslag: Kommunens beslut om användningsbegränsningar för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Förbud och förelägganden enligt den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära begränsningar i den rätt att ta del av allmänna vattentjänster, som fastighetsägare och andra användare annars skulle ha haft enligt vattentjänstlagen. Det kommer därmed att innebära en inte obetydlig påverkan på de enskilda som berörs av föreläggandet eller förbudet. Besluten ska därmed enligt förvaltningsrättsliga principer, som numera även kodifierats i förvaltningslagen,¹⁰⁸ vara överklagbara.

Eftersom det är kommunen som fattar besluten, så är utgångspunkten att ett överklagande ska hanteras utifrån reglerna om laglighetsprövning,¹⁰⁹ om frågan inte regleras särskilt.¹¹⁰

Vid ett överklagande av så pass ingripande beslut som det är fråga om här, så är det inte rimligt att prövningen begränsas till att avse beslutets laglighet, så som sker vid en laglighetsprövning.¹¹¹ Det behövs därmed särskild reglering om att besluten ska kunna överklagas enligt förvaltningslagens regler om överklagande. Det är också lämpligt att reglera vilken instans som ska pröva ett sådant överklagande.

¹⁰⁵ De övergripande bestämmelserna om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

¹⁰⁶ 55 § vattentjänstlagen. Mål om viten hos mark- och miljödomstolen handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, se 4 kap. 2 §.

¹⁰⁷ Se 7 kap. 24 § andra stycket miljöbalken.

¹⁰⁸ 41 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰⁹ 13 kap. KL.

¹¹⁰ 2 § förvaltningslagen och 13 kap. 2–3 §§ KL.

¹¹¹ 13 kap. 8 § KL.

Överklagbara beslut enligt vattentjänstlagen prövas i dag av mark- och miljödomstolen. Denna instans bör också få pröva beslut om användningsbegränsningar för att möjliggöra prioritering.¹¹²

Vi föreslår därför en ny bestämmelse om att kommunens föreläggande och förbud ska kunna överklagas, och att överklagandet ska prövas av mark- och miljödomstolen.¹¹³

5.6 Följdföreskrifter om driften under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Förslag: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Allmänna vattentjänster är offentliga uppgifter som måste skötas på ett kvalificerat sätt.¹¹⁴ Det är då viktigt att staten ställer tydliga krav på kommunerna, exempelvis i föreskrifter och vägledning.¹¹⁵ Samtidigt är det viktigt att lagarna utformas på ett sådant övergripande och teknikneutralt sätt att de inte behöver förändras allt för ofta. Det är därför ofta lämpligare att ställa mer preciserade krav i följdföreskrifter, i förordning eller myndighetsföreskrifter.

De förtydligande, och i vissa fall, tillkommande krav vi föreslår i beredskapshöjande syfte är av övergripande karaktär. De behöver därför fyllas ut med mer preciserade krav på vad som förväntas av kommunerna. Sådana krav bör ställas på förordnings- eller myndighetsföreskriftsnivå.

I dag finns inget bemyndigande om följdföreskrifter till vattentjänstlagen, när det gäller hur kommunen ska ordna och driva de allmänna va-anläggningarna.¹¹⁶ Föreskrifter av betydelse för hur va-anläggningarna ska bedrivas finns i stället i annan lagstiftning,

¹¹² 52–55 §§ vattentjänstlagen.

¹¹³ Där kommer prövningen komma att handläggas enligt om lagen (1996:242) om domstolsärenden; 5 kap. 1 § (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

¹¹⁴ SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning, del 1*, s. 762–763.

¹¹⁵ Jfr SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning, del 1*, s. 23–24.

¹¹⁶ 23 § vattentjänstlagen avser endast hur anläggningarna ska få användas när den väl ordnats.

såsom i miljölagstiftningen och livsmedelslagstiftningen.¹¹⁷ Det är inte lämpligt att föra in de preciserade krav som kan behövas av beredskapsskäl i den lagstiftningen, eller dess följdföreskrifter. Det behöver i stället ske genom följdföreskrifter till vattentjänstlagen.

För att det ska bli tydligt vad som förväntas av kommunerna bör sådana föreskrifter kunna omfatta alla åtgärder som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas under fredstida kris-situationer och höjd beredskap. Vi föreslår därför ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bemyndigandet bör även omfatta en möjlighet till subdelegation.

I kapitel 8 beskriver vi närmare hur vi ser på statens roll i förhållande till allmänna vattentjänster. Där redovisas i avsnitt 8.4.1 ett förslag om bemyndigande till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om åtgärder för att den allmänna va-anläggningen ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

5.7 Avvikande föreskrifter under höjd beredskap

Förslag: Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, ska regeringen få meddela föreskrifter som avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Den prioriteringsskyldighet vi föreslår förändrar inte kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster, utan innebär endast förändringar i hur de allmänna va-anläggningarna ska drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den prioritering som ska ske av angelägna allmänna intressen, så som verksamheter av betydelse för totalförsvaret, kommer därmed endast att vara möjlig

¹¹⁷ Exempelvis förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, miljöprövningsförordningen (2013:251), livsmedelsförordningen (2006:813) och LIVSFS (2022:12) Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten.

om den allmänna va-anläggningen redan är ordnad för att tillgodose dessa verksamheter.

Denna begränsning kan komma att framstå som orimlig i situationer där Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Detta gäller särskilt under högsta beredskap, då totalförsvaret är all samhällsverksamhet som ska bedrivas.¹¹⁸

I sådana lägen kan det vara angeläget att regeringen snabbt och enkelt kan ändra i vattentjänstlagen. Det kan till exempel gälla bestämmelser om att kommunerna måste ordna den allmänna va-anläggningen så att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda den.

Riksdagen kan bemyndiga regeringen att besluta om föreskrifter som annars skulle ha krävt ett riksdagsbeslut. Sådan fullmaktslagstiftning gör det möjligt att under höjd beredskap snabbt besluta om nödvändiga föreskrifter.¹¹⁹ Regeringsformen möjliggör fullmaktslagstiftning om riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.¹²⁰

Liknande bemyndiganden finns exempelvis i lagstiftningen för räddningstjänst och hälso- och sjukvård.¹²¹ Även Utredningen om kommuners och regioners beredskap har lagt fram ett förslag om fullmaktslagstiftning för kommuners och regioners uppgifter avseende skydd och hjälp till civilbefolkningen.¹²²

Vårt förslag har utformats på liknande sätt som förslaget från Utredningen om kommuners och regioners beredskap.

¹¹⁸ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹¹⁹ Jfr SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 278.

¹²⁰ 15 kap. 6 § regeringsformen.

¹²¹ Se 8 kap. 3 § LSO och 6 kap. 1 § HSL. Att det kan röra sig om avvikande och inte bara utfyllande föreskrifter är otydligt, men framgår i prop. 1981/82:97 *om hälso- och sjukvårdslag, m.m.*, s. 137. Se även prop. 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag*, s. 133.

¹²² SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 42.

6 Klimatanpassning för robusta vattentjänster

Sammanfattning: Klimatförändringarna påverkar vatten på olika sätt och vattentjänster är ett område som påverkas särskilt vid exempelvis översvämningar, torka och skred. I det här kapitlet beskriver vi hur klimatförändringarna påverkar vattentjänster och redovisar förslag kopplat till klimatanpassning.

Vi föreslår att kravet på vattentjänstplaner i vattentjänstlagen utvidgas till att avse alla åtgärder som behöver vidtas för att anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat.

Vidare bedömer vi att mängden tillskottsvatten till va-anläggningarna behöver minska. För detta behöver fastighetsägare, kommun, huvudmannen för allmänna va-anläggningar och staten vidta åtgärder.

En del av utredningens uppdrag är att ta fram åtgärder som stärker förmågan att leverera vattentjänster utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.¹ Mot bakgrund av en allt osäkrare omvärld finns det behov av att analysera risker och åtgärda sårbarheter i samhällets förmåga att leverera vattentjänster. Förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster till exempel på grund av klimatrelaterade extrema väderhändelser, behöver vara god.²

I direktiven lyfts även att den pågående klimatkrisen med medförande konsekvenser såsom översvämningar, värmeböljor, torka, skyfall och stormar innebär utmaningar när det gäller förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Påverkan av klimatrelaterade händelser kan till exempel leda till brist på vatten och försämrad råvattenkvalitet.

¹ Dir. 2022:127, s. 1.

² Dir. 2022:127, s. 2.

6.1 Styrning för ökad klimatanpassning

6.1.1 Nationell strategi för klimatanpassning

EU:s klimatlag ställer krav på medlemsländerna att ha en nationell strategi för klimatanpassning som uppdateras regelbundet. Den första nationella strategin togs fram 2018.³ Regeringen beslutade om en reviderad nationell strategi och en handlingsplan för klimatanpassning under våren med ett reviderat mål för klimatanpassning.⁴

Regeringens inriktning: Med en samhällsekonomiskt effektiv, strategisk och åtgärdsinriktad klimatanpassning fungerar samhället väl i det förändrade klimatet. Naturmiljön har god förmåga att återhämta sig och ekosystemens resiliens har stärkts. Samhällets aktörer, inklusive privata och offentliga på alla administrativa nivåer, hanterar risker, sårbarheter och möjligheter i beslutsfattande. Klimatanpassning är integrerad i relevanta verksamheter och ansvarsområden.

Det övergripande målet har till syfte att ge stöd och riktning för aktörer inom offentlig sektor, näringsliv, och civilsamhället, liksom för privatpersoner för att förebygga och förbereda åtgärder mot klimatrelaterade risker och extrema väderhändelser. En integrerad klimatanpassning innebär att det bör vara en del av ägares och verksamhetsutövers arbete med att framtidssäkra egendom, fastigheter och verksamheter som kan påverkas av ett förändrat klimat.

Regeringens handlingsplan för de kommande fem åren har följande fokusområden:

- Att trygga vattenförsörjningen och beredskap för översvämning och torka
- Livsmedelsförsörjning och beredskap
- Robust klimat- och energiomställning
- Robust fysisk planering, markanvändning och transportinfrastruktur i ett förändrat klimat
- Hälsa och särskilt utsatta grupper
- Internationellt arbete med klimatanpassning

³ Regeringens skrivelse 2023/24:97, *Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning*, s. 5.

⁴ Regeringens skrivelse 2023/24:97, *Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning*, s. 27.

6.1.2 Etappmål för hållbar dagvattenhantering

Dagvattenhantering är en viktig del i arbetet med klimatanpassning. Inom miljömålssystemet finns följande etappmål om dagvatten och hållbar dagvattenhantering som ska uppnås senast 2025:⁵

De kommuner där det finns risk för betydande påverkan av dagvatten på mark, vatten och den fysiska miljön i befintlig bebyggelse, har senast 2025 genomfört en kartläggning och tagit fram handlingsplaner för en hållbar dagvattenhantering samt påbörjat genomförandet av planerna.

Naturvårdsverket har ansvar för vägledning inom detta område.⁶ Myndigheten har tagit fram skriftliga vägledningar och annat stöd till kommunerna för deras arbete med att nå etappmålet. I vägledningen för *hållbar dagvattenhantering*, som tagits fram av Naturvårdsverket tillsammans med Boverket, definieras begreppet hållbar dagvattenhantering som ett samlingsbegrepp som innefattar många olika delar och lösningar i ett avrinningsområde. I ny och befintlig bebyggelse innebär en hållbar dagvattenhantering bland annat att man ska minska uppkomsten av dagvatten och minimera behovet av bortledande. Det senare kan ske genom lokal hantering som infiltration eller att man nyttjar dagvatten som en resurs som gestaltning eller för bevattning. Utifrån ett skyfallsperspektiv så kan hållbar dagvattenhantering vara att bygga där det är lämpligt, att säkra rätt höjdsättning av mark och byggnader samt skapa skyfallsytor och skyfallsstråk.⁷

I kapitel 8 föreslår vi ett nytt etappmål för en god va-infrastruktur som kommer komplettera etappmålet för hållbar dagvattenhantering och kommer bidra positivt till kommunernas klimatanpassning.

6.1.3 Klimatanpassning, beredskap och civilt försvar

I propositionen för totalförsvaret 2021–2025 konstateras att klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten. Regeringen för också fram att klimatförändringarna kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst på grund av vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet

⁵ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/dagvatten/>, avläst 2024-10-23.

⁶ 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/hallbar-dagvattenhantering/#E1825899437>, avläst 2024-10-24.

förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället.⁸

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) drar slutsatsen att det är av stor vikt för Sveriges säkerhet att minska och förbereda sig för de omfattande konsekvenserna av klimatförändringarna.⁹ De direkta effekterna på Sverige, inklusive ökning av extremväder, översvämning, torka, vattenbrist och hetta, beskrivs som endast en liten del av dessa konsekvenser. Förmågan att hantera störningar i globala flöden är särskilt viktigt. Risker kopplat till ändrade rörelsemönster, migration och ökad risk för sjukdoms- och smittspridning kommer också innebära utmaningar.¹⁰ Vidare poängteras vikten av att inte se klimatförändringarnas konsekvenser som en enskild kris eller händelse, utan det är något som kommer att ge upphov till, förstärka och förlänga kriser, utmaningar och risker fortlöpande framöver.

Regeringen beskriver i den nya nationella strategin för klimatanpassning att regeringens satsningar på att stärka samhällets kris- och försörjningsberedskap också måste beakta klimatförändringarnas effekter.¹¹

Regeringen avser att i arbetet med civilt försvar och krisberedskap anlägga ett klimatanpassningsperspektiv och verka för samordning av arbetet med klimatanpassning och katastrofriskreducering. Detta kan göras exempelvis genom gemensamma processer för samordning, styrning, uppföljning samt planering och genomförande av åtgärder.

Kopplingen mellan klimatanpassning, beredskap och civilt försvar tas även upp av Nationella expertrådet för klimatanpassning i deras första rapport som överlämnades till regeringen den 9 februari 2022.¹² Expertrådet anser att klimatanpassning och beredskap behöver kopplas ihop mer och inte bedrivas i stuprör.¹³ I rapporten presenteras 168 åtgärdsförslag. De huvudsakliga budskapen i rapporten är följande:¹⁴

⁸ Prop. 2020/21:30, s.127.

⁹ FOI (2023), *Klimatförändringar och svensk säkerhet, stöd till långsiktiga omvärldsanalyser*, Memo FOI, s. 10

¹⁰ FOI (2023), *Klimatförändringar och svensk säkerhet, stöd till långsiktiga omvärldsanalyser*, Memo FOI, s. 10.

¹¹ Regeringens skrivelse 2023/24:97, *Nationell strategi och regeringens handlingsplan för klimatanpassning*, s. 25.

¹² Expertrådet är tillsatt av regeringen och ska vart femte år besluta om en rapport som är underlag för den nationella klimatanpassningsstrategin. Rådet och dess ledamöter är tillsatta av regeringen. Rådet är knutet till SMHI och där finns också ett sekretariat. Se 9 b §, förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

¹³ *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, 2022, s. 579.

¹⁴ *Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning*, februari 2022.

Krafttag behövs för att på allvar säkerställa att vårt samhälle ställer om i en klimatsäker riktning. Det krävs att fokus flyttas från problem till lösningar och från planering till genomförande. De insatser som hittills har gjorts har inte förmått skapa nödvändiga förändringar i samhället.

Arbetet med att minska klimatpåverkan och anpassa samhället till ett klimat i förändring är beroende av varandra och bör samordnas i så hög grad som möjligt.

Nuvarande ansvarsfördelning, organisering, och styrmedel skapar otillräckliga incitament för att säkerställa att nödvändiga anpassningsåtgärder kommer till stånd. Det krävs breda överenskommelser som möjliggör långsiktig planering och beslut.

Åtgärder kan inte skjutas på framtiden. Utan klimatanpassning kan pågående samhällsutveckling leda till ökad sårbarhet i samhället, med stora framtida kostnader.

Klimatanpassning är nödvändig inom alla samhällsområden. För att möjliggöra synergier och undvika målkonflikter krävs såväl tvärsektoriell integration, som ett helhetsgrepp över geografiska och administrativa gränser. Vi behöver även en stärkt offentlig-privat samverkan.

Klimatförändringar innebär betydande risker för civil säkerhet. Klimatanpassning är därför en säkerhetsfråga, med bäring på bland annat finansiella system och civilförsvaret. Fysisk säkerhet och markanvändning, vattensäkerhet och matsäkerhet är tre betydande risker.

Under 2024 har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och vid behov föreslå ny eller anpassad lagstiftning för att effektiva klimatanpassningsåtgärder ska kunna genomföras. Syftet är att bidra till ett samhälle som är bättre rustat för klimatförändringarnas effekter. Utredaren ska även identifiera möjliga finansieringsmodeller för att långsiktigt fördela kostnaderna mellan de aktörer som drar nytta av klimatanpassningsåtgärden.¹⁵

6.2 Klimatförändringarna får konsekvenser för vattentjänster

Klimatförändringarna skapar nya utmaningar för hanteringen av dricksvatten och avloppsvatten. Ett förändrat klimat har betydelse för dricksvattenförsörjningen och hanteringen av avloppsvatten. Det påverkar både enskilda och allmänna va-anläggningar.

Effekterna av klimatförändringarna ser olika ut i olika delar av landet. Effekterna av högre medeltemperaturer, tillfälliga värme-

¹⁵ Dir. 2024:31, s. 1. Utredningen, som antagit namnet Klimatanpassningsutredningen 2025, ska redovisa sina förslag senast den 30 april 2025.

böljor och skyfall kan leda till översvämning, ras och skred, erosion och havsnivåhöjning. På olika sätt har de alla en påverkan på dricksvattenförsörjningen och hanteringen av avloppsvatten. Det kan påverka tillgång och kvalitet på vattnet i vattentäkten och även funktionen i vattenverk och störningar i distribution till hushåll genom ledningsnätet, samt på hantering av dagvatten och spillvatten, genom ökad risk för översvämningar, ledningsbrott eller utsläpp av orenat avloppsvatten från ledningsnät eller reningsverk.¹⁶

Flera delar av landet har de senaste åren haft utmaningar med torka och tillgången till grundvatten. Skyfall och ökade nederbördsmängder ökar mängden tillskottsvatten till avloppsledningarna vilket i sin tur ökar risken för okontrollerade utsläpp av orenat avloppsvatten till sjöar och vattendrag. Det kan även orsaka källaröversvämningar och översvämningar av va-anläggningar. Ökade temperaturer kan leda till ökad algblommning med risk för toxinförekomst, vilket i sin tur försämrar kvaliteten på råvatten från ytvattentäkter. Ökade temperaturer kan också leda till förekomst av mikroorganismer som normalt inte förekommer i Sverige. Låga och förändrade grundvattennivåer kan riskera saltvatteninträngning i brunnar vilket kan påverka kvaliteten på vattnet.

Kommunerna står för olika utmaningar beroende på var de finns i landet och vilken typ av råvattentäkt de har och statusen på va-anläggningen. Det ställer nya krav på planeringen av vatten och avlopp för att hantera klimatförändringarna.

6.2.1 Mikrobiologiska risker i ett förändrat klimat

Ett förändrat klimat kan innebära nya hälsorisker. Livsmedelsverket genomförde 2021 en riskprofil för klimatförändringarnas påverkan för mikrobiologiska risker i livsmedel ur ett svenskt perspektiv. Det finns en risk att förutsättningarna för patogener¹⁷ kan öka på grund av klimatförändringarna. Om förekomsten ökar innebär det att patogener kommer cirkulera i vattnets kretslopp via avlopp, vattenreningsverk och råvattenkällor. Det kan i sin tur innebära utmaningar

¹⁶ <https://www.klimatanpassning.se/hur-samhallet-paverkas/vatten-och-avlopp/vatten-avlopp-1.22569>, avläst 2024-10-09.

¹⁷ Sjukdomsframkallande mikroorganismer som virus, bakterie och parasit som kan spridas via dricksvatten. Dessa är ovanlig i svenska vatten i dag.

för beredningen av dricksvatten och tillväxten av mikroorganismer i ledningsnätet.¹⁸

Vilka patogener det är som kommer att öka beror på hur stora klimatförändringarna blir. Livsmedelsverkets bedömning är att det skulle kunna vara *Vibrio cholerae*, *Shigella* spp. och *Cyclospora cayetanensis*. Det kan också förekomma helt nya patogener från andra områden eller att nya varianter med nya egenskaper kan uppstå genom evolution.¹⁹

6.2.2 Torka och utmaningar med lågt grundvatten

I Sverige har vi varit vana att ha stor tillgång till vatten. På senare år har flera delar av Sverige haft utmaningar på grund av torka som påverkar grundvattenmagasin och ytvattentäkter. Gotland, Öland och den sydöstra delen av landet har varit särskilt drabbade. Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt har därför tagit fram ett särskilt delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist för 2022–2027.²⁰

Som ett stöd till kommuner och andra aktörer och för att underlätta information om den rådande vattensituationen så utfärdar SGU och SMHI meddelanden om risk för vattenbrist.²¹ Det gäller både grundvatten och ytvatten som sjöar och vattendrag. Informationen ska bidra till en ökad beredskap och underlätta planering av åtgärder inför en eventuell vattenbrist.

Åtgärder för att hantera torka

I utredningens enkät ställdes en öppen fråga till kommunerna om vilka åtgärder som de har vidtagit med anledning av torka.²² 64 av de 205 kommunerna som har svarat på enkäten lämnar tomt, har inte problem eller redovisar att de inte har gjort något kopplat till torka. Övriga har gjort åtgärder för att det är ett problem med torka

¹⁸ Livsmedelsverket (2021), *Mikrobiologiska faror i livsmedel vid ett förändrat klimat, L-2021 nr 19*, s. 61.

¹⁹ Livsmedelsverket (2021), *Mikrobiologiska faror i livsmedel vid ett förändrat klimat, L-2021 nr 19*, s. 61.

²⁰ Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt, *Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027, Södra Östersjöns vattendistrikt*.

²¹ <https://www.sgu.se/grundvatten/grundvattennivaer/risk-for-vattenbrist/>, avläst 2024-10-24.

²² Se bilaga 3.

i kommunen eller som förebyggande åtgärder, till exempel förbereda för bevattningsförbud om det skulle behövas.

Den vanligaste åtgärden som kommunerna redovisar är att de har planerat, förberett eller tillämpat bevattningsförbud. Många kommuner har också arbetat aktivt med kommunikationsinsatser för att få va-kollektivet att hushålla med sin vattenförbrukning. Ytterligare exempel på åtgärder som kommunerna vidtagit är ökad kontroll av grundvattennivåer, noggrann uppföljning av vattenförbrukning samt läcksökning för att minska förlusterna i vattenledningsnätet. En del beskriver också att man infört nya tekniska lösningar i kommunen för att skapa redundans i vattenförsörjningen, inklusive tillskapande av reservvattentäkt och nödvattenlösningar. Flera beskriver att man genomfört utredningar och förberett ansökan om ny vattendom samt samverkat med andra kommuner.

6.2.3 Ökad nederbörd och utmaningar med tillskottsvatten

Det vatten som faller som nederbörd inom bebyggd miljö behöver ibland ledas bort som dagvatten eller dränvatten. Dag- och dräneringsvatten och annat vatten som kommer till avloppsledning, utan att vara spillvatten, kallas för tillskottsvatten. Vid kraftig nederbörd är risken att det kommer så mycket tillskottsvatten till avloppsledningarna att det behöver ske bräddningar vid pumpstationer och reningsverk. Bräddningar är en säkerhetsfunktion på ledningsnätet och vid reningsverk som innebär en möjlighet att släppa ut orenat vatten till recipient när kapaciteten på ledningsnätet inte räcker till. Bräddning möjliggör att få ut vatten från va-anläggningen och minskar risken för översvämningar i källare och på andra platser, vilket annars är en vanlig konsekvens av för mycket tillskottsvatten.

Historiskt har bortledning av dag- och dräneringsvatten skett via samma va-infrastruktur som spillvatten, sådana ledningar kallas för kombinerade ledningar. Det är vanligare med problem till följd av ökade nederbördsmängder i kombinerade system. Tillskottsvatten förekommer även till separerade avloppsnät men betydligt mindre än till de kombinerade ledningarna.

Sedan 1950-talet är det normala förfarandet att anlägga separerade avloppsledningar, det vill säga spillvatten och dagvatten i separata

ledningarna.²³ I Svenskt Vattens publikation för dimensionering av ledningar anges omläggning av kombinerade system till separerade system som en säkerhetskåp mot källaröversvämningar.²⁴ En avgörande orsak till att avloppsledningar inte längre byggs som kombinerade ledningar är att man vill minska mängden tillskottsvatten till avloppssystemet. Syftet med att minska mängden tillskottsvatten har två delar. Dels minskar det risken för bräddningar och källaröversvämningar, med skador på miljö och egendom som följd. Dels minskar det behovet av energi och kemikalier för att pumpa och rena stora mängder vatten som inte behöver passera avloppssystemet.

Cirka 10 procent av avloppsledningarna i Sverige är fortfarande kombinerade (dagvatten och spillvatten). Storleksmässigt fanns under 2020 cirka 10 000 kilometer kombinerade ledningar i Sverige, att jämföra med cirka 40 000 kilometer dagvattenledningar och 80 000 kilometer spillvattenledningar.²⁵ Andelen kombinerade ledningar minskar successivt och 2023 var det cirka 6 500 kilometer kombinerade ledningar, se tabell 6.1.

Det är framför allt i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö som det fortfarande finns en stor andel kombinerade ledningar kvar.²⁶ Dessa kommuner var tidiga i sin utbyggnad av va-ledningar och har en högre andel äldre ledningar än andra kommuner, som således är kombinerade.

Vid kraftig nederbörd och vid vissa driftstörningar behöver orenat avloppsvatten bräddas ut i recipienten. I Svenskt Vattens årliga driftstatistik redovisas mängden bräddat avloppsvatten.²⁷ Under 2023 var det sammanlagt nästan 14 miljoner kubikmeter avloppsvatten som bräddades från allmänna va-anläggningar.

I tabell 6.1 redovisas viss statistik avseende avloppsledningsnätens konstruktion, mängd tillskottsvatten och bräddningar.

²³ Svenskt Vatten, broschyr *Ta hand om ditt ledningsnät*.

²⁴ Svenskt Vatten (2019), *Avledning av dag, drän och spillvatten, Funktionskrav, hydraulisk dimensionering och utformning av allmänna avloppssystem*, s. 49.

²⁵ Svenskt Vatten, *Kommunala VA-anläggningar*, Översikt statistik 2022-12-05.

²⁶ Svenskt Vatten, *Kommunala VA-anläggningar*, Översikt statistik 2022-12-05.

²⁷ Svenskt Vattens driftstatistik 2023 VASS.

Tabell 6.1 Statistik för avloppsledningsnätet, tillskottsvatten och bräddningar

Statistik för avlopp och för ledningsnät

Parameter	Enhet	Värde 2022	Värde 2023
Behandlad mängd avloppsvatten	kubikmeter	1 172 380 000	1 382 055 206
Mängd obehandlat avloppsvatten som bräddats från ledningsnät eller avloppsreningsverk*	kubikmeter	12 154 512	30 630 623
Bräddat i % av behandlad mängd	procent	1,04	2,17
Tillskottsvatten	kubikmeter/km/ledning	28,6	40,4
	liter/person/dygn	188	263
Spillvattenledningar	kilometer	77 360	76 740
Dagvattenledningar	kilometer	40 490	42 000
Kombinerade ledningar	kilometer	6 671	6 546
Källaröversvämningar i samband med nederbörd	St/1 000 serviser	0,61	1,57

* Merparten av den bräddade volymen är dagvatten och inte koncentrerat spillvatten.

Källa: Svenskt Vatten Resultatrapport driftstatistik VASS 2023 och rapport för 2022.

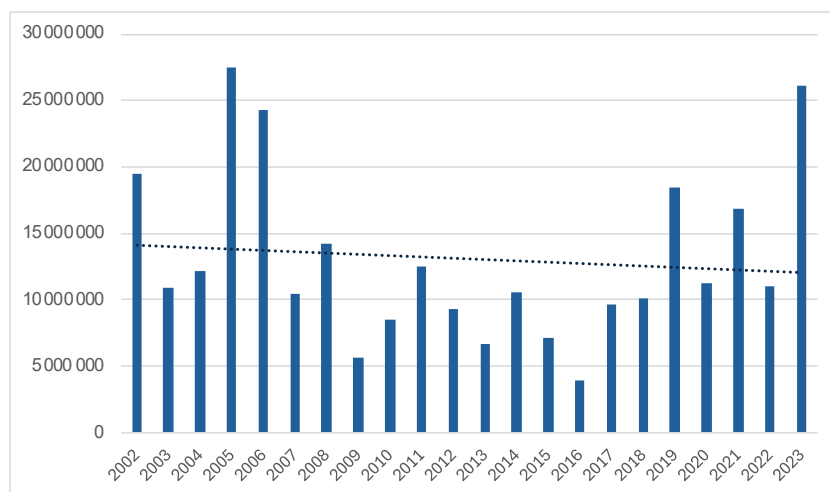
I Svenskt Vattens rapportering av data från 2020 är det de tre största regionerna Stockholm, Malmö och Västra Götaland som står för merparten av den bräddade volymen från avloppsledningsnätet. De står tillsammans för tre fjärdedelar av den bräddade volymen, enbart Västra Götaland står för 60 procent av volymen. Vad gäller bräddningar vid avloppsreningsverk är det Stockholm och Västra Götaland som står för drygt hälften av den bräddade volymen.²⁸

Utvecklingen av mängden bräddat avloppsvatten från de kommunala avloppsreningsverken från 2002 till 2023 redovisas i figur 6.1. Mängden varierar över åren och påverkas av mängden nederbörd och skyfall för olika år. Det är en svag nedåtgående trend men med ökning av mängden de senaste åren.

²⁸ Svenskt Vatten, *Kommunala VA-anläggningar*. Översikt statistik 2022-12-05.

Figur 6.1 Utvecklingen av mängden bräddat avloppsvatten från svenska kommuner

Miljoner kubikmeter bräddat avloppsvatten per år



Anm. Den nedåtgående trenden från 2002 till cirka 2014 kan förklaras av förändring i sättet att rapportera bräddningar. Vidare analys av data kan behövas.

Källa: Underlag till utredningen från Svenskt Vatten, 2024-10-09.

Åtgärder för att minska risken för översvämningar

I utredningens enkät till kommunerna ingick en fråga om vad kommunerna har gjort för åtgärder för att minska risken för översvämningar.²⁹ Svaren, som gavs som fritext, visar att det pågår en hel del arbete i kommunerna. Det görs både insatser för att minska mängden tillskottsvatten till va-anläggningen och det används olika planeringsverktyg och modelleringar för att identifiera riskområden och riskpunkter för översvämningar. Planeringsunderlaget blir ett värdefullt inspel i kommunens översiktsplanering. Skyfallsplaner, vattentjänstplaner och insatsplaner är andra planeringsverktyg för att hålla ihop planeringen för översvämningar.

Som tekniska åtgärder nämns bland annat att backventiler har installerats i spillvattenpumpstationer för att förhindra att vatten tar sig in bakvägen från recipienten in i pumpstationen. Det har genomförts olika åtgärder på ledningsnätet och genomförts olika undersökningar i spillvattenledningar för att hitta tillskottsvatten och bort-

²⁹ Se bilaga 3.

koppling av tillskottsvatten har skett. Andra exempel är att det har byggts nödvallar, dagvattendammar och fördröjningsmagasin. Det finns också kommuner som har köpt in portabla pumpar för att använda vid olika händelser.

Samarbete inom kommunen och mellan kommuner i samma avrinningsområde är också något som lyfts i svaren. Kommunerna bidrar även med information till fastighetsägare hur de kan minska risker för källaröversvämningar.

6.2.4 Klimatanpassning och va-avgifter

Enligt vattentjänstlagen har kommunerna möjlighet att anpassa va-avgiften med så kallad säsongstaxa, vilket kan användas för att höja avgiften vid vattenbrist.³⁰ Enligt en av utredningen genomförd enkät har endast två av de 205 kommuner som svarade på enkäten använt den möjligheten.³¹ Gotlands kommun som har haft återkommande problem med torka har använt sig av möjligheten till säsongstaxa.

Kommunernas dagvattenhantering är ett viktigt bidrag till uppnåendet av det nationella etappmålet om hållbar dagvattenhantering som beskrivs i 6.1.2.

Ett viktigt verktyg för finansiering av va-huvudmannens dagvattenhantering är avgifter från fastighetsägare. Avgifter kan också tas ut från den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls. I den gruppen ingår bland annat väghållare. Sådana väghållare kan vara kommuner och staten genom Trafikverket. Avgifterna avser bortledande av vatten från den allmänna platsmarken som kan tas ut om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. De ska utöver bortledandet även täcka kostnaderna för den rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Utredningen har erfarit att det inte är ovanligt att en sådan avgift inte tas ut från väghållare och andra huvudmän för allmän platsmark. Det var 58 procent av kommunerna som svarade att de tar ut dagvattenavgift för gata, 38 procent svarade nej och 4 procent lämnade ett blankt svar.

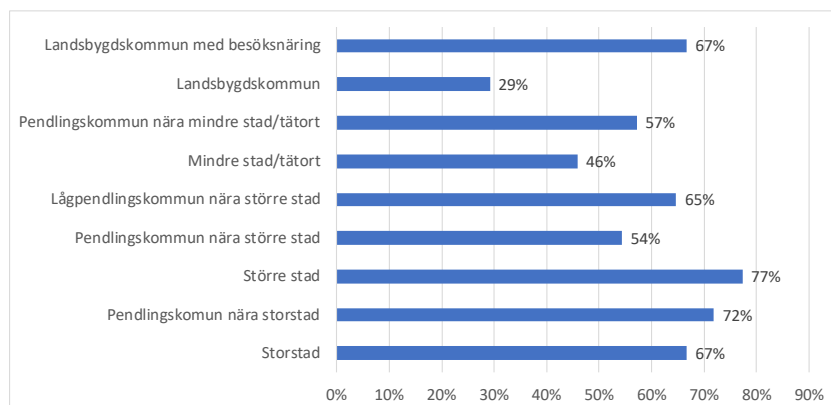
³⁰ 33 § lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³¹ Se bilaga 3.

Fördelningen i respektive kommungrupp för de 118 kommuner som svarade ja framgår av figur 6.2.

Figur 6.2 Andel kommuner som svarat ja på frågan om kommunens va-taxa är konstruerad så att en avgift för dagvatten gata tas ut av de som är ansvariga för allmän platsmark

Fördelning i respektive kommungrupp för de 118 som svarat ja



Källa: Utredningens bearbetning av svar från kommunerna i utredningens enkät.

När en kommun inte tar ut någon avgift eller tar ut en för låg avgift går det ut över va-kollektivet i övrigt. Det strider mot vattentjänstlagens bestämmelser om hur avgifter ska fördelas.

Det är inte heller förenligt med en god va-ekonomi. Utredningen har även upplysts om att avgiften emellanåt inte tas därför att man inte vill belasta det kommunala skattekollektivet.

6.3 Allmänna va-anläggningar behöver fungera i ett förändrat klimat

En god va-beredskap omfattar såväl förmågehöjande åtgärder för att motstå risker och hantera hot som kapacitetshöjande åtgärder för att stärka robustheten hos den allmänna va-anläggningen. I detta är klimatanpassningsåtgärder en viktig del. Då är det inte samhällets klimatanpassning i stort som avses utan specifika åtgärder för att säkra de allmänna va-anläggningarna, det vill säga vattenverk, reningsverk, pumpstationer, vattentorn, va-ledningar och andra anordningar.

Alla kommuner får genom det va-investeringsprogram som redovisas i kapitel 13 möjlighet att söka bidrag till direkta klimatanpassningsåtgärder. Avsikten är att kommunen ska helt bekosta ersättningsinvesteringar som i det enskilda fallet är nödvändiga för en viss klimatanpassningsåtgärd. För dessa ska det alltså inte utgå bidrag. Behov av statlig målsättning och uppföljning för arbetet beskrivs i kapitel 8, där vi också presenterar förslag på ett etappmål inom miljömålssystemet för god va-infrastruktur. I detta avsnitt redovisar vi förslag som syftar till att stärka den kommunala planeringen samt några övriga överväganden.

6.3.1 Krav på utökad planering

Bedömning: Kommunen behöver planera både brett och långsiktigt för att säkerställa att den allmänna va-anläggningen fungerar i ett förändrat klimat.

Förslag: Kravet på vattentjänstplan utvidgas till att avse alla åtgärder som behöver vidtas för att va-anläggningen ska fungera i ett förändrat klimat.

Krav på vattentjänstplaner infördes i 6 a–6 d §§ vattentjänstlagen 2023.³² Regeringen gjorde bedömningen att den planering som kommunerna genomfört för de allmänna vattentjänsterna inte var tillräcklig, och att det därför behövde införas krav på planering genom vattentjänstplaner.³³

I andra stycket i 6 b § vattentjänstlagen finns ett särskilt krav på att vattentjänstplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av *skyfall*.

I samband med införandet av denna skyldighet kritiserades begränsningen till skyfall bland annat av Boverket och Livsmedelsverket. Boverket påpekade dels att en ökad belastning kan orsakas av fler faktorer än skyfall, dels att begreppet skyfall inte är definierat

³² Lagen (2022:1249) om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

³³ Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 25–26.

i författning och att de myndighetsdefinitioner som används, till exempel av SMHI, inte är problemfria.³⁴

Livsmedelsverket lyfte att ”... ett ensidigt fokus på skyfall kan leda till att kommunens övriga klimatanpassning också fokuserar uteslutande på anpassning till skyfall medan inga eller begränsade resurser riktas mot anpassning till följd av andra väderfenomen som också orsakas av klimatförändringarna, såsom exempelvis torka.”³⁵ Regeringen bemötte denna kritik genom följande uttalande.

Regeringen föreslår inte någon närmare reglering av vattentjänstplanens innehåll, utöver bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas för anläggningarnas funktion vid skyfall. Det innebär att kommunen kan anpassa planens innehåll efter behov, till exempel tillföra en beskrivning av kommunens beredskap med anledning av andra väderfenomen såsom torka.³⁶

Även om kommunen kan välja att låta planeringen omfatta alla de utmaningar som finns i ett förändrat klimat, ser vi fördelar med en reglering som utgår från det samlade klimatanpassningsbehovet. På detta sätt omfattas inte bara de problem som skyfall kan medföra i form av ökad belastning, utan även exempelvis de problem med ett minskat vattenflöde som kan bli effekten av torka.

Vi föreslår därför att kravet i andra stycket kompletteras så att det omfattar alla åtgärder som kan behöva vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat.

Det har till utredningen framförts att en spridd uppfattning är att en lämplig planeringstid är omkring tolv år och att detta inte är bra eftersom effekterna av klimatförändringar behöver analyseras ur ett betydligt längre tidsperspektiv än så. I detta sammanhang förtjänar det att påpekas att det i författningskommentaren till bestämmelsen i 6 b § vattentjänstlagen anges att varje kommun får bedöma över vilken tidperiod en vattentjänstplan ska sträcka sig men att en lämplig period skulle kunna vara omkring tolv år.³⁷ Den angivna tidsperioden bör ses som en icke bindande utgångspunkt och det bör poängteras att det centrala är att kommunerna planerar såväl tillräckligt brett som tillräckligt långt fram i tiden så att klimatförändringar kan hanteras på ett bra sätt. Det bör också påpekas att gällande be-

³⁴ Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 28 samt Boverket, Yttrande över SOU 2018:34 *Vägar till hållbara vattentjänster*, 2018-10-23 dnr 4022/2018, s. 3.

³⁵ Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 28.

³⁶ Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 31.

³⁷ Prop. 2021/22:208 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 53.

stämmelser ställer krav på en aktuell vattentjänstplan och att kommunfullmäktige ska pröva om planen är aktuell.

6.3.2 Åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten

Bedömning: Mängden tillskottsvatten till allmänna va-anläggningar behöver minska, både för att undvika skador på anläggningen och på enskild egendom och miljön.

Den kommunala fysiska planeringen behöver i ökad grad omfatta åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten till de allmänna va-anläggningarna.

Fastighetsägare behöver åtgärda brister i sina va-installationer. Huvudmannens kontroll av bristande va-installationer behöver öka. Staten bör överväga stimulansåtgärder i form av statliga bidrag till fastighetsägare. Utformningen av ett sådant stöd kan utredas av Naturvårdsverket i samverkan med Boverket.

Klimatförändringarna ger bland annat upphov till ökade nederbörds- mängder. Skyfall och andra kraftiga regn ökar mängden tillskottsvatten till de allmänna va-anläggningarna, vilket kan orsaka skador på både anläggningen, miljön och annan egendom. Det är därför angeläget att minska mängden tillskottsvatten till va-anläggningarna.

Det finns flera åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska mängden tillskottsvatten. Vi redogör för hur vi ser på några åtgärder nedan.

Förbud mot kombinerade ledningar

Ett sätt att påskynda omställningen till separerade avloppsledningar kan vara att förbjuda kombinerade ledningar. Ett förbud kan antingen avse att samtliga befintliga ledningar ska vara utbytta vid en viss tidpunkt eller att ledningar, när de byts ut, ska bytas till separerade system.

Separerade system är standard i dag, både vid nybyggnation och vid förnyelse. Ett förbud mot kombinerade ledningar vid nybyggnation eller förnyelse skulle därmed inte ge så stor effekt.

Ett förbud mot kombinerade ledningar med skyldighet att byta dessa vid en viss tidpunkt skulle bli väldigt kostsamt, framför allt för kommuner med hög andel kombinerade ledningar. I vissa tätbebyggda områden, till exempel i Stockholm, finns inte utrymme i marken att anlägga fler ledningar. Där är det förknippat med särskilda svårigheter att byta system. För dessa kommuner skulle förmodligen åtgärder för att efterleva ett förbud tränga undan andra förnyelseåtgärder.

Vi bedömer att det inte är en relevant eller kostnadseffektiv åtgärd att införa förbud mot kombinerade ledningar. För samma kostnad kan åtgärder uppströms och åtgärder på fastighetsägarnas installationer ge mer effekt.

Ökad kapacitet i ledningsnätet

En annan lösning kan vara att ställa krav på ledningar med större dimension, som därmed kan ta emot en större mängd vatten vid behov. I vissa storstäder, såsom London och Tokyo, är enorma underjordsledningar en del av va-systemet.

Med större kapacitet i ledningarna minskar risken för källaröversämningar, liksom behovet av bräddningar. En större mängd vatten i ledningssystemet och reningsverken får dock en direkt påverkan på energiförbrukningen eftersom det blir mer vatten att pumpa och att rena. Stora tillfälliga flöden, som vid skyfall, kan skada reningsprocessen i reningsverket och försämra reningen om bräddning inte görs.³⁸

Det skulle ta lång tid att byta ut underdimensionerade ledningar till större. Om detta ska göras i förtid uppstår stora merkostnader. Vidare bedömer vi att det är mer kostsamt att anlägga större ledningar än att göra markbaserade lösningar uppströms. Vi föreslår därför inte specifika dimensioneringskrav.

³⁸ IVL Svenska Miljöinstitutet (2020), *Utvärdering av framtida inflödesscenarier för svenska Reningsverk – Vilken effekt har tillskottsvatten på miljöpåverkan och driftskostnad?* s. 49.

Omhändertagande av vatten uppströms ledningsnätet

Att ta hand om vattnet innan det når ledningarna är den mest kostnadseffektiva lösningen. För det krävs att kommuner i översiktsplaner och detaljplaner planerar nya områden på ett genomtänkt sätt så att dagvatten tas omhand lokalt i öppna markbaserade lösningar som fördröjer vattnet innan det når dagvattensystem och kombinerade system.

Det går även att göra liknande lösningar i befintliga områden genom dagvattendammar, öppna diken, fördröjningsmagasin eller åtgärder på fastigheter som gröna tak.³⁹ Flera åtgärder tillsammans dämpar de höga flödena vid skyfall och minskar mängden tillskottsvatten som når ledningsnätet.

Markbaserade lösningar är en stadsbyggnadsfråga och behöver planeras och genomföras av kommunen i ett större perspektiv. Åtgärder för att främja en sådan utveckling kan därmed inte hanteras inom ramen för vattentjänstlagen.

Den fysiska planeringen och efterföljande bygglovsbeslut är alltså av mycket stor betydelse för möjligheterna att minimera risker till följd av ökad nederbörd. Kommunen kan med dessa verktyg till exempel styra byggnationen från områden som är olämpliga för byggnation. Vi anser att den fysiska planeringen på kommunal nivå i ökad grad behöver omfatta åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten till de allmänna va-anläggningarna

Kommunernas arbete med vattenfrågor vid planläggning och byggande utreddes av Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande. I betänkandet *SOU 2023:72 En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* presenteras en rad olika förslag som både behandlar klimatanpassning av befintliga områden och vid nybyggnation. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴⁰

Åtgärder på fastighetsägares installationer

För att en fastighet ska kunna vara ansluten till en allmänna va-anläggning behövs en va-anläggning även inom fastigheten. Fastighetsägaren ansvarar för sin va-installation, alltså de ledningar och andra

³⁹ Gröna tak är tak med växtlighet som fångar upp regnvatten, vanligtvis sedumväxter.

⁴⁰ Oktober 2024.

anordning på fastigheten som är kopplade till den allmänna va-anläggningen vid förbindelsepunkten.⁴¹ Brister i de enskilda va-installationerna kan påverka funktionen i den allmänna va-anläggningen. Det kan exempelvis vara att stuprör felaktigt kopplats till spillvattenledning eller att ledningar är trasiga och tar in vatten.⁴²

Fastighetsägarnas va-installationer vad gäller privata ledningar står för 20 procent av den totala längden spillvattenledningar och 80 procent av den totala längden dagvattenledningar inom verksamhetsområden för allmänna vattentjänster i Sverige.⁴³ Det är en så pass stor andel att brister i denna del får påverkan på de allmänna va-anläggningarna. Påverkan får förmodas öka i takt med de ökande klimatförändringarna.

Det finns exempel på höga nivåer av tillskottsvatten till den allmänna va-anläggningen trots att kommunen bytt ut sina kombinerade ledningar. Det beror på att fastighetsägarnas va-installationer fortfarande tar in tillskottsvatten. Både under sådana förhållanden och i områden med separerade kommunala ledningsnät skulle åtgärder på fastighetsägares del av va-ledningarna kunna minska mängden tillskottsvatten till den allmänna va-anläggningen.

Precis som för de allmänna va-anläggningarna kan underhållet av fastighetsägarens va-installation vara eftersatt och behov av åtgärder behöva planeras och finansieras. Många fastighetsägare behöver därför se över sin anläggning. Åtgärder på va-installationen kan till exempel vara bortkoppling av stuprör och dränering till spillvattenledning. Det finns kommuner som ger ett ekonomiskt bidrag till fastighetsägare för sådana åtgärder, exempelvis i Lerum, Malmö och Lund.⁴⁴ Takavvattning går att lösa lokalt genom gröna tak.⁴⁵ Dräneringsvatten kan vara svårare för fastighetsägaren att hantera lokalt om det inte finns allmänna dagvattenledningar att koppla dräneringen till. Infiltration kan vara en lösning.

⁴¹ Med de undantag som framgår av 19 § vattentjänstlagen som huvudsakligen rör LTA-pumpar och vattenmätare. Se även 2 och 12 §§ vattentjänstlagen.

⁴² Jfr prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 70.

⁴³ Svenskt Vatten (2017), *Privata servisledningar för dricksvatten, spillvatten och dagvatten – så långa är de*, s. 26.

⁴⁴ <https://sjalvservice.lerum.se/oversikt/overview/359> och

<https://www.vasyd.se/Artiklar/Dagvatten/Kapa-stupr%C3%B6r>, avläst 2024-10-25.

⁴⁵ Gröna tak är tak med växtlighet som fångar upp regnvatten, vanligtvis sedumväxter.

Kontroll av va-installationer

Det har påtalats att huvudmän inte i tillräcklig utsträckning följer upp skicket på fastighetsägares va-installationer och hur dessa påverkar den allmänna va-anläggningen. Det är angeläget att huvudmannen genomför kontroller och vidtar de åtgärder som behövs, för att bland annat säkerställa den allmänna va-anläggningens funktion.

Om en fastighets va-installation har väsentliga brister är huvudmannen för den va-anläggningen inte skyldig att låta fastigheten kopplas till, eller *vara* kopplad, till va-anläggningen.⁴⁶ Huvudmannen har också rätt till tillträde på en fastighet för att undersöka de enskilda va-installationerna, innan dessa kopplas till den allmänna va-anläggningen, eller när det annars behövs för att huvudmannen ska kunna fullgöra sina skyldigheter.⁴⁷ Huvudmannen har alltså rätt att – såväl vid inkoppling som därefter – kontrollera att de enskilda va-installationerna är i ett sådant skick att de inte orsakar problem för funktionen i den allmänna va-anläggningen.⁴⁸ Om så inte är fallet faller skyldigheten att låta fastigheten vara kopplad till anläggningen.

Att bristande enskilda va-installationer som påverkar den allmänna va-anläggningen inte får förekomma framgår även av de övergripande kraven på användningen av en allmän va-anläggning i vattentjänstlagen.⁴⁹ Kommunen har också rätt att meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.⁵⁰

Statliga bidrag till fastighetsägare

För att påskynda åtgärder hos fastighetsägare kan behövas statliga stimulansåtgärder. Ett sätt kan vara att införa ett statligt bidrag för att åtgärda brister i va-installationer, exempelvis på motsvarande sätt som tidigare funnits för att sanera radon eller för att vidta energi-effektiviseringsåtgärder.

Åtgärder för att minska mängden tillskottsvatten till spillvattenledningar hör ihop med åtgärder för en hållbar dagvattenhantering som Naturvårdsverket vägleder och ger stöd kring. Tidigare har myndigheten ansvarat för bidrag för åtgärder inom hållbar dag-

⁴⁶ 18 § vattentjänstlagen.

⁴⁷ 41 § vattentjänstlagen.

⁴⁸ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 70–71.

⁴⁹ 21 § vattentjänstlagen.

⁵⁰ 23 § vattentjänstlagen och 2 § förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster.

vattenhantering. Förslagsvis kan Naturvårdsverket ges i uppdrag att, eventuellt i samverkan med Boverket, utreda förutsättningar för och omfattning på ett bidrag till fastighetsägare för att åtgärda brister i va-installationer.

7 Försörjningsberedskap för allmänna vattentjänster

Sammanfattning: Flera av de utmaningar som kommunerna står inför när det gäller försörjningsberedskap för allmänna vattentjänster delas med andra viktiga samhällsfunktioner. Ofta behöver sådana utmaningar lösas i en större kontext. Flera systemövergripande förslag har lagts fram de senaste åren.

Varor och material för allmänna vattentjänster omfattar bland annat reningskemikalier, fordon, drivmedel, el, reservdelar, reparationsutrustning och utrustning för elektroniska kommunikationer. De blir kritiska för funktionen allmänna vattentjänster om de inte enkelt kan ersättas och om tillgången till dem är, eller kan bli, osäker. Utöver varor och material är kompetensförsörjning och vattentillgång avgörande för förmågan att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Flera åtgärder kan behöva användas i kombination för att stärka försörjningsberedskapen för vattentjänster. Utgångspunkten är att försörjningsflöden behöver upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Därutöver kan det finnas behov av lokal och nationell lagerhållning, tvingande regler för hushållning samt nationella förstärkningsresurser för avloppshantering. Behov av och möjligheter till detta behöver analyseras vidare.

Det finns goda förutsättningar för samarbete med närliggande länder. Utöver etablerade samarbetsformer inom Norden möjliggör Sveriges medlemskap i Nato samarbete i en vidare krets.

Beskrivningen och förslagen i detta kapitel kan med fördel användas som stöd i det fortsatta arbetet med att utveckla nationella system och modeller för försörjningsberedskap.

Utredningen ska analysera försörjningen av kritiska varor och material för vattentjänster och vid behov lämna förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa en robusthet och kontinuitet i leveransen av vattentjänster i hela landet.¹ Som exempel anges inrättandet av nationella beredskapslager eller tillverkningsberedskap.

Som en del i detta ska utredningen också klarlägga behovet av förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och va-huvudmännen och ta ställning till och vid behov föreslå ett system där nya statliga åtaganden som följd av en stärkt försörjningsberedskap av vattentjänster finansieras via avgifter.

Vidare ska utredningen ta ställning till och vid behov föreslå ett regelverk för hushållning av varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster samt analysera förutsättningarna för ett samarbete med närliggande länder i fråga om tillverkningsberedskap eller andra åtgärder för att stärka försörjningen av kritiska varor och material.²

7.1 Pågående arbete med att stärka försörjningsberedskapen

Under de senaste åren har det skett en hel del förändringar som bidrar till att stärka försörjningsberedskapen i Sverige. Det har också lämnats flera utredningsförslag om ytterligare förändringar. Annat arbete pågår.

I vårt utredningsuppdrag har ingått att bevaka och ta hänsyn till andra pågående insatser. Vi har bland annat bidragit med information om allmänna vattentjänster till pågående utredningar och haft dialog med berörda myndigheter om deras arbete.

I detta kapitel ger vi en bild av hur arbetet med att stärka försörjningsberedskapen i Sverige bedrivs och redovisar vår syn på vad som är särskilt viktigt för allmänna vattentjänster.

7.1.1 Genomförda förändringar

I oktober 2022 beslutades om en ny struktur för Sveriges beredskapsarbete. Tio beredskapssektorer har inrättats och 60 myndigheter har utsetts till beredskapsmyndigheter. MSB har tillsammans

¹ Dir. 2022:127, s. 8.

² Dir. 2022:127, s. 8.

med beredskapsmyndigheterna identifierat vilka samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet – i vardag, kris och krig. Målet är att dessa viktiga samhällsfunktioner ska upprätthållas för att på så vis stärka samhällets beredskap. De viktiga samhällsfunktionerna utgör grunden för att identifiera samhällsviktig verksamhet.

I beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ingår ett antal viktiga samhällsfunktioner, bland annat avlopp, dricksvattenförsörjning, livsmedelssäkerhet inklusive dricksvatten, samt avfallshantering. Med samhällsfunktionerna dricksvattenförsörjning och avloppshantering avses både allmänna vattentjänster och enskilda lösningar för vattenförsörjning och avloppshantering. Myndigheter som ingår i sektorn är Livsmedelsverket (sektorsansvarig myndighet), Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och länsstyrelserna. Sektorn har organiserat sig, tagit fram en inriktning för sektorns gemensamma arbete och etablerat en mötesstruktur på flertalet organisatoriska nivåer för en effektiv samverkan och samarbete. Gemensamma mål för sektorn håller på att tas fram under 2024.

Sverige är medlem i Nato sedan mars 2024. Inom ramen för detta samarbete vidtas olika åtgärder för att stärka alliansens resiliens, det vill säga samhällets förmåga att motstå och återhämta sig från större störningar och kriser som exempelvis avbrott i kritisk infrastruktur. Ett särskilt utpekat område handlar om att skapa resilienta system för livsmedel- och dricksvattenförsörjning.

7.1.2 Föreslagna förändringar

Under 2023–2024 har flera utredningar lämnat förslag som berör försörjningsberedskapen för allmänna vattentjänster:

- Ds 2023:9 *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier*
- SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*
- SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*
- SOU 2024:64 *Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster*

- SOU 2024:65 *Kommuner och regioners grundläggande ansvar inför kris och krig*

Flera av förslagen omfattar nationella system. Det har presenterats en ny modell för svensk försörjningsberedskap vilket bland annat innefattar en struktur för arbetet med försörjningsanalyser och behovsanalyser samt ett förslag på lagreglerad definition av begreppet försörjningsberedskap. En ny beredskapssektor är föreslagen för verksamheter inom industri, bygg och handel. Det har även lagts fram förslag om en lag för fördelning av vattenreningskemikalier, en lag om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare och en lag om kommuner och regioners grundläggande beredskap inför framtida krissituationer och höjd beredskap.

7.1.3 Pågående utredningsarbete

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap ska senast den 31 maj 2025 redovisa vilka varor och tjänster som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet och hur tillgången till dessa kan tryggas genom avtal. I uppdraget ingår även att analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap i Sverige.³

Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret ska bland annat analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas.⁴ Utredningen ska redovisa sina förslag till regeringen senast den 27 januari 2025.

MSB och Socialstyrelsen ska genomföra en försörjningsanalys avseende behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter som behövs för att en god vård ska kunna ges även under höjd beredskap och ytterst krig. Myndigheterna ska ta fram en modell för försörjningsanalys som också ska kunna fungera som underlag för motsvarande arbete inom andra beredskapssektorer.⁵ Uppdraget, som ska redovisas senast den 12 december 2024, ska också möjliggöra för MSB att tillsammans med andra myndigheter identifiera möjligheter att inleda ett motsvarande arbete inom andra beredskapssektorer.

³ Dir. 2024:70 Tilläggsdirektiv till *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*.

⁴ Dir. 2023:116 *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret*, s. 1.

⁵ Pressmeddelande från regeringen 2024-01-07.

Länsstyrelserna ska utarbeta regionala analyser och kunskapsunderlag samt stödja den regionala och lokala prioriteringsförmågan inom ramen för kommunernas kontinuitetsplanering. Uppdraget syftar till att förebygga störningar och minska sårbarheten gällande tillgång till viktiga varor för avloppsrening och förebygga negativa konsekvenser för dricksvattenproduktionen. Uppdraget, som samordnas av Länsstyrelsen i Västernorrlands län, ska redovisas senast den 1 mars 2025.⁶

7.2 Kritiska varor och material för vattentjänster

Behovet av varor och material för allmänna vattentjänster kan skilja sig åt mellan kommuner utifrån lokala förutsättningar. I utredningens samtal med olika aktörer framkommer att det finns ett gemensamt behov av reningskemikalier, fordon, drivmedel, el, reservdelar, reparationsutrustning och utrustning för elektroniska kommunikationer.⁷ Dessa, och andra varor, material och tjänster, kan sägas vara nödvändiga för funktionen allmänna vattentjänster.

Ett annat vanligt uttryck är att vissa varor och material är kritiska för en viss funktion. Inom EU har man till exempel identifierat vissa råmaterial som kritiska. Dessa anses kritiska på grund av sin stora ekonomiska betydelse och utsatthet för höga försörjningsrisker, ofta på grund av att försörjningen är starkt koncentrerad till några få tredjeländer.⁸ Vi använder uttrycket kritiska i betydelsen att varorna inte enkelt kan ersättas med andra varor och att tillgången till dem är, eller kan bli, osäker.

Allmänna vattentjänster är en omfattande verksamhet som berör olika branscher med flera olika logistik- och varuflöden. Under senare år har flera stora världshändelser visat på olika sårbarheter i varuflöden och behovet av kontinuerliga leveranser av insatsvaror och material för vattentjänster har uppmärksammats. De insatsvaror som har varit mest kritiska de senaste åren och där flest insatser har genomförts är kemikalier som behövs för vattenrening, och då framför allt fällningskemikalier. I det arbete som gjorts har sam-

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, Fi2023/00435 m.fl., s. 6.

⁷ Se bilaga 4.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial.

ordningen i den nya beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten varit en viktig plattform.

I den myndighetsgemensamma rapporten Livskraft – mått och frisk⁹, redovisas åtgärder som behövs för att stärka försörjningsberedskapen för livsmedel och dricksvatten baserat på rekommendationerna i Försvarsberedningens rapport Motståndskraft. I Livskraft konstateras att tillgång till för dricksvattenproduktion nödvändiga kemikalier och reservdelar behöver säkerställas. Detta kan handla om att öka befintlig lagerkapacitet, samutnyttjande av resurser, standardisering av utrustning och reservdelar samt dimensionera reparationskapacitet efter acceptabla avbrottstider. Även behov av att säkerställa tillgång till reservkraft och drivmedel för dricksvattenproduktion och avloppsreningsverk lyfts.¹⁰

I utredningens direktiv nämns att faktorer som kan påverka förmågan att leverera vattentjänster till exempel är tillgången till reservvattentäkter, energi (elkraft och drivmedel), reservdelar, personalförsörjning i form av arbetskraft och kompetens, infrastruktur och underhåll samt fysisk och digital säkerhet.¹¹

7.2.1 Naturresursen vatten

Den primära råvaran för vattentjänster är vatten. Såväl grundvatten som ytvatten används för vattenförsörjning och avloppshantering i Sverige. Kommunerna är beroende av att vattnet finns lokalt och det är förknippat med stora kostnader att använda vattentäkter på längre avstånd. Ändå är flera kommuner i Sverige hänvisade till vattentäkter i andra kommuner eller län, då vattenresursen inom kommunen inte längre är tillräcklig.

Den svenska vattenresursen och påfrestningar på den beskrivs närmare i avsnitt 4.4. Förslag för att stärka vattenresursen i beredskapssystemet finns i avsnitt 8.3.2.

⁹ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (2020). *Livskraft – mått och frisk*. Redovisning av regeringsuppdrag.

¹⁰ Livsmedelsverket, Jordbruksverket SVA 2020. *Livskraft – mått och frisk*. Öppen sammanfattning av myndigheternas redovisning av regeringsuppdrag Ju2019/02477/SSK, s. 4.

¹¹ Dir. 2022:127, s. 2.

7.2.2 Kemikalier och deras råvaror

För att rena och producera dricksvatten krävs vanligtvis flera olika kemikalier beroende på vilket råvatten som används. För avloppsrening krävs också flera olika kemikalier. Fällningskemikalier som används för att rena vatten är därför en stor förbrukningsvara för kommunala vattentjänster. För att framställa dessa kemikalier krävs ett antal råvaror som är kritiska för vattentjänster. Saltsyra har under de senaste åren varit den mest kritiska råvaran för att framställa fällningskemikalier för rening av vatten. Ämnet är nödvändigt för framställningen och det har funnits en risk för brist.

Cirka 90 procent av den totala mängden kloridbaserade fällningskemikalier i Sverige används för vattenrening inom allmänna vatanläggningar, resterande 10 procent används i olika tillämpningsområden inom industrin.¹² När det gäller sulfatsbaserade fällningskemikalier står industrin för ungefär hälften av användningen och andra halvan är jämnt fördelat mellan dricksvattenrening och avloppsrening.¹³ I detta avsnitt beskrivs de vanligaste kemikalierna och kemikalier som varit och är kritiska för vattentjänster.

Fällningskemikalier, klor, kalk och aktivt kol är viktiga beståndsdelar för att rena vatten, både för dricksvattenproduktion och rening av avloppsvatten.¹⁴ Andra kemikalier som behövs för vattenrening är bland annat etanol, metanol (som används för kväverening), lut och koldioxid (som används för pH-reglering) och polymer.¹⁵

När det gäller fällningskemikalier har tillgången till råvara varit ansträngd under de senaste åren. Lut, koldioxid, etanol och vissa typer av polymer är exempel på andra produkter där det kommit signaler om en tillfällig ansträngd tillgång.¹⁶

Leveranskedjorna för kemikalier för vattenrening och dess råvaror kännetecknas av ett stort importberoende och av att de levereras enligt metoden just-in-time, det vill säga utan lagerhållning. Vissa större kemikalieproducenter menar att lagerhållningen skiljer sig mellan olika typer av råvaror. Även om tillgången kan skilja sig

¹² Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Svenskt Vatten. (2022). *Vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening*.

¹³ Kemikalieinspektionen (2022). *Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening*, Kemikalieinspektionen rapport 2/2022, s. 21.

¹⁴ Ds 2023:9 *En säkrare tillgång på vattenreningskemikalier*, s. 26 f.

¹⁵ Ds 2023:9 *En säkrare tillgång på vattenreningskemikalier*, s. 33.

¹⁶ Uppdrag om kemikalier för vattenrening, Länsstyrelsen Västernorrland 2023, slutredovisning av Fi2021/03908, s. 12 och samtal med Länsstyrelsen Västernorrland 2024.

åt är alla berörda aktörer överens om att lagerhållningen för flera av kemikalierna är mycket begränsad. Flera av kemikalierna lämpar sig inte heller för lagring. Försörjningskedjorna kännetecknas av komplexa industriella beroenden där olika biprodukter ofta utgör råvaror till annan produktion. Produktionen sker utifrån rent marknadsmässiga villkor där det inte finns något krav på att exempelvis upprätthålla en inhemsk produktion.¹⁷

Vägledning vid brist på fällningskemikalier

Vid brist, eller risk för brist, på fällningskemikalier för dricksvatten och avloppsrening kan den tillgängliga mängden kemikalier behöva prioriteras. Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och branschorganisationen Svenskt Vatten har tagit fram en vägledning som ska stödja myndigheter och aktörer i att hantera en sådan situation. Myndigheterna är eniga om att, vid en brist, prioritera dricksvatten före rening av avloppsvatten.¹⁸ Enligt vägledningen bör fällningskemikalier prioriteras enligt följande:

1. Dricksvattenproducenter
2. Avloppsreningsverk med råvattentäkt som recipient och där misstanke om ökad risk för påverkan på dricksvattenproducenten föreligger
3. Avloppsreningsverk med särskilt känsliga recipienter
4. Övriga avloppsreningsverk

Vägledningen är inte bindande och den ska användas först om Livsmedelsverket konstaterar att det föreligger en bristsituation. I så fall kommer berörda myndigheter och aktörer att informeras.

Länsstyrelserna har, inom ramen för ett regeringsuppdrag, tagit fram en modell för att kategorisera avloppsreningsverk enligt de prioriteringskategorier som anges i punkt 2–4 ovan, inventerat avlopps-

¹⁷ Ds 2023:9 *En säkrare tillgång på vattenreningskemikalier*, s. 24.

¹⁸ Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Svenskt Vatten (2022) *Vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening*. 2022-03-14, dnr 2021/03355.

reningsverk och genomfört en analys för att placera in identifierade avloppsreningsverk i respektive kategori.¹⁹

Försörjningsanalyser för kemikalier

Som ett led i vårt utredningsarbete genomförde vi i oktober 2023 ett temamöte om försörjningsberedskap. Vid mötet beskrev Livsmedelsverket övergripande hur marknaden ser ut för kemikalier som behövs för vattentjänster. Marknaden är internationell och präglas av att det är få aktörer och av att lönsamhetskrav styr. Det är i dag en balans mellan tillgång och efterfrågan men graden av flexibilitet i systemet är låg. Marknaden ser till att kostymen hela tiden är skräddarsydd men kan inte hantera snabbt ändrade förutsättningar. Förutsättningarna för produktionsökning eller omställning är låga och det saknas incitament för en sådan utveckling. Sverige är beroende av import och av att den internationella handeln fungerar.²⁰

Livsmedelsverket konstaterar att särskilt analyserna för fällningskemikalier tydligt visar på komplexiteten i att kartlägga och följa utvecklingen av olika försörjningskedjor. För att minska risken för att bristsituationer ska uppstå krävs en djup förståelse för hur olika industrier påverkar varandra. Man behöver också bevaka hur nya initiativ skulle kunna påverka befintlig produktion. Produktion och beroenden följer inte sektorsgränser vilket gör att en åtgärd som minskar risken för brist i en sektor direkt kan orsaka brist på en annan kritisk vara i en annan sektor. Dessa faktorer tillsammans manar till stor ödmjukhet och försiktighet när försörjningskedjor analyseras och åtgärder planeras.²¹

Enligt Livsmedelsverkets försörjningsanalys av kemikalier²² så har tillgången på fällningskemikalier starka beroenden till andra branscher och verksamheter utöver vattentjänster. Det finns även andra faktorer som påverkar nuvarande och framtida tillgång, såsom:

¹⁹ Uppdrag om kemikalier för vattenrening, länsstyrelsen Västernorrland 2023, slutredovisning av Fi2021/03908.

²⁰ Livsmedelsverket, presentation för utredningen 2023-10-23.

²¹ Livsmedelsverket (2023), *Redovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningar för möjlighet till produktion i Sverige av fällningskemikalier från avfall och biprodukter*. dnr 2023-01052.

²² Livsmedelsverket, presentation för utredningen 2023-10-23.

- Efterfrågan på batterier till fordon
- Kommande krav på återvinning av fosfor i avloppsslam
- Relationerna från väst och EU till Ryssland och Belarus
- Tillgången till aluminium och järn
- Marknaden för mineralgödsel
- Efterfrågan på lut, färg och plast

Livsmedelsverkets analys visar att ovanstående faktorer gör att en försörjningsanalys är komplex. Den data som behövs för försörjningsanalysen förändras snabbt eftersom flödena bygger på leveranser just-in-time och många beroenden. En sådan analys blir alltid en ögonblicksbild som gäller enbart vid tiden för analysen. Antalet påverkansfaktorer gör att bilden är starkt och snabbt föränderlig över tid.

7.2.3 Reservdelar och utrustning

Vattentjänster är en verksamhet som ska fungera dygnet runt, alla dagar på året. Allmänna va-anläggningar och större enskilda va-anläggningar är komplexa och det krävs ständig beredskap för att hantera driftstörningar, såsom läckor på vattenledningsnätet, stopp i avloppsledningsnätet och pumphaveri. Staten, genom Livsmedelsverket, stödjer kommunerna på två olika sätt för ökad tillgång till reservdelar och nödvattenutrustning.

Det ena sättet är att Livsmedelsverket samordnar ett system för ökad tillgänglighet av reservdelar genom samverkan mellan kommuner och va-organisationer som kallas VARA (VA-Reservdels-Akuten). Systemet förvaltas av Svenskt Vatten och består av en digital samarbetsyta i MSB:s portal för Sveriges civila beredskap, WIS.²³ Systemet är tillgängligt för offentliga aktörer. Kommuner och va-organisationer kan via plattformen tillhandahålla reservdelar för andra och anmäla egna behov.

Det andra sättet är att Livsmedelsverket förfogar över nationella förstärkningsresurser för nödvattenförsörjning i form av nödvatten-

²³ WIS är en portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar. (MSB webbplats 2024-10-03).

tankar. Utrustningen avropas genom SOS Alarm.²⁴ De nationella resurserna är endast avsedda som ett komplement till kommunernas förmåga och ersätter inte kommunernas behov av att säkerställa egen utrustning.

Det finns även möjlighet att få stöd genom den nationella vattenkatastrofgruppen, VAKA, som leds av Livsmedelsverket. Gruppen kan anlitas av berörda aktörer för att bistå vid samordning av operativa insatser och med expertstöd vid akuta situationer relaterade till kommunalt dricksvatten. Gruppen består av personer från hela landet med kompetens inom bland annat dricksvattenproduktion, ledningsnät, miljö- och hälsoskydd, krisledning, säkerhet, räddningstjänst, smittskydd, geologi, laboratorieverksamhet och kriskommunikation.²⁵

I samtal med va-organisationer har framkommit att det även finns regionala samarbeten där kommuner hjälper varandra med reservdelar, resurser vid akuta driftstörningar samt utrustning för nödvattenförsörjning.²⁶ En idé som framförts är att det skulle kunna utses en värdkommun inom varje län som har avtal med staten att tillhandahålla till exempel förstärkningsresurser, reservdelar och lager av insatsvaror.

Det pågår ett intressant projekt vid Länsstyrelsen Västernorrland om gemensamma förstärkningsresurser. Projektet ska utreda flertalet frågor, däribland ägandeskap, avtalsformer, inköp, förvaltning, underhåll och överenskommelser för resurssamverkan.²⁷ Det är nära kopplat till uppdraget om dricksvattenförsörjning vid höjd beredskap.²⁸

Vid höjd beredskap kan scenariot vara ett annat än vid driftstopp i fredstid. Det kan behövas utökad lagerkapacitet, samutnyttjande av resurser, standardisering av utrustning och reservdelar samt dimensionerad reparationskapacitet efter acceptabla avbrottstider.²⁹

²⁴ <https://www.livsmedelsverket.se/beredskap/beredskap-inom-dricksvattenforsorjning/vaka-nationell-vattenkatastrofgrupp/livsmedelsverkets-nationella-forstarknings-resurser-for-nodvattenforsorjning>, avläst 2024-11-13.

²⁵ <https://www.livsmedelsverket.se/beredskap/beredskap-inom-dricksvattenforsorjning/vaka-nationell-vattenkatastrofgrupp>, avläst 2024-11-04.

²⁶ Se bilaga 4.

²⁷ Underlag från länsstyrelsen i Västernorrland, 2024-09-23.

²⁸ Regleringsbrev till länsstyrelserna 2024, 3 Uppdrag, A nationella mål p. 8.

²⁹ Livsmedelsverket, Jordbruksverket SVA (2020), *Livskraft – mätt och frisk*. Öppen sammanfattning av myndigheternas redovisning av regeringsuppdrag Ju2019/02477/SSK, s. 4.

7.2.4 Elförsörjning, reservkraft och drivmedel

Försvarsberedningen konstaterar att en fungerande elförsörjning inte kommer kunna garanteras fullt ut vid en krigssituation. Attacker eller sabotage mot kritisk infrastruktur, som till exempel ställverk och transformatorer i elnätet, eller en cyberattack mot elsystemen kan få stora konsekvenser för produktion och distribution av el.³⁰

Elföretags skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap, regleras i lag för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el.³¹ Svenska kraftnät är ansvarig myndighet för elberedskapen vilket innebär att myndigheten ska säkerställa att elförsörjningen har en beredskap för att klara både fredstida kriser och krig.³²

Försvarsberedningen bedömer att det behöver finnas en reparationsberedskap, både vad avser kompetent personal och vad avser tillgängliga reservdelar och utbytesenheter, till exempel transformatorer. Erfarenheter från kriget i Ukraina visar att sådan beredskap och kompetens är central för att återställa elsystemets funktion efter ett angrepp. För att säkra elförsörjningen i Sverige vid ett väpnat angrepp konstaterar Försvarsberedningen att det kommer att behöva läggas större resurser på oberoende reservkraftförsörjning i beredskapsplaneringen hos de aktörer, både statliga och privata, som ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Flera samhällsviktiga verksamheter saknar i dag tillgång till reservkraft och uthålligheten i befintlig reservkraftförsörjning är i flera fall låg.³³

I Livskraft beskriver myndigheterna att tillgång till reservkraft samt drivmedel för dricksvattenproduktion och avloppsreningsverk behöver säkerställas.³⁴ Reservkraft för vattenverk är mer utbyggt än vad det är för avloppsanläggningar eftersom det har funnits statliga medel att söka för detta.³⁵ Motsvarande ekonomiskt stöd för avloppsanläggningar har inte funnits i samma utsträckning.

³⁰ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 181.

³¹ 1 § elberedskapslag (1997:288).

³² Ds 2023:34 *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 182.

³³ Ds 2023:34 *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 182.

³⁴ Livsmedelsverket, Jordbruksverket och SVA (2020), *Livskraft – mätt och frisk*, s. 4.

³⁵ Krisberedskapsmyndigheten (2007), *Reservanordningar för kommunalteknisk försörjning- Erfarenheter från 18 års verksamhet med statsbidrag till kommuner*, s. 15–16.

Energimyndigheten har tillsammans med MSB och Svenska Kraftnät utvecklat en process som benämns Styrel (styrning av el till prioriterade elanvändare vid bristsituationer). Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess i vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling. Styrel är dock inte utformat för krigets krav och är heller inget ransoneringsverktyg.

Privata aktörer, till exempel oljebolag och stora användare inom industrin och kraftvärmeverk, är enligt lag skyldiga att hålla en viss nivå beredskapslagring av oljeprodukter och råolja.³⁶ I dag finns inte några formella krav på att samhällsviktiga aktörer ska ha drivmedels- och bränsleförsörjningsplaner trots att tillgången på drivmedel ofta är kritisk för att kunna upprätthålla verksamheten. I de fall planer finns har man oftast inte dimensionerat för en situation med krigsfara eller krig. Försvarsberedningen anser att ett planeringskrav avseende drivmedelssäkerhet ska ställas på totalförsvarsviktiga aktörer vars verksamhet är beroende av drivmedel. Försvarsberedningen betonar vikten av att det i fredstid även måste finnas ett förberett nationellt system för prioritering av drivmedel.³⁷

Energimyndigheten är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Energiförsörjning. Myndigheten ansvarar för att Sverige har en robust energiförsörjning. Tillsammans med länsstyrelser, näringsliv och kommuner pågår en kartläggning av behoven för drivmedel.³⁸

7.2.5 Elektronisk kommunikation och digitalisering

Vattentjänster är beroende av elektronisk kommunikation för data-tjänster och för fast och mobil telefoni. Kommunikationen behövs både internt inom kommunen och i förhållande till andra aktörer, såsom privata driftbolag, andra kommuner och staten, framför allt länsstyrelsen. I händelse av kris eller höjd beredskap behöver kommunikation kunna upprätthållas genom redundanta system. Det innebär att det behöver finnas olika sätt att upprätthålla kommuni-

³⁶ 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § lag (2012:806) om beredskapslagring av olja.

³⁷ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 187.

³⁸ Underlag från länsstyrelsen Västernorrland, 2024-10-01.

kationen, så att man kan övergå till ett annat system eller teknisk plattform om ett system inte längre fungerar.

Även om digitaliseringen på många sätt är positiv medför den samtidigt komplexa beroendekedjor där en aktörs svagheter kan utgöra en risk för andra aktörer.³⁹ Hot mot kommunikationssystem kan bland annat utgöras av omfattande och långvariga avbrott i elektroniska kommunikationer till följd av cyberangrepp eller fysiskt sabotage mot teleanläggningar. Skada kan åsamkas på infrastruktur både på land och under vatten. Även sabotage och intrångsattacker kan i en konflikt skapa fortsatt kaos i samhället.⁴⁰

Hot mot och påverkan på elektroniska kommunikationssystem kan påverka möjligheten att leverera vattentjänster och kommunen behöver därför ha flera redundanta system. Erfarenheter från Ukraina visar att aktörer som arbetar med vatten och avlopp i de krigsdrabbade delarna av landet är beroende av satellittelefoner och annan kommunikation för att kunna bedriva verksamheten.⁴¹ Ukrainas infrastruktur för elektroniska kommunikationer har varit en måltavla för ryska attacker sedan det fullskaliga invasionskriget inleddes.⁴²

7.2.6 Fordon

Verksamheten för vattentjänster har ett stort beroende av fordon och arbetsmaskiner. Arbetsmaskiner och fordon, såsom entreprenadmaskiner och lastbilar, används vid anläggning och underhåll av va-anläggningar. Entreprenadmaskiner behövs särskilt för att hantera olika typer av driftstörningar såsom läckor på vattenledningsnätet och stopp i avloppsledningsnätet. För att laga en läcka behövs i regel en grävmaskin för att gräva fram ledningen. Lastbilar behövs för att transportera massor, reservdelar med mera.

I kommunerna hanteras entreprenadmaskiner och fordon på olika sätt. En del kommuner äger alla maskiner och fordon, andra hyr eller leasar. Det är också vanligt att kommuner upphandlar

³⁹ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 198.

⁴⁰ Ds 2023:34 *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 199.

⁴¹ Underlag från Livsmedelsverket 24-10-02.

⁴² MSB (2023). *Erfarenheter från Ukraina Lärdomar för det civila försvaret*. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, s. 63.

tjänst av en entreprenör som äger fordonen och maskinerna. Det kan också finnas kombinationer av dessa varianter.

7.3 Analys av försörjningsberedskapen för vattentjänster och förslag på fortsatt arbete

Det finns flera olika åtgärder som kan bidra till att säkra tillgången till kritiska varor och material för vattentjänster och därmed säkra försörjningsberedskapen. Man kan bland annat hushålla, säkra försörjningen via avtal med annan part, lagerhålla och ha en tillverkningsberedskap.

Vi ser att flera åtgärder kan användas i kombination för att på så sätt stärka försörjningsberedskapen för vattentjänster. Utgångspunkten är att ordinarie försörjningsflöden ska upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Hushållning är ett sätt att förebygga brist och vid brist kunna parera större störningar. Lagerhållning kan vara en tillfällig buffert för störningar i försörjningsflöden men är inte en hållbar lösning under en längre tid. Tillverkningsberedskap är en ytterligare åtgärd som kan hjälpa till vid större fredstida kriser och vid höjd beredskap för att kunna ställa om utifrån rådande behov. Att stärka byggnads- och reparationsberedskapen och att säkra transporter, fordon och personal är också viktigt.

I detta avsnitt ger vi vår syn på vad som, ur ett vattentjänstperspektiv, är viktigt för det fortsatta nationella arbetet med att stärka försörjningsberedskapen. Vi lämnar också ett konkret förslag på fortsatt analysuppdrag till berörda myndigheter som syftar till att säkerställa eventuella behov av nationella förstärkningsresurser till kommunerna. Eftersom vi inte föreslår nya statliga åtgärder inom detta område som bör finansieras av avgifter lämnar vi inte något förslag på ett sådant system.

Vi redovisar nedan vår analys av hur försörjningsberedskapen för allmänna vattentjänster kan stärkas.

7.3.1 Förmågor för försörjningsberedskap

Försvarsmakten och MSB har i ett regeringsuppdrag genomfört en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. I rapporten *Krigets krav*⁴³ redovisar myndigheterna en öppen samlad bedömning. Grunden för bedömningen är en analys av sju analysområden som i stort överensstämmer med de fokusområden som tidigare presenterats i handlingsplanen *Handlingskraft*⁴⁴. En av de sju analysområdena är försörjningsberedskap. Analysen utgår från att försörjningsberedskapen förutsätter följande förmågor:⁴⁵

- Förmåga att upprätthålla utrikeshandel
- Förmåga att beredskapslagra
- Förmåga att upprätthålla eller styra om produktion
- Förmåga att skydda försörjningen
- Förmåga att distribuera varor och tjänster

Myndigheterna bedömer att totalförsvarets försörjning av varor och tjänster inte är säkerställd i tillräcklig utsträckning för höjd beredskap och krig. Det finns bland annat behov av att utveckla metoder för omställning av produktion och att stärka den inhemska lagern. De bedömer också att befolkningens hemberedskap är ett viktigt instrument för totalförsvarets samlade förmåga. Det är därför viktigt att stärka denna.⁴⁶

7.3.2 Förmåga att upprätthålla utrikeshandel

Möjligheten att upprätthålla leveranser av vattentjänster är beroende av en fungerande utrikeshandel. Flera av de kritiska varor som behövs för vattentjänster saknas på den inhemska marknaden, till exempel utgångsämnen för produktion av fällningskemikalier. Det

⁴³ Försvarsmakten och MSB (2023), *Krigets krav En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*.

⁴⁴ Försvarsmakten och MSB (2021), *Försvarsmakten och MSB:s gemensamma handlingsplan för totalförsvaret*.

⁴⁵ Försvarsmakten och MSB (2023), *Krigets krav En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, Appendix.

⁴⁶ Försvarsmakten och MSB (2023), *Krigets krav En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret*, s. 18.

krävs således internationell samverkan i arbetet med att säkra tillgången till sådana varor.⁴⁷ Såväl inom EU som i Sverige vidtas åtgärder för att säkra tillgången till kritiska varor. Exempel på det är Europeiska Kommissionens lista över kritiska råmaterial,⁴⁸ där till exempel ämnet bauxit finns med som används för rening av tvättvatten. Bauxit omfattas också av den nyligen antagna lagstiftningen om granskning av utländska direktinvesteringar.⁴⁹ Lagen syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

I betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap*⁵⁰ beskrivs vikten av krishandelsavtal och åtgärder för att stärka den inre marknaden i kris. Den angelägna frågan om hur försörjningsberedskapen kan tryggas genom avtal om inköp av samhällsviktiga varor och tjänster utreds för närvarande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.⁵¹

Vi presenterar inga förslag med avseende på förmågan att upprätthålla utrikeshandel.

7.3.3 Förmåga att beredskapslagra

Bedömning: Det behövs ett breddat underlag för att kunna ta ställning till behovet av nationell lagerhållning av insatsvaror för allmänna vattentjänster och hur sådan lagerhållning i så fall kan utformas. Detta underlag bör tas fram av berörda myndigheter. Det behövs även ett underlag för ställningstagande till om staten behöver stödja kommunerna med nationella förstärkningsresurser för avloppsberedskap.

⁴⁷ Livsmedelsverket (2023), *Redovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningar för möjlighet till produktion i Sverige av fällningskemikalier från avfall och biprodukter*. Dnr 2023-01052.

⁴⁸ Senaste listan beslutades 2023.

⁴⁹ Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar jämte förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar.

⁵⁰ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

⁵¹ Tilläggsdirektiv 2024:70. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2025.

Förslag: Regeringen ger beredskapssektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, genom sektorsansvarig myndighet Livsmedelsverket, i uppdrag att utreda behovet av nationell lagerhållning av varor och material för allmänna vattentjänster. I uppdraget bör ingå att utreda dels vilka varor som kan behöva lagras nationellt, dels hur nationella beredskapslager kan inrättas. Uppdraget bör göras i dialog med MSB, SKR, Svenskt Vatten och övriga relevanta aktörer.

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att utreda behov av och ta fram ett koncept för nationella förstärkningsresurser för avlopp liknande det som finns för dricksvattenförsörjning genom VAKA. Uppdraget bör göras i samverkan med Livsmedelsverket, MSB och länsstyrelserna.

Lagerhållning av insatsvaror för allmänna vattentjänster sker begränsat i dag. Många av de insatsvaror som har nämnts tidigare som är kritiska för vattentjänster är även kritiska för andra samhällsviktiga verksamheter. Frågor om beredskapslagring behöver därför hanteras i ett större nationellt perspektiv så att alla relevanta behov tillgodoses. Det är också viktigt att framhålla att lagring inte är hela lösningen på försörjningsberedskapen. I första hand bör befintliga försörjningsflöden upprätthållas men som ett komplement till det och för att klara en kortare tid av störning så skulle lagring kunna vara ett sätt att stärka försörjningsförmågan för vattentjänster. Behovet av lokal och nationell beredskapslagring för insatsvaror för vattentjänster behöver analyseras vidare.

Hanteringen av insatsvaror ser olika ut i kommunerna, vilket gör att kommunerna har olika hög beredskap för störningar i varuflöden för insatsvaror. Lagerhållning av insatsvaror på kommunal nivå kan vara ett sätt att säkerställa kommunens behov av insatsvaror. Avtal och samverkan med olika aktörer kan vara andra vägar att säkra förmågan. Det saknas uttryckliga statliga krav avseende lagerhållning och förmåga för säkerställandet av insatsvaror för allmänna vattentjänster. Kommunerna behöver planeringsförutsättningar från staten för vilken förmåga kommunerna ska ha för att säkerställa kritiska varor och material för vattentjänster.

I avsnitt 5.6. och 8.4.1 föreslår vi att Livsmedelsverket och Naturvårdsverket ges ett vägledande ansvar med föreskriftsrätt inom detta område.

Fortsatt utredning behövs för behovet av nationell lagerhållning

Det finns inte någon nationell lagerhållning av insatsvaror för allmänna vattentjänster. Det behövs ett breddat underlag för att kunna ta ställning till behovet av nationell lagerhållning av varor för allmänna vattentjänster. Vi föreslår att berörd beredskapssektor utreder detta vidare.

Livsmedelsverket har i en rapport redovisat vilka kemikalier för dricksvattenproduktion som behöver lagerhållas nationellt. Omsättningslager av fällningskemikalier är ett exempel där Livsmedelsverket bedömer att nationella lager skulle göra nytta.⁵²

Vi föreslår att uppdraget omfattar förslag på hur varor och material kan lagerhållas gemensamt av staten. I arbetet bör även MSB, Upphandlingsmyndigheten, SKR, Svenskt Vatten, Adda, Sinfra och övriga relevanta aktörer involveras.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bedöms kunna utföra uppdraget inom ramen för deras uppdrag som beredskapsmyndigheter. Länsstyrelserna kan behöva särskilda resurser. Om myndigheterna kommer fram till att nationella lager bör inrättas, behöver kostnader för detta redovisas till regeringen.

Nationella förstärkningsresurser för avlopp bör utredas vidare

Utöver beredskapslagring kan förstärkningsresurser vara ett sätt att stärka försörjningsberedskapen. I dag finns inte några nationella förstärkningsresurser för avloppshantering på samma sätt som finns för dricksvattenförsörjning. Genom den nationella vattenkatastrofgruppen, VAKA, som hålls ihop av Livsmedelsverket, ges stöd till olika aktörer i händelse av en akut kris. En liknande nationell katastrofgrupp för avlopp kan behöva skapas. Erfarenheterna visar att avloppshantering varit en större utmaning än dricksvattenförsörjningen för Ukraina under det pågående anfallskrig som Ryssland för. Möjligheten att avleda avlopp har varit gränssättande för när byar och städer har behövt evakueras. Därför är det angeläget att upprätthålla vattentjänsten bortledande av avloppsvatten så långt det bara går. Tillgång till dricksvatten kan ofta lösas på annat sätt än genom det ordinarie systemet. Avlopp är däremot beroende av

⁵² Livsmedelsverket (2021), *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*. Dnr 2021/03355, s. 28.

vatten och av fungerande avloppsledningar som kan transportera bort vattnet från toaletter, bad/dusch, disk och tvätt.

Förstärkningsresurser för avlopp skulle kunna innefatta ett liknande koncept som för VAKA, det vill säga kunskapsstöd i form av en organisation med experter inom olika områden. Även utrustning såsom portabla pumpar, sugbilar, portabla reningsverk och portabla reservkraftverk kan behöva ingå i förstärkningsresurserna. Placeringen av utrustning kan exempelvis vara hos kommuner som sluter avtal med staten. Dimensionering av resurserna kan göras utifrån lämplig geografisk spridning, nationella intressen och lokala behov.

Naturvårdsverket är en lämplig aktör att hålla ihop nationella förstärkningsresurser för avloppsberedskap då myndigheten har kompetens och föreskriftsrätt vad gäller avlopp och avfall. Ett icke fungerande avlopp kan snabbt bli en avfallsfråga, därför är det bra att hantera dessa frågor tillsammans. Vi föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda behov av och ta fram ett koncept för nationella förstärkningsresurser för avlopp. I uppdraget bör ingå att utreda hur nationella förstärkningsresurser kan organiseras och vilken utrustning som behöver ingå samt beräknade kostnader för att inrätta och vidmakthålla en sådan funktion. Uppdraget bör göras i samverkan med Livsmedelsverket, MSB och länsstyrelserna.

Kostnaden för utredningsuppdraget uppskattas till 1 miljon kronor, vilket bör tillskjutas myndigheten.

7.3.4 Förmåga att upprätthålla eller styra om produktionen

Bedömning: Förmågan att upprätthålla vattentjänster är beroende av att det finns en byggnads- och reparationsberedskap samt en tillverkningsberedskap. Transporter, fordon och personal är avgörande för att upprätthålla en försörjningsberedskap för vattentjänster. Stärkt beredskap för byggnation, reparation, tillverkning, transporter, fordon och personal behöver i första hand hanteras genom en nationell struktur och systematik.

För att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster behöver kommunerna planera för en reservkapacitet. Reservvatten är en viktig del i kommunernas reservkapacitet.

För vattentjänster kan förmågan att upprätthålla eller styra om produktionen handla om flera olika saker. Vid brist eller risk för brist på kemikalier för vattenrening eller andra insatsvaror kan reningsprocesser för dricksvattenproduktion och avloppsrening delvis optimeras eller ställas om.

Om va-ledningarna är skadade eller leveranser av andra skäl inte kan ske genom ledningsnätet kan man behöva övergå till nödvattenförsörjning respektive alternativ hantering av avlopp. Om vattenverk eller reningsverk är skadade kan man ställa om till att använda reservvattenverk eller reservreningsverk. Vid brist på vatten eller i händelse av föroreningar i den vattentäkt man använder kan man behöva övergå till att ta vatten från en annan vattentäkt.

För att säkra förmågan att upprätthålla produktionen är det nödvändigt att säkerställa tillgång till personal, fordon, transporter, tillverkningsberedskap och en byggnads- och reparationsberedskap. För att kunna tillhandahålla nödvatten krävs utrustning i form av tankbilar, vattencontainrar, dunkar och reservkraftverk.

I kapitel 5 beskriver vi närmare vilka beredskapsåtgärder kommunen kan behöva göra och lämnar förslag på nya krav i vattentjänstlagen om reservkapacitet och beredskapsplan. I detta kan ingå att planera för användning av reservvatten, övergång till ersättnings-tjänster och andra åtgärder för att stärka robustheten och förmågan att ställa om.

Byggnads- och reparationsberedskap

Det finns en grundläggande dygnet-runt-beredskap för att laga vattenläckor och hantera andra driftstörningar i de allmänna va-anläggningarna. Det är vanligt att kommuner samverkar lokalt och regionalt om material, utrustning och fordon för att hjälpas åt vid reparationer. Den byggnads- och reparationsberedskap som kan behövas under höjd beredskap kan dock vara av en annan karaktär och innebära behov av andra material och varor.

Försvarsberedningen beskriver behovet av byggnads- och reparationsberedskap för civilt försvar i sin rapport *Kraftsamling*.⁵³ Erfarenheter från Ukraina visar att det under krig är nödvändigt med

⁵³ Ds 2023:34 *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 201.

beredskap och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet. Förmågan att upprätthålla funktion genom reparationer har också betydelse för försvarsviljan. Att upprätthålla en så kallad reparations- och röjningsberedskap⁵⁴ är därför viktigt.

Mellan 1944 och 2007 fanns Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB). Det var en beredskapsorganisation för byggnads- och anläggningsverksamhet. BRB omfattade när den var som störst 50 000 personer som tillsammans med maskiner och tyngre arbetsfordon kunde genomföra olika röjnings-, mark-, bygg- och anläggningsarbeten. Försvarsberedningen anser att en beredskapsorganisation som har till uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret ska återupprättas.

Erfarenheterna från Ukraina visar att det kan vara en bra lösning att inrätta mobila reparationsteam med kriget som dimensionerande hotbild. Teamen ska inte bara kunna åtgärda skador från fredstida sabotage eller kriser, reparatörer ska kunna skickas ut snabbt och smidigt på uppdrag även i en krigssituation.⁵⁵ En lärdom från Ukraina är också vikten av frivilliga insatser när det gäller reparationer och återuppbyggnad, men det behöver då finnas ett organiserat sätt att omhänderta intresseanmälningar från frivilliga.⁵⁶

Vår bedömning är att det finns ett stort behov av byggnads- och reparationsberedskap i arbetet med vattentjänster och det är helt avgörande vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap, baserat på erfarenheterna i Ukraina.

För större fredstida kriser och vid höjd beredskap behövs en mer omfattande beredskap än vad som finns i dag. Det är angeläget att en ny beredskapsorganisation för totalförsvaret innefattar allmänna vattentjänster och även vissa enskilda anläggningar för vatten och avlopp. Det kan finnas vinster med att beredskapen samordnas med andra aktörer inom exempelvis elförsörjning för en effektiv resurshantering. Det kan också finnas behov av ytterligare lagerhållning av reservdelar och material, verktyg och utrustning för att möjliggöra mer omfattande reparationer.

⁵⁴ Begreppet röjningsberedskap används tillsammans med reparationsberedskap då röjning kan behövas i kombination med reparation till exempel efter en explosion eller annan händelse.

⁵⁵ MSB (2023), *Erfarenheter från Ukraina Lärdomar för det civila försvaret* Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, s. 66.

⁵⁶ MSB (2023), *Erfarenheter från Ukraina Lärdomar för det civila försvaret*. Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, s. 66.

Säkerställandet av en byggnads- och reparationsberedskap hanteras av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.⁵⁷ Frågor om personalförsörjning hanteras av Utredningen om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.⁵⁸

Tillverkningsberedskap

Om en kritisk insatsvara inte finns tillgänglig i Sverige kan tillverkningsberedskap vara ett sätt att tillmötesgå behoven. Det kan jämföras med den omställning som gjordes under pandemin för att tillverka bland annat handsprit.

Livsmedelsverket har gjort en bedömning av förmågan för tillverkningsberedskap vad gäller vissa kritiska kemikalier för dricksvattenförsörjningen. Myndigheten bedömde att det i fredstid inte finns möjlighet för det allmänna att kräva att privata aktörer framställer en viss produkt. Sådan tillverkningsberedskap måste åstadkommas genom avtal.⁵⁹ Enligt myndighetens bedömning skulle fredstida avtal om leveranser i kris och under höjd beredskap inte minska sårbarheten i tillgången till fällningskemikalier eftersom sårbarheten föreligger tidigare i produktionskedjan. Däremot bedömdes att det finnas stora möjligheter att säkerställa kalk avtalsvis. I avsaknad av inhemsk produktion av klor bedömde myndigheten att det skulle behöva skapas en tillverkningsberedskap för klor med producenter som framställer andra typer av produkter i fredstid. Vidare ansågs en kapacitetsbrist inom Sverige för aktivt kol omöjliggöra fredstida avtal om ökad reaktiveringsförmåga i kris eller under höjd beredskap.⁶⁰

För övriga kritiska insatsvaror behövs vidare analyser om möjligheter till ökad tillverkningsberedskap. Frågan behöver utredas vidare tillsammans med andra frågor om stärkt försörjningsberedskap.

⁵⁷ Dir. 2024:70.

⁵⁸ Dir. 2023:116.

⁵⁹ Livsmedelsverket (2021), *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*, s. 17.

⁶⁰ Livsmedelsverket (2021), *Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen*, s. 18.

Transporter, fordon och personal

Vattentjänster är beroende av att transporter fungerar och därmed av att fordon och arbetsmaskiner samt förare till dessa finns tillgängliga. Det är angeläget att transporter fungerar även vid fredstida kriser och höjd beredskap. Det gäller främst transporter på väg och järnväg för att varuflödena för vattentjänster ska fungera. Exempelvis kemikalietransporter är beroende av att transporterna på järnväg upprätthålls. För uttagning av fordon för totalförsvarets behov finns särskilda regler.⁶¹

Vi instämmer i framlagt förslag om en beredskapssektor för industri, bygg och handel, där bygg- och anläggningsåkerierna ingår.⁶² Bygg- och anläggningstransporter omfattar bland annat ballast- och schakttransporter, kranbilstjänster, maskintransporter samt betongtransporter. Det ingår även drift och underhåll åt bland annat kommuner och Trafikverket i detta.⁶³

Det är även helt avgörande att kunna säkerställa tillgång till personal. Utöver maskin- och fordonsförare är rörnätstekniker och anläggningsarbetare nödvändiga för reparation av ledningsnätet. För vissa transporter, exempelvis av kemikalier, krävs särskild kompetens och behörighet. Åtgärder för personalförsörjningen för civilt försvar utreds särskilt av utredningen om En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (Fö 2023:03) som ska redovisa sitt resultat senast den 27 januari 2025.⁶⁴

Reservvatten

I samtal med kommuner och va-organisationer framkommer att det finns kommuner som saknar system för reservvatten.⁶⁵ Det framkommer också att vissa kommuner har valt att lägga ned sina egna anläggningar och därmed saknar egen dricksvattenproduktion inom kommunen. De får i stället leveranser av dricksvatten från andra kommuner via avtal. Kommuner som är beroende av dricks-

⁶¹ Se förfogandelagen (1978:262) och förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov.

⁶² SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*.

⁶³ SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap*, s. 51.

⁶⁴ Dir. 2023:116.

⁶⁵ Livsmedelsverket definierar i Handbok för krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten, reservvatten som dricksvatten som distribueras i det ordinarie ledningsnätet eller i ett provisoriskt ledningsnät, men som kommer från en alternativ vattentäkt eller ett alternativt vattenverk.

vattenförsörjning från annan kommun har framfört att det är oklart hur fördelningen av vatten kommer ske vid brist och att de är oroliga för att deras behov inte kommer att prioriteras.

Behovet av reservvattentäkter lyfts även av Försvarsberedningen. De konstaterar att vattentäkter och kommunala vattenverk är sårbara för sabotage, både i fredstid och i krig. Möjligheten att få fram tillräcklig mängd dricksvatten kan försvåras avsevärt vid krig. Det är därför viktigt att det finns reservvattentäkter som kommunerna kan använda.⁶⁶

Enligt Livsmedelsverket är det önskvärt att alla dricksvattenproducenter har en egen reservvattenförmåga.⁶⁷ Vi instämmer i det och har därför utformat ett förslag på krav på reservkapacitet i avsnitt 5.2. Reservvatten kan lösas på olika sätt. Kommunen kan ha en egen reservvattentäkt eller ett reservvattenverk. Ett annat alternativ är reservlösningar genom sammankopplade anläggningar med andra kommuner. Vilken lösning som passar bäst kan variera beroende på vilka förutsättningar som finns och hur behoven ser ut. Åtgärder för reservvatten hos kommunerna kan ligga till grund för statliga bidrag i enlighet med de förslag som vi presenterar i avsnitt 13.4.

Verksamhetsutövare med samhällsviktig verksamhet anslutna till den allmänna va-anläggningen behöver också planera för egen reservkapacitet. Åtgärder för reservvatten är till exempel ordnat för många sjukhus. Med tillämpning av ny teknik kan cirkulerande reservlösningar utformas som alternativ till en reservvattentäkt.

Användning av så kallat tekniskt vatten, eller hygienvatten, kan vara ett annat sätt att skapa reservlösningar vid brist på vatten. Detta förutsätter dock att man inte har behov av vatten som uppfyller kriterierna för dricksvattenkvalitet. I avsnitt 8.4.4. föreslås en översyn av behovet av kvalitetskrav för hygienvatten.

7.3.5 Förmåga att skydda försörjningen

Bedömning: Det behöver avsättas tillräckliga resurser för arbetet med att tillskapa vattenskyddsområden för befintliga och framtida vattentäkter och att revidera befintliga beslut.

⁶⁶ Ds 2023:34 *Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 193.

⁶⁷ Livsmedelsverket. *Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten*, modul 3 s. 44.

Förmågan att skydda försörjningen omfattar för vattentjänsternas del flera olika saker. Såväl va-anläggningen som vattenresursen behöver skyddas. Skyddet behöver också bestå av olika åtgärder, såsom fysiskt skydd, säkerhetsskydd och skydd för den digitala infrastrukturen.

Vattenresursen kan skyddas genom flera olika åtgärder. Ett sätt är att inrätta ett vattenskyddsområde. Genom förklaringen som vattenskyddsområde blir det möjligt för länsstyrelsen eller kommunen att ge särskilda föreskrifter till skydd för vattentillgångarna.⁶⁸

Statistik från miljömålportalen från år 2023 visar att av 1 686 grundvattentäkter så saknas vattenskyddsområde för 427 täkter. När det gäller ytvattentäkter så saknas vattenskyddsområde för 70 av 183 täkter.⁶⁹ Artikel 7 i ramvattendirektivet kräver att alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 kubikmeter per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer, och de vattenförekomster som är avsedda för sådan framtida användning, ska identifieras, och ges ett erforderligt skydd. I samtal med kommuner och länsstyrelser framkommer att en bidragande orsak till att det saknas beslut om vattenskyddsområden med aktuella föreskrifter är att uppgiften inte är prioriterad eftersom det saknas resurser.⁷⁰

Vår bedömning är att det behöver avsättas tillräckliga resurser för arbetet med att tillskapa vattenskyddsområden för befintliga och framtida vattentäkter och att uppdatera befintliga beslut med aktuella föreskrifter. Förslag om att vattenresursen bör bevakas i beredskapssystemet redovisas i avsnitt 8.3.2.

Här kan även lyftas att Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande har bedömt att nya regler om skyldigheter att inrätta vattenskyddsområden bör införas för att Sveriges ska uppfylla sina åtaganden enligt artikel 6 och 7 i vattendirektivet.⁷¹

För dricksvattenproduktionen finns särskilda föreskrifter med krav på åtgärder för att förebygga och avhjälpa skadeverkningar till följd av sabotage eller annan skadegörelse mot dricksvattenanlägg-

⁶⁸ 7 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

⁶⁹ <https://www.sverigemiljomal.se/miljomalen/grundvatten-av-god-kvalitet/vattenskyddsomraden/>, avläst 2024-06-27.

⁷⁰ Se bilaga 4.

⁷¹ SOU 2023:72 *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande*, s. 911–912.

ningar, som kan påverka kvaliteten på dricksvattnet.⁷² Till vardags kallas dessa för ”lås och bom-föreskrifter”.

För avloppsanläggningar saknas motsvarande reglering. Rysslands krigsföring i Ukraina visar att större avloppsanläggningar och avloppsreningsverk kan vara föremål för sabotage och bombningar. Icke fungerande infrastruktur för avloppsavledning bidrar till svårigheter för människor att bo kvar i sina bostäder. Det är också svårt att upprätthålla skolor, sjukhus och andra samhällsviktiga verksamheter utan en fungerande avloppslösning. Erfarenheter från Ukraina visar att fungerande avloppsfunktion är gränssättande för när evakuering behöver påbörjas.

Utslagna avloppsreningsverk kan ha en stor påverkan på recipienten och kan snabbt bli en miljökatastrof. Utslagen funktion att avleda avlopp kan också göra att stora förorenade vattenmassor hamnar på olämpliga ställen vilket snabbt kan bli en sanitär olägenhet med fara för människors liv och hälsa. Det kan därför finnas behov av att säkra avloppsanläggningar mer än vad som görs i dag. Det behöver analyseras vidare.

I avsnitt 5.4 lämnar vi förslag på nya krav i vattentjänstlagen om att kommunen ska ha en aktuell beredskapsplan. I detta kan ingå att säkerställa att va-anläggningen har ett tillfredsställande skydd.

7.3.6 Förmåga att distribuera varor och tjänster

Tillgång till fordon och fungerande transportinfrastruktur är helt avgörande för att distributionen av varor, material och personal ska fungera för vattentjänster. Dels behöver kommunen tillgång till detta för att kunna distribuera varor, material och personal mellan sina anläggningar, dels behövs det för att upprätthålla leveranser till anläggningarna. Vid en kris kan distributionen snabbt försämrats eller helt slås ut. Ett exempel är att det behöver finnas tillräckligt med tankbilar för att transportera drivmedel för reservkraftverk. När många reservkraftverk behöver startas upp samtidigt kan en brist på tankbilar kraftigt försvåra möjligheterna att upprätthålla den egna verksamheten. Ett antal andra utredningar utreder frågor som är av relevans för frågan om distribution av varor och tjänster. Det gäller

⁷² Livsmedelsverkets föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse mot dricksvattenanläggningar. LIVSFS 2008:13.

till exempel utredningen om näringslivets försörjningsberedskap som bland annat utreder hur avtal mellan de offentliga och privata aktörerna eller hur en organisation för byggnads- och reparationsberedskap, tex för att reparera infrastruktur, ska se ut.

Vi lämnar inga specifika förslag med avseende på förmågan att distribuera varor. Frågan kan dock behöva uppmärksammas i kommunernas beredskapsplanering.

7.4 Regelverk för hushållning med varor

Bedömning: Det kan behövas en modern fullmaktslagstiftning med sektorsspecifika regler om hushållning med och förfogande över varor som är kritiska för funktionen av allmänna vattentjänster i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Detta bör utredas vidare.

I utredningens direktiv beskrivs att det kan komma att uppstå kris-situationer som inte omfattas av nu gällande kris- och beredskaps-lagstiftning men där staten likafullt kan behöva verktyg för att vidta extraordinära åtgärder för att en kontinuerlig leverans av vattentjänster ska kunna upprätthållas, till exempel genom att säkra tillgång till kritiska varor.⁷³

Vi har utrett förutsättningarna för ett utökat regelverk med full-makt för regeringen att besluta om hushållnings- och förfogande-bestämmelser under fredstida kriser. Resultatet av vår utredning redovisas nedan.

Vår bedömning är att det kan behövas en modern fullmakts-lagstiftning för fredstida krissituationer och höjd beredskap. För detta kan regeringsformen behöva ändras. Särskilda regler om vad regeringen får besluta om under sådana situationer för allmänna vattentjänster kan behöva preciseras i vattentjänstlagen. I avsnitt 5.7 föreslår vi ett bemyndigande till regeringen att under höjd beredskap meddela föreskrifter som avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning. Motsvarande fullmakt

⁷³ Dir. 2022:127, s. 8.

kan behövas även för hushållnings- och förfoganderegler i olika situationer.

Regeringen bör initiera ett fortsatt utredningsarbete om hur ett sådant regelverk kan utformas för allmänna vattentjänster. I arbetet bör ingå att bedöma vilka konsekvenser olika hushållnings- och förfoganderegler kan få med avseende på verksamhetsutövares möjligheter att upprätthålla krav i miljö- respektive livsmedelslagstiftningen samt i givna tillstånd enligt miljöbalken.

7.4.1 Regelverk för hushållning

Ett regelverk för hushållning av varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster kan omfatta flera olika verktyg, såsom begränsningar i vilken mängd varor som får användas, möjlighet till statligt övertagande och omfördelning av varor och förbud mot försäljning, det vill säga både hushållningsbestämmelser och förfogandebestämmelser. Med hushållning avses att man är sparsam med resurser och med förfogande avses att man har, eller ges, tillgång till resurser.⁷⁴

Såväl vattentjänstlagen som miljöbalken innehåller övergripande bestämmelser om hushållning. Bestämmelserna är utformade så att de primärt avser hushållning med naturresurser.⁷⁵ Dessa regler är skrivna utifrån syftet att långsiktigt främja en hållbar utveckling, och inte utifrån behovet av att mer kortsiktigt hantera en brist på kemikalier och andra insatsvaror som är kritiska för funktionen av vattentjänster. Vid krig och krigsfara finns olika regler som möjliggör tillgång till varor i de så kallade fullmaktslagarna, särskilt förfogandelagen, ransoneringslagen och prisregleringslagen.⁷⁶ Fullmaktslagarna kallas så därför att de bland annat innehåller bestämmelser som ger regeringen fullmakt att under vissa givna förutsättningar meddela bestämmelser på ett område som annars hör till riksdagens normgivningskompetens. Regeringens fullmakt gäller automatiskt vid krig. Fullmakten kan gälla även i andra situationer, men då krävs att regeringens föreskrift godkänns i efterhand av riksdagen.⁷⁷

⁷⁴ Enligt Svensk ordbok innebär hushållning en ”planmässigt återhållsam förbrukning av något som ska räcka en viss tid” och förfogande innebär att man har ”full möjlighet att utnyttja något”. Webbversion, publicerad 2021.

⁷⁵ Se särskilt 1 kap. 1 § andra stycket 5, 2 kap. 3 § och 3–4 kap. miljöbalken samt 10 § första stycket vattentjänstlagen.

⁷⁶ Förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och prisregleringslagen (1989:978).

⁷⁷ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 95, se till exempel 1–3 §§ ransoneringslagen (1978:268).

Ransoneringslagen innehåller specifikt en bestämmelse som möjliggör för regeringen att besluta om hushållning av förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Bemyndigandet innebär att regeringen får föreskriva att sådana förnödenheter endast får användas för vissa ändamål, på vissa villkor eller med andra begränsningar.

Möjligheten att föreskriva sådana hushållningsbestämmelser finns i 6 § första stycket 3 punkten. Därutöver innehåller bestämmelsen möjligheter att inskränka förfogandet av sådana förnödenheter om det är nödvändigt för hushållningen. Första och andra stycket i bestämmelsen uttrycks på följande sätt.

Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, får regeringen föreskriva att förnödenheten

1. under viss tid icke får saluhållas, utbudas mot vederlag, överlåtas eller förvärvas,

2. får saluhållas, utbudas mot vederlag, överlåtas eller förvärvas endast i den ordning och på de villkor som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer,

3. får användas endast för de ändamål, på de villkor och med de begränsningar som föreskrives av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Föreskrift enligt första stycket får meddelas även i fråga om annan förnödenhet, om det behövs för att reglering som där avses skall kunna tillfredsställande kontrolleras.

Bestämmelsen är möjlig att använda även i andra situationer än vid krig eller krigsfara. Om riket kommer i krig blir ransoneringslagen automatiskt tillämplig. Därutöver får regeringen föreskriva att lagen helt eller delvis ska tillämpas om riket är i krigsfara, om det till följd av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, eller om sådan knapphet eller betydande fara föreligger till följd av annan utomordentlig händelse. En sådan föreskrift ska avse en viss tid, högst ett år varje gång, och ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det den utfärdades. Sker inte sådan underställning eller godkänner inte riksdagen föreskriften inom två månader från det att underställningen skedde, upphör föreskriften att gälla.⁷⁸ Vid andra brist-situationer än krig, krigsfara eller försörjningssvårigheter till följd

⁷⁸ 1–3 §§ ransoneringslagen (1978:268).

av tidigare krig eller krigsfara måste det alltså dels ha varit fråga om utomordentliga händelser, dels ska dessa händelser få till följd att det uppstår knapphet, eller betydande fara därför, på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Dessa utomordentliga händelser omfattar såväl situationer där produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor, utan att det är krig eller krigsfara i Sveriges nära omvärld, som inom landet inträffade extraordinära händelser som föranleder försörjningssvårigheter.⁷⁹

7.4.2 Ny fullmaktslagstiftning för allvarliga fredstida krissituationer

Fullmaktslagarnas tillämpning i krigssituationer har stöd i bemyndigandet i 15 kap. 6 § regeringsformen.⁸⁰ I dagsläget saknas däremot bestämmelser i regeringsformen som möjliggör fullmaktslagstiftning för fredstida krissituationer.⁸¹ *Kommittén om beredskap enligt regeringsformen* har identifierat detta som en brist och lagt fram ett förslag i november 2023, som gör det möjligt för riksdagen att ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i allvarliga fredstida krissituationer. Regeringen kan då genom förordning meddela föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag.⁸²

Med en allvarlig fredstida krissituation avser kommittén situationer som är av mycket svår karaktär och avviker från det normala. Exempel som nämns är svåra naturkatastrofer, ovanligt stora och svårartade olyckor, storskaliga terroristattentat, allvarliga epidemier eller omfattande störningar av kritisk infrastruktur eller försörjningssystem.⁸³

Den föreslagna lagstiftningen innebär att det är riksdagen som avgör om det råder en allvarlig fredstida krissituation i grundlagens mening.⁸⁴ Det framförs vidare att begreppet allvarlig fredstida krissituation anknyter till uttrycket fredstida krissituation, som före-

⁷⁹ SOU 2009:69 *En ny ransonerings- och prisregleringslag*, s. 62.

⁸⁰ SOU 2009:3 *Ransonering och prisreglering i krig och fred*, s. 52–53. Då fanns motsvarande bestämmelsen i 13 kap. 6 § RF.

⁸¹ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 207.

⁸² SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 42–44.

⁸³ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 397.

⁸⁴ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 397.

kommer i 8 kap. 13 § RF och i annan lagstiftning. Samtidigt betonas att begreppet har en självständig innebörd och att definitioner av fredstida kriser i annan lagstiftning därmed inte ska vara styrande för tolkningen av det mer kvalificerade begreppet allvarlig fredstida krissituation, även om det kan ge viss ledning materiellt sett.⁸⁵

Kommittén bedömer att utgångspunkten för svensk krishantering liksom hittills bör vara att de föreskrifter som kan behövas för att hantera en kris antas i förväg, inte under krisen. Det ska med andra ord finnas en författningsberedskap i form av beslutade regler som anger vilka åtgärder som kan vidtas när en kris kommer. Dessa regler ska tas fram genom det vanliga lagstiftningsförfarandet. Det ger bäst förutsättningar för väl genomarbetade, verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser. Krishantering blir också förutsebar. Det lagstiftningsarbete som krävs för att åstadkomma en god författningsberedskap är till stor del sektorsspecifikt.⁸⁶

7.4.3 Ransoneringslagen anses inte ändamålsenlig

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har, på regeringens uppdrag, utarbetat grunder för prioritering och fördelning av kritiska resurser på livsmedelsområdet för det fall ransoneringslagen skulle behöva tillämpas.⁸⁷

Myndigheterna har bedömt att ransoneringslagen sällan är ändamålsenlig för hantering av kritiska resurser på livsmedelsområdet under fredstida kriser. På samma sätt bedömer man att det finns flera sammanhang där möjliga åtgärder enligt lagen inte heller är lämpliga i krig. Detta beror bland annat på den omfattande administration som förfarandet förutsätter i kombination med att marknadskrafter i normalfallet snabbt avhjälpes brister genom att samla spridd information och allokera resurser genom incitament. I de fall åtgärderna är ändamålsenliga menar man att åtgärderna bör fokuseras tidigt i livsmedelskedjan, i primär- och förädlingsled.⁸⁸

⁸⁵ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 397.

⁸⁶ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 18–19.

⁸⁷ Jordbruksverket & Livsmedelsverket (2024), *Grunder för prioritering och fördelning vid ransoneringslag*, s. 5.

⁸⁸ Jordbruksverket & Livsmedelsverket (2024), *Grunder för prioritering och fördelning vid ransoneringslag*, s. 5.

7.4.4 Regelverket bör ses över i ett bredare sammanhang

Utredningen bedömer att regler, i första hand, bör tas fram genom det vanliga lagstiftningsförfarandet. Det ger bäst förutsättningar för väl genomarbetade, verkningsfulla och rättssäkra bestämmelser. I vissa lägen kan det dock uppstå situationer som inte är möjliga att förutse och därmed reglera i förväg. Det kan också vara en för stor ambitionsnivå att på kort tid försöka reglera alla tänkbara situationer i förväg. Det kommer därför finnas behov av fullmaktslagstiftning även framöver.

Vi föreslår i avsnitt 5.7 att regeringen får meddela avvikande bestämmelser i förhållande till vattentjänstlagen om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning i krig och krigsliknande situationer. Bemyndigandet kan användas för att till exempel besluta om att va-huvudmannen, eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen, måste hushålla med kritiska varor om det behövs för att möjliggöra att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda va-anläggningen. Om de förändringar i regeringsformen införs som *Kommittén om beredskap enligt regeringsformen* föreslagit kan bestämmelsen utvidgas till att även avse behov under allvarliga fredstida krissituationer. Det kan även behövas liknande bestämmelser av andra skäl, eller för att åstadkomma andra resultat.

För att hushållningsregler för varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster ska vara kraftfulla bör de, enligt vår uppfattning, omfatta alla aktörer som innehar eller behöver sådana varor. Den främsta orsaken till detta är att de varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster även används av andra aktörer för andra ändamål. En specifik reglering som endast riktar sig till huvudmän för allmänna va-anläggningar eller den som annars ansvarar för driften av den allmänna va-anläggningen får därmed ett begränsat tillämpningsområde. Vår bedömning är därför att det inte är fullt ut verkningsfullt att enbart införa sådana regler i vattentjänstlagen eller i följdföreskrifter till denna lag, då dessa författningar endast omfattar allmänna vattentjänster.

Med det sagt så skulle ändå en bestämmelse med krav på tillfällig hushållning av kritiska varor i vattentjänstlagen eller dess följdföreskrifter kunna bidra till att kommunerna begränsar sin använd-

ning av sådana varor under en period. Det skulle dock vara svårt att kontrollera efterlevnaden av bestämmelsen. Den skulle därför i stor utsträckning behöva bygga på ett frivilligt agerande från huvudmannen eller den som annars ansvarar för driften av den allmänna va-anläggningen.

Till detta kommer att kritiska varor ofta inte kan begränsas utan att det får konsekvenser för verksamheten, till exempel i form av ökade utsläpp och överskridanden av befintliga utsläppsvillkor. En sådan bestämmelse kan därför behöva förenas med bestämmelser om avsteg från gällande miljökrav. På samma sätt kan behövas avsteg från gällande kvalitetskrav för dricksvatten. Jämför resonemang i avsnitt 8.4.4 om behov av kvalitetskrav för hygienvatten för att möjliggöra fortsatt avloppshantering.

Vi har inte utrett utformningen av specifika hushållnings- eller förfogandebestämmelser inom området vattentjänster eller vilka effekter sådana bestämmelser skulle kunna få. Vi instämmer dock i regeringens bedömning att det kan uppstå krissituationer som inte omfattas av nu gällande kris- och beredskapslagstiftning men där staten kan behöva verktyg för att möjliggöra en kontinuerlig leverans av vattentjänster. Frågan behöver därför fortsatt utredas.

Vår bedömning är dock att det inte räcker med hushållningsbestämmelser för att uppnå syftet att säkra tillgång till kritiska varor. Det behövs snarare en modern lagstiftning som omfattar flera olika verktyg, såsom möjlighet till statligt övertagande, omfördelning och förbud mot försäljning. De grundläggande frågorna om sådana verktyg behöver utredas i ett bredare sammanhang och inte bara för vattentjänster. De nuvarande fullmaktslagstiftningarna behöver ses över och moderniseras. Därefter kan behovet av speciella regler ses över sektorsvis. I promemorian *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier* föreslås en lag om omfördelning av vattenreningskemikalier.⁸⁹ Den fortsatta beredningen av detta förslag skulle kunna omfatta även andra insatsvaror.

⁸⁹ *Ds. 2023:9 En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier.*

7.5 Samarbete om försörjningsberedskap med närliggande länder

Bedömning: Det finns goda förutsättningar för ett samarbete med närliggande länder i fråga om tillverkningsberedskap och andra åtgärder för att säkra försörjningen av kritiska varor och material. Det pågår arbete hos statliga myndigheter att stärka det nordiska samarbetet ur ett beredskapsperspektiv och flera initiativ har tagits under senare tid som stärker dricksvattenberedskapen. Sveriges medlemskap i Nato möjliggör ytterligare samarbete med närliggande länder.

I dag finns ett starkt samarbete inom de nordiska länderna i olika verksamhetsfrågor. Utredningen noterar att de senaste åren har förstärkningar genomförts på olika sätt vad gäller beredskap för dricksvatten.

Sveriges Nato-medlemskap är något ytterligare som förenar de nordiska länderna och andra närliggande länder. Vi bedömer att förutsättningarna är goda för samarbetet med närliggande länder för ett stärkt civilt försvar. Vi bedömer att strukturerna för nordiskt samarbete och samarbetet inom Nato är två viktiga plattformar för Sveriges arbetet med försörjningsberedskap. Vi lämnar därför inte några egna konkreta förslag på strukturen för samarbetet och innehållet i detalj. Däremot noterar vi att avloppsberedskap inte finns med i samma utsträckning som dricksvattenberedskap i dessa plattformar.

7.5.1 Samarbete inom Nato för civilt försvar

Nato arbetar med det civila försvaret genom ett antal arbetsgrupper på olika nivåer. Mer beskrivning av Nato finns i avsnitt 4.3.2 och bilaga 6.

Strukturen för Natos civila arbete utgår från Nordatlantiska rådet (NAC) och under den finns Resilienskommittén där Sverige representeras av Försvarsdepartementet och Sveriges ständiga representation vid Nato. Sex arbetsgrupper är organiserade under Resilienskommittén och i varje arbetsgrupp representeras Sverige av olika myndigheter.

- CPG: Civil Protection Group (MSB)
- CCPG: Civil Communications Planning Group (Post- och telestyrelsen)
- EPG: Energy Planning Group (Energimyndigheten)
- TG: Transport Group (Trafikverket (Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket))
- FAPG: Food and Agriculture Planning Group (Livsmedelsverket och Jordbruksverket)
- JPG: Joint Health Group (Socialstyrelsen)

Dricksvattenfrågor hanteras i arbetsgruppen FAPG, Food and Agriculture Planning Group. Utredningen noterar att avloppsfrågor inte ingår i denna arbetsgrupp och avloppsfrågor ingår inte heller i någon av de andra arbetsgrupperna. Vi bedömer att avloppsfrågorna framöver skulle kunna belysas mer i Natos arbete med civilt försvar.

7.5.2 Samarbete inom Nordiska ministerrådet

I dag finns en väletablerad samarbetsstruktur för de nordiska länderna inom ramen för nordiska ministerrådet. Under senare tid har tagits flera initiativ för att stärka det gemensamma beredskapsarbetet. Vissa av dessa initiativ har särskilt fokus på dricksvattenförsörjning i kris och krig.

Det nordiska samarbetet är en av världens mest omfattande regionala samarbetsformer. Samarbetet omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland. Samarbetet bedrivs inom Nordiska rådet, som är det officiella nordiska samarbetets parlamentariska organ, och Nordiska ministerrådet, som är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Grunden för samarbetet är det så kallade Helsingforsavtalet från 1962.

Deklarationer om samarbete för ökad beredskap

I juni 2022 antog de nordiska samarbetsministrarna en deklARATION om krissamarbete och lyfte där fram att det pågår ett arbete med vidareutveckling i Nordiska ministerrådets sektorer och i andra samarbetsstrukturer, såsom Hagasamarbetet om civil samhällssäkerhet och det nordiska försvarssamarbetet Nordefco.⁹⁰ Ett mål för Hagasamarbetet är stärkt operativt samarbete, däribland möjligheten att ge och ta emot gränsöverskridande stöd.

Under sommaren 2024 antog medlemsländerna en gemensam deklARATION gällande beredskapsfrågor, robusthet och resiliens inom fiske och akvakultur, jordbruk, livsmedel och skogsbruk.⁹¹ DeklARATIONEN, som tagits fram på Sveriges initiativ, syftar till att länderna enas om ett fördjupat nordiskt samarbete kring frågor gällande beredskap, robusthet och resiliens, givet omvärldssituationen och de kriser som påverkat Norden de senaste åren.

Det finns flera delar i deklARATIONEN som har direkt bäring på stärkt försörjningsberedskap för vattentjänster. De nordiska ministrarna för fiske och akvakultur, jordbruk, livsmedel och skogsbruk vill stärka och fördjupa den gemensamma kunskapsbasen för ett mer robust Norden med ökad motståndskraft i deras sektorer och försörjningskedjor.⁹²

Workshop om försörjningsberedskap för livsmedel och dricksvatten

Under Sveriges ordförandeskap i Nordiska ministerrådet 2024 så har Sverige tagit initiativ till en workshop om stärkt försörjningsberedskap. Utredningen deltog på workshopen tillsammans med representanter från de nordiska länderna. Syftet med workshopen var att ta fram gemensamma målsättningar för det fortsatta gemensamma arbetet med försörjningsberedskap för livsmedel och dricksvatten.⁹³ Ett antal områden ringades in för fortsatt gemensamma diskussioner vilka berörde samarbete om resurser reservdelar, utrust-

⁹⁰ DeklARATION från de nordiska samarbetsministrarna om krissamarbete, antagen 2022-06-27.

⁹¹ KarlstadsdeklARATIONEN – nordiskt samarbete för beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjning och skog. 2024-06-18 Nordiska ministerrådet, (MR-FJLS).

⁹² KarlstadsdeklARATIONEN – nordiskt samarbete för beredskap och robusthet inom livsmedelsförsörjning och skog. 2024-06-18 Nordiska ministerrådet, (MR_FJLS).

⁹³ Towards a more resilient supply of food and drinking water in the Nordic region, minnesanteckningar från workshop 2024-03-12, Livsmedelsverket.

ning, kemikalier och personal, gemensamma säkerhetsundersökningar för dricksvatten. Att skapa ett gemensamt forum för kunskapsutbyte till exempel inom privat-offentlig samverkan, gemensamma övningar. Att göra gemensamma försörjningsanalyser och kartläggning av beroenden, risker och sårbarheter, samt kartläggning av hinder för logistik, försörjningsflöden och reglering av dessa.

Nordisk-baltiskt nätverk för frågor inom dricksvatten och hälsa

Sedan 2012 finns ett inom ramen för Nordiska ministerrådet ett nordisk-baltiskt nätverk för frågor inom dricksvatten och hälsa (Nordic/Baltic network for water and health, NWH). Syftet är att verka för säker dricksvattenförsörjning, badvatten, matproduktion och sanitära frågor. Sverige deltar i dag aktivt i nätverket via Livsmedelsverket. Huvuddelen av arbetet innebär samverkan kring specifika frågor samt informationsutbyte kopplat till nätverkets målområden. Nätverket för dricksvatten startades på initiativ av Norge och Sverige och i dag ingår även Estland, Lettland, Litauen, Island, Finland, Danmark och Färöarna. Nätverket anordnar en årlig nordisk dricksvattenkonferens och arbetar bland annat med WHO:s Protocol for Water and Health.

8 Stärkt arbete på nationell nivå

Sammanfattning: Vi bedömer att det nationella arbetet behöver stärkas för att öka förutsättningar för ett robust kommunalt arbete med allmänna vattentjänster. Frågor om underhåll och förnyelse av befintliga va-ledningar behöver få en tydligare plats på den nationella agendan.

Regeringen behöver styra målinriktat med fokus på att stärka den befintliga va-infrastrukturen. Miljömålssystemet bör kompletteras med ett etappmål för en god va-infrastruktur och det bör tas fram en nationell strategi för vattenhushållning. Frågor om vattenresursanvändning och vattenhushållning bör ingå i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Försvarsmyndigheternas behov av vattentjänster behöver säkerställas.

Samordningen inom Regeringskansliet bör utvecklas med avseende på styrningsfrågor av betydelse för vattentjänster. Även samordningen på myndighetsnivå bör ses över.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör få föreskriftsrätt och vägledningsansvar gentemot kommuner och länsstyrelser för beredskapsåtgärder. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att stödja och följa upp det kommunala beredskapsarbetet och rapportera till vägledande myndigheter. Berörda myndigheter bör få vägledningsansvar för vattentjänstplaner.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör få i uppdrag att se över åtgärder för att säkerställa att allmänna va-ledningar håller god kvalitet. Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att utreda förutsättningar för en stärkt nationell laboratorieförmåga för dricksvatten samt, tillsammans med Folkhälsomyndigheten, klargöra behov av kvalitetskrav för hygienvatten.

Enligt utredningens direktiv ska vi klargöra behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan, och vid behov föreslå sådana förändringar med utgångspunkt i att det ska finnas förutsättningar för varje va-huvudman, eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen, att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster, även vid händelse av kris eller höjd beredskap och då ytterst krig. Vi ska även analysera aktörernas förutsättningar för att genomföra investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll av dessa i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster vid förändrade förutsättningar, och vid behov föreslå åtgärder som ökar förutsättningarna för att sådana investeringar och underhåll kommer till stånd.¹

Staten behöver stärka sin styrning av och sitt stöd till kommunerna. I detta kapitel presenteras förslag på åtgärder som statliga myndigheter bör vidta i anledning av den beredskapsanpassning av vattentjänstlagen, inklusive åtgärder för klimatanpassning, som vi föreslår i kapitel 5 och 6.

8.1 Utredningens iakttagelser och analys

Allmänna vattentjänster är ett tvärsektorielt område som spänner över flera olika verksamhetsområden. En va-organisation ansvarar för vattenverksamhet, livsmedelsproduktion, bygg och anläggning, processindustri, gasproduktion, miljöverksamhet, beredskap, industrifrågor med mera. På statlig nivå hanteras många av dessa frågor skilt från varandra, av olika departement och av olika myndigheter. Styrningen har olika fokus och inriktning.

När det gäller hur kommunerna fullföljer sitt uppdrag att svara för allmänna vattentjänster enligt vattentjänstlagens krav är statens styrning och kontroll svag. Det finns ingen enskild utpekad central myndighet med ansvar för att vägleda, stödja eller följa upp hur uppdraget bedrivs. Det finns heller ingen uttalad målsättning eller förmågekrav som anger nivå eller omfattning på det leveranskrav som vattentjänstlagen bygger på. Här skulle staten behöva ta en mer aktiv roll för att hjälpa kommunerna med deras övergripande

¹ Dir. 2022:127, s. 4.

och samlade ansvar för allmänna vattentjänster och driften av de allmänna va-anläggningarna.

8.1.1 Statens roll utövas genom många myndigheter

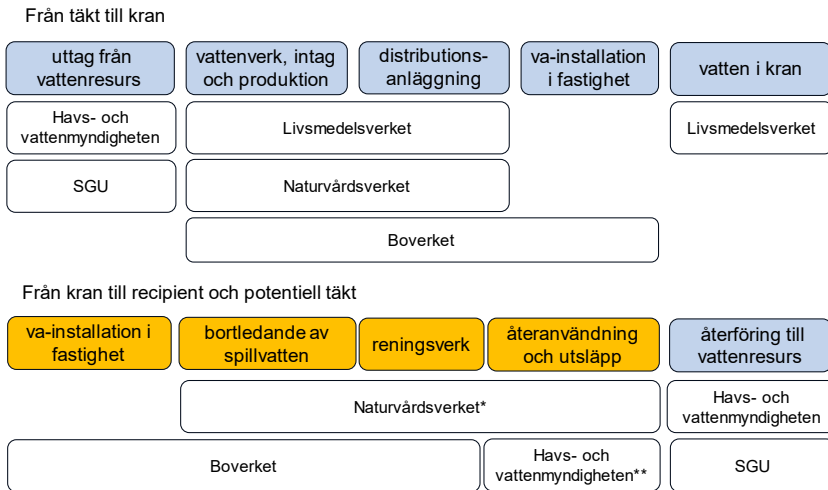
Det är många olika steg som behövs för att kommunerna ska kunna tillhandahålla allmänna vattentjänster och möjliggöra annan användning av de allmänna va-anläggningarna. Vanligtvis startar processen med uttag av vatten från en yt- eller grundvattentäkt och avslutas med utsläpp av renat avloppsvatten till samma eller annan vattenförekomst. Stegen däremellan består av rening av vattnet till dricksvattenkvalitet, distribuering till och från användare och rening i avloppsreningsverk. Processen kräver i sin tur att det finns en uppbyggd va-infrastruktur med ledningar och vatten- respektive reningsverk samt en väl fungerande administration. I alla steg aktualiseras krav i en mängd olika lagar och ett stort antal myndigheter blir involverade, till exempel när det gäller tillståndsprövningar, tillsyn och tillsynsvägledning. Främst är det vattentjänstlagen, livsmedelslagen, miljöbalken och plan- och bygglagen, jämte följdföreskrifter, som styr och reglerar verksamheten. Inom det administrativa området tillkommer regler om bland annat upphandling, sekretess, säkerhet och säkerhetsskydd samt redovisning och bokföring.² Inom alla områden finns statlig regelgivning, vägledning och uppföljning i varierande grad.

I figur 8.1 visas övergripande hur ansvaret för statlig vägledning och kravställande inom områden avseende miljö, livsmedelssäkerhet, fysisk planering och byggnationer är fördelat mellan myndigheter i de olika moment som ingår i va-verksamheten, med fokus på dricksvatten och spillvatten. Kommunerna har ansvar för alla delar av uppdraget i figuren och länsstyrelserna är också involverade i hela kedjan. Fördelningen av ansvar för de olika frågorna mellan departementen inom Regeringskansliet varierar över tid. Myndigheternas ansvarsområden beskrivs närmare i bilaga 6.

² En beskrivning av det rättsliga regelverket finns i kapitel 3.

Figur 8.1 Centrala statliga myndigheters ansvar för olika delar av kommunernas uppgift för allmänna vattentjänster

Från tåkt till kran och tillbaka till recipient och eventuell tåkt



* Enligt överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har Havs- och vattenmyndigheten tillsynsvägledningsansvar för vissa avloppsanläggningar upp till 200 pe.

** Havs- och vattenmyndigheten har föreskriftsrätt för utsläpp av avloppsvatten för avloppsanläggningar för hushållspillvatten upp till 200 pe. Inget ansvar för återanvändning av avlopp.

När det gäller dricksvattenproduktionen har Livsmedelsverket ett övergripande ansvar för frågor om dricksvattenkvalitet. Vattenverk med tillhörande anläggningar kan också utgöra miljöfarlig verksamhet vilket aktualiserar ett övergripande ansvar för Naturvårdsverket, på samma sätt som för avloppsreningsverk. För avloppshanteringen är det tillsynsvägledande ansvaret uppdelat mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Enligt miljötillsynsförordningen³ har Havs- och vattenmyndigheten ansvar för enskilda avlopp, och Naturvårdsverket har ansvar för det som Havs- och vattenmyndigheten inte har ansvar för. Myndigheterna har fördelat ansvaret mellan sig på så sätt att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för vägledning avseende små avloppsanläggningar som är dimensionerade för upp till och med 200 personekvivalenter (pe) om dessa belastas av hushållspillvatten eller av avloppsvatten som till sitt

³ 3 kap. 2 och 5 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

innehåll är att jämställa med hushållspillvatten.⁴ I denna kategori ingår, enligt uppgift från myndigheterna, även allmänna va-anläggningar. Naturvårdsverket ansvarar för övriga avloppsanläggningar, vilket är merparten av alla allmänna va-anläggningar. Samtliga anläggningar kan omfattas av plan- och bygglagstiftningen vilket är Boverkets ansvarsområde. Frågor om återanvändning av resurser i avloppsvatten hanteras av Naturvårdsverket. För användning av vattenresurser aktualiseras frågor om naturresursanvändning och vattenhushållning vilket hanteras av Havs- och vattenmyndigheten och SGU.

8.1.2 Styrningen behöver samordnas

Statskontoret har i flera rapporter utrett relationen mellan kommun och stat utifrån ett styrningsperspektiv. Myndigheten konstaterar att staten sänder ut fler styr signaler än vad alla kommuner har möjlighet att ta emot och hantera. Statskontoret har också noterat att det inte är ovanligt att olika statliga aktörer samtidigt försöker styra kommuner och regioner inom ett och samma område. Den statliga styrningen riskerar då att bli både otydlig och tidskrävande att hantera. En anledning till detta enligt Statskontoret, är att regeringens styrning av myndigheterna inte alltid är samordnad.⁵

Våra iakttagelser stämmer överens med Statskontorets. Vi bedömer att kommunernas förutsättningar att svara för allmänna vattentjänster skulle öka om statens styrning var mer samordnad.

8.1.3 Mer fokus på va-infrastruktur

Många allmänna va-anläggningar är, eller börjar bli, ålderstigna och det finns ett ökande behov av underhåll och förnyelse. Behovet är störst för den del av va-anläggningarna som distribuerar vattnet, det vill säga va-ledningar med tillhörande komponenter, såsom pumpstationer och reservoarer. För att stärka arbetet med underhåll och förnyelse av va-infrastrukturen behövs ett ökat fokus på dessa frågor, både på kommunal och nationell nivå.

⁴ Uppdelning av ansvar enligt överenskommelse 2021 mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Uppdelningen beskrivs på Naturvårdsverkets webbsida, se <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/#E336573928>, avläst 2024-10-21.

⁵ Presentation av Statskontoret för utredningens expertgrupp 2023-11-30.

Utredningen har uppmärksammat att staten främst styr mot nyinvesteringar och att insatser som styr mot underhåll och förnyelse av va-infrastruktur är ovanliga. Åtgärder som styr mot nyinvestering kan till exempel vara beslut från länsstyrelsen om att införliva omvandlingsområden i verksamhetsområden för allmänna vattentjänster eller beslut från riksdag och regering om statliga bidrag till stadsomvandlingsprojekt och andra insatser för bostadsförsörjning. Därtill kommer att skärpta reningskrav framför allt styr mot investeringar i vattenverk och reningsverk. Sammantaget ser vi att styrsignalerna från staten under de senaste två decennierna har drivit på kommunerna att nyinvestera och att detta trängt undan resurser för underhåll och förnyelse. Denna effekt blir särskilt tydlig hos kommuner med svaga finansiella förutsättningar och brist på personal.

För att den kommunala kapaciteten att leverera allmänna vattentjänster ska kunna stärkas bedömer vi att det behövs en mer balanserad statlig styrning, som även främjar underhåll och förnyelse av befintlig va-infrastruktur. Detta kan åstadkommas på flera olika sätt.

På längre sikt bedömer vi att staten kan behöva överväga ett övertagande av ansvaret för va-infrastruktur av nationell betydelse. Det skulle kunna vara att staten äger eller finansierar va-infrastruktur som är av särskild betydelse för totalförsvaret, såsom större överföringsledningar mellan kommuner, gemensamma reservvattenverk för flera kommuner, beredskapsbrunnar av särskilt nationellt intresse eller andra anordningar för nyttjande av reservvattentäkter. Ordnandet och driften av sådan va-infrastruktur kan anses gå utöver det kommunala ansvaret, liksom finansieringen kan anses gå utöver ansvaret hos va-kollektiven.

8.1.4 Statens roller och styrmedel

Staten har många olika roller i förhållande till kommunerna och kan använda olika styrmedel för att åstadkomma en ökad och mer ändamålsenlig styrning. Nedan beskriver vi översiktligt statens roller och vilka styrmedel som kan användas för att stärka den kommunala förmågan och kapaciteten i de allmänna va-anläggningarna.

Figur 8.2 Statens olika roller i förhållande till kommunerna



Källa: Utredningen.

Ställa krav: Staten kan tydliggöra och förstärka sina krav på vad kommunerna ska göra. Krav kan ställas i lagstiftningen vilket innefattar regler på olika nivåer, såsom följdföreskrifter på myndighetsnivå.

Vägleda: Staten kan ge tydlig, samordnad och ändamålsenlig vägledning till kommunerna som stöd och hjälp i deras arbete. Vägledning kan ges i form av handböcker, rekommendationer, kunskapsunderlag, expertstöd eller på annat sätt.

Finansiera: Staten kan bidra med finansiellt stöd som komplement till den avgiftsfinansiering som fastighetsägare och andra användare ger. Det finansiella stödet kan vara generellt eller specifikt inriktat gentemot vissa åtgärder.

Samordna: Staten kan öka sin samordning av insatser och därigenom ge en mer anpassad och balanserad styrning gentemot kommunerna. Ett samordnat statligt arbete underlättar för kommunerna och ökar deras mottagarkapacitet.

Följa upp: Staten kan systematiskt följa upp kommunernas åtgärder. Uppföljningen kan användas som underlag för fortsatta insatser.

8.2 Regeringen behöver styra målinriktat

8.2.1 Nytt etappmål om god va-infrastruktur

Bedömning: Det behövs en nationell målsättning för en god va-infrastruktur. En väl fungerande va-infrastruktur bidrar till ett förbättrat tillstånd i den svenska miljön och till kontinuerliga leveranser av vattentjänster. Ett etappmål tydliggör behovet av ökat underhåll av allmänna va-anläggningar och gör det lättare att nå flera av miljömålen.

Förslag: Regeringen beslutar om ett etappmål för en god infrastruktur för allmänna vattentjänster i syfte att bidra till miljömålen uppfyllnad och följa upp kommunernas arbete. Etappmålet innebär att:

- Alla kommuner har senast år 2030 genomfört en kartläggning och tagit fram en planering för förnyelse och klimatanpassning av den allmänna va-anläggningen samt påbörjat genomförandet av åtgärder.
- Den samlade nationella förnyelsetakten för va-ledningar ska öka årligen tills den har nått minst 1 procent år 2040.

Boverket får i uppdrag att ansvara för uppföljning, utvärdering och rapportering av etappmålet i samverkan med Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Regeringen har i utredningens direktiv uttryckt vikten av att hitta lösningar för att säkerställa att investeringar och underhåll genomförs i kommunernas va-infrastruktur. Att staten inför en uppföljning av detta i ett redan etablerat nationellt uppföljningssystem ser vi är en lämplig väg framåt. En statlig uppföljning är även ett sätt för staten att ta ett större ansvar framåt och stödja kommunerna i deras arbete.

Syftet med ett etappmål för en god infrastruktur är att minska den miljöbelastning som dåligt underhållna va-anläggningar bidrar till och trygga distributionen av dricksvatten av god kvalitet för att säkra människors hälsa. Ett etappmål för en god infrastruktur för vattentjänster ger en nationell målsättning för det kommunala

arbetet. Det förväntas höja medvetenheten om behovet av en god va-infrastruktur och öka takten i underhålls- och förnyelsearbetet. Etappmålet ger också regeringen en regelbunden uppföljning och underlag för nationella åtgärder. Förhoppningen är att ett etappmål ska underlätta för lokala och nationella politiker att ta nödvändiga beslut. När utredningen har samtalat med kommuner och va-organisationer efterfrågas ett stöd av detta slag från staten.⁶

Det föreslagna etappmålet bidrar till måluppfyllnad för flera av miljökvalitetsmålen, mål 6 och 9 i agenda 2030, målet för totalförsvaret, målet för civilt försvar och Natos krav för civilt försvar. Målet kommer också att hjälpa till att nå begränsningar av inläckage till, respektive utläckage från, va-ledningar. Vi ser också att ett etappmål kan bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten⁷ lättare kan uppnås om det leder till minskade volymer bräddningar av orenat avloppsvatten till recipienter. Kommunernas arbete med klimatanpassning kommer också att gynnas.

Det är angeläget att den fortsatta beredningen av detta förslag sker samordnat med implementeringen av den unionsrättsliga lagstiftningen avseende dricksvattenförsörjning och avloppshantering. Förslaget är däremot inte avhängigt av att våra förslag i övrigt genomförs.

Närmare om skäl för en nationell målsättning och uppföljning

En fungerande infrastruktur för vatten och avlopp bidrar till nödvändig hushållning av naturresursen vatten. Läckage förhindras, liksom behovet av bräddningar och användningen av kemikalier och energi. Trots det saknas en nationell målsättning för en god va-infrastruktur och en samlad nationell uppföljning och analys av statusen på de allmänna va-anläggningarna. Som branschorganisation utför Svenskt Vatten flera olika analyser och samlar in statistik och nyckeltal tillsammans med kommunerna. Regeringen har dock inte tillgång till ett eget uppföljningsverktyg. Uppföljning utifrån ett etappmål kan bli ett värdefullt komplement för regeringen, vid sidan av Svenskt Vattens uppföljning.

⁶ Se bilaga 4.

⁷ 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Det är tydligt i våra iakttagelser och analyser att det behövs en regelbunden nationell statlig uppföljning av statusen på den allmänna va-infrastrukturen. Om regeringen önskar följa effekten av statligt stöd till kommunerna enligt vårt förslag om va-investeringsprogram i avsnitt 13.4 och förslaget om investeringsplan i avsnitt 11.2, kan ett etappmål för god va-infrastruktur vara ett verktyg.

Val av miljömålssystemet som uppföljningsverktyg

Utredningen har tittat på flera olika alternativ för att möjliggöra en mer utvecklad och samlad statlig uppföljning och analys av statusen på infrastrukturen för vatten och avlopp i Sverige. Vi har tittat på om det behövs en ny analysmyndighet, liknande Myndigheten för totalförsvarsanalys, Trafikanalys eller Myndigheten för vård och omsorgsanalys. Detta för att ge en samlad och oberoende analys av politikområdet för vatten och avlopp. Att skapa en helt ny myndighet tar tid och resurser i uppstartsskedet. Vi har också tittat på möjligheten att tilldela en befintlig myndighet uppgiften att utföra dessa analyser. Eftersom det i dag inte finns någon sammanhållande myndighet för vattentjänster har vi inte sett att det finns någon given myndighet för det uppdraget. De myndigheter som närmast berörs är Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Boverket.

Inom ramen för nuvarande organisation bedömer vi att miljömålssystemet är en lämplig plattform för att följa upp underhållstakten inom vatten och avlopp.

Miljömålssystemet utgör en tvärsektoriell uppföljning av många verksamhetsområden utifrån ett miljöperspektiv. Sveriges miljömål innebär ett generationsmål, 15 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat. Miljömålssystemet är Sveriges genomförande av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen i agenda 2030.⁸

⁸ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>, avläst 2024-08-15.

Va-infrastrukturen kopplar bland annat till miljömålet *God bebyggd miljö* där riksdagens definition av målet är:

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar som förtydligar målet och används löpande i uppföljningen av målet. För *God bebyggd miljö* så har regeringen fastställt tio preciseringar, där vi ser att tre av dessa har störst koppling till va-infrastrukturen:⁹

Hållbar samhällsplanering: Städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälso-relaterade frågor.

Infrastruktur: Infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshandling och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet.

Hushållning med energi och naturresurser: Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst fossilfria energikällor används.

När det gäller dagvatten finns redan ett etappmål för hållbar dagvattenhantering. Det föreslagna etappmålet blir ett komplement till befintliga etappmål och åtgärder för att nå målen kan med fördel planeras tillsammans.

Etappmål i miljömålssystemet bidrar till flera av miljö kvalitetsmålen och vi ser att ett etappmål för en god va-infrastruktur med tillräcklig investeringstakt skulle bidra till flera miljö- och klimatmål (främst *God bebyggd miljö*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Ett rikt odlingslandskap*,

⁹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/preciseringar-av-god-bebyggd-miljo/>, avläst 2024-08-15.

Begränsad klimatpåverkan och Hav i balans samt levande kust och skärgård).

En utvecklad infrastruktur för vattentjänster skulle även bidra till hållbarhetsmålet *Rent vatten och sanitet till alla* och *Hållbar industri, innovation och infrastruktur*, inom Agenda 2030 samt bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna för vatten. Kommunernas arbete med klimatanpassning skulle också gynnas av en utvecklad va-infrastruktur och att klimatanpassning är en parameter i kommunernas förnyelseplanering. Ett etappmål med en tydlig nationell inriktning skulle också lämpa sig som grund för utlysande av forskningsmedel för att på så sätt påskynda utvecklingen i rätt riktning.

Närmare skäl för etappmålets delar

- *Alla kommuner har senast år 2030 genomfört en kartläggning och tagit fram en planering för förnyelse och klimatanpassning av den allmänna va-anläggningen samt påbörjat genomförandet av åtgärder.*

En grundförutsättning för en god va-infrastruktur är att det sker ett kontinuerligt underhåll och förnyelse av va-anläggningen. För att det ska ske på ett ändamålsenligt sätt behöver data tas fram och analyser av va-anläggningen göras som ett underlag för att hitta de underhållsåtgärder som ger bäst effekt. Underlag för detta kan vara exempelvis statistik för driftstörningar, information om anläggningens ålder och material. Ett uppdaterat digitaliserat ledningsnät är till stor hjälp. Med data om exempelvis anläggningens status, driftstörningar, kartläggning och annat underlag kan analyser och utredningar göras. Kommunens beredskapsplanering med ställningstagande till vilka verksamheter som bör prioriteras i särskilda situationer blir en viktig del i underlaget, liksom ställningstaganden i vattentjänstplanen kring klimatanpassningsåtgärder. Även åtgärder för att uppnå etappmålet om hållbar dagvattenhantering bör ingå i underlaget. Utifrån det samlade underlaget görs en förnyelseplanering för infrastrukturen som i sin tur är ett viktigt underlag för en investeringsplan.

I våra analyser och i samtal med aktörer framkommer att det är en stor variation på hur förnyelsearbetet bedrivs i va-organisationerna.¹⁰ Det finns kommuner som ligger väldigt långt fram och har

¹⁰ Se bilaga 4.

en stor mängd data och underlag för att göra träffsäkra analyser och förnyelseplanering. Det finns också kommuner som ännu inte har ett digitaliserat ledningsnät eller som inte har tillräckliga data för sina driftstörningar. Basnivån för de senare kommunerna behöver stärkas. Eftersom det finns kommuner som har en del arbete för att nå upp till målet föreslås 2030 som mållår, det bör ge rimliga förutsättningar för alla kommuner att nå målet.

- *Den samlade nationella förnysetakten för va-ledningar ska öka årligen tills den har nått minst 1 procent år 2040.*

Med förnysetakt avses andel av total ledningslängd som förnyas under ett år. Indikatorn tas fram för respektive ledningsslag (vatten, spillvatten och dagvatten). Förnysetakt är därför en lämplig indikator för en god va-infrastruktur. Den föreslagna ökningen av förnysetakten till 2040 är ambitiös men bedöms som möjlig att uppnå. Den behövs för att säkerställa en god va-infrastruktur även framåt. En förnysetakt på 1 procent är mer än en dubbling av dagens förnysetakt om man tittar på det ur ett nationellt perspektiv. Den nuvarande förnysetakten ligger på en aggregerad nationell nivå för alla ledningsslagen på 0,42 procent utifrån senaste sammanställningen av Svenskt Vatten. Fördelningen på respektive ledningsslag 2023 var 0,47 procent för vattenledningar, 0,52 procent för spillvattenledningar och 0,28 procent för dagvattenledningar.¹¹

Det kommer ta tid att öka förnysetakten eftersom det är långa tidsspänn för planering, projektering och genomförande av förnyelsen. Därför föreslår vi år 2040 som mållår på en nationell nivå. 2040 är också det år som Svenskt Vatten har använt i sina beräkningar för investeringsbehoven framåt. Svenskt Vatten har då räknat med att förnysetakten till 2040 ska ha nått 1 procent.¹²

Uppföljning av etappmålet och förslag på indikatorer

Vi föreslår att Boverket ska ansvara för uppföljningen av etappmålet eftersom de ansvarar för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Även om etappmålet förväntas bidra till fler miljö kvalitets-

¹¹ Svenskt Vatten (2024), *Resultatrapport driftstatistik VASS 2023*, s. 13.

¹² Svenskt Vatten, underlag till utredningen, 2024-09-26.

mål rör *God bebyggd miljö* just infrastrukturfrågor. Utöver ansvaret för det målet har Boverket ansvar för uppföljning på etappmålet *Integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer*. Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör bidra till uppföljningen av etappmålet utifrån deras ansvar för frågor om hälsa, miljö och beredskap kopplat till dricksvatten och avlopp.

Uppföljningen av etappmålet behöver anpassas utifrån statens uppföljningsbehov. Det kan dock vara lämpligt att utgå från de indikatorer som kommunerna arbetar med i dag och de data som Svenskt Vatten samlar in från kommunerna i sitt statistiksystem VASS¹³ för driftstatistik och hållbarhetsindex. Dessa indikatorer och senaste data redovisas i avsnitt 4.2.2.

Lämpliga indikatorer för uppföljning kan då vara:

- Förnysetakt ledningsnät, totalt och per ledningstyp
- Antal driftstörningar som kopplar till status på ledningsnätet
 - Läckor på dricksvattenledningsnätet
 - Stopp i spillvattenledningar
 - Bräddningar på ledningsnät och reningsverk
- Utläckage av dricksvatten (skillnaden mellan producerat dricksvatten och uppmätt förbrukning hos fastighetsägare)
- Mängd tillskottsvatten (inläckage och ovidkommande vatten till avloppsledningar)

Statistiken till Svenskt Vatten sker på frivillig basis och en statlig uppföljning skulle bli obligatorisk. De kommuner som i dag inte har denna data tillgänglig behöver börja ta fram denna data för att möjliggöra sin förnyelseplanering. Det är därför något som behöver ske redan med nuvarande lagstiftning. Uppföljning skulle också kunna ske via kommunernas vattentjänstplaner och via utredningens förslag om investeringsplaner. En samordnad uppföljning med etappmålet om en hållbar dagvattenhantering är en möjlighet, liksom med uppföljningen inom bostadsförsörjningsområdet.¹⁴

¹³ VASS står för VA Statistik System.

¹⁴ 2 § förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Förutsättningar för måluppfyllnad

För att det föreslagna målet ska få genomslag är erfarenheter från arbetet med andra miljömål att det krävs kommunikation, kunskaps-höjande åtgärder och vägledning till kommunerna. En jämförelse med etappmålet om stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer visar att det proaktiva arbetet med kunskapsförhöjande åtgärder, som Boverket och Naturvårdsverket genomförde, var ett stort stöd till kommunerna att ta fram underlag. Det etappmålet låg redan inom myndigheternas ansvarsområden och de hade mandat att ta fram vägledning och informera kommunerna.

Förslag som vi bedömer kommer att hjälpa till att nå det föreslagna etappmålet finns i avsnitt 5.2 och 5.4 (krav på reservkapacitet och beredskapsplan), avsnitt 8.4.1 (föreskrifter för beredskapsplan och vägledning för beredskapsåtgärder) samt avsnitt 11.2 (krav på investeringsplan). Förslagen i avsnitt 8.4.2 (vägledning för vattentjänstplaner) kommer också att bidra i arbetet, liksom förslagen i avsnitt 9.4 och 9.5 (kommunal samverkan).

Kostnad för ansvariga myndigheter

Förslaget innebär en utökning av Boverkets nuvarande arbete med uppföljning av miljömålen. Myndighetens resurser för miljömålsarbete har minskat över tid och myndigheten bedöms ha svårt att hantera ytterligare mål utan omprioritering eller utökade resurser. Kostnaderna för det inledande arbetet med att ta fram indikatorer, uppföljningssystem, initiera samarbeten för dataleveranser och analyser samt sprida kunskap om etappmålet kan uppskattas till 800 000 kronor. De årliga kostnaderna för uppföljning kan uppskattas till 150 000 kronor.

Kostnaderna för de deltagande myndigheterna Naturvårdsverket och Livsmedelsverket kan uppskattas till 500 000–800 000 kronor vardera initialt och därefter en lägre summa för visst löpande arbete.

8.2.2 Nationell strategi för hushållning med vattenresurser

Bedömning: Den svenska vattenresursen ska räcka till många användare och för många ändamål, däribland vattentjänster. Det behövs ett nationellt arbete för att främja ett ansvarsfullt nyttjande av landets vattenresurser. Arbetet behöver utgå från ett avrinnings- och tillrinningsområdesperspektiv och beakta de utmaningar som klimatförändringarna innebär.

Förslag: Regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram en strategi och handlingsplan för hushållning med vattenresursen. Detta för att få olika aktörer att samverka om användningen av vattenresursen och bidra till ett resurseffektivt och ansvarsfullt nyttjande av densamma. Uppdraget ska ske i samverkan med Sveriges geologiska undersökning och andra relevanta myndigheter och aktörer.

Under åren 2020–22 hade generaldirektör Ulla Sandborgh i uppdrag av regeringen att samordna näringslivets vattenhushållning. Uppdraget syftade till att främja ett ansvarsfullt nyttjande av landets vattenresurser. Bakgrunden till uppdraget var att regeringen ansåg att det behövdes en dialog med industrin och jordbruket för att nå en uthållig användning av vattenresurserna i balans med tillgänglig mängd vatten.¹⁵ Under arbetets gång beskrev Ulla Sandborgh att arbetet med att ta fram en strategi skedde i tät dialog med näringslivet och med offentliga aktörer, att det fanns en stor uppslutning kring arbetet och en enighet kring den kommande strategins innehåll och syfte.¹⁶ Motiven till behovet av en strategi var att:

- tillgången till vatten är betydelsefull,
- klimatförändringarna påverkar vattentillgången,
- ansvarsfördelningen för vatten och dricksvatten är spritt på flera myndigheter och det behövs ett samlat grepp,
- strategin är efterfrågad av både offentliga och privata aktörer,

¹⁵ Regeringen (2020) Pressmeddelande, Näringsdepartementet, <https://mb.cision.com/Main/140/3011854/1176942.pdf>.

¹⁶ Samtal och presentation på dialogwebbinarium Den nationella strategin för effektiv och hållbar vattenhushållning, 2021-05-24, Swedish Waterhouse och Svenskt Vatten.

- det finns ett behov av tydligare styrning,
- möta samhällets samlade behov av vatten, samt
- uppfylla EU-direktiv.

Efter att Ulla Sandborgh lämnade uppdraget som nationell samordnare under 2022 har någon ny samordnare inte tillsatts och arbetet med vattenstrategin har inte fortsatt.

Vi bedömer att ett fortsatt arbete med en strategi och handlingsplan för hushållning med vattenresursen skulle vara värdefullt.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för det övergripande arbetet med vattenförvaltningen utifrån EU:s vattendirektiv. Myndigheten är ordförande i arbetsgruppen för vattenförsörjning inom ramen för den nationella dricksvattensamordningen. Gruppen har till uppgift att se över åtgärder som leder till att säkra vattenresursen som råvara för dricksvattenproduktion. Vidare har myndigheten ett pågående regeringsuppdrag att identifiera särskilt känsliga avrinningsområden för vattenuttag och ta fram underlag för att kunna göra vattenbalanser för dessa.¹⁷ Vi bedömer att Havs- och vattenmyndigheten är lämplig myndighet att hålla ihop arbetet med att ta fram en nationell strategi och handlingsplan för hushållning av vatten för allmänna och enskilda ändamål. SGU som också har till uppgift att arbeta med vattenresursen i form av grundvatten är också viktiga i arbetet.

Kostnaderna för Havs- och vattenmyndigheten med detta uppdrag kan uppskattas till 2,5 miljoner kronor under två år.

8.2.3 Fortifikationsverkets infrastruktur för vatten och avlopp behöver säkerställas

Bedömning: Försvarsmyndigheterna har behov av vatten och avlopp inom de fastigheter där verksamhet bedrivs. Behovet av vatten och avlopp behöver klargöras och därefter säkerställas genom åtgärder på den va-infrastruktur som Fortifikationsverket ansvarar för.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten, s. 4.

Förslag: Regeringen ger försvarsmyndigheterna i uppdrag att ta fram en beställning till Fortifikationsverket utifrån myndigheternas behov av redundant infrastruktur för vatten och avlopp inom Fortifikationsverkets fastigheter.

Regeringen bör avsätta medel till försvarsmyndigheterna för ökade kostnader med anledning av Fortifikationsverkets åtgärder.

Utredningen har uppmärksammat att det finns ett behov av att säkerställa va-anläggningar inom statligt ägda fastigheter där det bedrivs verksamhet av betydelse för totalförsvaret. Fortifikationsverket ansvarar för att förvalta fastigheter för försvarsändamål. I deras uppdrag ingår att leverera robust och säker infrastruktur till totalförsvaret i form av mark, anläggningar och lokaler.¹⁸

De fastigheter Fortifikationsverket förvaltar är ofta anslutna till den kommunala va-anläggningen. Precis som för annan va-infrastruktur har va-installationerna inom dessa fastigheter behov av underhåll och förnyelse. För att säkerställa behov under fredstida kriser och höjd beredskap kan det även behövas redundanta system inom fastigheterna. Det är också angeläget att va-installationerna är i så bra skick att de inte påverkar den allmänna va-anläggningen negativt.

För att möjliggöra en insats behöver försvarsmyndigheterna precisera sina behov av vatten och avlopp till Fortifikationsverket. Beställningen behöver inkludera behov av redundant och avbrottsfri försörjning av vatten och avlopp. Det kan vara exempelvis behov av reservkapacitet som reservvattentäcker och krigsbrunnar.

Regeringen behöver avsätta medel för att säkerställa den va-infrastruktur som behövs för försvarsmyndigheternas behov. Fortifikationsverkets ökade kostnader för investeringar och andra nödvändiga åtgärder ska täckas genom höjda hyror för försvarsmyndigheterna. Försvarsmyndigheterna bör anslås ytterligare medel för att täcka sådana kostnader. Med försvarsmyndigheterna avses i första hand Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA) och Försvarets materielverk.

Vi bedömer att kostnader för att kartlägga behov och ta fram en beställning till Fortifikationsverket bör rymmas inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. För att täcka ökade hyror behöver särskilda medel avsättas som ett nästa steg. Försvarsmyndigheterna

¹⁸ 1 § förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.
<https://www.fortifikationsverket.se/om-oss>, avläst 2024-09-24.

behöver ta fram ett underlag för detta tillsammans med Fortifikationsverket.

8.3 Arbetet behöver samordnas på nationell nivå

8.3.1 Samordning behövs inom Regeringskansliet

Bedömning: Regeringen bör tillskapa en samordningsfunktion inom Regeringskansliet i syfte att bevaka och samordna frågor av betydelse för möjligheten att upprätthålla en god vattenförsörjning och avloppshantering i Sverige med robusta och kontinuerliga vattentjänster.

Frågor som rör användning av de svenska vattenresurserna och det kommunala uppdraget att svara för allmänna vattentjänster berör flera olika departement och statsråd. Vare sig i nuvarande eller tidigare regeringar har ett enskilt statsråd eller departement haft ett samlat ansvar att hantera alla frågor om vattenresursanvändning och vattentjänster.

De politikområden som traditionellt varit mest framträdande för vattentjänster är inom livsmedels- och miljöområdet. På senare år har behovet av säkerställda vattentjänster också blivit en viktig fråga ur ett beredskapsperspektiv och i arbetet med att stärka det civila försvaret. I takt med att den kommunala va-infrastrukturen åldras och kräver investeringar aktualiseras även kommunalpolitiska frågor såsom kommunal självstyrelse och finansieringsprinciper för kommunala uppdrag.

Sedan regeringsbildningen 2022 finns ansvaret för vattentjänstlagen på Klimat- och näringslivsdepartementet och hos klimat- och miljöministern. Inom Klimat- och näringslivsdepartementet hanteras frågorna på Naturmiljöenheten, gruppen Vattenmiljö. Fokus för arbetet på denna enhet är miljöfrågor såsom miljö kvalitet, vattenförvaltning, skydd av arter och miljöer samt biologisk mångfald. Lagstiftningsmässigt ansvarar Klimat- och näringslivsdepartementet för miljölagstiftningen med miljöbalken och dess följdföreskrifter som det största och viktigaste regelverket, i detta ingår bland annat frågor om miljöpåverkan av avlopp. Inom budgetarbetet ansvarar departementet för beredning av de delar i budgeten som rör miljö

och klimat, energifrågor och näringspolitik. Myndigheter under departementet är bland annat Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Landsbygdsministern har ansvar för dricksvatten som ett livsmedel och arbetet med att stärka beredskapen för dricksvatten. Infrastruktur- och bostadsministern ansvarar för bostadsförsörjning, infrastruktur och transporter, dock inte för va-infrastruktur. Båda statsråden finns på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Lagstiftningsmässigt ansvarar detta departement bland annat för plan- och bygglagstiftningen och livsmedelslagstiftningen. Departementet ansvarar även för de delar i statens budget som bland annat rör samhällsplanering, regional tillväxt, transporter samt areella näringar, landsbygd och livsmedel. Myndigheter under departementet är bland annat Boverket och Livsmedelsverket.

Kommunalpolitiska frågor hanteras inom Finansdepartementet och ansvarigt statsråd är civilministern. Frågor om samhällets krisberedskap och civilt försvar hör hemma på Försvarsdepartementet och ministern för civilt försvar.

Flera aktörer vi har pratat med anser att det är otydligt vilket departement man ska vända sig till när man vill diskutera frågor om va-infrastruktur och det kommunala respektive enskilda ansvaret för vattentjänster. Till exempel har Svenskt Vatten och fastighetsägarorganisationer framfört detta i samtal med utredningen.¹⁹

I flera andra länder finns vattentjänstfrågorna samlat inom ett departement eller en myndighet. Flera aktörer som vi har samtalat med har uttryckt ett önskemål om en liknande sammanhållen hantering även i den svenska statliga administrationen.²⁰ Det har bland annat framförts förslag om en vattenminister eller ett vattendepartement och en myndighet med sammanhållet ansvar för frågorna. I en nylig rapport från Nationella expertgruppen för klimatanpassning framförs förslag om att det bör inrättas en beredningsfunktion för vattenfrågor på Regeringskansliet.²¹

Ett sätt att underlätta för Regeringskansliet att få ett samlat grepp om de frågor som rör vattentjänster och va-infrastruktur är att skapa en plats inom Regeringskansliet för dessa tvärssektoriella frågor, till exempel genom en interdepartemental arbetsgrupp. I en

¹⁹ Möte med fastighetsägarorganisationer 2024-03-13. Möte med Svenskt Vattens styrelse 2024-03-13.

²⁰ Se bilaga 4.

²¹ Första rapporten från Nationella expertgruppen för klimatanpassning 2022, s. 629.

sådan arbetsgrupp kan samtliga aspekter och perspektiv belysas. Regeringen kan därigenom få ett mer genomarbetat underlag för hur åtgärdsförslag inom olika politikområden påverkar möjligheten till en god vattenförsörjning och avloppshantering och vilka åtgärder som kan behövas inom respektive politikområde för att främja en positiv utveckling. Arbetsgruppen kan också samordna uppdrag från regeringen till de inblandade myndigheterna vilket kan säkerställa kvalitet och att alla aspekter beaktas. Utan tillräcklig samordning av frågorna riskerar relevanta perspektiv att bli förbisedda.

Vi rekommenderar därför regeringen att tillskapa en samordningsfunktion inom Regeringskansliet i syfte att bevaka och samordna frågor av betydelse för möjligheten att upprätthålla en robust och kontinuerlig vattenförsörjning och avloppshantering i Sverige.

8.3.2 Vattenresursen behöver bevakas i beredskapssystemet

Bedömning: Frågor om vattenhushållning och skydd av vattenresurser behöver hanteras inom beredskapssystemet. Regeringen bör utreda på vilket sätt sådana frågor kan inkluderas i arbetet inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Den nationella vattenresursen är oundgänglig som råvara för dricksvattenproduktion och avloppshantering. Kontinuerlig tillgång till erforderliga mängder vatten av god kvalitet är en grundläggande förutsättning för vattentjänster. För att stärka skyddet för vattenresurser och begränsa överanvändningen av dessa behöver olika åtgärder vidtas, till exempel beslut om vattenskyddsområde. Att planera och vidta nödvändiga åtgärder för att skydda vattenresurser och förbehålla användningen av dessa för dricksvattenproduktion bedömer vi är en angelägen uppgift för att stärka beredskapen. Frågor om vattenhushållning och skydd av vattenresurser hanteras dock inte inom beredskapssystemet i dag.

I MSB:s lista över viktiga samhällsfunktioner ingår vattentäcker som en samhällsviktig verksamhet inom samhällsfunktionen *Dricksvattenförsörjning*.²²

²² MSB (2023), *Lista med viktiga samhällsfunktioner – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap* MSB1844 – reviderad oktober 2023, s. 15.

Den viktiga samhällsfunktionen avser förmåga till produktion och distribution av dricksvatten. I funktionen ingår drift, underhåll, styrning, övervakning, provtagning och nödvatten.

Exempel på samhällsviktig verksamhet som upprätthåller eller säkerställer den viktiga samhällsfunktionen är laboratorier, vattenverk, distributionsnät och vattentäcker.

Nuvarande beredskapsmyndigheter inom sektorn *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten* ansvarar inte för frågor om vattenhushållning och skydd av vattenresurser. Den typen av frågor hanteras i stället av Havs- och vattenmyndigheten och SGU, för yt- respektive grundvatten.

Vi bedömer att den kompetens myndigheterna har, och de frågor de ansvarar för, behöver komma in i arbetet inom beredskapssektorn. Detta skulle kunna åstadkommas genom att myndigheterna utses till beredskapsmyndigheter eller involveras i arbetet inom beredskapssektorn på annat sätt. Frågan behöver utredas vidare.

Kriterier för när en myndighet ska utses till beredskapsmyndighet har tagits fram av Utredningen om civilt försvar.²³

SGU har mycket att bidra med inom beredskapsområdet utifrån den information och kunskap myndigheten har inom området grundvatten, men även mineralresurser i form av insatsvaror för rening av vatten kopplat till både dricksvatten och avlopp. Myndigheten har också nyligen föreslagits som beredskapsmyndighet av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap. Förslaget innebär att myndigheten inordnas i den i samma betänkande föreslagna beredskapssektorn Industri, bygg och handel, eller i någon relaterad men alternativ sektorsindelning som beslutas av regeringen, samt i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.²⁴ Ett utvecklat arbete inom myndigheten med att samla in data om råvatten- och dricksvattenkvalitet från dricksvattenproducenterna skulle vara ett stöd i beredskapsarbetet för vattenresursen.

Även Havs- och vattenmyndigheten kan bidra med värdefull information i beredskapsarbetet, bland annat utifrån sitt övergripande ansvar för vattenförvaltningen. Myndigheten arbetar även med frågor om regional vattenförsörjningsplanering, inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden samt utpekanden av områden med anläggningar som är av riksintresse för vattenförsörjningen. Vidare

²³ SOU 2021:23 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 280.

²⁴ SOU 2024:19 *En ny beredskapssektor*, s. 45.

ingår frågor om tillstånd till och tillsyn över vattenverksamheter, såsom bortledning av yt- eller grundvatten för bevattning, dricksvattenproduktion eller annan vattenanvändning.

Båda myndigheterna har också nyligen fått uppgifter i anledning av införandet av det nya dricksvattendirektivet kring frågor om riskbedömning och riskhantering av tillrinningsområden för uttag av dricksvatten.

8.3.3 Myndigheternas arbete behöver samordnas

Bedömning: De förslag vi lämnar i detta betänkande medför behov av samordning mellan berörda aktörer. Formerna för myndighetssamverkan behöver ses över så att myndigheternas samordning blir så ändamålsenlig och effektiv som möjligt.

Förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att, i samverkan med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna, se över hur de, och andra berörda myndigheter, kan samordna sitt arbete med vattentjänstfrågor. Bland annat SGU och Boverket bör rådfrågas.

Uppdraget bör innefatta samordningen av frågor som rör vattenförsörjning och avloppshantering, tillgång till och fördelning av vattenresurser samt beredskapsfrågor kopplat till dessa.

Myndigheterna bör även få i uppdrag att utreda en myndighetsgemensam digital kunskapsplattform för vattentjänster. Syftet med en sådan plattform är att ge samlad information om myndigheternas arbete inom detta område till stöd för kommuner och andra aktörer.

Sedan etablerandet av det svenska civila beredskapssystemet samordnas beredskapsfrågor för vattentjänster inom ramen för beredskapssektorn *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*. Både dricksvatten och avlopp ingår i sektorns ansvar. Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet och Naturvårdsverket ingår i sektorn. I avsnitt 8.3.2 redogör vi för vår bedömning att även frågor om vattenresursanvändning och skydd av vattenresurser bör ingå i arbetet, genom Havs- och vattenmyndigheten och SGU.

Dricksvattenfrågor samordnas även genom den nationella samordningsgruppen för dricksvatten där Livsmedelsverket är ansvarig myndighet.²⁵ Samordningsgruppen har ett kansli hos Livsmedelsverket och tre arbetsgrupper; för dricksvattenkvalitet, vattenförsörjning respektive civilt försvar. Samordningsgruppens uppgifter och deltagande myndigheter beskrivs närmare i bilaga 6. Motsvarande samordning för avloppsfrågor sker inte i något etablerat forum.

Flera utredningar har påtalat behov av en utvecklad samordning för vattenfrågor. Utredningen om hållbara vattentjänster föreslog 2018 att det inrättas en ny nationell plattform för en formaliserad samverkan mellan nationella myndigheter för utveckling av hållbara vattentjänster. Naturvårdsverket föreslogs hålla ihop plattformen.²⁶ Året därpå bedömde Vattenförvaltningsutredningen att det behövs en stärkt samverkan för vattenförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten föreslogs samordna en nationell referensgrupp.²⁷

Vi bedömer att nuvarande samordningsformer inte är ändamålsenliga eftersom de är överlappande i vissa delar och saknas i andra. Därtill kommer ett ökat behov av samverkan i anledning av de förslag på ökat beredskapsarbete som vi föreslår i detta betänkande. Sammantaget bedömer vi att den fortsatta samordningen mellan berörda myndigheter behöver ses över. Vi ser att det finns flera möjliga sätt att samordna myndigheternas verksamhet, beroende på hur omfattande samordning man önskar. Det finns flera fördelar med en myndighetsgemensam samordning för dricksvatten och avloppshantering som även inkluderar en gemensam plattform för diskussioner med berörda aktörer, såsom kommuner, va-organisationer och branschorganisationer. Med tanke på antalet berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå kan en sådan samordning fort bli väldigt omfattande. Det kan därför behövas flera nivåer i samordningen.

Vi anser att myndigheterna själva är bäst lämpade att ta fram ett förslag på struktur för en sådan nationell samordning, men att det behövs ett uppdrag från regeringen för detta. I uppdraget kan även ingå att ta fram förslag på en digital kunskapsplattform. Förslagsvis kan en sådan plattform administreras av ett kansli knutet till den myndighetsgemensamma samordningen.

²⁵ 29 a och 29 b §§ livsmedelsförordningen (2006:813).

²⁶ SOU2018:34 *Vägar till hållbara vattentjänster*, s. 149.

²⁷ SOU 2019:66 *En utvecklad vattenförvaltning*, s. 554.

Staten svarar i dag för digitala kunskapsplattformar inom flera olika områden i syfte att samla myndigheters arbete för att underlätta för olika målgrupper. Bland annat kan nämnas den kunskapsplattform som SMHI håller ihop för klimatanpassning, länsstyrelsernas plattform med information om förorenade områden (EBH-portalen) och webbplatsen verksamt.se som samlar information och tjänster för den som ska starta eller driver företag. En motsvarande digital kunskapsplattform för allmänna vattentjänster och annan användning av de allmänna va-anläggningarna skulle vara ett värdefullt stöd till alla berörda aktörer.

Livsmedelsverket är lämplig myndighet att rikta uppdraget till. Uppdraget bör genomföras i samverkan med övriga berörda aktörer.

Att se över den nationella samordningen bedömer vi att myndigheterna kan göra inom ramen för befintliga medel. Kostnaderna för en förstudie om en gemensam digital plattform kan uppskattas till 3 miljoner kronor för Livsmedelsverket och till cirka 100 000–150 000 kronor per deltagande myndighet, beroende på grad av delaktighet.

8.4 Det statliga stödet behöver utvecklas

Staten behöver vägleda och stötta kommunerna och de olika va-organisationerna mer än vad som görs i dag, särskilt när det gäller planering inför och hantering av klimaförändringar respektive fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förslagen om nya krav i vattentjänstlagen när det gäller beredskap och klimatanpassning redovisas i kapitel 5 och 6. I detta kapitel ges förslag på hur de statliga myndigheternas arbete kan utvecklas i dessa frågor. Stöd till kommunal samverkan beskrivs i kapitel 9.

Utöver de tillkommande kraven i vattentjänstlagen krävs också att de statliga myndigheterna tar fram situationsanpassade förmågekrav och annan vägledning samt stöttar det kommunala arbetet på lokal och regional nivå. En struktur för det statliga visas i figur 8.3.

Figur 8.3 Struktur för det statliga arbetet enligt vattentjänstlagen



* Nya krav gentemot kommuner.

** Exempel på områden för myndighetsföreskrifter

Källa: Framtagen av utredningen.

8.4.1 Föreskrifter och vägledning om beredningsåtgärder

Bedömning: Kommunerna har behov av statlig vägledning med tydliga planeringsförutsättningar för driften av allmänna va-anläggningar under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Även länsstyrelserna har behov av vägledning för sitt stödjande arbete gentemot kommunerna.

Förslag: Regeringen bemyndigar Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap samt ger myndigheterna i uppdrag att gemensamt vägleda kommuner, va-organisationer, länsstyrelser och andra berörda aktörer i arbetet med att planera och genomföra beredningsåtgärder enligt vattentjänstlagen. Uppdraget bör samordnas av Livsmedelsverket.

I utredningens samtal med kommuner och i svar på utredningens enkät lyfts genomgående behov av tydligare planeringsförutsättningar med förmågekrav för beredningsarbetet.²⁸ Önskemålet är att detta sätts av staten.

Det förändrade säkerhetsläget medför nya planeringsförutsättningar, både på statlig och kommunal nivå. Civila mål och viktig infrastruktur som vattentjänster och tillhörande anläggningar, har

²⁸ För ytterligare beskrivning av kommunernas synpunkter, se bilaga 3.

ett helt annat hotläge än tidigare. Detta avviker från den regelbaserade ordning vi är vana vid och kräver ett annat agerande. I det läge som föreligger anser vi att staten behöver bistå kommunerna i deras beredskapsarbete avseende allmänna vattentjänster på ett konkret och tydligt sätt.

De förtydligande, och i vissa fall, tillkommande krav på beredskapsåtgärder och beredskapsplanering som vi föreslår i vattentjänstlagen är av övergripande karaktär. De behöver därför fyllas ut med mer preciserade krav på vad som förväntas av kommunerna. Detta görs lämpligen på myndighetsnivå genom regelgivning och vägledning.

Genom myndighetsföreskrifter kan kraven på reservkapacitet, prioritering av allmänna angelägna intressen samt planering och genomförande av beredskapsåtgärder tydliggöras.

Enligt vår bedömning kan det behövas vägledning, och i förekommande fall föreskrifter, i följande frågor:

- Åtgärder för erforderlig reservkapacitet, till exempel planering av reservvatten (redundans).
- Nödvattenförsörjning och alternativ hantering av avlopp (ersättningstjänster).
- Prioritering av angelägna allmänna intressen vid reducering av den ordinarie kapaciteten.
- Säkerställande av tillgång till kritiska varor och reservdelar i bristsituationer (försörjningsberedskap).
- Åtgärder för att kunna återställa funktionen i den allmänna va-anläggningen efter skadefall (reparationsberedskap).
- Kontinuerlig övning och utbildning utifrån planerade beredskapsåtgärder.

Planering för hur ovanstående ska hanteras är grunden i arbetet med att ta fram en beredskapsplan. Planeringen behöver samordnas med övrig planering för uppdraget att leverera allmänna vattentjänster, såsom vattentjänstplanen, samt planering som ska göras enligt LEH eller annan relevant lagstiftning. Det är även viktigt att planeringen innefattar frågor om vattenresursanvändning och vattenhushållning. Vägledning och föreskrifter bör utformas med detta i åtanke.

För uppgiften att prioritera leveranser efter de mest angelägna behoven krävs ett visst förberedelsearbete. I detta arbete kommer länsstyrelser och andra statliga myndigheter att ha en betydelsefull roll. Länsstyrelsens uppgifter beskrivs närmare i avsnitt 8.4.6–8. Den närmare omfattningen och inriktningen på länsstyrelsens arbete i denna del behöver beskrivas i vägledningen. En tydlighet behövs här för att arbetet ska kunna utföras på ett likvärdigt sätt i olika delar av landet.

Som ansvariga för vägledning och regelgivning på myndighetsnivå föreslår vi Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, utifrån deras ansvar för dricksvatten respektive avlopp. Båda myndigheterna är beredskapsmyndigheter och ingår i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör samarbeta med berörda aktörer i den utsträckning som behövs för att fullgöra uppdraget. För arbetet med reservvatten och andra frågor bör samråd ske med Havs- och vattenmyndigheten och SGU. En sådan skyldighet följer av myndighetsförordningen och behöver inte föreskrivas särskilt.²⁹ De förslag om utvecklad statlig samordning som vi beskriver i avsnitt 8.4. är avsedda att underlätta arbetet. Livsmedelsverket föreslås samordna uppdraget.

Som ett snabbspår i väntan på beredning av våra förändringsförslag i vattentjänstlagen kan övervägas att ge myndigheterna i uppdrag att ta fram rekommendationer som kan omarbetas till föreskrifter då de nya kraven i vattentjänstlagen träder i kraft.

Kostnaderna för arbetet med regelgivning och vägledning kan uppskattas till 3 miljoner kronor vardera för Livsmedelsverket och Naturvårdsverket under första året och därefter till 1 miljon kronor per år.

²⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

8.4.2 Vägledning för vattentjänstplaner

Bedömning: Kommunerna har behov av statlig vägledning för uppgiften att ta fram vattentjänstplaner.

Förslag: Regeringen ger uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Boverket att gemensamt vägleda kommunerna i arbetet med att ta fram vattentjänstplaner. Uppdraget bör samordnas av Havs- och vattenmyndigheten.

Sedan 2023 finns ett nytt krav i vattentjänstlagen att kommunerna ska ta fram en vattentjänstplan minst vart fjärde år.³⁰ Planen ska innehålla kommunens långsiktiga planering och kommunens bedömning av åtgärder för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall.³¹ Kravet har införts utan att regeringen gett någon myndighet i uppgift att svara för vägledning till kommunerna. Svenskt Vatten har 2023 tagit fram en vägledning till sina medlemmar.³²

Vattentjänstplaner ska omfatta dels kommunens planering för vilka områden som bör införlivas i det kommunala verksamhetsområdet för vattentjänster, dels planering för och genomförande av åtgärder för att driva den befintliga va-anläggningen inom verksamhetsområdet. I avsnitt 6.3.1 föreslår vi ett utökat krav på vattentjänstplanens innehåll, vad gäller åtgärder till följd av ett förändrat klimat. I avsnitt 5.4 föreslår vi bestämmelser om förtydligande och tillkommande beredskapsåtgärder för kommunen som innefattar en beredskapsplan. Kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses behöver beakta både klimatförändringens effekter och behovet av beredskapsåtgärder. Det är angeläget att arbetet med vattentjänstplanen och beredskapsplanen sker samordnat.

Som beskrivs ovan i avsnitt 8.4.1. anser vi att staten behöver bistå kommunerna på ett konkret och tydligt sätt i deras beredskapsarbete. Det gäller även för arbetet med vattentjänstplaner.

³⁰ 6 a § vattentjänstlagen.

³¹ 6 b § vattentjänstlagen.

³² Svenskt Vatten (2023), *M 152 Vägledning vid framtagande av vattentjänstplan – komplettering av VA-plan*.

Eftersom det kommunala uppdraget att svara för allmänna vattentjänster berör frågor inom flera olika nationella myndigheters ansvarsområden behövs en samlad vägledning. I detta arbete bör Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Boverket delta. Livsmedelsverket och Naturvårdsverket bör delta utifrån sitt ansvar för livsmedels- och dricksvattenkvalitet respektive miljökvalitet med tillhörande krav på de allmänna vatanläggningarna. Havs- och vattenmyndigheten bör delta bland annat utifrån sitt ansvar för vattenresursförvaltning, vattenskydd och vattenkvalitet samt ansvaret för små avloppsanläggningar och behovet av att fastigheter med enskilda vattenanläggningar införlivas i verksamhetsområdet. Boverket bör delta utifrån sitt ansvar för fysisk planering och byggregler samt föreslaget ansvar för ett tillkommande etappmål om god va-infrastruktur. Såväl Boverket som Naturvårdsverket har kompetens inom dagvattenhantering. Arbetet bör hållas ihop av Havs- och vattenmyndigheten utifrån deras tillsynsvägledande ansvar.³³

I arbetet bör ingå att se över om befintlig vägledning behöver anpassas, i syfte att ge ett samlat och aktuellt stöd till kommunerna.

Att vägleda kommunerna i deras arbete med vattentjänstplaner innebär en ny arbetsuppgift för föreslagna myndigheter. Havs- och vattenmyndighetens resursbehov kan uppskattas till en årsarbetskraft samt initialt en extra kostnad om cirka 700 000 kronor. Även övriga deltagande myndigheter kan behöva resursförstärkning för uppgiften.

8.4.3 Stärkt nationell laborieförmåga

Bedömning: Staten behöver stödja kommunerna med analyser under fredstida krissituationer och höjd beredskap för att säkra dricksvattnets kvalitet. Den nationella förmågan att genomföra kemiska dricksvattenanalyser och analyser av radioaktiva ämnen i dricksvatten behöver stärkas.

Förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att i samverkan med SVA och FOI etablera en nationell laborieförmåga för kemiska dricksvattenanalyser.

³³ 3 § vattentjänstlagen.

Regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att inrätta en nationell laboratorieförmåga för radioaktiva ämnen i dricksvatten.

Livsmedelsverket ansvarar för de nationella referenslaboratorierna för analyser av livsmedel utifrån livsmedelslagstiftningen. Vad gäller virus i livsmedel är Livsmedelsverket även europeiskt referenslaboratorium och ger stöd till samtliga EU-länders nationella referenslaboratorium för livsmedelsanalyser för virus.

Livsmedelsverket fick 2023 i uppdrag att etablera ett nationellt beredskapslaboratorium för mikrobiologiska risker i dricksvatten. Detta är nu etablerat och drivs tillsammans med SVA och FOI. Beredskapslaboratoriet ska utgöra stöd till kommuner och övriga aktörer.

Laboratorieförmåga för kemiska ämnen i dricksvatten

Vid misstänkt kemisk förorening eller förgiftning av dricksvatten finns i dagsläget ingen offentlig aktör i Sverige med ansvar för att genomföra kemisk analys av dricksvattnet.³⁴

Under 2024 fick Livsmedelsverket i uppdrag att utreda förutsättningar för motsvarande beredskapsförmåga för kemiska risker i dricksvatten som för mikrobiologiska risker. Regeringsuppdraget genomfördes tillsammans med SVA, FOI, SGU, MSB, Kemikalieinspektionen, Svenskt Vatten och SKR.

I åiterrapporteringen anges följande:

Livsmedelsverket föreslår att ett nationellt beredskapslaboratorium för kemiska dricksvattenanalyser (NBV-C) upprättas genom ett samarbete mellan Livsmedelsverket, SVA och FOI i enlighet med den organisation som byggts upp för motsvarande mikrobiologiska analyser (NBV-B). Det föreslagna laboratoriet leds av Livsmedelsverket och de tre myndigheterna kommer att bidra med kunskap inom sina respektive expertområden och tillsammans bygga upp och upprätthålla en gemensam laborativ och toxikologisk kompetens och robust analysförmåga. Samarbete och kompetensutbyte mellan de ingående myndigheterna ökar det nationella beredskapslaboratoriets motståndskraft och möjliggör avancerade analyser även i kriser där en eller flera av myndigheterna inte kan fungera som vanligt. En geografisk spridning

³⁴ Livsmedelsverket (2024), *Utredning av nationell laboratorieförmåga för kemiska dricksvattenanalyser vid kris och höjd beredskap*, s. 8.

av de ingående laboratorierna gör att avancerad kemisk analys kan fungera väl även vid störda förhållanden som exempelvis försvarad transport av prover.³⁵

Utredningen vill betona vikten av att Sverige har en nationell laboratorieförmåga för kemiska analyser av dricksvatten under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det behöver därför tilldelas resurser och uppdrag till Livsmedelsverket, SVA och FOI för att etablera en sådan nationell förmåga. Det är angeläget både att ansvaret för laboratorieförmågan blir fastställt och att det tas fram en plan för hur den nationella förmågan ska vara utformad och vad den ska klara av vid en fredstida kris eller under höjd beredskap.

Arbetet bedöms som resurskrävande och det behövs en satsning på utveckling och uppbyggnad för att åstadkomma en sådan förmåga.³⁶ Kostnaden för att etablera en nationell laborativa förmåga för kemiska risker enligt myndigheternas förslag uppskattas till 25 miljoner kronor årligen.

Utredningen bedömer att det är angeläget att resurser avsätts för denna åtgärd och att det sker inom en nära framtid. Förslaget är inte avhängigt av att övriga förslag genomförs. Det kan däremot utgöra en förutsättning för en effektiv hantering av en uppkommen krissituation och säkra fortsatta kontinuerliga leveranser av vattentjänster.

Laboratorieförmåga för radioaktiva ämnen i dricksvatten

För en fullständig nationell laborativ beredskapsförmåga inom CBRN-området³⁷ behöver det också utredas vilken nationell förmåga som behöver finnas för att analysera radioaktiva ämnen i dricksvatten. Det gäller både radiologiska som nukleära analyser. Utredningen föreslår därför att Livsmedelsverket ges ett uppdrag att utreda förutsättningarna att komplettera det nationella beredskapslaboratoriet för dricksvatten med förmåga för radiologiska och nukleära analyser.

En utredning om laboratorieförmåga för radioaktiva ämnen behöver belysa och klargöra ansvarsfrågan, samt omfatta och ana-

³⁵ Livsmedelsverket (2024), *Utredning av nationell laboratorieförmåga för kemiska dricksvattenanalyser vid kris och höjd beredskap*, s. 9.

³⁶ Livsmedelsverket (2024), *Utredning av nationell laboratorieförmåga för kemiska dricksvattenanalyser vid kris och höjd beredskap*, s. 9.

³⁷ CBRN står för C – kemiska, B – biologiska, R – radiologiska och N – nukleära.

lysera vilka förmågor Sverige behöver samordna i framtiden för att kunna förhindra att radioaktiva ämnen intas via dricksvatten.

Kostnaden för ett sådant uppdrag kan uppskattas till 1 miljon kronor. Utredningen föreslår att det finansieras inom ramen för det anslag för civilt försvar som Livsmedelsverket är föreslagna i regeringens budgetproposition för 2025, anslag 1:14.

I dag är det Strålsäkerhetsmyndigheten som samordnar de beredskapsåtgärder som krävs för att identifiera, förebygga och detektera radiologiska och nukleära händelser och olyckor. I det sammanhanget upprätthåller de en förmåga att genomföra mätning, provtagning och analys i fält vilket varken inkluderar beredskap för dricksvatten eller livsmedel. Livsmedelsverket ansvarar i dag för kontroll av att gränsvärden för radioaktiva ämnen inte överskrids, och för att ge råd om mätningar till dricksvatten- och livsmedelsproducenter. Det är inte klargjort hur dessa mätningar ska hanteras innan producenterna har hunnit sätta upp en egen kontroll.

Livsmedelsverket nämner i en rapport till regeringen att tröskeln för hot om användning av kärnvapen har sänkts. Kärnvapen utgör ett centralt element för Rysslands strategiska avskräckning och anspelningar har gjorts om hot om användning av kärnvapen.³⁸ Kärnkraftverk kan också vara föremål för militär erövring, vilket vi sett vid Rysslands annektering av kärnkraftverket i Zaporizjzja.³⁹

Utredningen bedömer att det är angeläget att uppdraget ges inom en nära framtid. Förslaget är inte avhängigt av att övriga förslag genomförs. Det kan däremot utgöra en förutsättning för en effektiv hantering av en uppkommen krissituation och säkra fortsatta kontinuerliga leveranser av vattentjänster.

8.4.4 Kvalitetskrav för hygienvatten

Bedömning: Staten behöver stödja kommunerna med kunskap kring användningen av hygienvatten under fredstida krissituationer och höjd beredskap för fungerande avloppshantering. Ett klarläggande skulle skapa tydligare planeringsförutsättningar och stärka kommunernas beredskap.

³⁸ Livsmedelsverket (2024), *Utredning av nationell laboratorieförmåga för kemiska dricksvattenanalyser vid kris och höjd beredskap*, s. 37.

³⁹ <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/2022/karnkraftverket-zaporizjzja-i-ukraina-har-kopplats-bort-fran-elnatet/>, avläst 2024-09-09.

Förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att gemensamt utreda behov och ta fram kvalitetskrav för hygienvatten.

Vid en fredstida kris- eller krigssituation kan det uppstå tillfällen när det inte är möjligt att upprätthålla ordinarie behandling inom dricksvattenproduktionen. Det kan till exempel inträffa vid brist på kemikalier eller reservdelar. Klimatförändringar i form av torka kan också göra att den ordinarie vattenresursen inte är tillgänglig eller att vatten inte finns i den mängd som behövs. Om en sådan situation inträffar kan det omöjliggöra tillfredsställande behandling av råvattnet. I sådana lägen kan det finnas behov av att leverera vatten av lägre kvalitet än vad gällande dricksvattenföreskrifter⁴⁰ medger. Livsmedelsverket har identifierat behov av alternativa gränsvärden eller riktvärden för sådana situationer. Dessa behöver vara definierade för vatten som kan distribueras och drickas under en kortare tid utan att konsumenten lider skada.⁴¹ Livsmedelsverket har påbörjat ett projekt för att undersöka förutsättningar för så kallat krigsdricksvatten.

Erfarenheter från Ukraina visar att förmågan att upprätthålla ett fungerande avlopp är avgörande för möjligheten att bo kvar i ett krigsdrabbat område. Det kan därför finnas skäl att upprätthålla vattentillförsel till en fastighet enbart av hygienskäl, för att upprätthålla en fungerande avloppshantering. Detta trots att vattnet håller lägre kvalitet än krigsdricksvatten och alltså inte är godtagbart som livsmedel. Även i andra situationer kan det finnas behov av vatten med lägre kvalitetskrav än för dricksvatten, till exempel för brandbekämpning. Det behöver klargöras om det behövs kvalitetskrav även för sådant vatten och vilka de i så fall bör vara.

I dag finns inte några fastställda kriterier för kvaliteten på vatten som uppfyller godtagbar beskaffenhet till personlig hygien och andra hushållsgöromål, så kallat hygienvatten.⁴² Vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap och planering för detta skulle tydligare riktlinjer skapa bättre planeringsförutsättningar och därmed stärkt handlingskraft.

⁴⁰ LIVSFS 2022:12.

⁴¹ Underlag till utredningen från Livsmedelsverket, 2024-10-11.

⁴² Jfr 33 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Ansvarig myndighet för frågor om folkhälsa är Folkhälsomyndigheten. Det ligger inom denna myndighets ansvarsområde att ge tillsynsvägledning i frågor om hälsoskydd och smittskydd.⁴³

Vi föreslår att Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten gemensamt ges i uppdrag att utreda behov av och ta fram kvalitetskrav för hygienvatten och tekniskt vatten, för att sådant vatten ska kunna användas i de allmänna va-anläggningarna i de fall det behövs för att upprätthålla en fungerande avloppshantering eller av andra skäl under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Uppdragets inledande fas bedöms kunna göras inom ramen för beviljade anslag till Livsmedelsverket. För Folkhälsomyndighetens del bedömer vi att det behöver tillskjutas medel, med 2 miljoner kronor. Kostnaden för att ta fram kvalitetskrav kan uppskattas till 1,2 miljoner kronor per myndighet.

8.4.5 Åtgärder inom miljö- och livsmedelsområdet

Bedömning: Staten behöver stödja kommunerna med relevanta åtgärder inom bland annat livsmedelskontrollen och miljötillsynen i syfte att säkerställa att allmänna va-ledningar hålls i sådant skick att risken för in- och utläckage minimeras.

Förslag: Regeringen ger Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att se över vilka åtgärder myndigheterna kan vidta, inom sina respektive ansvarsområden, för att säkerställa att allmänna va-ledningar håller god kvalitet.

I dag är tillståndsprövning, kontroll och tillsyn över allmänna va-anläggningar främst inriktade på vattenverk och avloppsreningsverk. Det finns inte många insatser som specifikt inriktar sig på befintliga va-ledningars skick.

Tidigare fanns vägledning från staten kring hur anläggningar borde anordnas och drivas. Numera är det, för de allmänna va-anläggningarnas del, enbart Svenskt Vatten som står för sådan vägledning till sina medlemmar. Från 1970–1990 finns ett flertal råd och rapporter om avloppsledningar från Naturvårdsverket. En av publikationerna gällde saneringsplaner för kommunala avloppsledningsnät och be-

⁴³ 3 kap. 4 a § miljötillsynsförordningen (2011:13).

handlade frågor om att bygga om kombinerade ledningar till duplikata⁴⁴ system. En annan rapport gällde undersökning och förbättring av avloppsledningar.⁴⁵

Utifrån att statens nuvarande styrning främst driver på för nyinvesteringar är det vår rekommendation att staten bör vara tydligare med förväntningar på underhåll och förnyelse av befintliga va-anläggningar. Berörda myndigheter kan åstadkomma detta på olika sätt. Ett ökat fokus på detta område är dock angeläget för att stödja kommunerna i denna riktning.

Tydligare statliga krav på va-ledningarnas skick ligger också i linje med kraven i det nya dricksvattendirektivet och det nya avloppsdirektivet. Båda direktiven har fokus på att förbättra skicket på vattenledningsnät och avloppsledningsnät, för att minska utläckage av dricksvatten och inläckage till avloppsledningar. Frågorna är tätt sammankopplade eftersom utläckage av vatten från dricksvattenledningar kan läcka in i avloppsledningar och vice versa, om ledningarna ligger i samma schakt. Utläckage från avlopp kan utgöra en risk för kontaminering av dricksvatten.

Det är en fördel om myndigheternas arbete sker samordnat så att det resulterar i samverkande krav gentemot de olika aktörerna. För att underlätta kommunernas arbete behöver myndigheterna samordna eventuella nya krav, uppföljning och stöd. Detta kopplar även till åtgärder som skulle bidra till måluppfyllnad på föreslaget etappmål i avsnitt 8.2.1.

Myndigheterna bedöms kunna genomföra arbetet inom befintlig ram.

8.4.6 Stöd och uppföljning av länsstyrelsen

Bedömning: Kommunerna behöver stöd från länsstyrelsen i att genomföra de beredskapsåtgärder som förslaget till beredskapsanpassning av vattentjänstlagen innebär. Länsstyrelsen behöver i sin tur information från ansvariga centrala myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser för att kunna ge ett relevant underlag till kommunerna. Samverkan och informationsutbyte mellan berörda aktörer stärker beredskapsförmågan på alla nivåer.

⁴⁴ Duplikata system innebär separata ledningar för spillvatten och dagvatten att jämföra med kombinerade ledningar som både har spillvatten och dagvatten i samma ledning.

⁴⁵ Allmänna råd (1978:3), *Saneringsplaner för kommunala avloppsledningsnät* samt Rapport (4656) om att undersöka och förbättra avloppsledningar (från 1996).

Förslag: Länsstyrelserna ges i uppgift att stödja, följa upp och analysera kommunernas beredskapsåtgärder enligt vattentjänstlagen. I uppgiften bör ingå att särskilt stödja kommunerna med underlag inför kommunens bedömning av vilka verksamheter som kan behöva prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Statliga myndigheter bör åläggas att bistå länsstyrelsen med information.

I utredningens enkät ställdes frågan till kommunerna vilken aktör de vill ska få en utökad uppgift att ge stöd inom beredskapsområdet.⁴⁶ De flesta angav att de önskar mer stöd från länsstyrelsen (37 procent), därefter Svenskt Vatten (30 procent).

Länsstyrelserna har en nyckelroll i det regionala beredskapsarbetet. Såväl inför och vid fredstida krissituationer som inför och under höjd beredskap har länsstyrelsen särskilda uppgifter. Myndigheten ska bland annat stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet, när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser och utbildning och övning. Länsstyrelsen ska även följa upp kommunernas tillämpning av LEH. Vid höjd beredskap ska länsstyrelserna samordna de civila försvarsåtgärderna. I detta ingår att, i samråd med civilområdesansvarig länsstyrelse, verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna kan främjas. Länsstyrelsen ansvarar också för att en samlad regional lägesbild sammanställs, både vid krissituationer och under höjd beredskap.⁴⁷

De beredskapsbestämmelser vi föreslår i vattentjänstlagen syftar dels till att öka den kommunala beredskapen att kunna leverera allmänna vattentjänster, dels till att möjliggöra en prioritering av angelägna allmänna intressen vid användningen av den allmänna va-anläggningen. Som beskrivs ovan i avsnitt 8.4.1. anser vi att staten behöver bistå kommunerna på ett konkret och tydligt sätt i detta arbete. Det konkreta stödet behöver ges lokalt av länsstyrelserna. Arbetet med detta kommer också stärka länsstyrelsens roll och öka förutsättningarna för länsstyrelsen att genomföra sina uppgifter som geografiskt områdesansvarig och högsta civila totalförsvarsmyndighet i frågor som rör vattentjänster.

⁴⁶ Se bilaga 3.

⁴⁷ 4 och 6 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna behöver utveckla sitt stödjande arbete gentemot kommunerna och de kommunala va-organisationerna utifrån de tillkommande uppgifter för dessa som vi föreslår. Stödet kan med fördel samordnas med annat arbete inom länsstyrelsen, se även avsnitt 8.4.8. Uppdraget till länsstyrelsen bör ges i förordning.

Länsstyrelsen bör särskilt stödja kommunerna med underlag inför den bedömning kommunen ska göra av vilka användare som kan behöva prioriteras vid driften av de allmänna va-anläggningarna. Underlaget bör utgå från den nationella information om samhällsviktiga verksamheter och deras beroenden av allmänna va-anläggningar som identifierats inom ramen för de statliga myndigheternas beredskapsarbete.⁴⁸ I denna del är även kommunernas identifiering av samhällsviktig verksamhet på anläggningsnivå viktig. Därutöver bör det ingå i länsstyrelsens uppgift att bedöma vilken betydelse verksamhetens beroenden av allmänna va-anläggningar kan få för samhällets beredskapsförmåga under fredstida krissituationer och för totalförsvarets förmåga att försvara Sverige under höjd beredskap. Vidare bör ingå att vikta de identifierade verksamheternas beroenden sinsemellan och i förhållande till andra angelägna allmänna intressen, såsom intresset av att upprätthålla allmänna vattentjänster till hushållen. Det är särskilt viktigt att länsstyrelsen utreder vilka verksamheter som är viktiga ur ett regionalt eller nationellt perspektiv.

I det inventerings- och analysarbete som berörda centrala myndigheter och länsstyrelserna behöver göra för att ta fram ett relevant underlag kommer en grundläggande förutsättning vara att de identifierade verksamheterna omfattas av leveranser från de allmänna va-anläggningarna. För att klargöra hur deras beroende av vattentjänster ser ut och vilka konsekvenser en störning får kommer ytterligare dialog och analysarbete att behöva genomföras. I detta arbete och vid informationsöverföring mellan myndigheter och kommuner behöver gällande regler om sekretess, informationssäkerhet och säkerhetsskydd iakttas. Om verksamheter inte omfattas av leveranser från de allmänna va-anläggningarna bör det inte finnas ett beroende och inga uppgifter om verksamheten bör lämnas, varken mellan myndigheter eller till kommunen.

⁴⁸ Uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet framgår av 7 § första stycket 1–2 p. förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Med samhällsviktig verksamhet avses sådan verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.⁴⁹ Det handlar om verksamheter, så som sjukvård och energiförsörjning, som utgör förutsättningar för ett fungerande samhälle.⁵⁰

Det inventerings- och analysarbete som länsstyrelsen, med hjälp av övriga berörda myndigheter, ska utföra till stöd för kommunernas prioriteringsbeslut kommer att innebära mer arbete än vad som ingår i myndigheternas nuvarande arbetsuppgifter. I vilken omfattning kommer i stor utsträckning att vara beroende av hur föreskrifter och vägledning utformas. Behovet av ytterligare medel bör därför utvärderas i ett senare skede. I länsstyrelsens uppgifter bör även ingå att följa upp hur kommunernas beredskapsarbete utvecklas. I detta bör även ingå att bedöma effekten av kommunernas vidtagna åtgärder, i syfte att kunna avgöra om det behövs mer inriktat stöd framöver. Även i denna del bedöms arbetet bli mer omfattande än nuvarande arbetsuppgifter. Detta beror framför allt på att kommunernas beredskapsåtgärder blir mer preciserade i vattentjänstlagen och att uppföljningen blir mer analyserande.

Den information som länsstyrelserna får in genom att stödja och följa upp kommunernas beredskapsåtgärder enligt vattentjänstlagen kommer bli ett värdefullt underlag för arbetet i beredskapssektorerna och för de vägledande myndigheterna.

Vårt förslag i avsnitt 8.2.1 om ett etappmål för en god va-infrastruktur kommer att skapa ytterligare uppföljningsuppgifter för länsstyrelserna och ge en god bild av kommunernas va-infrastruktur i respektive län. Det är inte bara viktig information för att nå etappmålet inom miljömålssystemet, det ger också värdefull information ur ett beredskapsperspektiv. Även förslaget i avsnitt 9.5 om att länsstyrelserna ska delaktiga i en nationell satsning för att stötta små och mindre kommuner att utreda och genomföra kommunal samverkan för vattentjänster kommer ge värdefull information.

⁴⁹ 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵⁰ Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 45.

8.4.7 Rapportering till vägledande myndigheter

Bedömning: Livsmedelsverket och Naturvårdsverket behöver följa hur det kommunala beredskapsarbetet och länsstyrelsens stöd till detta utvecklas för att anpassa sin vägledning efter detta.

Förslag: Länsstyrelserna ges i uppgift att årligen rapportera kommunernas beredskapsåtgärder till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, jämte en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder.

Länsstyrelserna rapporterar i dag årligen till MSB vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit inför en kris, jämte en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna.⁵¹ I deras uppdrag som beredskapsmyndighet ingår även att lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) till regeringen, MSB och sektorsansvarig myndighet.⁵² Redovisningen, som ska baseras på den risk- och sårbarhetsbedömning som länsstyrelsen gjort, ska lämnas varje jämt årtal.

För länsstyrelsens stödjande arbete med avseende på kommunernas beredskapsåtgärder enligt vattentjänstlagen föreslår vi en särskild rapportering till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Detta för att underlätta myndigheternas föreskrifts- och vägledningsuppgift som vi föreslår i avsnitt 8.4.1. Rapporteringen behöver vara anpassad för detta ändamål. Länsstyrelsens uppgifter bör ges i förordning.

Det ankommer på Livsmedelsverket och Naturvårdsverket att, i vägledning eller föreskrift, precisera vilka uppgifter som ska ingå i rapporteringen och hur denna ska förhålla sig till övrig rapportering från länsstyrelserna.

⁵¹ 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁵² 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

8.4.8 Samordning av länsstyrelsens uppgifter

Bedömning: Länsstyrelsen bör ge ett samordnat, ändamålsenligt och likvärdigt stöd till kommunerna för deras arbete med allmänna vattentjänster. Det samordnade stödet bör omfatta relevanta delar av länsstyrelsens kompetensområde, såsom beredskap, klimatanpassning, vattenförvaltning, miljötillsyn, hälsoskydd och tillsyn enligt vattentjänstlagen.

För att kunna ge ett utökat stöd till kommunerna behöver länsstyrelserna utveckla och samordna sitt interna arbete inom berörda områden.

Förslag: Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att genomföra insatser för att stärka kommunernas förmåga att leverera allmänna vattentjänster under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I uppdraget bör ingå att utveckla nya arbetssätt samt att vidareutveckla befintliga samarbeten, i syfte att åstadkomma ett samordnat, ändamålsenligt och likvärdigt stöd. Vid genomförandet av uppdraget bör länsstyrelserna utbyta erfarenheter med SKR, Svenskt Vatten, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket samt övriga berörda myndigheter. Uppdraget bör samordnas av en utsedd länsstyrelse.

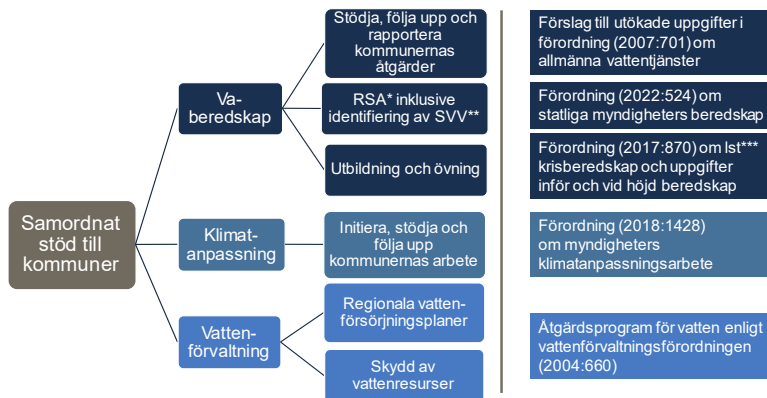
I samtal med kommuner och länsstyrelser framkommer att länsstyrelserna agerar på olika sätt och att stödet till kommunerna ibland varierar över landet på ett omotiverat sätt.⁵³ Det blir extra märkbart för de va-organisationer som arbetar för kommuner i flera län och därmed har kontakt med flera länsstyrelser. Vi ser också att länsstyrelsernas breda uppdrag riskerar att medföra uppdelade och, i värsta fall, motstridiga åtgärder och stödinsatser. Med hänsyn till vikten av fungerande vattentjänster är det angeläget att det statliga stödet är ändamålsenligt, situationsanpassat och likvärdigt. För att åstadkomma det ser vi behov av ett mer samlat och samordnat stöd.

En utökad samordning inom och mellan länsstyrelserna vad gäller beredskap och andra frågor av betydelse för allmänna vattentjänster, såsom klimatanpassning och vattenhushållning, kan ge god effekt. Figur 8.4 visar uppgifter som rör allmänna vattentjänster och där ett samordnat stöd skulle kunna stärka det kommunala arbetet.

⁵³ Se bilaga 4.

Figur 8.4 Behov av samordnat stöd till kommunerna

Utifrån befintligt och föreslaget regelverk



* Risk- och sårbarhetsanalys.

** Samhällsviktig verksamhet.

*** Länsstyrelsernas.

Källa: Utredningen utifrån underlag från nämnda förordningar.

En hållbar vattenanvändning behöver utgå från ett avrinningsområdesperspektiv och gällande miljökvalitetsnormer för vatten. Det åtgärdsarbete som utförs inom vattenförvaltningen, bland annat med regionala vattenförsörjningsplaner, är ett viktigt underlag för en robust vattenförsörjning och avloppshantering, både i enskilda kommuner och vid samverkan mellan flera kommuner. Stödet till kommunerna behöver därför ta avstamp i detta arbete.

Ett sätt att skapa en utökad samordning kan vara att tillskapa strategiskt samordnande funktioner på länsstyrelserna för frågor som rör allmänna vattentjänster. Dessa skulle kunna verka som kontaktpunkter internt, inom och mellan länsstyrelser, och i förhållande till kommuner och va-organisationer.

Vi föreslår därför att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att utveckla nya arbetssätt samt att vidareutveckla befintliga samarbeten, i syfte att åstadkomma ett samordnat, ändamålsenligt och likvärdigt stöd till kommunerna för att stärka deras förmåga att leverera allmänna vattentjänster under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Uppdraget bör omfatta alla länsstyrelser men samordnas nationellt av en utpekad länsstyrelse.

Behovet av en nationell samordning kan förväntas vara omfattande initialt. Under en uppbyggnadsfas behöver resurser avsättas

motsvarande minst tre årsarbetskrafter, dels för en nationell samordnare på heltid, dels för en arbetsgrupp med representanter för de olika sakområden som behöver medverka i arbetet. Det är troligt att den nationella samordningen kan minskas till motsvarande en till två årsarbetskrafter efter de första två åren. Efter tre till fyra år bör arbetet på respektive länsstyrelse ha kommit så långt att den nationella samordningen kan minskas till en sammanhållande och eventuellt rapporterande funktion. För att arbetet ska fungera väl krävs att det utvecklas en tillräcklig mottagar- och utförarkapacitet inom respektive länsstyrelse, det vill säga att det finns någon som kan omhänderta det arbete som skett inom den nationella samordningen och omvandla det till praktik. Om det inte har etablerats en tydlig och väl fungerande samordnande funktion på de olika länsstyrelserna behövs även fortsättningsvis en mer omfattande nationell samordning.

Uppdraget att ge ett samordnat stöd till kommunerna och va-organisationerna bör inte vara tidsbegränsat. För att arbetet vid länsstyrelserna ska kunna genomföras behöver resurser tillskjutas.

Det föreslagna uppdraget är inte avhängigt av att övriga förslag i detta betänkande genomförs, vare sig beredskapsanpassningen av vattentjänstlagen eller övriga förändringsförslag. Det är heller inte beroende av pågående uppdrag till länsstyrelserna⁵⁴, även om det är en naturlig fortsättning på dessa. Uppdraget kan dock med fördel samordnas med den nationella insats för kommunal samverkan som vi föreslår i avsnitt 9.5.

⁵⁴ Uppdrag 3A2, 3A7 och 3A8 i regleringsbrev för budgetåret 2024 för länsstyrelserna.

9 Stimulera kommunal samverkan

Sammanfattning: En god förmåga hos kommunerna och va-organisationerna är en grundförutsättning för en god va-beredskap och en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Utredningen konstaterar att kommunerna har mycket olika förutsättningar att klara sitt uppdrag. För att skapa mer likvärdiga förutsättningar i hela landet och därmed stärka hela Sveriges förmåga till en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster behövs insatser från staten. Föreslagna insatser syftar framför allt till att stärka små och mindre kommuners kapacitet.

En ökad kommunal samverkan kan skapa bättre förutsättningar för framför allt små och mindre kommuner att klara sitt uppdrag att leverera robusta vattentjänster. Samverkan stärker kommunernas förmåga ur ett finansierings-, kompetensförsörjnings- och beredskapsperspektiv. Den är viktig även ur ett nationellt och regionalt perspektiv.

Vi föreslår i detta kapitel att det införs ett krav på kommunal samverkan i vattentjänstlagen och att det genomförs en flerårig insats för att stärka samverkan. Kommuner som utreder samverkansmöjligheter eller genomför en samverkansorganisation bör få ekonomiskt bidrag från staten.

Utredningen ska enligt direktiven klargöra behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar för att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster i hela landet, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig.¹

¹ Dir. 2022:127, s. 1.

I direktiven påtalas att det är viktigt att det finns en kapacitet hos va-huvudmännen att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Exempelvis kan formerna för samarbete och samverkan mellan va-huvudmännen på lokal och regional nivå behöva regleras.²

För att möjliggöra likvärdiga förutsättningar i hela landet är länsstyrelsen en viktig aktör. I vårt direktiv anges att deras roll och uppgifter är viktiga utifrån att va-huvudmännen, eller de som annars ansvarar för driften av va-anläggningarna inom samma län, så långt möjligt ska få likvärdiga förutsättningar att leverera vattentjänster.³

9.1 Kommunalt samverkan behövs för att skapa robusta vattentjänster

9.1.1 Kommunerna har inte likvärdiga förutsättningar

Vår bedömning är att kommunerna inte har likvärdiga förutsättningar att leverera vattentjänster. Förutsättningarna varierar med invånarantal och storlek på va-kollektivet. Avgifterna från va-kollektivet är direkt avgörande för den grundläggande finansieringen av vattentjänster. Geografiska, tekniska, geologiska och demografiska förutsättningar påverkar också.

Små och mindre kommuner har störst utmaningar att klara sitt uppdrag att leverera robusta vattentjänster. Med små kommuner avser vi kommuner med färre än 10 000 invånare och med mindre kommuner avser vi kommuner med 10 000-49 999 invånare.

En kontinuerlig leverans av allmänna vattentjänster i hela landet kräver en kapacitetshöjning i många kommuner. De tillkommande krav på stärkta beredskapsåtgärder som utredningen föreslår innebär ökade utmaningar för kommunerna. Särskilt små och mindre kommuner kan då få än svårare att klara sitt uppdrag. För att stärka förmågan hos dessa kommuner lämnar utredningen förslag om samverkan.

² Dir. 2022:127, s. 3.

³ Dir. 2022:127, s. 3.

9.1.2 Infrastrukturen för vatten och avlopp har blivit mer regionaliserad

Även om uppdraget att svara för allmänna vattentjänster är en fråga för var och en av Sveriges 290 kommuner så har de i samverkan successivt gått mot ett mer regionaliserat sätt att hantera uppdraget. I många delar av Sverige finns gemensam och sammanbyggd va-infrastruktur över kommun- och länsgränser. Ett exempel är det samarbete som pågått mellan kommuner i Skåne sedan 1960-talet med en vattentäkt i Småland som via tunnel och överföringsledningar försörjer 17 skånska kommuner. Verksamheten bedrivs i ett gemensamt ägt aktiebolag.⁴ Inom Stockholms län sker samverkan mellan flera kommuner med sammankopplade anläggningar både för dricksvattenförsörjning och avloppsavledning. I Stockholmsområdet finns även två stora regionala kommunalförbund för dricksvattenproduktion och avloppsrening med större överföringsledningar som försörjer många kommuner i området. Även i Göteborg med omnejd sker samverkan mellan kommuner med sammankopplade anläggningar för såväl dricksvattenproduktion som avloppsrening. Sju kommuner är delägare i ett gemensamt bolag för avloppsrening. I Närke finns beslut från fyra kommuner att tillsammans bygga en tunnel från Vättern för att gemensamt säkra den framtida vattenförsörjningen.

9.1.3 Kommunerna kan öka sin kapacitet genom samverkan

Kommuner har långtgående möjligheter att genom samverkan hjälpa varandra att fullgöra sina respektive uppdrag. Samverkan kan till exempel ske genom kommunalförbund och gemensam nämnd eller i gemensamt ägda bolag. En kommun kan också överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun genom avtalsamverkan.

Samverkan med andra kommuner kan skapa stordriftsfördelar med bättre förutsättningar för långsiktig strategisk planering. Detta har under senare tid påtalats av flera statliga utredningar och av flera oberoende forskare. Vi erfar att kommuner ofta ser ett behov av och hittar former för samverkan för att gemensamt skapa den kapacitet man behöver. Det sker en kontinuerlig utveckling där allt fler kommuner samverkar i olika grad, men utvecklingen sker inte till-

⁴ Sydsvatten AB.

räckligt snabbt för att möta behoven. Vi ser att samverkan ofta är en förutsättning för framför allt små och mindre kommuner. Merparten av de förtroendevalda som vi har samtalat med lyfter fram vikten av samverkan.⁵ En kommunpolitiker sammanfattade det som att det är en ren överlevnadsfråga att samverka.

Ett första steg för en kommun på väg till ökad samverkan är att analysera behov och bedöma möjligheter. Många studier visar att små och mindre kommuner ofta saknar den kapacitet som behövs för att kunna genomföra ett sådant arbete.⁶ Våra samtal med olika aktörer stärker den bilden.

Vår bedömning är att många kommuner har utmaningar att klara sitt uppdrag och därför skulle ha stor nytta av kommunal samverkan. Samverkan i tillräckligt stora organisationer kan i många fall vara avgörande för att den enskilda kommunen ska ha den kapacitet som behövs för uppdraget. Även regeringen har nyligen lyft behovet av kommunal samverkan och i budgetpropositionen för 2025 aviserat att man har för avsikt att stödja insatser som främjar långsiktiga analyser av kommunernas kapacitet att hantera utmaningar och utföra sitt uppdrag.⁷

9.1.4 Befintlig samverkan

Utredningen har kartlagt hur Sveriges kommuner organiserat sin va-verksamhet och i vilken mån de samverkar med andra kommuner. Vi har också genom intervjuer och en enkät tagit reda på hur kommuner och va-organisationer ser på behov och möjligheter med samverkan.⁸

Kartläggningen visar att 52 procent av kommunerna bedriver sin va-verksamhet i egen regi, det vill säga i egen förvaltning eller eget bolag, och att 48 procent bedriver verksamheten helt eller delvis i samverkan med andra kommuner. Dricksvattenutredningen redovisade 2016 att en tredjedel av kommunerna samverkade vad gäller dricksvattenförsörjning.⁹ Vi ser alltså att det skett en ökning sedan dess.

⁵ Se bilaga 4.

⁶ Se avsnitt 9.3 nedan.

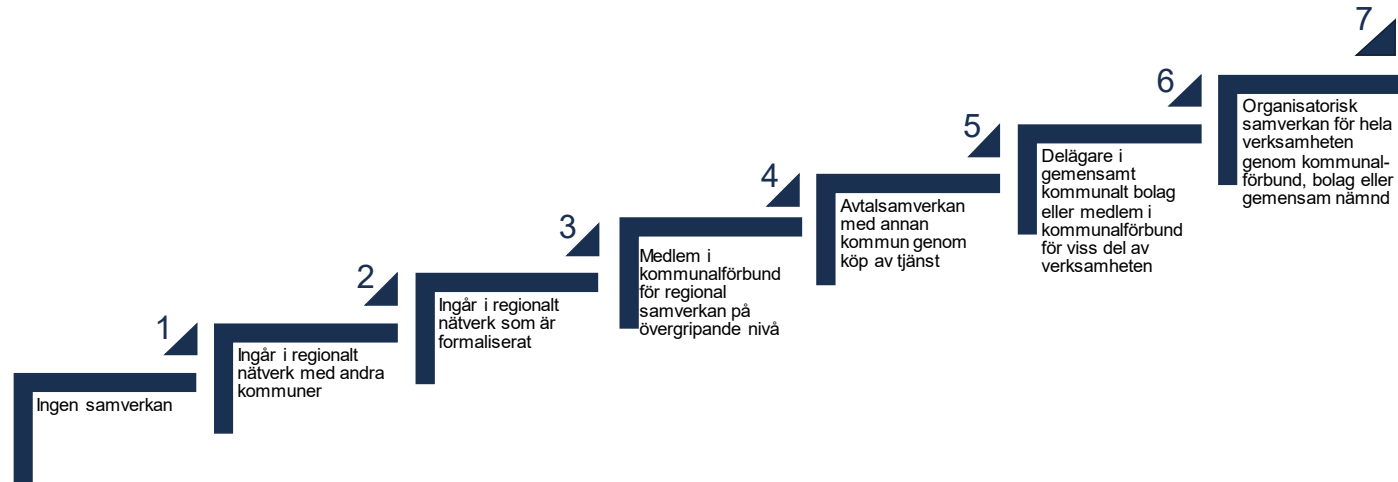
⁷ Prop. 2024/25:1 *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 23.

⁸ Se bilaga 3–5.

⁹ SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 772.

Det är vanligt att det sker någon form av regionalt samarbete eller samverkan mellan va-organisationer, men formerna för detta varierar. I figuren nedan beskriver vi vilka nivåer av samarbete och samverkan som vi sett och hur formaliserat detta är. I bilaga 5 redovisas samtliga samarbets- och samverkansformer som vi identifierat och i bilaga 8 finns en karta över kommunernas organisationsform.

Figur 9.1 Nivåer av kommunalt samarbete och samverkan i ett regionalt perspektiv
Grad av formaliserad samverkan



Källa: Utredningen.

Det lägsta trappsteget innebär att ingen samverkan eller samarbete sker. Vi har inte träffat på någon kommun som inte på något sätt utbyter erfarenheter med en annan kommun. Nästa nivå är att man träffas regelbundet med grannkommunerna för erfarenhetsutbyte. Det sker oftast på va-chefsnivå med olika temafrågor för träffarna. Exempel på det finns på flera håll, exempelvis inom Kronobergs län och Norrbottens län.

På nivå tre är nätverket formaliserat på något sätt, till exempel genom en gemensamt finansierad samordningstjänst. Detta finns i Jämtlands län och i Värmlands län. I Dalarnas län finansierar kommunerna tillsammans en konsult som samordnar nätverket. Man har också planer på att tillföra gemensamma resurser för utredningar. I Västerbottens län har Region Västerbotten stöttat och samordnat ett regionalt nätverk för vatten och avlopp.

I trappsteg fyra är det regionala samarbetet än mer formaliserat. Det tydligaste exemplet är Göteborgsregionen, ett kommunalförbund för samverkansfrågor, där vatten och avlopp är ett av flera samverkansområden. Kommunalförbundet har inte en gemensam organisation för vattentjänster utan det handlar om samverkan på en övergripande nivå, exempelvis gemensamma utredningar.

Viss del av samverkan genom avtalssamverkan där kommuner köper och säljer tjänster är det femte trappsteget. Det finns flera olika exempel på detta, framför allt inom storstadsområdena. På den sjätte nivån samverkar kommunen för viss del av sin va-verksamhet genom att vara medlem i ett kommunalförbund eller delägare av ett regionalt kommunalt bolag för vattenförsörjning eller avloppshantering, men har övrig verksamhet i egen regi. Det är exempelvis vanligt i Stockholmsområdet och i Skåne.

På sista nivån sker samverkan för hela va-verksamheten med gemensam organisation, antingen i kommunalförbund, gemensam nämnd eller gemensamt kommunalt bolag. Samverkan i gemensamt bolag är vanligast och förekommer i hela landet.

Samverkan i gemensam organisation och avtalssamverkan

I gruppen kommuner med 50 000 invånare eller fler samverkar 30 av 49, vilket motsvarar 61 procent. Bland övriga kommuner samverkar 110 av 241, vilket motsvarar 46 procent. För de allra minsta

kommunerna, under 5 000 invånare, är det ovanligt med samverkan, endast 3 av 16 ingår i samverkan. Ungefär hälften av alla kommuner mellan 5 000 och 49 999 invånare har någon form av samverkan.

Flera mindre kommuner samverkar med större kommuner och får på så sätt en tillräcklig kapacitet. Samverkan mellan mindre kommuner ger en ökad men inte alltid tillräcklig kapacitet.

Antalet kommuner i samverkan utifrån kommunstorlek framgår av tabell 9.1 nedan.

Tabell 9.1 Kommunalt samverkan utifrån kommunstorlek

Samverkansorganisation kan vara kommunalförbund, kommunalt bolag eller gemensam nämnd

Kommunstorlek antal invånare	Totalt antal kommuner	Varav kommuner i samverkans- organisation	Varav kommuner med viss del i samverkan	Varav kommuner som saknar samverkan
<5 000	16	3	0	13 (81 %)
5 000–9 999	56	23	5	28 (50 %)
10 000–19 999	94	32	9	53 (56 %)
20 000–49 999	75	20	18	37 (49 %)
≥50 000	49	13	17	19 (39 %)
Totalt	290	91	49	150 (52 %)

Källa: Utredningens bearbetning av data från utredningens kartläggning av kommunernas organisationsform för vattentjänster och SCB för befolkningsdata.

Bland de kommuner som har viss del i samverkan är avtalsamverkan den vanligaste samverkansformen. Vanligaste avtalsamverkan är att en kommun köper leverans av dricksvatten av en annan kommun. Det förekommer också att en kommun avleder avloppsvatten till en annan kommun för rening. Viss del i samverkan kan också innebära att kommunen ingår som medlem i ett kommunalförbund eller är ägare i ett gemensamt bolag för vattenförsörjning eller avloppsrening. Avtalsamverkan är vanligt i bland annat Stockholms län där huvuddelen av kommunerna köper och säljer tjänster av varandra. Där finns också två regionala kommunalförbund, ett för vattenproduktion och ett för avloppsrening.

Samverkan är hög mellan kommunerna i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. En anledning till att vissa små och mindre kommuner inte har lika hög grad av samverkan kan

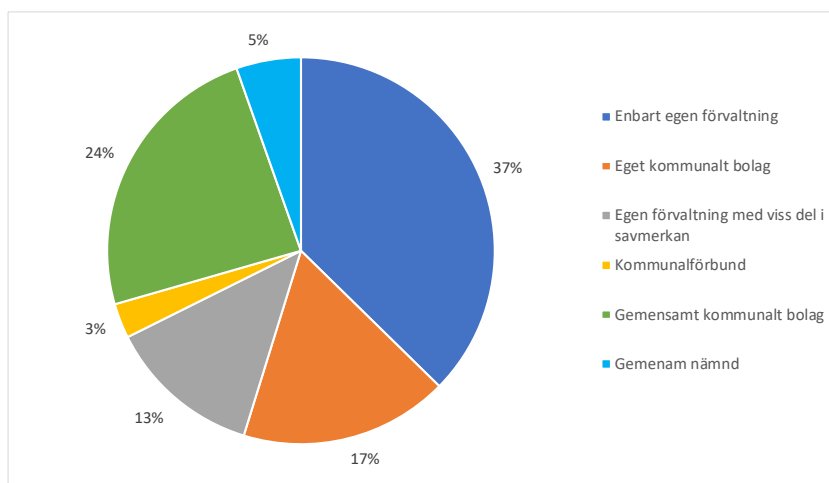
vara att de finns utanför storstadsregionerna och att de har längre avstånd till en annan kommun.

Samtliga kommuner med färre än 5 000 invånare hade sin va-verksamhet i egen förvaltning fram till 2024. Under 2024 har Dorotea och Åsele, vilka är två av Sveriges absolut minsta kommuner till invånarantal, beslutat att bilda ett gemensamt bolag för sin va- och avfallsverksamhet, Södra Lapplands Vatten och avfall AB.

Mer än hälften av kommunerna med under 10 000 invånare har sina vattentjänster i egen förvaltning. För kommuner upp till 49 999 invånare har 37 procent vattentjänster i egen förvaltning och för kommuner med 50 000 invånare eller fler är siffran 16 procent. I figur 9.2 och 9.3 visas organisationsform för de kommuner som har under 50 000 invånare och för de kommuner som har 50 000 invånare eller fler.

Figur 9.2 Organisationsform för vattentjänster hos kommuner med färre än 50 000 invånare

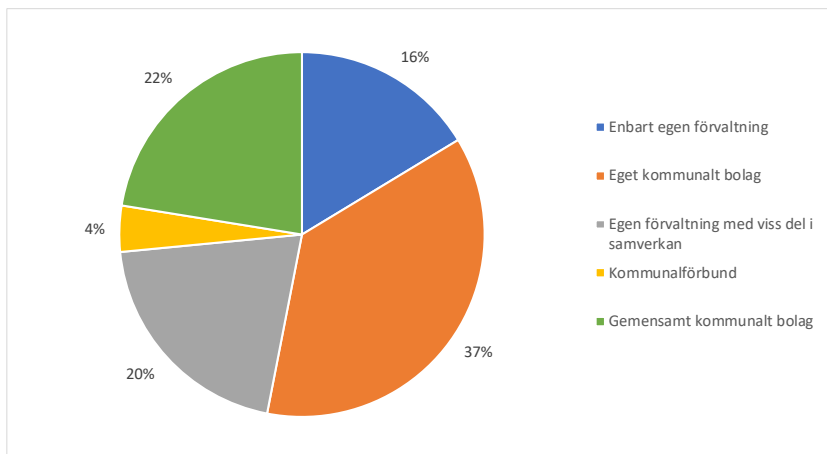
Procentuell fördelning utifrån organisationsform för 241 kommuner



Källa: Utredningens kartläggning.

Figur 9.3 Organisationsform för vattentjänster hos kommuner med 50 000 invånare eller fler

Procentuell fördelning utifrån organisationsform för 49 kommuner



Källa: Utredningens kartläggning.

9.1.5 Samverkan genom gemensam va-taxa

Under utredningsarbetet har från flera håll påtalats ett behov av kommunöverskridande va-kollektiv. Det många kommuner i samverkan saknar är möjlighet att kunna ta ut avgifter baserat på nödvändiga kostnader i hela det geografiska samverkansområdet. Lokaliseringsprincipen i kommunallagen och vattentjänstlagens konstruktion anses hindra detta. Om de samlade kostnaderna inom ett samverkansområde låg till grund för avgifternas uttag skulle administrationen kunna förenklas och en utjämning av debiterade va-avgifter, mellan de samverkande kommunerna, kunna åstadkommas. Särskilt vid samverkan mellan stora och små kommuner anses detta få betydelse. En liten höjning av va-avgiften i en storstadskommun skulle kunna minska behovet av avgiftshöjningar i små kommuner inom samverkansområdet. I praktiken skulle en sådan taxekonstruktion innebära att taxan i en eller flera av de samverkande kommunerna skulle ge högre intäkter än vad som skulle svara mot kostnaderna, medan det motsatta skulle gälla för övriga kommuner. Konsekvenserna för olika va-kollektiv skulle behöva undersökas närmare. En gemensam taxa har i och för sig ansetts kunna vara förenligt med

regeringsformen.¹⁰ De skäl som framförts för gemensam va-taxa avser i huvudsak avgiftsutjämning mellan olika kommuner. Den frågan kan visserligen sägas på något sätt omfattas av utredningens uppdrag. Frågan berörs dock inte uttryckligen i utredningens direktiv. Detta kan också sägas om ett flertal andra frågor som utredningen valt att inte gå vidare med. Utredningen har därför valt att inte heller gå vidare med denna fråga.

9.2 Små och mindre kommuner har större utmaningar

9.2.1 Antalet små kommuner ökar

I dag är det 72 kommuner som har färre än 10 000 invånare. Av dessa har 16 kommuner under 5 000 invånare och fem av dessa har under 3 000 invånare.

Långtidsutredningen 2015 bedömde att antalet kommuner med färre än 5 000 invånare skulle öka till 23 under tiden till 2040, vilket kan jämföras med att det 1974 var nio kommuner.¹¹ Vid kommunreformen 1974 konstaterades att 8 000 invånare var en kritisk gräns för att bedriva effektiv kommunal verksamhet. De kommuner som i dag har färre än 5 000 invånare har alla minskat sin befolkning sedan 2000 och för alla utom två beräknas minskningen fortsätta till 2040.¹²

9.2.2 Kompetensförsörjning är en stor utmaning

I samtal med små kommuner, både tjänstepersoner och förtroendevalda, har vi fått exempel på vilka utmaningar de har.¹³ I utredningens enkät hade kommunerna möjlighet att kommentera sin organisation och hur den fungerar i dagsläget.¹⁴ De kommuner som svarade att organisationen inte fungerar och att samverkan skulle behövas pekade främst på kompetensutmaningar. Samtliga kommuner som svarade att de hade utmaningar med organisationen var små och mindre kommuner.

¹⁰ 14 kap. 5 § regeringsformen.

¹¹ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*, s. 207.

¹² SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 33.

¹³ Se bilaga 4.

¹⁴ Se bilaga 3.

Många små kommuner lyfter att man har svårt att få utrymme för att utreda möjligheter till samverkan. Många saknar strategisk kompetens och har inte utrymme i organisationen för dessa frågor. De små kommunerna vittnar om att det är svårt att mäta med att blicka framåt. Det blir lätt personberoende och arbetet är väldigt sårbart. Ett exempel som lyfts är att allt arbete stannade upp när en person som skulle utreda samverkan var föräldradrödig.

Ett önskemål som framförts är att ett samverkanskrav borde utlösas om antalet medarbetare i kommunens va-organisation är under ett visst antal.

Man lyfter att det är önskvärt att samverka mer med andra kommuner vad gäller strategisk kompetens, även om det är långa avstånd mellan kommunerna. På så sätt skulle man kunna säkra kompetensförsörjningen även om förutsättningarna för det inte finns inom den egna kommunen.

Några små kommuner har berättat att även om ledningsnätet är digitaliserat så används den funktionen inte i vardagen. Det saknas personal för att uppdatera data och föra in exempelvis driftstörningar och följa upp statistik. Om det fördes bättre statistik över driftstörningar och om kommunen hade koll på dessa så skulle det ge ett bättre underlag för förnyelseplaneringen. Det blir mer kostnadseffektivt att byta ut delar av ledningsnätet med sämst status. I en liten kommun har man ofta koll genom att personalen kommer ihåg var man lagat, men det blir sårbart när personal byts ut. Driftpersonalens erfarenhet och kunskap är värdefull.

Kommunerna berättar också att det är svårt att få erfaren och självgående personal med rätt kompetens. Även om det finns konsulter berättar en del kommuner, framför allt i glesbygd, att det har varit dålig kvalitet på leveranserna. Det märks att även konsultbolagen har rekryteringsutmaningar och hög andel juniora anställda. Kommunen i sin tur har inte resurser att arbeta med beställningar och följa upp. Det gör att det blir omständligt och dyrt att anlita konsulter och man tycker inte att det ger den tänkta avlastningen. I storstadsområden är det lättare att få kvalificerat konsultstöd men även där märker kommunerna att konsulterna har svårt att rekrytera. Det är en generell kompetensbrist och det får genomslag inom hela branschen.

Upphandlingar lyfts av flera kommuner som en stor och resurskrävande utmaning. Även om det finns stöd hos centrala aktörer

som SKR eller kommungemensamma upphandlingsfunktioner, så finns det sällan tillräcklig va-kompetens där. Det gör att va-personalen får lägga mycket tid på upphandlingsfrågor.

9.2.3 Behov av stöd i genomförandet av samverkan

Kommunerna berättar att det kan ta tid innan samverkan ger effekt, det kan därför behövas pengar för att finansiera de första årens ineffektivitet. Det kan i vissa kommuner vara svårt att få förståelse från kommunfullmäktige att det primära syftet för samverkan inte är att spara pengar utan att få en mer robust organisation och verksamhet.

De små kommunerna vi har pratat med upplever att det är svårt med statliga bidrag, de har inte resurser att söka bidrag och hantera bidrag administrativt, så bidragen går oftast till större kommuner. Ett önskemål från kommunerna är att staten kan ge bidrag utan för mycket administrativt krångel. Men det räcker inte med bara pengar, kommunerna behöver kompetens som stöd.

9.2.4 Befolkningsminskning påverkar intäkter och möjligheten att driva va-anläggningen

En annan utmaning i glesbygd och i kommuner med avfolkning är att hantera stora verksamhetsområden med lägre intäkterna när va-kollektivet minskar. Det skulle behöva arbetas mer aktivt med att minska verksamhetsområden när befolkningen minskar. Det är inte kostnadseffektivt för va-kollektivet att upprätthålla till exempel ett vattenverk i ett område där majoriteten av fastigheterna står tomma. Att analysera behov av att inskränka verksamhetsområdet kräver resurser och kompetens vilket inte alltid finns fullt ut.

9.3 Forskning och utredning om samverkan

Branschorganisationen Svenskt Vatten har i flera rapporter redovisat att kommunal samverkan är en förutsättning för att kommuner med färre än 50 000 invånare ska kunna ha tillräcklig kapacitet för att arbeta strategiskt med investeringar i va-anläggningar och

med beredningsplanering.¹⁵ Detta baseras bland annat på analys av organisationens hållbarhetsindex. Det finns även statliga utredningar och forskning som pekar på att små och mindre kommuner stärker sin kapacitet vid kommunal samverkan. Vi redogör nedan för några olika slutsatser som dragits av forskare och utredare som tittat på frågan om samverkan.

Behov av samverkan

Den nyligen genomförda Kommunperspektivutredningen beskrev att kommunerna samverkar i allt större utsträckning och att det främst beror på ökad avtalssamverkan. Vidare drog man slutsatsen att det finns ett behov av mer strategisk och långsiktig samverkan i fastare konstellationer. En sådan samverkan skulle underlätta för kommunerna att gemensamt utvärdera sin kapacitet och behov av insatser.¹⁶ Statskontoret gör också bedömningen att kommunal samverkan är ett viktigt och användbart verktyg för kommuner att möta de utmaningar de står inför och att samverkan ofta är nödvändig för att mindre kommuner ska klara sitt uppdrag.¹⁷

Dricksvattenutredningen framhöll på sin tid att samverkan är en nyckel till framtiden och lyfte särskilt fördelarna för stärkt krisberedskapsarbete med samverkan kring exempelvis reservsystem och nödvatten.¹⁸

En svensk studie om kommunal samverkan med fokus på vatten och avlopp visar att det är en fördel om de kommunala va-organisationerna samverkar om de ska klara sina uppgifter i framtiden.¹⁹ I samma studie redogörs för att vatten och avlopp blir mer av en regional angelägenhet. Klimatförändringar, ökade krav på investeringar och alltmer omfattande miljökrav gör att ett regionalt perspektiv behövs både vid planering av åtgärder och i genomförandet av åtgärder.

En annan studie med fokus på vatten och avlopp visar att kommuner genom samverkan skapar bättre förutsättningar för kompe-

¹⁵ Svenskt Vatten (2020), *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*, s. 40, och samtal med Svenskt Vatten.

¹⁶ SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 79, 89–90.

¹⁷ *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*. Statskontoret 2023:5, s. 9.

¹⁸ SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 23.

¹⁹ Thomasson (2021), *Samverkan 2.0 Hinder och möjligheter för bildandet av regionala samverkansorganisationer*, Svenskt Vatten utveckling rapport 2021:3, s. 4.

tensförsörjning eftersom en större organisation har lättare att både rekrytera och behålla personal.²⁰ I samma rapport framhålls att samverkan genom att öka organisationens tekniska och samhälleliga kapacitet är en möjlig strategi för att hantera flertalet utmaningar med en växande underhållsskuld på va-anläggningen.²¹

Fördelar och utmaningar med kommunal samverkan

Kommunperspektivutredningen ser att fördelarna med samverkan är att det är lättare att anställa personal och rekrytera olika typer av specialistkompetenser.²² En annan fördel är att kommunerna kan göra gemensamma investeringar, till exempel inom vatten och avlopp samt räddningstjänst. Nackdelarna handlar främst om att det kan vara otydligt vem som ansvarar för en viss verksamhet och att det kan vara svårt att utkräva ansvar. Det kan också vara svårare med styrningen i en verksamhet som bedrivs i samverkan.²³

I en studie som särskilt tittat på samverkan för vatten och avlopp lyfts som fördelar att resurstillgångarna ökar så att organisationen blir mindre sårbar och bättre rustad att hantera kriser samt att det är lättare att rekrytera och behålla personal. Förmågan att arbeta med forskning och utveckling, investeringar och förnyelse av infrastruktur ökar också vid samverkan.²⁴ Bland de utmaningar som finns nämns att det ställs stora krav på samordning mellan kommuner i beslutsfattande och samhällsplanering. Detta gör att det behövs kompromisser för att samverkan ska fungera och att det är nödvändigt att de samverkande kommunerna har samma ambitionsnivå och en gemensam målbild för samverkan.

För att fungera måste samverkan upplevas rättvis. Det är en utmaning att säkerställa lokala intressen och bibehålla den lokala förankringen. Studiens författare drar slutsatsen att det är viktigt att rutiner och former tas fram och implementeras för att underlätta koordinering för beslutsfattare och för att balansera behovet av

²⁰ Thomasson och Jonsson (2022), *Investeringar i kritisk infrastruktur: Utmaningar och vägar framåt*, Kommuninvest, s. 10.

²¹ Thomasson och Jonsson (2022), *Investeringar i kritisk infrastruktur: Utmaningar och vägar framåt*, Kommuninvest, s. 12.

²² SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 89.

²³ SOU 2024:6 *Steg mot stärkt kapacitet*, s. 90.

²⁴ Thomasson (2021), *Samverkan 2.0 Hinder och möjligheter för bildandet av regionala samverkansorganisationer*, Svenskt Vatten utveckling rapport 2021:3, s. 4.

lokal förankring, regionala intressen och behov.²⁵ Vidare anses samverkan behövas, även om den är resurskrävande. Samverkan gör att organisationerna blir mindre sårbara och bättre rustade. Samverkan bedöms som en väg framåt för att ta hand om de utmaningar som finns inom vatten och avloppssektorn i dag. Det lägger också en grund för att hantera kommande utmaningar för kommunerna vad gäller vattentjänster.

Drivkrafter för samverkan

I en ny studie som analyserat samtal med kommundirektörer lyfts att samverkan mellan kommuner är här för att stanna, främst under en överskådlig framtid och att formerna för samverkan kan behöva utvecklas. I samma studie framkommer också att drivkrafterna för förvaltningsorganisationen och de politiska drivkrafterna skiljer sig åt. På den politiska nivån finns ibland förväntan på besparingar som ett resultat av samverkan medan förvaltningsorganisationen har fokus på att säkra verksamhetens kvalitet och leveransförmåga.

Samverkan uppfattas som mer komplicerad om det rör kommunala uppgifter av politisk karaktär där de olika partiernas inriktning skiljer sig åt. Samverkan uppfattas som lättare om det är mer opolitiska frågor.²⁶ I samma rapport framkommer att de intervjuade kommundirektörerna ser en tendens att erfarna politiker har en större benägenhet att vilja samverka medan mindre erfarna politiker har en större benägenhet att vilja ha all verksamhet i den egna förvaltningsorganisationen.

Effekter av samverkan

Flertalet studier har tittat på effekterna av samverkan. Statskontoret bedömer att samverkan till stor del fungerar effektivt och ger kvalitetsvinster. Samverkan redovisas kunna leda till negativa demokratiska konsekvenser. De bedömer dock att förbättringar i hur kommunerna samverkar kan mildra dessa konsekvenser.²⁷ Effekten av samverkan avgörs av vad man samverkar om vilket lyfts i en annan

²⁵ Thomasson (2021), *Samverkan 2.0 Hinder och möjligheter för bildandet av regionala samverkansorganisationer*, Svenskt Vatten utveckling rapport 2021:3, s. 4.

²⁶ Public Partner (2024), *Samsyn en färskvara när kommuner samverkar*, s. 17.

²⁷ Statskontoret (2023), *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan 2023:5*, s. 13.

studie om effekter av kommunal samverkan. Frågor som uppfattas som opolitiska och av teknisk karaktär verkar lättare att samverka kring och de har också en tendens att enklare ge positiva effekter av samverkan.²⁸ Thomasson har sammanfattat effekterna av samverkan för kommunernas verksamhet för vatten och avlopp enligt tabell 9.2.

Tabell 9.2 Effekter av samverkan

Fokus på vatten- och avloppsverksamhet

Typ av effekt	
Kostnadseffektivitet	Ökad effektivitet samt samordningsvinster är begränsade
Kompetensförsörjning	Förbättrade möjligheter att rekrytera och behålla personal Större kompetensbas
Lösa komplexa problem	Om man arbetar över kommungränser och mer regionalt ökar förutsättningarna
Tillgång till kritiska resurser	En större organisation har ökad resursbas Mindre sårbar

Källa: Thomasson (2021) *Samverkan 2.0*, s. 12.

En intressant effekt av samverkan som beskrivs i en rapport är att vissa kommundirektörer har blivit mer involverade i va-frågor än tidigare när verksamheten bedrevs i egen förvaltning, eftersom frågorna lyfts på en högre nivå i organisationen.²⁹

Ekonomiska effekter av samverkan

I ett europeiskt perspektiv finns viss forskning med försök att mäta ekonomiska effekter av samverkan. Den ger dock en splittrad bild. Vissa forskare anser att kommunal samverkan innebär effektivitetsvinster medan andra anser att det saknas effekter på effektiviteten.³⁰ Det finns forskningsresultat som tyder på att viss teknisk verksamhet, till exempel renhållning samt vatten och avlopp, kan vara effektiv att driva genom kommunal samverkan. När Kommunutredningen under 2020 studerade forskningen på området kom man fram till att stor försiktighet bör iakttas vid tolkningen av dessa resultat. Dels är det ofta väsentligt andra förhållanden och förutsättningar

²⁸ Erlingsson m.fl. (2021), *Mellankommunal samverkan – Vad är känt om dess effekter*, s. 23.

²⁹ Public Partner (2024), *Samsyn en förskevara när kommuner samverkar*, s. 20.

³⁰ SOU 2020:8 *Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 388.

för kommunerna i de studerade europeiska länderna, dels råder en generell brist på forskning inom området.³¹

Kommunutredningen kom också fram till att det teoretiskt sett finns större potential för att uppnå ekonomiska skalfördelar genom samverkan för små kommuner än för stora kommuner. Möjligheten att dessa skalfördelar ska realiseras är beroende av vilken typ av verksamhet det gäller och i vilken grad verksamheten behöver bedrivs lokalt eller om den är mer okänslig för avstånd. Därför är det för utpräglad lokal verksamhet, till exempel förskola och hemtjänst för äldre, svårt att skapa stordriftsfördelar genom att centralisera verksamheten. Det kan även gälla till viss del för kommunal teknisk verksamhet, men där finns ändå större möjligheter att uppnå skalfördelar exempelvis genom större vattenreningsverk, avloppsverk eller sophantering, givet att de geografiska avstånden inte är för stora. Det finns också bättre möjligheter att dela investeringskostnader, eftersom kommunal teknisk verksamhet är en kapitalintensiv verksamhet.³²

9.4 Krav på kommunal samverkan i vattentjänstlagen

Bedömning: Ett lagstadgat krav på samverkan skulle stärka förutsättningarna för kommunerna att bedriva ett effektivt beredskapsarbete och leverera robusta vattentjänster för framtiden.

Förslag: Ett samverkanskrav införs i vattentjänstlagen. Det innebär att kommunen ska samverka med andra kommuner om det behövs för att fullgöra uppgifterna i lagen.

Som beskrivits tidigare har kommuner långtgående möjligheter att samverka med varandra och på så sätt skapa de förutsättningar som behövs för de kommunala uppgifterna. Den samverkan som förekommer inom va-området visar på goda effekter.

Vi bedömer att en utvecklad samverkan skulle gynna många kommuner och att det i vissa fall även kan vara en nödvändig förutsättning för att de ska klara sitt uppdrag avseende allmänna vattentjänster. Behov av samverkan gör sig gällande för att stärka såväl

³¹ SOU 2020:8 *Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 402.

³² SOU 2020:8 *Starkare kommuner med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, s. 390.

den administrativ förmågan som kapaciteten i den allmänna va-anläggningen. I takt med att klimatförändringarna fortskrider och beredskapsskålen blir tydligare kommer samverkansbehoven att öka. Det kan handla såväl om att flera kommuner behöver nyttja samma vattentäkt och va-infrastruktur som att man behöver skapa gemensamma reservlösningar.

Vikten av att kommunerna kontinuerligt kan leverera allmänna vattentjänster talar för ett obligatoriskt samverkanskrav. Att inleda eller fördjupa samverkan med andra kommuner kan ibland vara nödvändigt för att skapa de förutsättningar som behövs för att kunna leverera allmänna vattentjänster.

Mot bakgrund av detta anser vi att staten behöver ställa krav på samverkan inom va-området, i likhet med vad som tidigare skett inom andra kommunala områden. Eftersom det rör kommunal verksamhet behöver kravet regleras i lag.

9.4.1 Krav på kommunal samverkan i annan sektorslagstiftning

Krav på kommunal samverkan finns bland annat inom räddningstjänsten. Där är kravet formulerat så att kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst.³³ Vid införandet i mitten på 1980-talet³⁴ framfördes bland annat följande:³⁵

För att minska olikheterna inom räddningstjänsten och för att höja dess effektivitet fordras det enligt min mening att kommunerna samverkar. [...] Även när det gäller utformningen av kommunernas samverkan om räddningstjänsten vill jag betona vikten av frivillighet. Innehållet i samarbetet och formerna för detta bör bestämmas av kommunerna själva utan inblandning från statens sida. Enligt min mening räcker det att det i den föreslagna lagen tas in en föreskrift om att kommunerna skall samarbeta med varandra. En sådan föreskrift bör inte bara gälla resurserna inom räddningstjänsten. Ett samarbete kommunerna emellan är även viktigt när det gäller åtgärder som förebygger bränder och skador till följd av bränder. [...] Samtidigt vill jag understryka att det är angeläget att kommunerna tar till vara de möjligheter som föreligger att utveckla samarbetet inom regionerna för att få till stånd en mera rationell och effektiv verksamhet.

³³ 3 kap. 1 och 7 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

³⁴ Kraven infördes ursprungligen i 8 § i den numera upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102).

³⁵ Prop. 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m.m., s. 31–32.

På skolområdet har det nyligen införts ett krav på samverkan som innebär att varje kommun, genom avtal, ska samverka med minst två andra kommuner om uppgifter i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.³⁶ Samverkanskravet infördes med hänvisning till att en fördjupad samverkan var nödvändig för att skapa goda förutsättningar att erbjuda och upprätthålla ett ändamålsenligt utbildningsutbud som tar hänsyn till kompetensbehoven på arbetsmarknaden.³⁷

Även inom hälso- och sjukvården finns ett tvingande samverkanskrav som innebär att regioner ska samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner.³⁸

9.4.2 Utformning av samverkanskravet

Samverkanskravet i vattentjänstlagen bör utformas som ett villkorat krav. Om kommunen inte på egen hand kan fullgöra sitt ansvar bör en samverkansskyldighet inträda. Genom att formulera samverkanskravet på detta sätt erinrar man om att kommunens ansvar enligt lagen kvarstår, oavsett finansiella, tekniska eller bemanningmässiga svårigheter. Vidare signalerar man att om ansvaret med att ordna den allmänna va-anläggningen behöver hanteras inom ett större geografiskt område så ska det ske genom kommunal samverkan.

Det kommunala uppdraget att ansvara för allmänna vattentjänster avser frågor av mer övergripande karaktär vilka kommunfullmäktige ansvarar för. Det avser också frågor som rör ägandet av den allmänna va-anläggningen och frågor som enbart rör driften vilka är knutna till rollen som huvudman. Det är möjligt att samverka i alla frågor utom föreskrifter.³⁹ För driften är det möjligt att genom avtal, och i förekommande fall efter upphandling, överlåta utförandet till en annan aktör, kommunal eller privat. I den mån kommunen kan fullgöra uppgifterna enligt vattentjänstlagen på egen hand, eller med driften hos en privat utförare, så behövs inte samverkan med annan kommun och då ska det inte inträda ett krav.

³⁶ 2 kap. 2 a § skollagen (2010:800).

³⁷ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, s. 53.

³⁸ 7 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

³⁹ Frågan berörs delvis av Lundin och Madell, *Kommunallagen – En kommentar* (22 januari 2024, JUNO), kommentaren till 9 kap. 1 § KL.

9.4.3 Påverkan på den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna själva avgör om de vill samverka med andra kommuner och på vilket sätt. När staten uttryckligen kräver att kommunerna ska samverka inom ett område utgör detta en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Enligt regeringsformen bör en sådan inskränkning inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.⁴⁰

Vid införandet av samverkanskraven inom skolområdet bedömde regeringen att en fördjupad samverkan var nödvändig för att skapa goda förutsättningar att erbjuda och upprätthålla ett ändamålsenligt utbildningsutbud som tar hänsyn till kompetensbehoven på arbetsmarknaden.⁴¹ Sveriges kommuner och regioner, SKR, avstyrkte utredningens förslag och framförde att kravet kunde bli svårt att leva upp till eftersom det inte var självklart att alla kommuner skulle lyckas hitta minst två andra kommuner som ville ingå i ett samverkansavtal. SKR ifrågasatte även hur ett lagkrav på samverkan skulle kunna lösa de frågor och svåra situationer som uppstår när kommuner ska komma överens och samtidigt utgå från den kommunala kompetensen enligt kommunallagen.⁴² Motsvarande farhågor har förts fram inom ramen för vårt utredningsarbete.

Det samverkanskrav vi föreslår innefattar en stark uppmuntran till kommunal samverkan om det behövs, utan närmare reglering av formerna. Härigenom kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen anses vara försumbar, samtidigt som det tydliggörs vilka förväntningar staten har på kommunerna. Ett tydliggörande har efterfrågats av kommuner och va-organisationer.

⁴⁰ 14 kap. 3 § RF.

⁴¹ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, s. 53.

⁴² Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*, s. 51.

9.5 Nationell insats för att främja kommunal samverkan

Bedömning: Små och mindre kommuner behöver stöd för att utreda och etablera samverkan med andra kommuner när det gäller uppdraget att leverera allmänna vattentjänster. Kommunerna behöver stöd för att dels kunna identifiera behov och utreda möjligheter till ökad samverkan, dels genomföra en samverkansorganisation. En nationellt samordnad insats skulle sänka trösklarna för kommunerna och bidra till en positiv utveckling av den kommunala kapaciteten att leverera allmänna vattentjänster. Det kan behövas genomlysning av flera kommuner samtidigt för att hitta lämpliga samverkanslösningar för de kommuner som behöver det mest. Insatsen bör genomföras utifrån ett regionalt perspektiv med hänsyn till vattenresurser. Beredskaps-skäl bör avgöra insatsens omfattning. Insatsen behöver samordnas av en statlig aktör. För att möjliggöra deltagande från små och mindre kommuner behöver staten tillskjuta medel.

Förslag: Regeringen initierar och finansierar en nationellt samordnad insats i syfte att stödja kommuner som vill utreda möjligheterna till kommunal samverkan avseende allmänna vattentjänster eller etablera en samverkansorganisation. Länsstyrelserna ges i uppdrag att samordna och delta i insatsen. Svenskt Vatten involveras i insatsen genom en överenskommelse. För insatsen avsätts erforderliga medel. Kammarkollegiet ges i uppdrag att utbetala avsatta medel efter rekvisition.

Många kommuner behöver rustas inför det beredskapshöjande arbete som väntar inom va-området. Samverkan med andra kommuner kan vara en nödvändig förutsättning för att klara uppdraget att leverera allmänna vattentjänster, framför allt för små och mindre kommuner. Det gäller såväl nuvarande uppgifter som de tillkommande uppgifter som utredningen föreslår. Samverkan kan behövas både för att skapa en starkare administrativ förmåga och för att höja kapaciteten och redundansen i den allmänna va-anläggningen. Ett sätt att höja kapaciteten i en va-anläggningen kan vara att avveckla det egna reningsverket och ansluta sig till ett större reningsverk hos

en samverkande kommun. Ett annat sätt, som dessutom skapar redundans, kan vara att två kommuner ansluter sig till varandras reningsverk. Vid problem i det ena reningsverket kan båda kommunerna i stället använda det andra. På så sätt skapas en omställningsförmåga.

Majoriteten av de små och mindre kommuner vi intervjuat har berättat att de inte har möjlighet att arbeta med strategiska planeringsfrågor i tillräcklig utsträckning. Det beror framför allt på att kommunerna är för små för att kunna attrahera och behålla kompetent personal för den typen av frågor. Denna bild delas även av Svenskt Vatten. Vi bedömer att det är av största vikt att kommunernas strategiska förmåga ökar.

För de kommuner som behöver stärka sin strategiska förmåga för allmänna vattentjänster är samverkan med andra kommuner en nyckelfråga, men trösklarna för att inleda en sådan samverkan upplevs ofta för höga. Genom att skapa en gemensam plattform och ett anpassat kunskapsstöd bedömer vi att trösklarna kan sänkas och samverkan möjliggöras för de inblandade kommunerna.

Vi föreslår därför att det genomförs en statligt finansierad och samordnad insats för stärkta möjligheter till samverkan inom va-området, förslagsvis under en fyraårsperiod. Genom insatsen ges små och mindre kommuner stöd att utreda behov av och möjligheter till ökad samverkan med andra kommuner och att påbörja genomförandet av en samverkansorganisation. Fokus bör i första hand vara på att hitta samverkanslösningar för de minsta kommunerna. Syftet med insatsen är att stärka kapaciteten hos Sveriges kommuner att leverera allmänna vattentjänster under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Insatsen kan med fördel samordnas av en utsedd länsstyrelse och genomföras länsvis med stöd av berörda länsstyrelser. Vi föreslår att insatsen första året fokuserar på de tre län som har flest små kommuner.

För att skapa en hög acceptans och ett effektivt genomförande av insatsen föreslår vi att regeringen träffar en överenskommelse med Svenskt Vatten om att stötta kommunerna, på motsvarande sätt som gjorts med SKR inom flera områden.⁴³ Även SKR är en viktig aktör i sammanhanget.

⁴³ Exempelvis Socialdepartementets överenskommelser med SKR om försörjningsberedskap för läkemedel (2023) och om omställning till en långsiktigt hållbar socialtjänst (2024).

För att möjliggöra deltagande från samtliga aktörer föreslår vi statlig ersättning till deltagande kommuner och Svenskt Vatten. Även länsstyrelserna bör tillskjutas medel för uppdraget.

För att minska den administrativa bördan för kommunerna föreslår vi att medel utbetalas av Kammarkollegiet efter rekvisition.

Nedan utvecklar vi hur en nationell insats kan genomföras.

9.5.1 Fördelar och upplägg

En nationellt samordnad insats är en effektiv metod att få fler kommuner att samverka om vattentjänster. Genom att insatsen planeras och genomförs samlat under en begränsad period, företrädesvis i ett sammanhang där också tydligare krav ställs på kommunerna i enlighet med våra övriga förslag, så ökar möjligheten till hög genomslagskraft. Insatsen förväntas bidra till ett gemensamt lärande för kommunerna och skapa goda förutsättningar för det fortsatta arbetet med allmänna vattentjänster. En samlad insats minskar också den totala kostnaden jämfört med om varje kommun på egen hand skulle genomföra den utredning som behövs och söka kontakt med andra kommuner.

Säkerhetsläget och vikten av en snabb uppbyggnad av det civila försvaret gör att insatsen bör läggas upp och genomföras så snart som möjligt. Insatsen är inte avhängig av att övriga förslag genomförs, till exempel krav på samverkan eller beredskapsåtgärder. En ökad samverkan kan snarare ses som en förutsättning för att vissa kommuner ska kunna hantera tillkommande uppgifter eller ansöka om bidrag från det föreslagna va-investeringsprogrammet.

Insatsen bör bestå av två delar. Inledningsvis handlar det om att uppmuntra kommuner att delta i projektet och påbörja utredning av hur enskilda kommuners behov av samverkan ser ut och vilka möjligheter till samverkan som finns med andra kommuner. Den andra delen handlar om att ge stöd till kommuner i genomförandet av samverkan. Under det första året tas koncept och upplägg fram, det skulle även kunna innefatta en handbok som sedan används och utvecklas under efterföljande år. Vidare påbörjas utredning av samverkansmöjligheter inom utvalda samverkansområden. Det arbete som görs av deltagande kommuner och länsstyrelser första året ska vara till hjälp för deltagande kommuner och länsstyrelser kommande

år. Under andra året kopplas på stödinsatser för etablering av nya samverkansformer.

Med fördel kan följeforskning kopplas på insatsen för ytterligare kunskapsöverföring och utvärdering. Följeforskning innebär att ett projekt eller en process utvärderas forskningsbaserat under arbetets gång. Utvärderingen görs oftast av en extern utredare eller forskare. Denne förväntas, utöver en slutrapport, ge kontinuerlig återkoppling till organisationen under projektet eller insatsen.⁴⁴

Länsstyrelserna bör samordna och delta länsvis i insatsen

Länsstyrelserna har stor kunskap om kommunala frågor inom respektive län och arbetar i såväl nationell som regional kontext. Det ingår i länsstyrelsernas uppdrag att främja ökad samverkan både mellan staten och kommunerna och mellan kommunerna i länet.⁴⁵ Länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vid höjd beredskap är länsstyrelserna högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.⁴⁶ Länsstyrelserna ansvarar också för att ta fram regionala vattenförsörjningsplaner⁴⁷ och utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster⁴⁸. De förslag till beredskapsanpassning av vattentjänstlagen som utredningen lämnar innebär utökade stödjande och uppföljande uppgifter för länsstyrelserna gentemot kommunerna i deras arbete med allmänna vattentjänster.⁴⁹

Det är angeläget att länsstyrelserna deltar aktivt i den nationella insatsen, både för att bidra med och utöka sin kunskap. För arbetet är det en fördel att länsstyrelserna får insyn i de utmaningar och möjligheter som kommunerna har vad gäller vattentjänster ur ett organisatoriskt perspektiv. Det kan bidra till att stärka länsstyrelsens

⁴⁴ Samsynwiki.su.se, avläst 2024-09-23.

⁴⁵ 1 § 4 p förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁴⁶ Uppgifterna framgår av förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁴⁷ Uppgiften följer av vattenförvaltningens åtgärdsprogram, exempelvis *Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027: Västerhavets vattendistrikt*. Kravet finns under rubrik 2.16 Länsstyrelserna, åtgärd 5 punkt d.

⁴⁸ 51 § vattentjänstlagen.

⁴⁹ Förslagen redovisas framför allt i kapitel 5 och 8.

samlade förmåga inför och under kris och höjd beredskap samt lägga en god grund för deras fortsatta stöd till kommunerna i enlighet med vad vi föreslår i övrigt.

Insatsen bör samordnas av en länsstyrelse för att hålla samman projektet nationellt. I detta ingår att stötta alla deltagande länsstyrelser som i sin tur stöttar kommunerna.

Ett samordningsuppdrag kan översiktligt bestå av följande uppgifter:

- projektleda och processleda insatsen,
- ta fram koncept och projektplan för genomförande av insatsen,
- ta fram informationsmaterial, anordna informationsmöten och workshops,
- ta fram material för upphandling av konsultstöd för utredning av de deltagande kommunernas samverkansmöjligheter,
- ta fram material för rekvisering av medel,
- involvera berörda länsstyrelser i arbetet och
- ta fram en redovisningsrapport.

Svenskt Vatten bör stötta deltagande kommuner

Som medlemsorganisation för kommunala va-organisationer har Svenskt Vatten under många år drivit frågan om att kommunerna behöver samverka mer. Organisationen har tagit fram flertalet forskningsrapporter i ämnet och har även på andra sätt uppmuntrat kommunerna att se över sin organisation för att öka sin kapacitet och förmåga. Svenskt Vatten har stor vana vid att vägleda kommunerna, till exempel genom att ta fram handböcker och kunskapsunderlag. Samtliga kommuner är i dag medlemmar i Svenskt Vatten.

Vi bedömer att insatsen kan nå en högre acceptans och högre kommunalt deltagande om Svenskt Vatten stöttar och bistår kommunerna under projektets gång. Vi förordar därför att regeringen träffar en överenskommelse med Svenskt Vatten om detta. I överenskommelsen kan även ingå att Svenskt Vatten ska ta fram en handbok om samverkan och olika samverkansformer inom va-området samt svara för följeforskning till projektet.

Svenskt Vattens roll blir främst att:

- stödja kommunernas erfarenhetsutbyte och gemensamma lärande samt stimulera samverkan mellan kommunerna och
- bidra till spridning av metoder och arbetssätt för utvecklad samverkan.

Fokus på små och mindre kommuner

Små och mindre kommuner har störst behov av stöd och bör därför vara i fokus för insatsen. I första hand bör insatsen rikta sig till små kommuner med under 10 000 invånare. I andra hand mindre kommuner med mellan 10 000 och 50 000 invånare. Även större kommuner kan behöva involveras eftersom samverkan mellan små, mindre och stora kommuner kan skapa effektiva organisationer och samarbeten.

I dag finns det 72 kommuner i Sverige som har färre än 10 000 invånare. Enligt vår kartläggning av befintliga samverkansformer saknar drygt hälften av dessa (41 kommuner) samverkan med annan kommun. Av de 169 kommuner som har 10 000–49 999 invånare saknar 90 kommuner samverkan med annan kommun. Övriga kommuner i dessa grupper har en organisationsform som innebär samverkan med en annan kommun i någon form. Det kan vara gemensam organisation i bolag, nämnd eller kommunalförbund, eller avtalssamverkan som innebär att kommunerna köper vattentjänster av varandra.

Det är de 41 små och 90 mindre kommuner, som helt saknar samverkan med annan kommun, som är mest intressanta för en nationell insats. Vi anser dock att det är en fördel att se över fler kommuner samtidigt. Även de kommuner som har någon form av samverkan kan behöva se över och utveckla sin samverkan. De kan också vara aktuella för samverkan med en kommun som inte samverkar i dag. Även större kommuner, med 50 000 invånare eller fler, kan behöva involveras för att få till en ordentlig kapacitetshöjning.

Oavsett kommunstorlek och befintlig samverkan kan en utvecklad samverkan vara ömsesidigt förstärkande för berörda kommuner. Det är därför lämpligt att se över möjligheter till samverkan i ett större perspektiv.

Beredskapsskäl och samverkansbehov bör styra upplägget

Behov av samverkan för allmänna vattentjänster kan avse både administrativ förmåga och va-anläggningens kapacitet. För en ökad administrativ förmåga kan samverkan med fördel byggas med kommuner som redan har, eller tillsammans med den behövande kommunen kan skaffa den förmåga som behövs. För detta behöver geografisk närhet inte vara avgörande. En samverkan på strategisk nivå för utredning, planering och projektering skapar fördelar även om driften behöver utföras lokalt. För en ökad teknisk kapacitet är geografisk närhet mer viktig, liksom frågan om vilka vattenresurser som kan nyttjas. Den nationella insatsen behöver utformas med båda dessa behov i åtanke. Här kan berörda länsstyrelser bidra med viktig information, bland annat utifrån deras kunskap om regional vattenförsörjning och samordning av kommunal beredskap.

Vi föreslår att den utredande delen av satsningen genomförs områdesvis för att fånga upp utmaningar och möjligheter med samverkan ur ett regionalt perspektiv. Det kan vara en fördel att flera kommuner inom ett område involveras samtidigt eftersom samverkan oftast sker med närliggande kommuner. Det kan skapa ytterligare synergier och samordningsvinster i utredningsarbetet och möjliggöra mer optimerade samverkansförslag. Att utreda samverkan i en regional kontext gör att hänsyn också kan tas till avrinningsområdesperspektivet och till hur befintliga vattenresurser kan användas.

Prioriteringen av vilka samverkansområden som ska ingå i insatsens utredande del bör ske med hänsyn till behovet av ökad beredskap. I Norrbottens, Västerbottens och Västra Götalands län finns 33 av de 72 små kommunerna, med under 10 000 invånare. Dessa tre län är nationellt intressanta ur ett beredskapsperspektiv och det är angeläget att kommunerna i dessa län stärker sin kapacitet att leverera vattentjänster. Vi förordar därför att insatsen fokuserar på dessa områden inledningsvis. Projektet bör därefter successivt breddas till att omfatta även övriga län.

Den andra delen av projektet, som handlar om att stödja kommuner i genomförandet av samverkan, kan med fördel läggas upp utifrån de önskemål om stöd som framförs. Här finns inte samma behov av att arbeta utifrån samverkansområden som i den utredande fasen.

Det närmare upplägget för hela projektet får bestämmas under projektets inledande fas, utifrån de samverkansbehov och beredskaps-skäl som då föreligger. I detta är länsstyrelsernas kunskap viktig.

9.5.2 Ekonomiska villkor

För att möjliggöra kommunalt deltagande i den utredande fasen av insatsen föreslår vi ett statligt bidrag i syfte att täcka merkostnader som kan uppkomma. Det kan till exempel handla om kostnader för att ta in en vikarie och kostnader för att delta på möten inom projektet. Avsikten med stödet är att ingen kommun ska behöva avstå att delta av kostnadsskäl.

Vi föreslår även att insatsen omfattar ett bidrag för att genomföra samverkan, det kan till exempel handla om att etablera en ny samverkansform såsom kommunalförbund eller gemensamt bolag. Bidraget ska ses som en morot för att påskynda processen och som ersättning för merkostnader som uppstår vid genomförandet och uppstarten av samverkan. Det framkommer i samtal med va-organisationer som har genomfört samverkan att det oftast är merkostnader i början av etablerandet av en samverkansorganisation.⁵⁰ Det handlar dels om kunskapsuppbyggnad, till exempel inmätning och digitalisering av ledningsnätet, dels om ökade gemensamma OH-kostnader för olika stödfunktioner. Såväl kommuner som ingått i den utredande delen av insatsen som de kommuner som på egen hand har utrett möjligheter till samverkan, och är i skedet att genomföra en förändring, bör komma i fråga för den andra delen av bidraget. Ett krav för att erhålla bidraget bör vara ett kommunfullmäktigebeslut som syftar till större kommunal samverkan. Det kan till exempel vara beslut om avtalsamverkan med annan kommun för vattentjänster eller beslut att bilda bolag eller kommunalförbund med annan kommun.

⁵⁰ Se bilaga 4.

Former för det statliga bidraget

För att möjliggöra för kommuner att ta del av det statliga bidraget bör den administrativa bördan hållas på så låg nivå som möjligt.

Eftersom målgruppen för satsningen främst är små och mindre kommuner är traditionellt utformade riktade statsbidrag inte att föredra. Små och mindre kommuner har ofta svårare att ta del av sådana bidrag, bland annat på grund av svårigheter att hantera den administration som är kopplad till dessa. Det gäller såväl ansökningsprocesser som återrapportering. Svårigheten för små och mindre kommuner att söka och erhålla statsbidrag beskrivs bland annat av Försöksverksamhetsutredningen.⁵¹ Denna bild har stärkts i utredningens samtal med små och mindre kommuner samt vid avstämning med styrelsen för föreningen SmåKom som samlar de minsta kommunerna i Sverige.⁵²

Vi föreslår därför ett enkelt rekvisitionsförfarande med utbetalning från Kammarkollegiet.

Beräknad kostnad för insatsen

Länsstyrelsernas arbete med att samordna och delta i projektet under fyra år kan uppskattningsvis beräknas till 20 miljoner kronor. I beloppet ingår lönekostnader och konsultkostnader samt kringkostnader, till exempel för att ta fram informationsmaterial och arrangera möten. Svenskt Vattens kostnader kan uppskattas till 5 miljoner kronor, motsvarande en kvalificerad tjänst som processledare om 1 miljon kronor per år jämte kringkostnader.

De faktiska merkostnaderna för deltagande kommuner i utredningsdelen av projektet är svåra att uppskatta, eftersom de är avhängiga av respektive kommuns förutsättningar och intresse. Följande exempel visar hur de statliga bidragen inom insatsen kan beräknas. Ersättning till deltagande kommuner kan schablonmässigt beräknas till 400 000 kronor för kommuner som saknar samverkansform och till 200 000 kronor för kommuner som ingår i någon form av samverkan. Med en ambitionsnivå om 30 miljoner kronor i statligt stöd för denna del kan insatsen involvera cirka 100 små och mindre kommu-

⁵¹ SOU 2023:94 *Förändring genom försök – försöksverksamhet i den kommunala sektorn*, s. 179 f.

⁵² Samtal med styrelsen för SmåKom, 2024-05-30.

ner. I den mån större kommuner (över 50 000 invånare) deltar i projektet bedöms dessa stå för sina egna kostnader.

Det är även svårt att uppskatta kostnader för etablering av en samverkansform, men vi bedömer att 500 000 kronor kan vara en adekvat nivå på ett statligt etableringsbidrag. Stöd till 50 kommuner motsvarar då en total nivå på 25 miljoner kronor.

Därtill kommer kostnader för utbetalande myndighet.

10 Behov av investeringar

Sammanfattning: En större ansamling av nödvändiga investeringar i allmänna va-anläggningar väntar under de närmaste årtiondena på grund av att förnyelse skjutits upp. Till detta kommer nya utmaningar inom områdena beredskap och klimatanpassning. Sedan de allmänna va-anläggningarnas tillkomst har avgiftsuttag och ersättningsinvesteringar generellt legat på ohållbart låga nivåer. Kommuner har tenderat att ta mindre betalt än den nytta va-anläggningen genererar. Detta har i många fall underminerat möjligheterna att upprätthålla anläggningarnas funktion.

Ersättningsinvesteringar står för den klart största delen av det uppskattade investeringsbehovet, samtidigt som nyinvesteringar står för den klart största delen av de investeringar som görs i dag. Utbyte av gamla anläggningsdelar har sammanfattningsvis underprioriterats.

Skuldsättningen väntas öka i takt med genomförandet av investeringarna. Långsiktig planering krävs för att få en ändamålsenlig fördelning av lånekostnaderna. Anläggningstillgångar värderas utifrån anskaffningsvärde, vilket ofta är långt under marknadsvärde eller återanskaffningsvärde. Det innebär utmaningar för planeringsarbetet.

Utredningen ska enligt direktiven analysera aktörernas förutsättningar för att genomföra investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll av dessa i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster vid förändrade förutsättningar, och vid behov föreslå åtgärder som ökar förutsättningarna för att sådana investeringar och underhåll kommer till stånd.¹ I kapitlet presenteras utredningens analys av investeringsbehoven i relation till nu-

¹ Dir. 2022:127, s. 4.

varande investeringsläge avseende allmänna va-anläggningar. Utifrån det identifierade behovet diskuteras förutsättningarna att genomföra investeringar givet nuvarande skuldsättning och begränsningar för tillgångsförvaltning i gällande regelverk. Slutligen sammanfattas utredningens åtgärdsförslag övergripande.

10.1 Investeringar på flera områden krävs

Större investeringar av flera slag avseende de allmänna va-anläggningarna ligger framför kommunerna. Det rör sig om förnyelse som skjutits upp, om anpassning till nya krav rörande säkerhet och miljö, och om att nya bostadsområden kräver utbyggnad av allmänna va-anläggningar. Tillgängliga uppskattningar visar ett årligt investeringsbehov om i genomsnitt 36 miljarder kronor per år fram till 2040, vilket avsnitt 10.2 beskriver närmare. Gapet mellan nuvarande investeringsnivåer och behovet är cirka 10 miljarder kronor per år. Osäkerheterna i uppskattningarna är betydande, men det ger en fingervisning om hur stor ökning som skulle behövas för att nå en hållbar investeringshantering under de närmaste två årtiondena.

10.1.1 Förnyelse har skjutits upp

Nödändig förnyelse av va-anläggningar, även kallat ersättningsinvesteringar, motsvarar den allra största delen av investeringsbehovet fram till 2040.² Vissa konstruktioner är av så ålderdomlig typ att de behöver bytas mot helt andra tekniska lösningar vars kvalitet eller kapacitet inte kan jämföras med den utbytta anläggningensdelen. Investeringen kan då komma att klassas som nyinvestering, även om avsikten endast var att ersätta det gamla. Motsvarande gäller om ett antal mindre reningsverk eller ledningar byts ut mot ett stort reningsverk, eller en stor ledning, på annan plats. För att upprätthålla funktionen och byta ut en gammal del genomförs en nyinvestering i sådana fall. Avsnitt 10.2 går närmare in på problematiken om gränsdragning mellan ersättnings- och nyinvestering och dess konsekvenser för utformande av förslag på finansieringsområdet.

² Uppskattningsvis 61 procent, enligt avsnitt 10.2. Kapacitetshöjande insatser ingår inte i detta.

10.1.2 Investeringsbehov för beredskap

Utöver ersättningsinvesteringar står va-verksamheterna inför utgifter kopplade till säkerhet och beredskap, för både försvar och fredstida krissituationer. Investeringsinsatser motiverade av försvarsbehov aktualiseras inte minst av väntade nya krav från statlig nivå.³ En utgångspunkt är Natos grundläggande civila förmågekrav om Sverige ska kunna upprätthålla robusta system för dricksvattenförsörjning och hantera stora maskadeutfall och hälsokriser, vilket ställer särskilda krav på dricksvattenförsörjning.⁴ Nya specifika krav från statlig nivå väntas mot bakgrund av detta. Utredningens förslag om utökade krav för va-verksamheter utifrån beredskapshänsyn beskrivs i kapitel 5.

Beredskapen inför fredstida krissituationer stärks genom insatser för civilt försvar. Den stärks även av åtgärder såsom utbyte av föråldrad infrastruktur, långsiktig investeringsplanering och beredskapsplanering. Insatser för ökad reservkapacitet verkar generellt beredskapsstärkande. Hur reservkapaciteten bäst kan ökas skiljer sig mycket mellan kommuner och behöver anpassas utifrån lokala förhållanden. I avsnitt 10.2 redovisar utredningen investeringsbehovet utifrån civilt försvar som en separat post kopplad till planerade investeringsprogram på området. Investeringsbehov kopplat till beredskap i övrigt räknas in i övriga investeringsområden.⁵

10.1.3 Investeringsbehov för klimat, miljö och hälsa

Klimatanpassning motsvarar betydande investeringsbehov. Den mest uppmärksammade risken är att skadorna på grund av ökad nederbörd blir mer omfattande. Enligt Svensk Försäkrings uppskattningar står skyfall för över 60 procent av de översvämningsskador som drabbar fastighetsägare och en majoritet av översvämningsskadorna

³ Ds 2023:34 *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, s. 187.

⁴ <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/nato-samarbete/natos-civila-beredskapsarbete/besokt-2024-10-23>.

⁵ Underkategorin *Uthållighet* inom kategorin *Nya krav* i investeringsrapporten från Svenskt Vatten (2023) *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – En analys av investeringsbehov 2022–2040*, s. 27 och 37, ger en uppskattning av investeringsbehov om drygt 100 miljoner kronor per år. Den utgår i hög grad från nuvarande allmänt hållna krav och är sannolikt en underskattning. De specifika krav på reservkapacitet i vattentjänstlagen som utredningen föreslår väntas föranleda investeringar i reservvattentäkt, reservreningsverk, reservledning med mera till många gånger högre belopp.

orsakas av baktryck genom va-systemen (inläckage).⁶ Dagvattenhanteringen är en nyckel till att minimera översvämningsskadorna.

På området miljö- och hälsoskydd innebär nya krav från EU och från statlig nivå att va-organisationerna kommer behöva nyinvestera i den mån de inte redan har förekommit de utökade kraven.⁷ Kraven i EU:s dricksvattendirektiv från 2020 implementeras i den svenska livsmedelslagen med följdföreskrifter.⁸ Förändringarna innebär bland annat krav på bedömning av risker i tillrinningsområden för dricksvattenuttag och risker som uppkommer i ledningar, installationer och anordningar på fastigheter eller i byggnader som används för att distribuera dricksvatten. Svenskt Vatten bedömer att dessa krav inte märkbart påverkar investeringarna. Avseende dricksvattendirektivets krav på minskat vattenläckage bedömer Svenskt Vatten att genomslaget på investeringsbehov inte kommer förrän i samband med den handlingsplan som Sverige väntas behöva ta fram från 2030. EU:s krav på vattenkvalitet har på de mest betydande områdena redan införlivats. Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2022:12) ställer exempelvis krav på rening av PFAS som enligt Svenskt Vatten innebär betydande investeringar i vattenverk. Kraven för rening av PFAS gäller från 2026.

Implementering av en revidering av avloppsdirektivet kan förväntas under de kommande åren. Svenskt Vatten bedömer att det kommer att framkalla en investeringspuckel parallellt med utgifterna för att genomföra dricksvattendirektivet.⁹

10.1.4 Utbyggnad av allmänna va-anläggningar

Utbyggnad av allmänna va-anläggningar för att möta befolkningstillväxt och anslutning av områden med enskilda va-anläggningar (omvandlingsområden) står för betydande investeringsbehov.¹⁰ Folkökning är den huvudsakliga orsaken, men detaljerna om hur utbyggnaden ska ske utarbetas från lokal nivå med visst statligt inflytande. Statens bostadspolitik med mera har betydelse för kommunernas planering och prioritering.

⁶ Svensk Försäkring (2024) *Omvärdstrender 2024*, s. 75 f.

⁷ Svenskt Vatten (2023), s. 21, 27 och 36.

⁸ Se lagen (2024:23) om ändring i livsmedelslagen (2006:804).

⁹ Svenskt Vatten (2023), s. 21.

¹⁰ Svenskt Vatten (2023).

För bostadsbyggande finns flera möjligheter till statlig hjälp med finansiering, inte minst på utpekade särskilt viktiga platser för exempelvis nyindustrialiseringen och den gröna omställningen.¹¹ Vanligtvis erbjuds inte motsvarande för va-utbyggnad. Beslut om bostadsprojekt innebär att va-organisationen emellanåt prioriterar utbyggnad framför underhåll och förnyelse av va-infrastruktur.

Om en kommun inte fullgör sin skyldighet att av miljö- och hälso-skäl ordna vattentjänster kan länsstyrelsen förelägga kommunen att tillgodose behovet av vattentjänster. Även det kan få till följd att utbyggnaden får en högre prioritet än ersättningsinvesteringar. Idealt tar kommuner ut anläggningsavgifter som gör att utbyggnaden blir kostnadsneutral. Det är dock inte alltid som den av kommunfullmäktige beslutade taxan ger utrymme för det.

10.2 Investeringsbehovets storlek

Behovet av investeringar uppgår till i genomsnitt 36 miljarder kronor per år fram till 2040 eller längre, enligt utredningens uppskattning baserad på uppgifter från främst Svenskt Vatten.¹² Det skiljer cirka 10 miljarder kronor per år mellan det uppskattade behovet och den nuvarande investeringsnivå som kommunerna rapporterat.

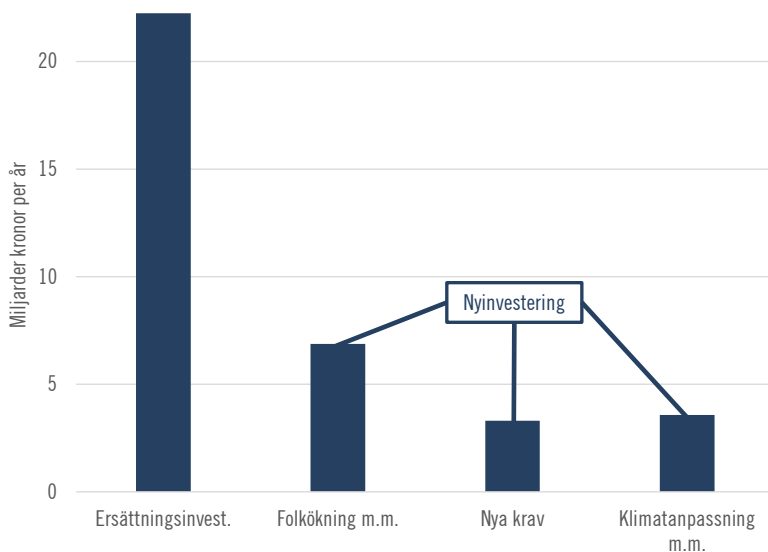
Bland de olika investeringsområdena uppskattas genomsnittligen 22 miljarder kronor per år behövas för ersättningsinvesteringar, som figur 10.1 och tabell 10.1 visar. Av nyinvesteringarna behövs i genomsnitt per år 7 miljarder kronor för nyanslutningar utifrån framför allt folkökning, 4 miljarder kronor för klimatanpassning och viss annan anpassning och 3 miljarder kronor för åtgärder utifrån nya krav på framför allt miljöområdet. Kategoriernas närmare innehåll beskrivs i Svenskt Vattens (2023) investeringsrapport. Utredningen kompletterar med en post om civilt försvar och justerar alla värden till 2024 års priser utifrån prognos.

¹¹ Se prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025* och Larsson (2024) *Rapport från ett skeende – Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering*.

¹² Utredningen har inflationsjusterat uppgifter från Svenskt Vatten (2023) och Svenskt Vattens statistikinsamling från va-organisationer, VASS, till 2024 års prisnivå. Prognosticerade investeringsbehov har inflationsjusterats med Byggnadskostnadsindex (BKI) för att spegla utvecklingen av vad anläggningsarbeten kommer att kosta för beställaren. Historiska investeringsbelopp har inflationsjusterats med Konsumentprisindex (KPI) för att spegla värdet av vad hushållen i det lokala va-kollektivet har avstått när deras avgiftsmedel använts. Prognosen över prisnivåförändringen mellan 2023 och 2024 har gjorts genom att jämföra KPI månaden juni 2024 med årsgenomsnittet 2023 i båda fallen.

Figur 10.1 Årligt behov av investeringar övergripande

Uppskattning fram till 2040

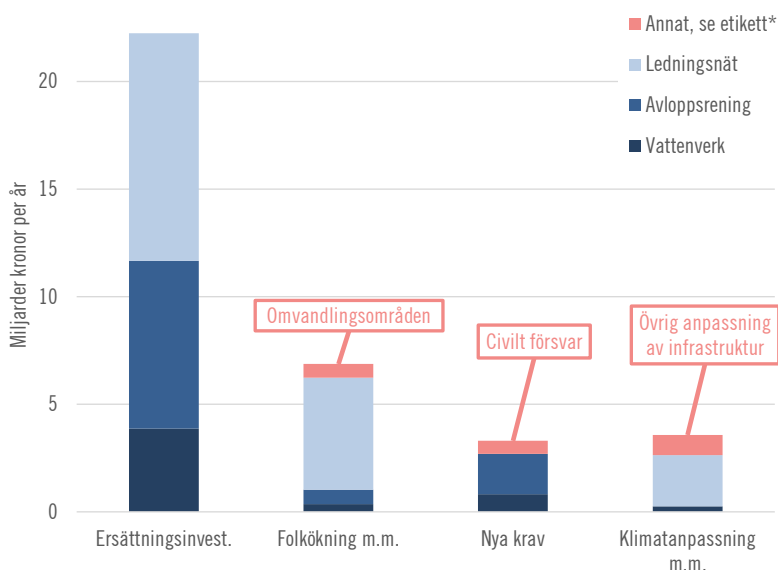


Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt vatten, MSB och SCB. 2024 års priser.

Av de olika anläggningsdelarna motsvarar investeringar i ledningsnäten det största behovet, i förhållande till avloppsrenings- och vattenverk, som figur 10.2 visar. Av investeringarna i ledningsnäten är ersättningsinvesteringarna störst, därefter utbyggnad av ledningsnäten och sist klimatanpassning och eventuell övrig anpassning. Ledningsnäten står generellt inför stora investeringsbehov av flera slag. Även det minsta området klimatanpassning av ledningsnät står för betydande belopp, mer än 2 miljarder kronor per år fram till år 2040.

Figur 10.2 Årligt behov av investeringar utifrån anläggningsdel m.m.

Uppskattning fram till 2040



* Se etiketter i diagrammet.

Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vatten, MSB och SCB. 2024 års priser. Uppskattningen avseende civilt försvar sträcker sig till 2030.

Tillägget av en delpost rörande investeringar inom civilt försvar utifrån MSB:s preliminära förslag till investeringsprogram motiveras av att Svenskt Vattens investeringsrapport inte beaktar det området fullt ut och det har stor betydelse för utredningens bedömningar.¹³ MSB utgår i sin rapport från tre potentiella nivåer för det civila försvaret till 2030 motsvarande anslag om 10, 15 eller 20 miljarder kronor per år. Alla tre nivåer innehåller investeringsprogram för kommunal beredskap inom dricksvatten och avlopp om 600 miljoner kronor per år. Programmet får därför ses som högt prioriterat. Budgetpropositionen för 2025 aviserar en anslagsökning för civilt försvar till 15 miljarder kronor per år från 2028, vilket motsvarar mellannivån i MSB:s förslag.¹⁴ Arbetsgrupper inom Livsmedelsverket och Naturvårdsverket arbetar vidare med förslag på detaljer om investeringsprogrammets inriktning.

¹³ MSB (2023), *Framåtanda*, s. 34.

¹⁴ Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025*.

Livsmedelsverket har bedömt att det föreslagna beloppet inte tillnärmelsevis täcker behoven av investeringsprogram för kommunal beredskap på området dricksvatten och avlopp¹⁵. Eftersom expertmyndigheten här indikerar att behovet snarare är större än den föreslagna ramen för investeringsprogrammet, ser utredningen det som rimligt att jämte tillägget *Civilt försvar* behålla den mycket försiktigt uppskattade underkategorin *Uthållighet (beredskap)*. Ytterligare behov inom beredskap kan hänföras till kategorin *Ersättningsinvesteringar*¹⁶ i och med att dessa bidrar till ökad robusthet.

Tabell 10.1 Årligt behov av investeringar

Uppskattning fram till 2040

		Miljoner kronor per år
Ersättningsinvesteringar	Vattenverk	3 869
	Avloppsrening	7 791
	Ledningsnät	10 581
Folkökning	Vattenverk	357
	Avloppsrening	666
	Ledningsnät	5 211
Omvandlingsområden		635
Nya krav	Vattenverk	814
	Avloppsrening	1 885
	Civilt försvar: investeringsprogram	600*
Klimatanpassning m.m.	Vattenverk, klimatanpassning	254
	Övrig anpassning (klimatanpassning av avloppsrening ingår)	930
	Ledningsnät, klimatanpassning	2 387
Summa		36 152

* Utgår från förslag till investeringsprogram enligt MSB och gäller per år till 2030.

Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vatten, MSB och SCB. 2024 års priser.

¹⁵ Livsmedelsverket 2023/04981 *Bedömning av förslagen i Kraftsamling – Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*, s. 12.

¹⁶ Utöver den mindre kategorin *Uthållighet* inom *Nya krav*.

De investeringar som görs utifrån investeringsprogrammet för civilt försvar ska definitionsmässigt vara skilda från de andra investeringskategorierna. Det är därför relevant att anpassa förslag för att främja investeringar som inte rör civilt försvar så att de inte överlappar varandra på olämpliga sätt. Vid fortsatt beredning av utredningens analys och förslag bör summan till civilt försvar i uppskattningen av investeringsbehov justeras efter ett slutgiltigt beslut om anslag.

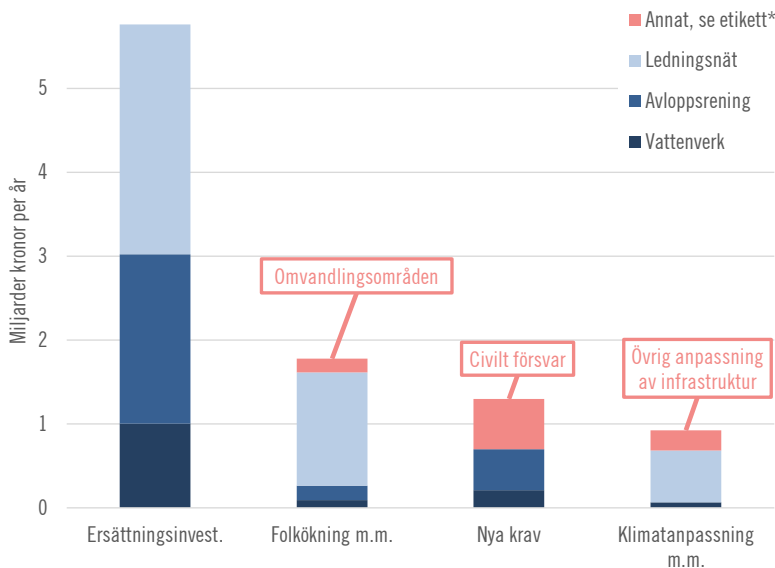
10.2.1 Investeringsunderskottet

En jämförelse mellan prognosticerat investeringsbehov och kommunernas uppgifter om genomförda investeringar visar en underinvestering om i genomsnitt cirka 10 miljarder kronor totalt varje år (figur 10.3 och tabell 10.2). De betydande osäkerheterna gör att uppskattningarna av investeringsunderskott ska ses som fingervisningar. Med visshet kan dock sägas att en stor ökning av investeringsvolymerna krävs för att nå en hållbar förvaltning av de allmänna va-anläggningarna.

Nivån för dagens investeringsbehov uppskattas här som ett inflationsjusterat årsmedel av de totala investeringarna 2018–2023. Utgångspunkten är Svenskt Vattens inhämtade uppgifter från kommunerna (VASS) kompletterad med separat redovisade uppgifter från större va-verk som ligger utanför enskilda kommuners redovisning. I investeringsrapporten är dessa större va-verk inte konsekvent inkluderade. I den mån de stora verken är exkluderade underskattas därför investeringsbehovet, medan nivån på dagens investeringar är mer heltäckande. Ett mer försiktigt tillvägagångssätt skulle vara att exkludera de stora verken från uppskattningen av dagens nivå. Att de inkluderas innebär att skillnaden mellan nuvarande investeringar och behov ska ses som en försiktig uppskattning.

Figur 10.3 Skillnad mellan nuvarande investeringsnivåer och behov

Uppskattning fram till 2040



* Se etiketter i diagrammet.

Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vatten, MSB och SCB. 2024 års priser. Uppskattningen avseende civilt försvar sträcker sig till 2030. Skillnaden mellan prognosens totala investeringsbelopp och totalt nuvarande investeringsbelopp har fördelats på delposter utifrån prognosen.

Om nuvarande investeringssumma fördelas på delposter enligt prognosen motsvarar de preliminära investeringsprogrammen för civilt försvar ungefär halva posten *Nya krav*. Uppskattningen är grov och fördelningen väntas inte vara jämn mellan åren, utan variera beroende på när i tiden större projekt verkställs. Uppskattningen ger en fingervisning om hur mycket investeringssummorna i genomsnitt behöver öka för att klara av den investeringspuckel som kan sträcka sig till 2040 eller längre. Därefter väntar en period av förnyelse i mer normal takt utifrån planmässig avskrivning, förutsatt att upphämtningen har genomförts enligt scenariot. Med anledning av de stora osäkerheterna i uppskattningarna är det motiverat att efter en första period av insatser göra en ny analys av behovet och anpassa eventuella insatser till den aktuella situationen.

Tabell 10.2 Skillnad mellan nuvarande investeringsnivåer och behov

Uppskattning fram till 2040

		Miljoner kronor per år
Ersättningsinvesteringar	Vattenverk	1 003
	Avloppsrening	2 019
	Ledningsnät	2 741
Folkökning	Vattenverk	92
	Avloppsrening	173
	Ledningsnät	1 350
Omvandlingsområden		165
Nya krav	Vattenverk	211
	Avloppsrening	488
	Civilt försvar: investeringsprogram	600*
Klimatanpassning m.m.	Vattenverk, klimatanpassning	66
	Övrig anpassning (klimatanpassning av avloppsrening ingår)	241
	Ledningsnät, klimatanpassning	618
Summa		9 811

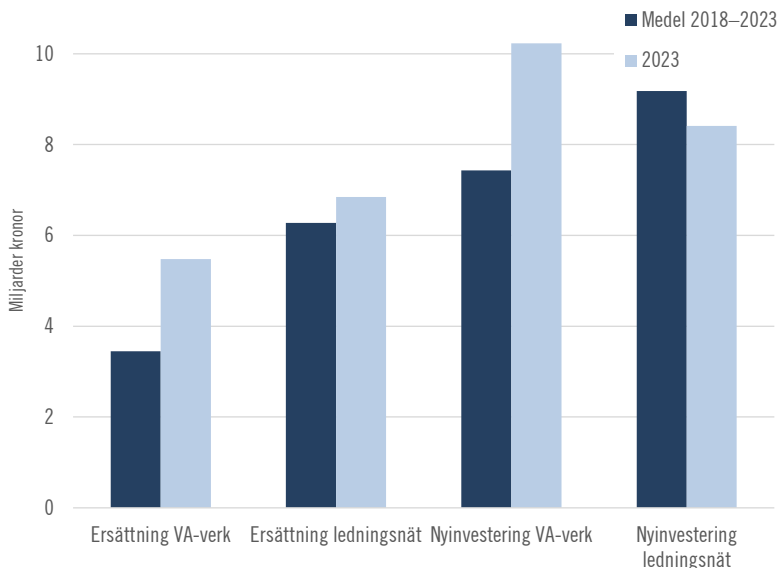
* Utgår från förslag till investeringsprogram enligt MSB och gäller per år till 2030.

Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vatten, MSB och SCB. 2024 års priser. Skillnaden mellan prognosens totala investeringsbelopp och totalt nuvarande investeringsbelopp har fördelats på delposter utifrån prognosen.

För att problematisera prognosens övervikt mot ersättningsinvesteringar kan den ställas mot kommunernas inrapporterade uppgifter om genomförda investeringar. Kommunerna uppger i stället en tydlig övervikt mot nyinvesteringar som figur 10.4 visar. Om nyinvesteringarna höll den nivån varje år till 2040 skulle de överstiga det prognosticerade behovet av nyinvestering. Samtidigt är den totala investeringssumman i dag lägre än prognosens. Ersättningsinvesteringarna är alltså kraftigt underprioriterade, alternativt underrepresenterade i kommunernas rapportering. Båda förklaringarna ger liknande slutsatser för utformningen av förslag, vilket vi återkommer till.

Figur 10.4 Investeringarnas fördelning i dag

Enligt kommuners egna uppgifter till Svenskt Vatten

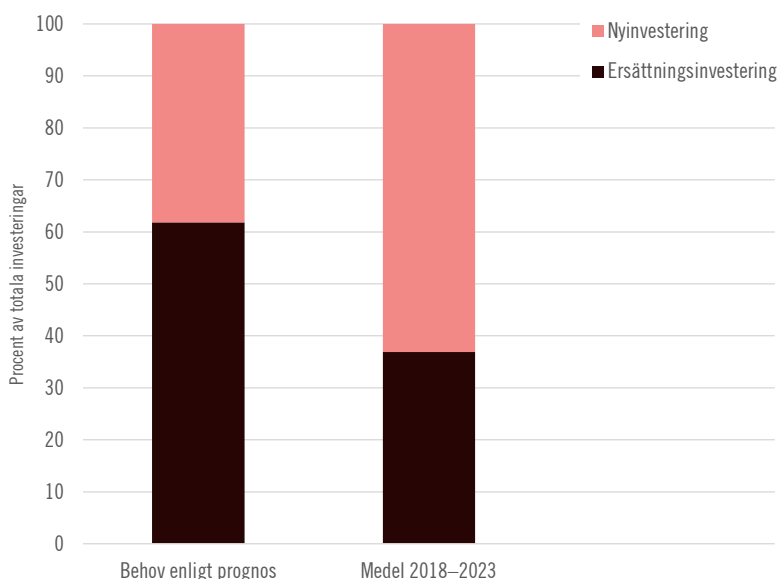


Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vatten (VASS). 2024 års priser.

Investeringar fördelas alltså i betydligt högre grad till nyinvesteringar än till ersättningsinvesteringar, enligt uppgifter från kommunerna i figur 10.4. Det står i kontrast till Svenskt Vattens uppskattning av långsiktiga investeringsbehov där ersättningsinvesteringar står för den stora merparten. Takten på nyinvesteringar är i kommunernas inrapportering väsentligt högre än det prognosticerade behovet i genomsnitt per år. Fördelningen i prognosen är ett behov om 62 procent ersättningsinvestering och 38 procent nyinvestering, medan kommunerna rapporterar att de lägger 37 procent på ersättningsinvestering och 63 procent på nyinvestering (figur 10.5).

Figur 10.5 Andelar ny- och ersättningsinvesteringar i dag jämfört med behov

Prognos jämförd med rapporterade genomförda investeringar



Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vattens investeringsrapport och kommunernas uppgifter i VASS. Baseras på värden i 2024 års priser.

Det är rimligt att anta att vissa av de åtgärder kommunerna bedömer som nyinvesteringar skulle ses som ersättningsinvesteringar av andra. Båda bedömningarna kan vara korrekta, eftersom utbyttandet ofta innebär att tekniken uppgraderas. En ersättningsinvestering inom va-området blir ur det perspektivet åtminstone delvis en nyinvestering. Det kan jämföras med den redovisningstekniska definitionen där det för redovisningen saknar betydelse om det rör sig om en nyinvestering eller en ersättningsinvestering.¹⁷ Investering motsvarar ur det perspektivet att tillgångsvärde tillförs. Med tanke på att en allmän va-anläggnings tillgångar ofta är avskrivna när de byts ut, det vill säga saknar tillgångsvärde, innebär utbyttandet i regel att tillgångsvärde tillförs.

En annan förklaring till den högre andelen nyinvesteringar skulle kunna vara att kommuner tenderar att prioritera nyinvesteringar och avvakta med ersättningsinvesteringar tills en anläggningsdel går

¹⁷ Se RKR (2006) *Redovisning av affärsverksamhet – mot bakgrund av självkostnadsprincipen*, s. 11.

sönder.¹⁸ Om nyinvesteringarna skulle fortsätta i samma takt skulle de vida överstiga det prognosticerade behovet till 2040. Summan nyinvesteringar framstår som hög i förhållande till prognosen. Därför är förklaringen sannolikt en kombination av att nyinvesteringar prioriteras och att vissa ersättningsinvesteringar gränsar till nyinvestering.

Eftersom ersättningsinvesteringar står för en så stor del av det uppskattade investeringsbehovet de närmaste årtiondena går det att dra slutsatsen att insatser för att främja dessa kommer att vara ett av de effektivaste sätten att *samtidigt* få till stånd åtgärder inom beredskap, klimatanpassning och miljöskydd. Vid utformning av investeringsfrämjande insatser är det värt att ta hänsyn till det. Vad som också är värt att ta hänsyn till är att sådana insatser bör inriktas på att främja både nyinvesteringar och ersättningsinvesteringar, eftersom det inte går att på ett relevant sätt dra en tydlig gräns mellan de två när syftet är att byta ut föråldrade anläggningssdelar.

Vi har konstaterat att underskottet i ersättningsinvesteringar är kraftigt. Exakt hur kraftigt kan uppskattas på flera sätt. Som kvalitetskontroll jämför tabell 10.3 tre sätt. Jämförelsen av värden på investeringsunderskottet beräknade med olika metoder ger ramar att orientera sig inom till en diskussion om eventuella insatser för att höja investeringsnivån.

Tabell 10.3 Skillnaden mellan ersättningsinvesteringar i dag och behovet

Tre olika uppskattningar av dagens nivå används för jämförelse

Metod för att uppskatta dagens nivå	Skillnad, miljarder kronor
Ersättningsinvesteringar 2018–2023, årsmedel	12,5
Ersättningsinvesteringar 2023	9,9
Totala investeringar (årsmedel) × andel ersättningsinvest. i prognosen	5,8

Källa: Utredningens bearbetning utifrån Svenskt Vattens investeringsrapport och kommunernas uppgifter i VASS. 2024 års priser.

Differensen mellan prognosen och det årliga genomsnittet av rapporterade ersättningsinvesteringar 2018–2023 visar att det i genomsnitt underinvesteras knappt 13 miljarder kronor per år. Värdet blir alltså högre än den uppskattade totala underinvesteringen om 10 mil-

¹⁸ Se bilaga 4 och VA-fakta (2023) *En läcka i taget – vem ser helbeten?*

jarder kronor per år (tabell 10.2), vilket beror på att nyinvesteringarna för närvarande ligger högre än det årliga genomsnittet i behovsprognosen.

Differensen mellan prognosen och det senaste tillgängliga året 2023 visar i stället ett underskott i ersättningsinvesteringar om knappt 10 miljarder kronor per år. Den referenspunkten är värdefull som komplement, eftersom inflationsjustering av tidigare års värden kan påverka resultatet under en sådan period av kraftig inflation som perioden i fråga. En tredje metod uppskattar dagens investeringsnivå som totala investeringar multiplicerade med prognosens andel ersättningsinvesteringar. Den ger en mer försiktig uppskattning av ett underskott om knappt 6 miljarder kronor per år. Värdet motsvarar summan av de tre översta raderna i tabell 10.2 som utgår från samma metod för att visa skillnaden mellan nuvarande investeringar och behov. Fördelen med det sista tillvägagångssättet är att det renar ut eventuella kortsiktiga avvikelser i fördelningen inom det totala investeringsbeloppet.

Den ena slutsatsen som kan dras är att en bedömning av hur mycket ersättningsinvesteringarna behöver öka bör hålla sig inom spannet 6 till 13 miljarder kronor per år. Med hänsyn till att det finns en gråzon mellan ersättnings- och nyinvesteringar kan maxvärdet justeras ned något. En andra slutsats som kan dras är att det i utformningen av investeringsfrämjande insatser är viktigt att undvika att dra skarpa gränser mellan ny- och ersättningsinvesteringar eftersom det finns ett betydande överlapp och att fördelningen mellan ny- och ersättningsinvesteringar kan variera kraftigt mellan år. När en större nyinvestering genomförs kan ersättningsinvesteringar få stå tillbaka. När den stora nysatsningen väl är genomförd ökar utrymmet att ta hand om de gamla anläggningsdelarna.

10.3 Navigera ökande skuld under investeringsfas

Den fas av investeringar som väntar innebär att låneskulden kommer att öka. I vinstdrivande verksamhet finns flexibilitet att betala av en skuld så fort det blir goda tider, eller att bygga upp eget kapital inför en investering för att minska lånebehovet. I en strikt reglerad icke-vinstdrivande verksamhet, såsom allmänna vattentjänster, krävs en mycket noggrann planering för att hantera en period av ökande

skuld till följd av investeringar, så att den inte innebär onödiga kostnader och att fel generation får bära bördan.

Strategier för hur kommunerna kan undvika en ständigt ökande skuldsättning aktualiseras av den förestående perioden av omfattande investeringar. Ju lägre avskrivningstakt de nya anläggningsdelarna får, desto mer kommer nettoskuldsättningen att öka. Om i stället en intensiv avskrivning planläggs redan inför de omfattande investeringarna är det möjligt att minska skulden när de är genomförda. Nackdelen med en skuld som inte minskas efter den mer intensiva investeringsperioden är att avgiftsmedel då måste läggas på räntekostnader som hade kunnat gå till lägre avgifter eller annan användning. Det är därför viktigt att ta hänsyn till risker med ökande skuldsättning i samband med planeringen av investeringar.

Det finns inget hinder mot att använda avgiftsmedel till amortering, så länge amorteringen motsvaras av en avskrivning enligt plan. En sådan avskrivning får räknas som nödvändig kostnad och med det utgöra underlag till avgift.¹⁹ Om skulden inte motsvaras av en anläggningstillgång finns ingen avskrivning som kan utgöra en avgiftsgrundande kostnad.

En beskrivning av va-verksamheternas skuldsituation i förhållande till tillgångsvärden och avskrivningar kan göras utifrån underlagsdata till Kommuninvests (2024) rapport *Dyrare droppar* som utredningen fått tillgång till. Uppgifterna är inhämtade från särredovisningar för va. Här används 2022 års uppgifter från 187 svarande kommuner motsvarande drygt 7 miljoner invånare.

¹⁹ Kapitel 12 ger en fördjupning om självkostnadsprincipen och begreppet nödvändiga kostnader i vattentjänstlagen. Här diskuteras enbart aspekten amortering i förhållande till avgiftsuttag.

Ordförklaringar gällande bokföring och redovisning

Vissa grundläggande begrepp är nödvändiga att förstå för att kunna bedöma frågor om skuldhantering och avgiftsuttag. Här följer ett urval av de viktigaste.²⁰

Utgift: Belopp för anskaffning av en resurs. Utgiften motsvarar hela beloppet vid anskaffningstidpunkten.

Kostnad: Periodiserad utgift motsvarande förbrukning av resurs. Kostnaden uppstår då den anskaffade resursen förbrukas.

Inkomst: Belopp för försäljning av en resurs. Inkomsten motsvarar hela beloppet vid försäljningstidpunkten.

Intäkt: Periodiserad inkomst motsvarande leverans av prestation. Intäkten uppstår då den försålda resursen levereras.

Tillgång: Resurs som förväntas innebära ekonomiska (servicepotentiella) fördelar i framtiden. En allmän va-anläggning utgörs av så kallade materiella anläggningstillgångar.

Skuld: Förpliktelse som förväntas föranleda ett utflöde av resurser där belopp eller tidpunkt då förpliktelsen ska infrias är kända.

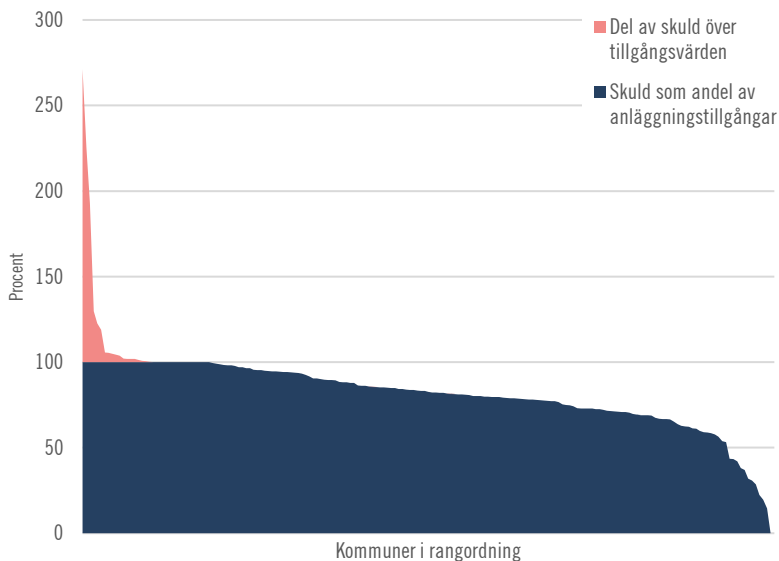
Avskrivning: Periodiserad utgift för anläggningstillgångar, det vill säga kostnaden motsvarande förbrukningen av resursen under vanligtvis ett år.

Amortering: Minskande av låneskuld. För en allmän va-anläggning får avgiftsmedel användas till amortering endast om amorteringen motsvaras av en planerlig avskrivning. Tillgångens värde minskas då lika mycket som skulden.

²⁰ Baseras på RKR (2006), *Redovisning av affärsverksamhet – mot bakgrund av självkostnadsprincipen*.

Figur 10.6 Skuld som andel av anläggningstillgångars bokförda värde

Baserat på uppgifter i särredovisningar av va-verksamhet

Källa: Dataunderlag till Kommuninvest (2024) *Dyrare droppar*.

En femtedel av de svarande kommunerna uppger att skulden är lika stor som tillgångsvärdena eller större. Av de kommunerna har hälften, det vill säga en tiondel av alla svarande kommuner, en låneskuld som är större än anläggningstillgångarnas bokförda värde (figur 10.6).²¹ Två slutsatser kan dras av de svaren. Den första är att va-anläggningarna i allmänhet är högt belånade i förhållande till bokförda tillgångsvärden redan innan den omfattande investeringsfasen. Det är inte konstigt i sig. Självkostnadsprincipen ger incitament att inte bygga upp eget kapital inför en investering, utan hellre låna och låta de brukare som drar nytta av investeringen betala kapitalkostnader efterhand. Skuldsättningen och kommande upplåning ställer krav på planering för att undvika att nya lån leder till onödigt stora räntekostnader för kommande generationer brukare. Den relativt höga belåningen kan också innebära lokalpolitiska och pedagogiska utmaningar inför beslutsprocesser om finansiering av nya investeringar.

²¹ Va-verksamhetens låneskuld motsvarar inte alltid för kommunen externa lån, utan kan även innehålla interna lån av kommunens överskottsmedel. Det gör ingen skillnad för frågan om amortering och tillåtna avgiftsnivåer, men har betydelse på andra områden såsom ekonomin för kommunen som helhet.

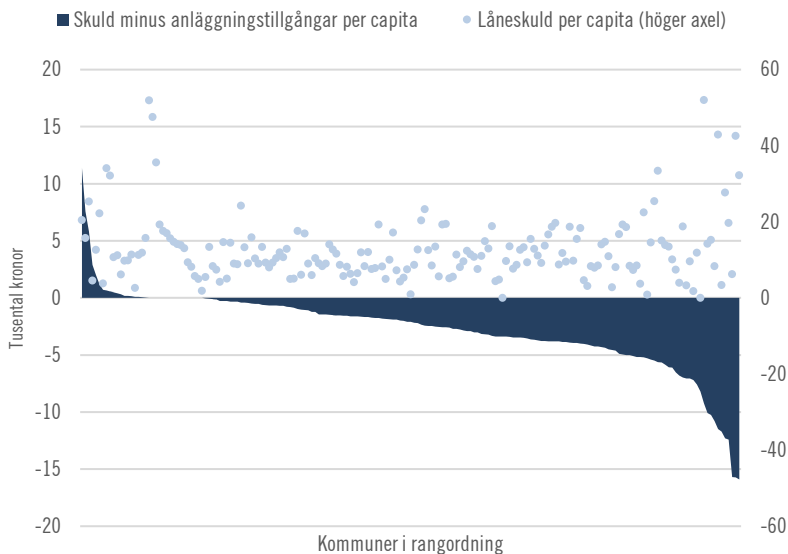
En andra slutsats är att den ungefärliga tiondel av kommunerna som, enligt undersökningen, har högre skuld än anläggningstillgångarnas värde inte kommer att kunna betala av den skulden med avgiftsmedel. Planenliga avskrivningar som motsvaras av faktisk amortering får räknas som nödvändig kostnad och utgöra grund för avgiftsuttag. Andra amorteringar måste finansieras på annat sätt. Skulden är inte permanent i den meningen att den inte kan betalas av. Kommunfullmäktige kan prioritera att använda kommunens medel till att mildra situationen. Så länge enbart avgiftsmedel används till va-anläggningens förvaltning kan däremot inte fullständig amortering göras.

Den relativa skuldsättningen i andel av tillgångsvärden visar en del av bilden. Den absoluta skuldsättningen i kronor per invånare är ett nödvändigt komplement. Om de kommuner som har högre skuld än anläggningstillgångar har små lån har de i praktiken inte något problem. Figur 10.7 bekräftar att utfallet även gäller absolut skuldsättning. För va-anläggningarna med högst belåning relativt tillgångar förekommer skuldnivåer nära 10 000 kronor per invånare. Merparten av kommunerna har skulder under 5 000 kronor per invånare, medan de mest skuldsatta ligger runt 15 000 kronor per invånare.

I många fall har kommunen bestämt taxor som inte gett tillräckliga avgiftsintäkter för att finansiera nödvändiga kostnader. Det har lett till att möjligheterna att minska skuldsättningen och kapitalkostnaderna nu i efterhand är begränsade. Skattefinansiering är ett högst rimligt alternativ. Skattefinansiering hade även varit ett följdriktigt alternativ under de gångna åren. Härigenom hade kunnat undvikas en överskuldsättning bestående i en låneskuld som överstiger anläggningstillgångarnas värde. Med skattefinansiering som komplement går det således att välja lägre avgiftsnivåer, utan att hamna i överskuldsättning. Enligt vad utredningen har erfärut har detta genom åren också varit ett vanligt förfarande.

Figur 10.7 Skuld och tillgångsvärden per capita

Baserat på uppgifter i särredovisningar av va-verksamhet



Källa: Dataunderlag till Kommuninvest (2024) *Dyrare droppar*.

Den sammanlagda skuldsättningen för va-anläggningar i riket kan uppskattas genom att vikta urvalets skuld med en viktningssvariabel som ställer storleken på urvalet mot riket som helhet. Med en viktning utifrån folkmängd blir den sammantagna skulden drygt 130 miljarder kronor och tillgångsvärdena drygt 170 miljarder kronor (tabell 10.4). Det kan jämföras med kommunernas uppgiftsinlämning till Svenskt Vatten som med motsvarande tillvägagångssätt ger ett sammanlagt bokfört värde på knappt 130 miljarder kronor. Den ungefärliga nivån går att slå fast, liksom att skulden är större än anläggningstillgångarna, men det finns osäkerheter beroende på urval, källor och viktning. De uppviktade värdena från särredovisningar kan alltså vara överskattade, alternativt är uppgifterna till Svenskt Vatten underskattade.

Summorna avskrivningar för riket som helhet är relativt lika med knappt 5 miljarder kronor år 2022 uppviktat utifrån Kommuninvests uppgifter och drygt 5 miljarder kronor år 2023 uppviktat utifrån Svenskt Vattens uppgifter. Det motsvarar 4 procent av skulden som

kommunerna skriver av för va-anläggningar varje år. Ungefär 5 miljarder kronor av avgiftsmedlen får va-organisationerna använda till att amortera på skulden om ungefär 130 miljarder kronor eller lägre.

Som andel av intäkterna är avskrivningarna 20 procent. Att en femtedel av va-organisationernas intäkter redan i dag läggs på amortering är något att ta hänsyn till inför kommande investeringsplanering och väntad ökad skuldsättning. Skulden är i genomsnitt 13 000 kronor per invånare, medan anläggningstillgångarna bokförs till 16 000 kronor per invånare. Knappt fyra femtedelar av tillgångsvärdena motsvaras av låneskuld.

Tabell 10.4 Skuld, tillgångar och avskrivningar för riket som helhet

Särredovisningar jämförda med kommuners statistikrapportering

	Kommuninvest	Svenskt Vatten (VASS)	Enhet
Låneskuld*	133 747		miljoner kronor
Anläggningstillgångar*	171 838	129 051	miljoner kronor
Avskrivningar*	4 985	5 165	miljoner kronor
Låneskuld per capita	13		tusen kronor
Anläggningstillgångar per capita	16		tusen kronor
Skuld som andel av anläggningstillgångar	78		procent
Avskrivningar som andel av skuld	4		procent
Avskrivningar som andel av intäkter	20		procent

* Värdena har viktats upp från urvalen till riket med urvalens befolkningstal och 2023 års officiella befolkningstal för riket om 10 551 707 personer vid årets utgång.

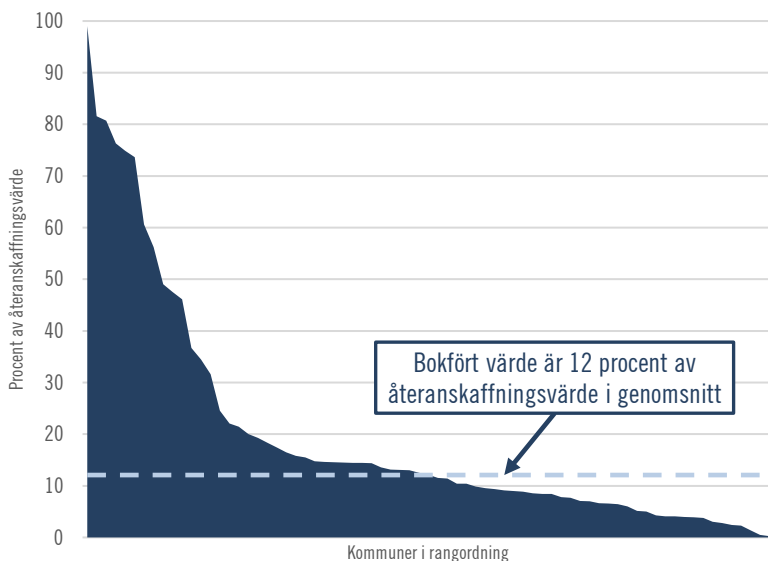
Källa: Kommuninvest (2024) med 2022 års data och Svenskt Vatten (VASS) med 2023 års data.

10.4 Begränsande ramar för tillgångsförvaltning

Att skulderna för va-anläggningar ofta ligger nära anläggningstillgångarnas bokförda värde ska ses i ljuset av de två regelverk som rör tillgångsvärderingen inom kommunal bokföring och nödvändiga kostnader enligt vattentjänstlagen. Anläggningstillgångar inom kommunal va-verksamhet får normalt inte marknadsvärderas eller bruksvärderas, utan bokförs initialt till anskaffningsbeloppet och därefter får värdet enbart minskas på ett systematiskt sätt med

avskrivningar och i särskilda fall nedskrivningar.²² Ingen inflationsjustering eller anpassning till återanskaffningsvärde tillåts. Följden blir att efter något årtionde ligger den nominella anskaffningsutgiften för en sådan anläggningstillgång minus avskrivningar normalt sett långt under värdet av de tjänster eller den nytta anläggningstillgången förväntas generera. Undervärderingen kan illustreras av att kommuner i en undersökning uppskattade sina anläggningstillgångars bokförda värde till 12 procent av återanskaffningsvärdet i genomsnitt (figur 10.8).

Figur 10.8 Bokfört värde som andel av återanskaffningsvärde



Källa: Svenskt Vatten (VASS). Gäller år 2023.

Gällande regler leder alltså till undervärdering av anläggningstillgångar i bokföringen. En medvetenhet om det är avgörande för att givet förutsättningarna kunna utforma verktyg som va-organisationerna

²² 7 kap. 1–4, 8 och 10 §§ lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. Undantaget är tillgångar som har tagits emot utan ersättning, eller till en ersättning som väsentligt understiger tillgångarnas verkliga värde. De ska redovisas till det verkliga värdet vid förvärvstidpunkten, vilket i praktiken innebär att de därefter behandlas som värderade till motsvarande ett anskaffningsvärde.

kan ta till hjälp i sitt arbete med att förvalta anläggningstillgångar,²³ inklusive att beakta deras faktiska värden (servicepotential) som inte anges i ordinarie bokföring.

Utöver bokföringsreglerna för värdering av anläggningstillgångar begränsas den långsiktiga tillgångsförvaltningen av bestämmelsen i vattentjänstlagen om att avgiftsuttaget inte får överskrida nödvändiga kostnader.²⁴ En utförlig beskrivning av principerna för avgiftsuttag ges i kapitel 3 och 12, men kärnan är att va-verksamheten endast får redovisa överskott kortsiktigt. Verksamheten får så att säga inte gå med vinst över tid. Det påverkar förutsättningarna genom att möjligheterna att finansiera investeringar med eget kapital blir ytterst begränsade. Här kommer skuldfrågan in igen. Begränsningen av långsiktiga verksamhetsöverskott och kapitaluppbyggnad ger incitament att i stället finansiera investeringar huvudsakligen med lånade medel. Det tenderar leda till en hög grad av skuld i förhållande till tillgångsvärden, samtidigt som dessa tillgångsvärden ligger långt under återanskaffningsvärdena. Utredningen kan konstatera att en långsiktig planering utifrån bokförda tillgångsvärden blir missvisande. En återhållsamhet i avgiftsuttaget kombinerad med hög grad av lånefinansiering av investeringar riskerar leda till att kommande generationer får bära en oproportionerligt stor del av kostnaden för den allmänna va-anläggningen genom räntekostnader som tidigare generationer brukare gett upphov till.

Va-organisationer i aktiebolagsform utgår i stället från årsredovisningslagen, men de omfattas på samma sätt som kommunala va-nämnder av reglerna om avgifter och nödvändiga kostnader. Avseende avskrivningar som grund för avgiftsuttag blir det i praktiken ingen skillnad.

10.4.1 Valet av avskrivningsmetod påverkar kapitalkostnaden

Trots begränsningarna för arbetet med tillgångsförvaltning finns det påverkbara delar. En sådan är tillvägagångssättet vid avskrivningar, det vill säga hur en investeringsutgift delas upp (periodiseras)

²³ Tillgångsförvaltning används i bred bemärkelse i betänkandet. En snävare definition av begreppet tillgångsförvaltning (*asset management*) återfinns framför allt inom ISO-systemets standard ISO 55000 som utgör grund för certifiering. En fördjupning om tillgångsförvaltning inom va finns i Svenskt Vatten (2021) *Tillgångsförvaltning för svenska VA-organisationer*.

²⁴ 30 § vattentjänstlagen.

i kostnader på respektive år tillgången nyttjas. Som nämnts tillåter lagen om kommunal bokföring och redovisning olika avskrivningsupplägg, under det att de måste utgå från en systematik:

Anläggningstillgångar med begränsad nyttjandeperiod ska skrivas av systematiskt över denna period.²⁵

Flera typer av systematik godtas. Nyttjandeperiod är den tid under vilken en anläggningstillgång förväntas bli använd för sitt ändamål och motsvarar begreppet ekonomisk livslängd som användes tidigare.²⁶ Med komponentavskrivning ska respektive komponents nyttjandeperiod bestämmas för sig. I praktiken varierar avskrivningstiderna för exempelvis ledningar mycket, utan tydliga sakliga skillnader. Det finns ett utrymme för egen bedömning. Det är därför åskådliggörande att studera vilka konsekvenser dessa val av avskrivningsupplägg får för kapitalkostnaden.

Ett exempel som jämför tre avskrivningsstrategier illustrerar hur kapitalkostnaden, och framför allt räntekostnaden, påverkas av vald tidsperiod och avskrivningsbana. I exemplet är den initiala låneskulden 100 miljoner kronor, räntan 3,5 procent och inflationen 2 procent. Investeringen är helt lånefinansierad till den del som överstiger ett eventuellt restvärde vid nyttjandeperiodens slut. Avskrivningarna sker under antingen 30 eller 60 år och med antingen rak eller successivt minskande (degressiv) avskrivning. Degressiv avskrivning tillskriver en investering ger störst nytta när tillgången är ny. Kostnadsbelastningen är därför större i början av anläggningens användning.²⁷

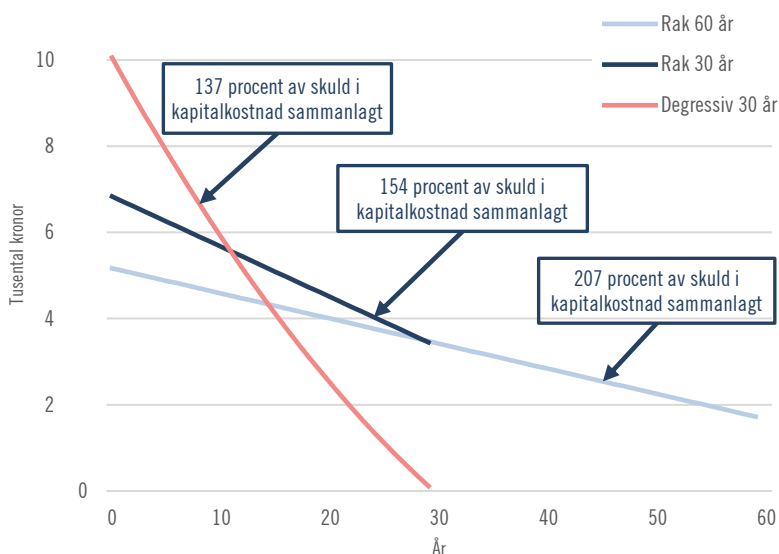
²⁵ 7 kap. 3 § lagen om kommunal bokföring och redovisning.

²⁶ Prop. 2017/18:149 *En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning*, s. 130.

²⁷ RKR (2014) *Avskrivningar – Avgränsning, värdering och nyttjandeperioder för immateriella och materiella anläggningstillgångar*, s. 13.

Figur 10.9 Utfall av tre olika avskrivningsupplägg

Löpande priser



Källa: Utredningens räkneexempel för illustration. Räntan antas vara 3,5 procent.

Den snabbare avskrivningstakten innebär, med rak avskrivning, att räntekostnaden vid periodens slut summerar till 54 procent av skulden i stället för 107 procent (figur 10.9). Med degressiv avskrivning i stället för rak inom samma period blir räntekostnaden ännu lägre, 37 procent av skulden. Framtida generationer brukare får alltså med rak avskrivning uppdelad på 60 år

- betala en större andel senare så att brukargenerationer längre från investeringen i tid påverkas i högre grad,
- betala upp till 70 procentenheter mer av skulden i räntekostnad uttryckt i löpande priser (nominellt) och
- se lånemöjligheterna till nya investeringar påverkas under dubbelt så lång tid i och med att en del av skulden finns kvar.

Exemplet tydliggör nackdelen med att inför en längre fas av investeringar välja långa avskrivningstider. Kommunerna har redan skulder som i stort sett motsvarar de allmänna va-anläggningarnas tillgångs-

värden. De står inför årtionden av ökande nettoskuld innan de kan börja minska sin skuldsättning. I ett sådant läge kan det givet ramarna för kommunal va-verksamhet vara gynnsamt att välja kortare avskrivningstid i stället för längre. Det leder till att avgifterna kan sättas på nivåer som ligger närmare återanskaffningskostnaden och att generationen brukare vid investeringstidpunkten i högre grad får bära kostnaden för sitt nyttjande av den allmänna va-avläggningen än om avskrivningarna sprids ut över längre tid. Med längre avskrivningstid riskeras att den första generationen betalar för lite på grund av att avskrivningar och tillgångar värderas utifrån det historiska anskaffningsbeloppet, vilket är lägre än vad tillgångarna är värda 10, 20 och 30 år senare. Diskussionen om hur avgiftssättning och hur avgiftsnivåer kan värdesäkras i högre utsträckning fortsätter i anslutning till förslagen i kapitel 12.

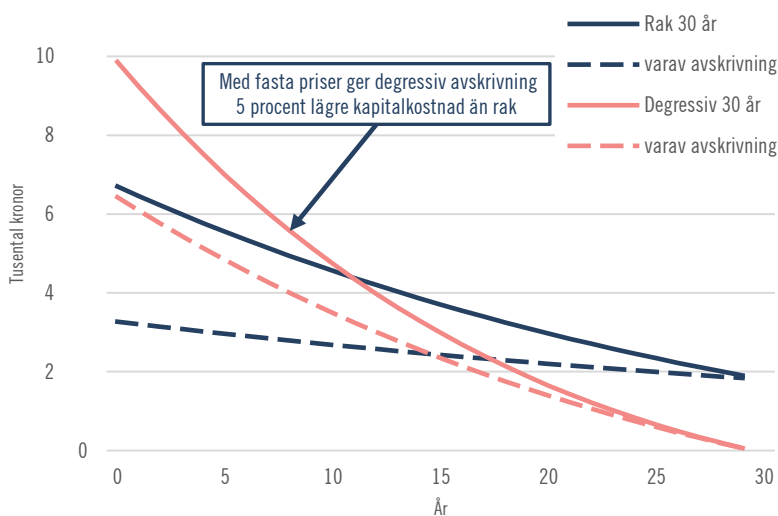
Jämförelsen mellan rak och degressiv avskrivning över perioder av samma längd är också belysande. Skulden minskas snabbare om den första generationen brukare, som alltså får nyttja en helt ny anläggningsdel, betalar mer. Utrymme frigörs till nya investeringar och räntekostnaden blir sammantaget lägre.

När samma jämförelse uttrycks i fasta priser, det vill säga med justering för inflation, som i figur 10.10, blir fördelen mindre tydlig. Kapitalkostnaden är då 5 procent högre med rak avskrivning än med degressiv, medan den är 13 procent högre uttryckt i löpande priser. Anledningen är att de tidiga avskrivningarna får högre värde när inflationen vägs in. Den degressiva metoden visar trots det ett något lägre kostnadsutfall än den raka här på grund av att skulden minskas tillräckligt mycket snabbare, med lägre räntekostnader som följd.²⁸ Summerade värden från exempelberäkningarna återfinns i tabell 10.5.

²⁸ Andra avskrivningsmönster är annuitet (ett fast belopp i sammanlagd ränta och avskrivning) och real annuitet (ett inflationsjusterat fast belopp i sammanlagd ränta och avskrivning). Båda de metoderna innebär successivt ökande (progressiv) avskrivning. Progressiv avskrivning förskjuter kostnader framåt i tiden omvänt mot degressiv avskrivning i exemplet. För tillgångar vars värdering, som här, begränsas till anskaffningsbeloppet innebär progressiv avskrivning att framtida brukare får betala högre avgift. För va-investeringar har det nackdelen att bidra till förlängd nettoökning av skuld när det önskvärda vanligtvis är att i stället så snart som möjligt kunna minska skulden.

Figur 10.10 Real kapitalkostnad av rak och degressiv avskrivning

Fasta priser



Källa: Utredningens räkneexempel. Räntan antas vara 3,5 procent och inflationen 2 procent.

Observera att exemplet endast syftar till att illustrera skillnader mellan olika typer av systematisk avskrivning på ett teoretiskt plan. Generellt gäller att en väl genomförd komponentavskrivning har större betydelse för att höja precisionen än om avskrivningsmönstret för en enskild komponent är linjärt eller inte. Det är samtidigt tydligt att valet mellan kortare och längre avskrivningstid, när det finns sådan bedömningsmån, har stor betydelse för kapitalkostnader och fördelning av avgiftsbördor.

Tabell 10.5 Jämförelse av kapitalkostnader med olika avskrivningsupplägg

Tusental kronor

	Rak 60 år	Rak 30 år	Degressiv 30 år
Avskrivning, löpande priser	100 000	100 000	100 000
Räntekostnad, löpande priser	106 750	54 250	36 769
Kapitalkostnad, löpande priser	206 750	154 250	136 769
Avskrivning, fasta priser	57 935	74 655	81 995
Räntekostnad, fasta priser	73 614	44 354	31 508
Kapitalkostnad, fasta priser	131 549	119 009	113 504

Källa: Utredningens räkneexempel. Räntan antas vara 3,5 procent och inflationen 2 procent.

Självfinansieringsgrad och nyttjandeperiod samverkar

Avskrivning ska ske över nyttjandeperioden ned till ett eventuellt restvärde som motsvarar en uppskattning av anläggningstillgångens kvarvarande värde.²⁹ Nyttjandeperiod är den tid tillgången planeras användas till sitt ändamål. Det avskrivningsbara beloppet är skillnaden mellan anskaffningsbeloppet och det uppskattade restvärdet vid avskrivningsperiodens slut. Innehavaren bedömer både nyttjandeperiod och restvärde. Va-organisationen kan på så sätt påverka avskrivningarna. RKR anger följande.

Nyttjandeperioden skall bedömas utifrån den tid tillgången kan förväntas bli utnyttjad för sitt ändamål. [...] Den redovisningsskyldige måste ta hänsyn till lokala förutsättningar när nyttjandeperioden för olika tillgångar fastställs. Tidigare erfarenhet och detaljkunskap om förutsättningarna för tillgångens färdigställande och nyttjande måste beaktas då nyttjandeperioden fastställs. Det kan m a o i vissa fall vara berättigat att använda olika avskrivningstider för samma slag av tillgång beroende på skilda förutsättningar i nyttjandet av dessa. Att fastställa nyttjandeperiod för en tillgång är naturligtvis svårt, särskilt då tillgången har en lång [förväntad] nyttjandeperiod. Av nödvändighet blir det initialt frågan om en kvalificerad approximation. Ändrade förutsättningar i form av teknisk utveckling, ändrade förutsättningar vad gäller nyttjande osv. kan naturligtvis påverka tillgångens faktiska nyttjandeperiod (RR12). Därför skall en tillgångs nyttjandeperiod löpande omprövas. Om den nya bedömningen väsentligt avviker från den tidigare bedömningen skall avskrivningsplanen ändras. Avskrivningstid och avskrivningsbelopp justeras då med hänsyn till den nya bedömningen.³⁰

Rekommendationen är att fastställda nyttjandeperioder och restvärden för tillgångar ska omprövas systematiskt och kan behöva förändras på grund av exempelvis minskad prestanda eller förändrat kapacitetsutnyttjande.³¹ Bedömningen av nyttjandeperiod är i sammanhanget den som mest påverkar avskrivningarna och fördelningen av kostnader mellan olika generationer brukare. En kortare avskrivningstid ger lägre räntekostnad och en större del av bördan på tidiga brukare.

²⁹ RKR (2022) *R4 Materiella anläggningstillgångar*.

³⁰ RKR (2006) *Redovisning av affärsverksamhet*, s. 17.

³¹ RKR (2022) *R4 Materiella anläggningstillgångar*, s. 8.

I en undersökning från 2019 framkom att den genomsnittliga avskrivningstiden för ledningsnätet var 53 år.³² Medianen för alla grupper var 50 år. Tidigare var det vanligt med 33 år som avskrivningstid, men det är ovanligt i dag och det förekommer avskrivningstider på 80 år och längre. Ledningsnätens avskrivningstider har alltså ökat tydligt, enligt flera sätt att mäta, vilket påverkar storleken på den årliga avskrivningen. Längre avskrivningstid ger lägre avskrivning per år och innebär, vid lånefinansiering, att det tar längre tid att betala av skulden.

Hur stor del av investeringen som finansieras med eget kapital (självfinansiering) respektive lån påverkar ytterligare fördelningen mellan generationer och den sammanlagda räntekostnadens storlek över nyttjandeperioden. Större andel eget kapital ger lägre räntekostnad och större börda på tidiga brukare.

Med de förutsättningar som va-verksamheterna har i dag är det normalt sett gynnsamt att tidigarelägga kapitalkostnader för investeringar. Det ger lägre räntekostnader och belastar i högre utsträckning rätt generation. Om nuvarande generation brukare belastas intensivt med de investeringskostnader den gett upphov till kommer nivån på avgiftsuttaget att ligga närmare utvecklingen av återanskaffningskostnaden för va-anläggningen. Under förutsättning att investerandet fortsätter kommer nästa generation brukare belastas med kapitalkostnader för nya investeringar i ett nytt högre prisläge. På så sätt fortsätter avgiftsnivåer och kostnader att följa värdeutvecklingen på området i så hög grad det är möjligt givet nuvarande reglering av verksamheten.

Om i stället avskrivningstiden förlängs så mycket som möjligt och investeringar lånefinansieras i högre grad kommer avgiftsuttag och kostnader att vara låga i dag och höga senare i förhållande till nyttjandet. De blir höga senare på grund av högre kapitalkostnader framför allt.

Kommunal skattefinansiering eller statligt investeringsbidrag

Utredningen kan konstatera att kommunfullmäktige är ytterst ansvarig för va-taxorna och va-avgifterna. Det samlade avgiftsuttaget har i många fall inte gett tillräckliga intäkter för att finansiera nöd-

³² Haraldsson (2019) *Planera och genomförande av VA-investeringar – En branschövergripande analys*, s. 30.

vändiga kostnader. Det har ofta lett till att möjligheterna att minska skuldsättningen och kapitalkostnaderna nu i efterhand är begränsade. Va-organisationerna kan i stor utsträckning sägas ha permanenta kapitalkostnader i form av ränta. De löper på skulder som organisationen får svårt att betala av på egen hand med avgifter som ska motsvara nödvändiga kostnader. Med andra medel än avgifter går det dock att betala av även de skulderna. Kommunal skattefinansiering är ett högst rimligt alternativ.

Skattefinansiering hade även varit ett följdriktigt alternativ under de gångna åren. Härigenom hade ofta en överskuldsättning kunnat undvikas. Enligt vad utredningen har sig bekant har detta inte varit helt ovanligt genom åren, men inte lika vanligt under senare tid.

I de kommuner där skulderna överstiger anläggningstillgångarnas värde har avgiftsuttaget ofta varit för lågt. Samtidigt har, i många fall, amortering inte gjorts i en omfattning som motsvarar planerliga avskrivningar. Alternativt har va-organisationen lånat till driften.

Kommunfullmäktige bär ett ansvar för den uppkomna situationen. Fullmäktige har haft möjligheter att styra avgiftsuttaget och att använda skattemedel för att rätta till förekommande underamortering. Kommunfullmäktige har också kunnat inverka på förekommande beslut om amorteringar och avskrivningar.

Föreliggande investeringsbehov samt skuldsättning med mera leder vidare till utredningens åtgärds paket för att förebygga ny investerings skuld i framtiden.

10.5 Åtgärder för att förebygga ny investerings skuld

De följande tre kapitlen beskriver delar i ett åtgärds paket som ger förutsättningar för att få till stånd de investeringar som behövs. I det ingår att lägga grunden för ett självsanerande system där tillräckliga avgifter tas ut för att förebygga uppkomsten av en ny liknande investerings skuld i framtiden när de nya anläggningsdelarna når sin tekniska livslängd.

Förslagen kan delas upp i dels åtgärder för att främja god va-ekonomi, och tillräckligt avgiftsuttag, dels tillfällig statlig finansiering förenad med ändamålsenliga krav på mottagarna. För bäst effekt bör förslagen genomföras tillsammans, eftersom de kompletterar varandra. Om prioritering behöver göras är det framför allt den tillfälliga stat-

liga finansieringens storlek och tidsramar som är skalbara. Ett mer ambitiöst program med investeringsbidrag kan göra att kommunerna klarar fortsatt tillgångsförvaltning på egen hand redan innan 2040. Ett mindre omfattande program med investeringsbidrag riskerar innebära att investeringsskulden kvarstår även efter 2040 samtidigt som ersättningsinvesteringar tillkommer kontinuerligt.

Främja god va-ekonomi

På längre sikt är det nödvändigt att kommunerna säkerställer ekonomiskt utrymme för att finansiera investeringar genom avgiftsuttag. För det krävs att förvaltning av anläggningstillgångar, inklusive investeringar, planeras mycket långsiktigt. Då kan kommunerna och v-kollektiven klara finansieringen, även av kapitalkostnader, på egen hand. Utredningen föreslår krav på investeringsplan och en förtydligad särredovisning av va-verksamhet i syfte att upprätthålla god va-ekonomi. Kapitel 11 presenterar utredningens förslag på området.

Tillräckligt avgiftsuttag

För att förebygga eftersläpande avgiftshöjningar, med underinvestering eller chockhöjningar som följd, föreslår utredningen reglering som breddar möjligheterna till fondering, med vissa begränsningar som ska säkerställa att rätt generation brukare betalar för sina vattentjänster. Utredningen föreslår därtill ett tydliggörande av tidsgränser för hantering av överskott från va-verksamhet utifrån samma syfte om jämn avgiftsutveckling. Kapitel 12 presenterar utredningens förslag på området.

Ett nationellt va-investeringsprogram

För att öka takten i omställningen till robusta allmänna va-anläggningar föreslår utredningen ett investeringsprogram under begränsad tid. Förslaget beskrivs i kapitel 13. Investeringsprogrammet kompletterar de förslag som på lång sikt ska skapa förutsättningar för helt avgiftsfinansierad kommunal va-verksamhet.

11 Främja god va-ekonomi

Sammanfattning: För att klara av va-investeringarna är den huvudsakliga lösningen på lång sikt att kommuner anpassar avgifterna så att de täcker nödvändiga kostnader, inklusive kostnader för investeringar. God va-ekonomi är en grundförutsättning. Det innefattar att arbeta strategiskt med investeringsplanering, ha en god ekonomisk hushållning och följa god redovisningssed. Till detta kommer bland annat att vattentjänstlagens bestämmelser ska följas.

Utredningen föreslår krav på investeringsplan och att kravet på särredovisning av va-verksamhet utvidgas till att omfatta en förvaltningsberättelse. Statens roll inom vägledning och uppföljning på området va-ekonomi bör stärkas genom en rådgivande funktion.

Utrymmet för att arbeta långsiktigt och strategiskt med att förvalta den allmänna va-anläggningen är väsentligt begränsat utifrån gällande regelverk om bokföring och avgiftsuttag, vilket redovisats i det förra kapitlet. Val av avskrivningstid och avskrivningsmönster är en påverkbar faktor som har stor betydelse för kostnadsfördelning, avgiftsuttag och investeringar. I detta kapitel presenteras förslag på ytterligare verktyg för att upprätthålla god va-ekonomi i syfte att kommunerna på lång sikt ska kunna hantera investeringar i sina allmänna va-anläggningar på ett hållbart sätt.

11.1 God va-ekonomi kan förebygga uppkomsten av en ny investeringssskuld

För att lösa investeringsfrågan på längre sikt krävs att kommuner och va-organisationer arbetar aktivt med att upprätthålla en god va-ekonomi. När det fungerar kan de genom avgiftsuttag klara finansieringen av nödvändiga investeringar. Utredningen använder god va-ekonomi som samlingsbegrepp för

- att investeringsplanering och förvaltning av tillgångar hanteras strategiskt och systematiskt, och
- att hanteringen av ekonomin uppfyller krav på god ekonomisk hushållning och följer god redovisningssed samt i övrigt följer gällande regelverk såsom vattentjänstlagen.

11.1.1 Dagens finansieringsmodell

Tillhandahållande av allmänna vattentjänster är ett kommunalt självkostnadsreglerat monopol.¹ För verksamheten kan debiteras avgifter motsvarande för verksamheten nödvändiga kostnader. Verksamheten får i princip inte gå med vinst. Hur avgifterna beräknas ska framgå av en taxa som kommunen bestämmer. Kapitel 3 beskriver vidare grunderna för avgiftsuttag och kapitel 12 behandlar vad som räknas som otillåtet överuttag och hur ett sådant får hanteras när det har uppkommit.

Med rätt taxa kan investeringar avgiftsfinansieras

Reglerna är utformade för att det ska vara möjligt att genom avgifter helt finansiera va-verksamheten, inklusive kostnader för investeringar. I det ingår att fördela bördan så att varje generation brukare betalar för sitt nyttjande av den allmänna va-anläggningen. Eftersom va-verksamheten har en monopolställning finns begränsningar för avgiftsuttaget. De begränsningarna hindrar dock inte att kapitalkostnader täcks med avgiftsmedel och att nödvändiga investeringar genomförs i en hållbar takt.

¹ Se kapitel 3.

11.1.2 Va-ekonomi i dag

Utöver modellen för avgiftsuttag innefattar va-ekonomi också bokföring, redovisning och planering. Tidigare utvärderingar och utredningens inhämtning visar att det finns ett behov av ökad kunskap inom kommunerna för att kunna fatta välgrundade strategiska beslut på området.

God ekonomisk hushållning

Kommuner ska enligt 11 kap. 1 § kommunallagen (KL)² ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Kravet på en god ekonomisk hushållning syftar till att skapa förutsättningar för kommuner att klara av sin verksamhet.³ Kravet får konsekvenser även för hur verksamheten ska bedrivas. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta kan ge en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att åstadkomma detta krävs bland annat en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som utvisar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen. I detta sammanhang är jämförelser med andra kommuner en viktig del.⁴

Kravet på en god ekonomisk hushållning omfattar, enligt 11 kap. 1 § KL, även verksamheter som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ samma lag, det vill säga kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Detta innebär att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin samlade verksamhet.⁵

Vidare kräver en god ekonomisk hushållning en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap för att säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet.⁶ Fullmäktige ska därför enligt 11 kap. 1 § KL besluta om riktlinjer för en god eko-

² Kommunallagen (2017:725).

³ Prop. 2022/23:119 *Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner*, s. 12.

⁴ Prop. 2003/04:105 *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, s. 11 och 12.

⁵ Prop. 2022/23:119 *Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner*, s. 13.

⁶ Prop. 2022/23:119 *Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner*, s. 13.

nomisk hushållning för kommunen. Kravet på riktlinjer syftar till att fylla ut det generella kravet på god ekonomisk hushållning med regler anpassade efter respektive kommuns behov och förutsättningar. De lokala riktlinjerna syftar också till att medföra en ökad tydlighet och jämförbarhet. Riktlinjerna ska ge stadga åt den nödvändiga framförhållningen på längre sikt än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som regleras i 11 kap. 6 § KL.⁷

De lokala riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i kommunens ekonomiska ställning, vilka faktorer som främst kommer att påverka dess verksamhet och ekonomi i framtiden samt en bedömning av faktorernas betydelse och påverkbarhet. Det kan till exempel gälla planerade investeringar, låneskulder och det totala pensionsåtagandets påverkan på resultat och ställning.⁸

Riktlinjerna bör även ange vad en god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur den mer konkret kan uppnås med utgångspunkt i de utmaningar som redovisats ovan. Vidare kan de långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning beskrivas. Dessa kan sedan vara utgångspunkt för de mål och riktlinjer för verksamheten som ska anges i budget och plan enligt 11 kap. 6 § KL.⁹

Behov av investeringar och av kunskap

Det finns ett konstaterat behov av att höja investeringsnivån, men också behov av kunskap om va-ekonomi för att nå dit. Livsmedelsverket genomförde för några år sedan en målgruppsanalys inom ramen för den nationella dricksvattensamordningen.¹⁰ Flertalet myndigheter inom den nationella samordningsgruppen för dricksvatten var med och tog fram frågorna till undersökningen. Syftet med undersökningen var att bättre förstå kunskapsläget kring vatten- och avloppsfrågor hos kommunala beslutsfattare. Undersökningen omfattade en kartläggning av vilket kunskapsstöd som efterfrågas, samt vilka kommunikationsvägar som finns och hur myndigheters underlag bäst når kommunala beslutsfattare. Undersökningen byggde på längre telefonintervjuer med beslutsfattare inom området vatten och avlopp. Totalt genomfördes 91 intervjuer

⁷ Prop. 2011/12:172 *Kommunala resultatutjämningsreserver*, s. 32.

⁸ Prop. 2011/12:172 *Kommunala resultatutjämningsreserver*, s. 32.

⁹ Prop. 2011/12:172 *Kommunala resultatutjämningsreserver*, s. 32.

¹⁰ Livsmedelsverket (2023). *Undersökning inom området dricksvatten*.

fördelade över följande tre målgrupper: kommunfullmäktige, kommunstyrelse/nämnd, va-chef/chef för teknisk förvaltning/miljöchef.

De största utmaningarna på kort sikt (fem år) uppgavs främst handla om underhåll och utbyte av gamla ledningar. En tredjedel (34 procent) nämner detta. Därefter följer kommentarer kring nybyggnation och renovering av reningsverken, samt finansiering av det man behöver renovera eller av det man behöver bygga nytt (15 procent vardera nämner detta).

På lång sikt (mer än 10 år) uppgavs utmaningarna främst vara underhåll och utbyte av gamla ledningar. En dryg fjärdedel nämner detta (27 procent). Därefter följer finansiering av olika renoveringar och utbyggnader (19 procent), samt själva vattenförsörjningen (18 procent).

Enligt de intervjuade kommer många kommuner behöva göra förändringar inom vatten och avlopp, framför allt kring ledningsnät och avloppsreningsverk. Beslutsfattarna tror att de stora kompetensbehoven finns inom krisberedskap, klimatförändringar och en hållbar samhällsplanering, både på kort och lång sikt.

Beslutsfattarna uppger att de har kunskap om var de får information om vatten och avlopp, men majoriteten av dem söker inte aktivt information utan föredrar att få information muntligen. Endast hälften anser sig ha tillräckligt med tid att lära nytt om vatten och avlopp och knappt hälften tycker att informationen generellt är lättbegriplig.

I Svenskt Vattens verktyg Hållbarhetsindex finns nyckeltal för ekonomisk hållbarhet genom indikatorer för anläggningens status. Dessa nyckeltal är ett stöd för kommunens arbete för en god ekonomisk hushållning av sina va-anläggningar och va-verksamhet. Parametern för anläggningens status kopplar till agenda 2030-delmålen 9.1 *Skapa hållbara, motståndskraftiga och inkluderande infrastrukturer* och 9.4 *Uppgradera all industri och infrastruktur för ökad hållbarhet*. Enbart en femtedel av kommunerna anger att det finns en tioårsplan för finansieringen av förnyelsen.¹¹ I utredningens enkät svarade 151 kommuner att de har en plan för investeringar och enbart 42 att de har en plan som sträcker sig längre än fem år.¹² När det gäller taxeutvecklingen svarade 121 kommuner att de har

¹¹ Svenskt Vatten (2024). *Resultatrapport för Hållbarhetsindex 2023*, s. 15.

¹² Se bilaga 3.

prognos för de kommande tre åren som är kommunicerad med de politiska beslutsfattarna.

Representanter för kommuner och va-verksamheter har pekat på flera sammanhang där det skulle vara positivt med ytterligare va-ekonomisk kunskap.¹³ Ett exempel är att politikers skäl för beslut anges kunna vara att undvika högre belåningsgrad per invånare än i andra kommuner. Investeringsbehov och långsiktiga mål för va-anläggningens kapacitet får därför emellanåt stå tillbaka. Vidare låter politiker kommunens övriga upplåning påverka beslut om lån till va-investeringar. Det finns också en osäkerhet om vad som ingår i nödvändiga kostnader, inte minst vad gäller kapitalkostnader och amorteringar. Detsamma gäller fondering och hantering av över- och underskott.

Utredningen konstaterar sammantaget att en majoritet av va-verksamheterna inte lever upp till kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning avseende investeringar och mål för långsiktighet. Det finns alltså ett behov av ökad kunskap både om vilka investeringsåtgärder som är nödvändiga och om övriga va-ekonomiska frågor, inklusive hur investeringar kan finansieras.

11.2 Investeringsplan blir krav

Förslag: Kommunen ska ha en plan för investeringar och förvaltning av de tillgångar som ingår i den allmänna va-anläggningen. Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en investeringsplan och ska varje mandatperiod pröva om planen är aktuell. Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva va-anläggningen och utgifter för dessa åtgärder.

Redovisningen i föregående avsnitt indikerade att kommunernas långsiktiga arbete är långt ifrån tillräckligt, vilket är i linje med det omfattande investeringsunderskott utredningen identifierat. Enligt kapitel 10 gör bokföringsregler att värderingen av en anläggningstillgång blir så försiktig att den har slutat fylla funktionen att signalera vilken nytta tillgången genererar och hur den bör förvaltas

¹³ Se bilaga 4.

utifrån sin servicepotential. För att främja långsiktigt strategiskt arbete med att förvalta de anläggningstillgångar som utgör en allmän va-anläggning föreslår utredningen ett krav på investeringsplan. Här avses investeringsplan på strategisk nivå. Detaljeringsgraden är lägre än för verksamhetens investerings- och underhållsplaner på anläggnings- och komponentnivå, men planeringshorisonten behöver vara mycket långsiktig.

Kommunfullmäktige bör fatta beslut om investeringsplan eftersom den långsiktiga finansieringen av allmänna vattentjänster är av stor vikt för kommunen och dess medborgare.¹⁴ Utredningens förslag innebär att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska pröva om planen är aktuell med hänsyn till befintliga och tillkommande anläggningstillgångar. Den kan givetvis omprövas med tätare intervall. Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva va-anläggningen och utgifterna för detta. Utan att det lagregleras förutsätts här att planen anger tidsramar för när det är tänkt att åtgärderna ska utföras. Eftersom planen ska vara på strategisk nivå är det fördelaktigt att sammanslaget redovisa investeringar som hör ihop. Syftet med planen är att långsiktigt kunna planera beslut om taxa, investeringsåtgärder, lån, fondering med mera på mycket övergripande nivå. Detaljeringsgraden bör vara tillräcklig för att uppnå syftet, men inte mer detaljerad än så. Enstaka mindre åtgärder kan utelämnas om de är obetydliga för beslut om taxa och eventuell fondering och upplåning.

Kravet på investeringsplan ger incitament att skaffa kunskap om de egna anläggningstillgångarna och när de ingående anläggningsdelarna behöver ersättas. Processen med att arbeta fram en investeringsplan på strategisk nivå synliggör behov och ger incitament till aktiv tillgångsförvaltning.

Användandet av begreppet investeringsplan innebär inte att planen begränsas till åtgärder som med säkerhet kommer att bokföras som investeringar och tillföra anläggningstillgångar. Den avser åtgärder som förändrar den allmänna va-anläggningen, oavsett hur de bokföras. Alla dessa åtgärder ryms inom uppgiften att ordna och driva en va-anläggning i enlighet med 10 § vattentjänstlagen.

Investeringsplanen utgör underlag för avsättningar till framtida investeringar (fondering) i det ändringsförslag som presenteras i kapitel 12. Den kan även utgöra ett underlag vid framtagande av

¹⁴ Se 5 kap. 1 § KL.

vattentjänstplanen och den beredskapsplan vi föreslår i kapitel 5 som en del av kommunens övergripande beredskapsarbete.

Investeringsplanen är viktig som underlag för kommunernas arbete med att bidra till uppfyllande av förslaget etappmål i avsnitt 8.2.1, både vad avser framtagen planering till 2023 och ökad förnyelsetakt till 2040. Vi rekommenderar att den fortsatta beredningen av utredningens förslag om investeringsplan harmonieras med eventuella krav på nationell planering i det reviderade avloppsdirektivet.

För att kommuner i framtiden ska kunna ordna och driva allmänna va-anläggningar utan tillskjutna statliga medel behövs ett strategiskt arbete på minst en nivå motsvarande förslaget om investeringsplan. Därför är det motiverat att införa ett sådant krav i vattentjänstlagen. Kommunerna behöver utföra ett motsvarande arbete även utan den reglering vi nu föreslår för att klara det långsiktiga förvaltandet av sina va-anläggningar. Det är lämpligt att arbetet med investeringsplan ingår i en sedvanlig budgetprocess.

En konsekvens av förslaget är ökade kostnader för de kommuner som inte utför motsvarande investeringsplanering i dag. Det kan vara särskilt svårhanterligt för små kommuner. För kommuner som har möjlighet att öka avgiftsuttaget kan utredningens förslag på det området väga upp den extra bördan. För kommuner som inte ser ökat avgiftsuttag som en framkomlig väg behövs andra lösningar. Kravet innebär att alla kommuner behöver säkerställa en förmåga till investeringsplanering. Det kan även ske i samverkan med andra kommuner. Utredningens förslag i avsnitt 9.5 om en nationell insats för att främja kommunal samverkan ger möjligheter för mindre kommuner att nå den förmåga till investeringsplanering som behövs.

11.3 Utvidgad särredovisning

Förslag: Kravet på särredovisning av va-verksamheter utvidgas till att innefatta en förvaltningsberättelse.

I en god va-ekonomi ingår att bokföring och redovisning sker korrekt och ger tillräcklig information. Det är en förutsättning för att kunna utföra ett långsiktigt planeringsarbete. I dag finns ett krav i vattentjänstlagen på så kallad särredovisning av va-verksamhetens räken-

skaper.¹⁵ Det innebär att huvudmannen ska se till att verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet. Den fastställda redovisningen ska finnas tillgänglig för fastighetsägarna. Så som kravet uttrycks är det framför allt räkenskapsredovisning som är obligatoriskt.

Bakgrund

Genom vattentjänstlagen infördes 2007 bland annat ett krav på särredovisning för va-verksamheter, som komplement till allmänt gällande regler om redovisning.¹⁶ Vattentjänstlagens krav återfinns i 50 §. De innebär att verksamheten ska bokföras och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar ska redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar ska framgå hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet. Här framgår också att redovisningen, när den är fastställd, ska finnas tillgänglig för fastighetsägarna.

Regeringen ansåg att trots den allmänna regleringen med krav på god redovisningssed som redan fanns, och som var ganska likartad för både kommuner och privata näringsidkare, fanns anledning att ställa upp ett särskilt redovisningskrav i fråga om allmän va-verksamhet och anförde bland annat följande.¹⁷

Denna verksamhet måste redovisas för sig, skild från annan verksamhet som huvudmannen driver, inte minst om huvudmannen är en särskild juridisk person. Då är en sådan särredovisning nödvändig för att huvudmannen skall få grepp om avgiftsunderlaget och kunna beräkna avgifternas storlek i enlighet med kommunens taxeföreskrifter. Hur huvudmannen väljer att redovisningstekniskt genomföra särredovisningen bör kunna överlämnas till den redovisningspraxis som utvecklas inom ramen för vad som skall anses vara god redovisningssed. Det viktiga är att det går att klart utläsa verksamhetens kostnader, intäkter, resultat och förmögenhet och att redovisningen gör det möjligt att härleda uppkomna överskott och gjorda avsättningar över tiden.¹⁸

¹⁵ 50 § vattentjänstlagen.

¹⁶ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 151.

¹⁷ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 101.

¹⁸ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 101.

Regeringen redovisade även att det förhållandet att krav på redovisningsmetoder inte reglerats särskilt för va-verksamheter ansågs ha skapat problem i en del fall där va-verksamheten drivits i förvaltningsform, då detta lett till att kommunen inte fått räkna stora kostnadsposter som avgiftsgrundande, eftersom dessa inte redovisats i bokföringen för den allmänna va-anläggningen.¹⁹

Inte fullständig särredovisning i dag

I dag uppfyller långt ifrån alla kommuner kravet på särredovisning. Detta framgår av en rapport från Kommuninvest och utredningens samtal med aktörer. Enligt rapporten är informationen i verksamheternas särredovisningar i de flesta fall begränsad och förvaltningsberättelser saknas i regel.²⁰ Undersökningen visar att huvudmän för 187 kommuner särredovisade fullständiga uppgifter om investeringar, låneskuld, kapitalkostnader, avskrivningar och totala intäkter. Dessa särredovisningar fanns antingen öppet tillgängliga eller skickades efter förfrågan.²¹ För bara sex av tio kommuner redovisades alltså grundläggande uppgifter och generellt saknades förvaltningsberättelse eller motsvarande som komplement. Vissa av kommunerna hade inte särredovisningen öppet tillgänglig. Genom ett sådant förfarande tillgodoses inte grundläggande krav på att fastighetsägare enkelt ska kunna hitta den.

Det är nödvändigt, men inte alltid tillräckligt, att va-verksamhetens räkenskaper inte slås samman med räkenskaper över annan verksamhet. En sedvanlig räkenskapsredovisning uppmärksammar inte nödvändigtvis förekommande brister. Huruvida vattentjänstlagens krav avseende till exempel hantering av överskott, otillåtna överuttag av avgifter och fondering uppfylls blir då svårt att avgöra utifrån den redovisningen.

Förslag om utvidgad särredovisning

För att skapa en både mer heltäckande och mer detaljerad bild av va-verksamhetens ekonomiska förutsättningar föreslår utredningen att kravet på särredovisning utvidgas. Utöver nuvarande krav på

¹⁹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 100.

²⁰ Kommuninvest (2024). *Dyrare droppar*, s. 16.

²¹ Kommuninvest (2024), s. 8 och 20.

särredovisning innebär förslaget att huvudmannen även ska se till att verksamheten redovisas med en förvaltningsberättelse. Eftersom redovisningskraven i grunden skiljer sig åt beroende på organisationsform behöver även utformningen av förvaltningsberättelsen anpassas utifrån de regelverk som tillämpas.²² Avsikten är dock att en sådan förvaltningsberättelse enbart ska behandla det som är relevant för va-verksamheten och inte för en eventuell paraplyorganisation. Va-organisationer som drivs i aktiebolagsform, och därmed redovisar utifrån ÅRL, ska upprätta en förvaltningsberättelse över bolagets verksamhet. Motsvarande krav finns inte för va-verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Här gäller enbart ett krav på en kommunövergripande förvaltningsberättelse. Med den föreslagna ändringen blir det tydligt att en komplett och separat redovisning av va-verksamheten ska utföras oavsett organisationsform.

Utredningen utgår från att den samlade särredovisningen vid behov behandlar hur va-verksamheten hanterar uppkomna frågor utifrån vattentjänstlagen såsom överuttag, utjämning av överskott enstaka år och finansiering av investeringar i förhållande till reglerna om nödvändiga kostnader. Om till exempel en va-verksamhet har genererat ett väsentligt överskott ett visst år bör det av särredovisningen framgå den planerade hanteringen av överskottet. Att varje generation brukare betalar för sitt nyttjande av den allmänna va-anläggningen bör klargöras vid behov. Att avgiftsuttag fördelas rättvist mellan olika geografiska områden och olika typer av fastighetsägare i övrigt är också relevant. Hur årets investeringsåtgärder och eventuellt underhållsåtgärder förhåller sig till den långsiktiga investeringsplanen är ytterligare exempel på områden som kan behöva belysas i en särredovisning av va-verksamhet.

Ett syfte med särredovisning av va-verksamheten inklusive förvaltningsberättelse är att underlätta kommunikationen mellan va-organisationen och kommunfullmäktige som beslutar om taxa och ofta även om investeringar och lån på strategisk nivå. Ett behov av förbättrad kommunikation har påtalats av va-organisationer och fastighetsägarorganisationer,²³ och regleringen är ett steg mot att tillgodose det. Ett annat syfte är att fastighetsägarna ska få mer utförlig information om hur deras avgiftsmedel används än vad som nu är fallet.

²² Kommunernas organisationsform för vattentjänster redovisas i bilaga 5 och i karta i bilaga 8.

²³ Se bilaga 4 för vilka organisationer och andra aktörer utredningen samtalat med.

Överväganden om särskild revision av va-verksamheten

Bedömning: Utredningen har övervägt ett krav på särskild revision av va-verksamhetens redovisning för att ge ytterligare incitament att förbättra särredovisningen, men bedömer att nackdelarna överväger.

Beroende på organisatorisk form blir olika revisionsbestämmelser tillämpliga. Aktiebolag som bedriver va-verksamhet är skyldiga att upprätta årsredovisning som granskas av revisor enligt aktiebolagslagen.²⁴ För en kommunal nämnd som bedriver va-verksamhet gäller i stället krav på revision som täcker kommunens verksamhet i dess helhet enligt KL.²⁵

I samband med det föreslagna utvidgade kravet på särredovisning har utredningen övervägt behovet av särskild revision av särredovisningen. Det skulle göra förutsättningarna för va-organisationer i nämndform och i bolagsform mer lika. Huvudsyftet med revision av särredovisningen skulle vara att öka transparensen och skapa incitament att lyfta frågan om va-ekonomi högre upp på dagordningen i kommunen. Även här skulle ökad transparens och tydliggörande kunna gynna kommunikationen mellan va-organisationen och kommunfullmäktige.

Den huvudsakliga nackdelen är att en särreglering riskerar att leda till svåröverblickbara konsekvenser för det kommunala revisionsarbetet i stort. Ett undantag är fjärrvärmelagen.²⁶ Ytterligare en nackdel är att kostnaden för revision tar resurser i anspråk som hade kunnat användas till de stora identifierade behoven inom va-verksamheten.

Utredningen förutsätter att den ordinarie revisionen fortsättningsvis omfattar särredovisningen av va-verksamhet, oavsett organisatorisk form. Ett särskilt krav på revision av särredovisningen bedömer utredningen inte är motiverat med hänsyn till de potentiella nackdelarna. Utredningen nöjer sig därför med att påtala de generella revisionskraven. Om det i framtiden visar sig att kommuner inte lever upp till kraven på särredovisning kan det utgöra skäl för att återkomma till frågan. Detsamma gäller om det visar sig

²⁴ 9 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

²⁵ 12 kap. kommunallagen (2017:725).

²⁶ 42 § fjärrvärmelagen (2008:263).

att den ordinarie revisionen inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammar va-verksamheten.

11.4 Uppföljning och vägledning från nationell nivå

För att balansera de nya kraven är det motiverat att utvidga det nationella stödet till kommunerna i deras arbete med va-ekonomi.

11.4.1 Funktion som vägleder i va-ekonomiska frågor

Bedömning: Det bör finnas en särskild funktion som utvecklar god redovisningssed och vägleder i va-ekonomiska frågor utifrån vattentjänstlagen och hur den förhåller sig till övriga tillämpliga regelverk.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) har till uppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner, regioner och kommunalförbund i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning. Bokföringsnämnden (BFN) ansvarar för att utveckla god redovisningssed och ge ut allmänna råd utifrån bestämmelserna i bokföringslagen och årsredovisningslagen. Båda dessa regelverk är tillämpliga på området va-ekonomi, eftersom olika organisationsformer tillåts för driften av en allmän va-anläggning. Dessutom finns bestämmelser i vattentjänstlagen som är centrala för va-organisationernas ekonomiska förutsättningar, men för vilka motsvarande rådgivande och normgivande organ saknas. Det skulle därför behövas en rådgivande funktion som utgår från vattentjänstlagen och hur den tillsammans med LKBR, ÅRL och övriga tillämpliga regelverk påverkar va-organisationer av respektive slag.

Utredningen ser behov av en funktion som vägleder och ger ut råd utifrån hur dessa tre kategorier av regelverk tillsammans sätter ramar för va-ekonomi. Ett alternativ är att kommunerna, genom sina organisationer SKR och Svenskt Vatten, tar initiativ till en rådgivande funktion i samverkan med staten i någon form. Ett annat alternativ är att RKR sköter uppgiften. En nackdel är att inte alla va-organisationer bedrivs inom kommunal förvaltning, vilket gör att det skulle gå emot systematiken att RKR lämnar råd om deras

ekonomihantering. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att BFN utvidgas med en funktion som ger råd på området va-ekonomi, även utifrån vattentjänstlagen och LKBR, i samverkan med relevanta aktörer såsom RKR.

11.5 Ytterligare förslag kompletterar

Etappmål om vattentjänster i miljömålssystemet

Den funktion som föreslås vägleda om va-ekonomi på ett grundläggande plan har inte ansvar att följa upp att tillräckliga investeringsåtgärder kommer till stånd. Kapitel 8 utvecklar därför ett förslag inom miljömålssystemet om etappmål för en god infrastruktur för vattentjänster. Förslaget rör förnyelsetakt och investeringsplanering. På så sätt täcker det både vilka satsningar kommunerna gör och det faktiska utfallet av dessa. Det skapar en möjlighet för staten att följa upp kommunernas arbete med va-investeringar.

Behov av ytterligare verktyg för avgiftssättning

Förslagen i kapitlet ger incitament till starkt långsiktig planering av investeringar, förvaltning av anläggningstillgångar och i övrigt upprätthållande av god va-ekonomi. De huvudsakliga hinder som återstår för att kommunerna på lång sikt ska kunna egenhändigt ordna och driva sina allmänna va-anläggningar rör avgiftssättning och hur kortsiktiga överskott får hanteras. Som komplement presenterar kapitel 12 därför förslag till förändringar avseende kommunernas hantering av avgifter och överskott.

12 Tillräckligt avgiftsuttag

Sammanfattning: Om kommunerna ska kunna tillgodose behovet av investeringar i allmänna va-anläggningar på egen hand krävs högre avgiftsuttag. Utredningen har konstaterat att nödvändiga och möjliga avgiftsuttag under en följd av år inte har kommit till stånd i det stora flertalet kommuner. Det finns enligt vad utredningen har erfarit flera orsaker till detta. Utredningens förslag syftar till att i dessa delar skapa bättre förutsättningar. I detta kapitel lämnas förslag avseende fonderingsmöjligheter och hantering av uppkomna överskott.

Det saknas lagreglering av hur snabbt utjämning av överskott ska ske. Utredningen föreslår att det i lagen regleras att överskott ska utjämnas inom skäligen tid. Härmed avses att det ska kunna godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag.

När det gäller fonderingsmöjligheterna föreligger det en osäkerhet om de närmare förutsättningarna. Med vattentjänstlagen infördes 2007 en lagreglerad möjlighet till fondering för nyinvesteringar. Lagen innehöll inte någon tidsgräns men det förutsattes av lagstiftaren att investeringarna inte skulle ligga för långt fram i tiden, normalt mindre än tio år. Samtidigt fanns det sedan 1994, med stöd av Högsta domstolens praxis, möjligheter till fondering avseende såväl nyinvesteringar som ersättningsinvesteringar. För dessa ansågs det gälla en gräns på upp till fem år. Även andra omständigheter har uppgetts ha bidragit till osäkerhet om vad som gäller i dessa avseenden.

Utredningen föreslår att vattentjänstlagen ändras så att den ger utrymme till fondering för alla investeringar som sker inom rimlig tid, normalt mindre än tio år från avsättningen. Förslaget omfattar såväl nyinvesteringar som ersättningsinvesteringar.

Förslagen antas bidra till att skapa förutsättningar för stabil investeringsplanering och en jämnare avgiftsutveckling.

Investeringsbehoven är omfattande och väntas öka, vilket framgått av kapitel 10. Allmänna vattentjänster är huvudsakligen avgiftsfinansierade. För att kunna hantera investeringar är det centralt att avgiftsfinansieringen fungerar. Det här kapitlet beskriver ramarna för avgiftsfinansiering i dag och lämnar förslag på området. Förslagen gäller fondering och hantering av överskott.

12.1 Avgifter speglar inte förväntade kostnader

Utredningen har kunnat konstatera att den lokala politiska ledningen och va-verksamhetens ledning ofta kan ha olika drivkrafter och olika kunskapsnivå. Kommunfullmäktige beslutar föreskrifter om va-taxan. Den folkvalda kommunledningen tar vanligtvis även beslut om investeringar, alternativt kan påverka de större investerings- och lånebeslut som va-organisationen tar. En annan faktor är att nuvarande redovisningsregler ger ett litet utrymme för att väga in inflation eller återanskaffningskostnad i avgiftssättningen. Härigenom minskas möjligheterna att värdesäkra avgifterna.

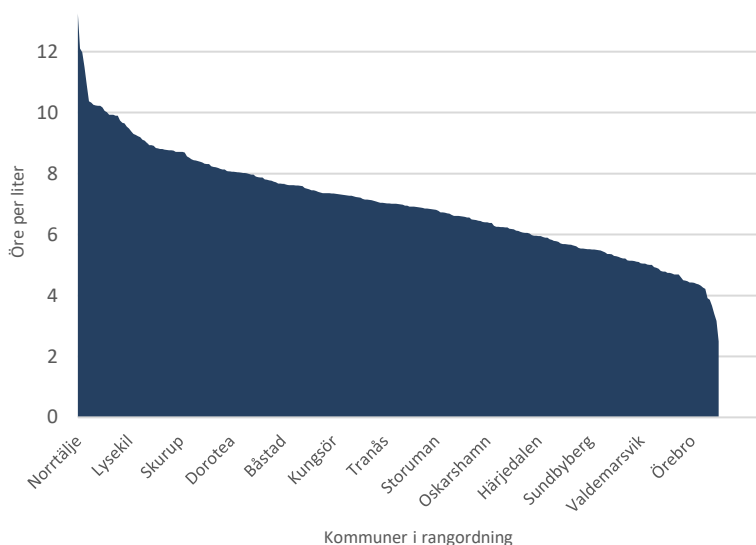
En översiktlig beskrivning av avgiftsnivåer med jämförelser inom Sverige och internationellt ger en bakgrund och inramning till den fortsatta beskrivningen av lokala beslutsstrukturer med mera.

12.1.1 Avgiftsnivåer varierar betydligt mellan kommuner

De svenska kommunerna har olika förutsättningar för sin uppgift att tillhandahålla allmänna vattentjänster och tillgodose olika investeringsbehov. Det avspeglar sig i betydande skillnader i avgifter, som figur 12.1 visar, från under 4 öre per liter vatten till över 12 öre för en så kallad normalvilla.¹

¹ Se definition i Svenskt Vatten (VASS).

Figur 12.1 Brukningsavgifter per kommun
Avser en normalvilla (typhus A) 2024



Källa: Svenskt Vatten (VASS).

12.1.2 Incitament att sätta avgifter lägre än behovsnivå

Kommunfullmäktige beslutar om taxa och ofta även om större investeringar och lån till va-verksamheten. Utredningen har erfarit att den folkvalda kommunledningen kan ha en önskan att höja avgifter så sent som möjligt för att undvika missnöje samtidigt som va-organisationen kan ha en önskan att höja avgifter så snart som möjligt för att skapa trygga ekonomiska förutsättningar. Så kan vara fallet inför en större investering som medför en högre kostnadsnivå.

När flera slags utgifter aktualiseras samtidigt, i linje med den utveckling som väntar enligt kapitel 10, riskerar avgiftshöjningen att förskjutas och bli extrem från ett år till ett annat. Det gäller särskilt om kostnads- och avgiftsnivåerna baseras på att betydande delar av va-anläggningen är avskrivna och därför inte genererar någon kostnad i redovisningen, utöver vad som krävs för akut underhåll vid skador och liknande.

Tydlighet och enkelhet i tillämpningen gör skillnad

Utredningen har erfarit att investeringar och avgiftshöjningar ofta beslutas senare än vad som är optimalt. Detta återspeglas i att det finns stora behov av ersättningsinvesteringar som inte är tillgodosedda och att många va-verksamheter har en besvärlig skuldsituation.

Va-verksamheten bedrivs ofta inom en egen organisation samtidigt som de större ekonomiska besluten fattas av förtroendevalda i kommunfullmäktige. Inom va-organisationen finns ofta den största sakkunskapen. En väl fungerande kommunikation och informationsförmedling mellan va-organisationen och de förtroendevalda inom kommunfullmäktige skapar förutsättningar för att kunna planera och genomföra nödvändiga investeringar. Otydlighet om vad som gäller och svårtillämpade bestämmelser har, enligt vad utredningen erfarit, inneburit sämre förutsättningar.

12.1.3 Redovisningslag ändrade möjligheter att värdesäkra

En bakgrund till nuvarande situation som bäddar för en eftersläpande och ryckig avgiftssättning kan återfinnas i den reglering av kommunal redovisning som skedde under 1990-talet. Fram till dess tilläts under vissa förhållanden uttag av avgifter som motsvarade vad en äldre avskrivnen del av va-anläggningen hade kostat om den hade uppförts vid avgiftstillfället. Det gick alltså att ta höjd för den kostnadsnivå som blir aktuell efter en ersättningsinvestering redan innan investeringen genomförts, vilket kan kallas att värdesäkra avgiftssättningen. Va-lagsutredningen beskrev skiftet på följande sätt.

Vad [...] gäller avskrivningar så har rättspraxis tidigare accepterat att de sker på anläggningstillgångarnas åter- eller nuanskaffningsvärde. Meravskrivning, dvs. skillnaden mellan avskrivning på nuanskaffningsvärdet och på det historiska anskaffningsvärdet, godtogs alltså som en nödvändig kostnad i va-lagens mening. Men det förutsatte att meravskrivningsbeloppet inte behandlats som en slags räntekostnad för va-verket. Antingen skulle anläggningstillgångarnas bokförda värde och den gentemot den centrala finansförvaltningen räntepliktiga kapitalskulden ha minskats med motsvarande belopp eller så fick meravskrivningsmedlen samlas i en värdeminskningfond för va-kollektivets räkning. Medlen i en sådan fond skulle placeras räntebärande. En annan förutsättning var

att anläggningsavgifter och andra investeringsbidrag inte ingick i värdeunderlaget för vare sig ränte- eller avskrivningsberäkningen.²

[...] med hänsyn till gällande redovisningsregler [kan] inte längre godtas att avskrivningarna görs på återanskaffningsvärdet utan de måste beräknas på det historiska anskaffningsvärdet.³

Tillvägagångssättet att värdera kommunala anläggningstillgångar enbart utifrån historiskt anskaffningsvärde infördes med 1990-talets reglering av kommunal redovisning.⁴ Det begränsade kraftigt möjligheterna att värdesäkra avgiftsnivåer. Det alternativ som återstod var de mycket begränsade möjligheter till fondering av avgiftsintäkter som medgavs, närmare beskrivna i avsnitt 12.2 Även med nuvarande reglering gäller att anskaffningsvärdet ska användas vid värdering av tillgångar och därmed som utgångspunkt för avskrivningar.⁵

Avskrivning motsvarar den periodiserade investeringsutgiften, det vill säga uppdelad som kostnad på flera år under nyttjandeperioden. När endast det nominella belopp som utbetalades vid uppförandet av anläggningen, jämte eventuell faktisk räntekostnad, kan bokföras som kostnad och tas som underlag för avgiftssättning kommer avgiftsnivån efter några årtionden med normal inflation ligga långt under vad samma anläggningsdel hade kostat i nyskick. Det är inte tillåtet att göra en omvärdering utifrån tillgångens nuvarande värde och använda som underlag för att beräkna nödvändiga kostnader och avgiftsuttag. En sådan begränsning innebär inte i sig något problem, men den gör att kostnader och avgiftsnivåer inte kan fullt ut spegla kostnaderna för en ersättningsanläggning. Ju längre nyttjandeperioden är, desto längre under återanskaffningsvärdet kommer avgifterna att ligga. Så länge det finns en medvetenhet om, och förberedelse för, att kommande underhåll och investeringar kommer att kräva gradvis höjd avgiftsnivå, kan nuvarande system fungera. Det innebär dock att tvära avgiftshöjningar kan krävas. Om höjningar aviseras sent och det saknas en grundförståelse för den beskrivna mekanismen kan det, enligt vad utredningen har erfärut, skapa en motvilja mot investeringar. Särskilt ersättningsinvesteringar kan uppfattas bara ge samma va-tjänst till plötsligt höjd avgift.

² SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*, s. 313.

³ SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*, s. 318.

⁴ Lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

⁵ 7 kap. 1 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Effekten på va-ekonomi av 1990-talets reglering av kommunal redovisning blev att de avgiftspliktigas skydd mot överuttag stärktes. Som bieffekt begränsades möjligheterna att upprätthålla en jämn avgiftsutveckling. Möjligheterna att planera anläggningstillgångarnas förnyelse med ledning av bokföringen begränsades i och med att de enbart fick värderas till historiska anskaffningsvärden. Värdesäkring i form av avgiftsuttag som väger in prishöjningar inom anläggningsarbeten med mera sägs ha uppfattats som mycket svårt.

12.1.4 Lokala beslutsstrukturer och osäkerhet om tillämpning hämmar långsiktighet i va-planeringen

Sammanfattningsvis tenderar lokala beslutsstrukturer och andra faktorer att ha en återhållande effekt på investeringar. Tidigare fanns en större flexibilitet för att värdesäkra avgiftsnivåer så att de närmade sig återanskaffningskostnaden även för äldre anläggningsdelar inför att de skulle ersättas. Sedan 1990-talet gäller att det nominella investeringsbeloppet fördelas som nödvändig kostnad över nyttjandeperioden tillsammans med motsvarande faktiska räntebetalningar.

I vissa delar tillåter regelverket och praxis en något större flexibilitet än vad va-verksamheterna på olika sätt uttrycker att de tillämpar, vilket de två följande avsnitten redogör för. Denna osäkerhet om vad som gäller riskerar bidra ytterligare till försiktighet med senarelagda investeringar och avgiftsjusteringar som följd.

12.2 Ändrade fonderingsmöjligheter

Förslag: Medel får avsättas till en fond för framtida investeringar. Det får avse såväl nyinvesteringar som ersättningsinvesteringar. Avsättningen ska avse en åtgärd enligt den av utredningen föreslagna investeringsplanen. Den nya bestämmelsen ersätter befintliga fonderingsmöjligheter. Utredningens förslag ger utrymme för fondering till alla investeringar som sker inom rimlig tid, normalt mindre än tio år, från avsättningen.

12.2.1 Oklarhet om fondering till investeringar i dag

Enligt vad utredningen har erfarit finns det inom va-organisationer och kommuner en förekommande uppfattning att vattentjänstlagen inneburit stor osäkerhet om vilket utrymme det finns för att fondera för framtida investeringar. Det gäller bland annat om det går att fondera för ersättningsinvesteringar. Det gäller också vilka tidsgränser som gäller för avsättningar till en investeringsfond.

Nödvändiga kostnader för allmänna vattentjänster

För de allmänna vattentjänsterna får kommunen ta ut avgifter.⁶ Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen enligt 30 § vattentjänstlagen.⁷ Nödvändiga kostnader i vattentjänstlagen motsvarar i sak regleringen i 1970-års va-lag.⁸

Vid vattentjänstlagens tillkomst anfördes att vad som utgör nödvändiga kostnader, liksom tidigare, skulle överlämnas åt rättstillämpningen.⁹ Tidigare rättspraxis är fortfarande relevant.

Avgifter och nödvändiga kostnader

Redovisningen nedan syftar till att ge en bakgrund för övervägandena i detta kapitel. Den är dock inte fullständig.

Avgifter får bestämmas som anläggningsavgifter och bruksavgifter.¹⁰ Anläggningsavgifter är engångsavgifter för täckande av en kostnad för att ordna en allmän va-anläggning. Bruksavgifter är periodiska avgifter för täckande av drift- och underhållskostnader, kapitalkostnader för investeringar eller andra kostnader för en allmän va-anläggning som inte täcks av en anläggningsavgift.¹¹ Avgifter som avser bortledande av vatten ska även täcka kostnaderna för den

⁶ Se beskrivningen i kapitel 3.

⁷ I förarbetena behandlas 30 § främst i prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 78–84 och 142–143 samt SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*, del 2, s. 309–330. Författningskommentaren i SOU 2004:64, del 3, s. 463–464 innehåller i huvudsak hänvisning till kapitel 18 i del 2.

⁸ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 145 och bet. 2005/06:BoU8 *Allmänna vattentjänster*.

⁹ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 145.

¹⁰ 29 § vattentjänstlagen.

¹¹ 2 § vattentjänstlagen.

rening av vattnet som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.¹²

Avgifterna ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist. Om vattentjänsterna för en viss eller vissa fastigheter på grund av särskilda omständigheter medför kostnader som i beaktansvärd omfattning avviker från andra fastigheter i verksamhetsområdet, ska avgifterna bestämmas med hänsyn till skillnaderna.¹³

Även obebyggda fastigheter som detaljplanerats för bebyggelse får beläggas med avgift. Kunder som genom avtal nyttjar den allmänna va-anläggningen utöver normal hushållsanvändning får avgiftsbeläggas motsvarande sitt nyttjande. Om en kommun väljer att inte ta ut avgifter från alla blir följden att de övriga i va-kollektivet missgynnas. Motsvarande gäller avgiften för dagvattenhantering som kan tas ut bland annat av den som är ansvarig för allmän platsmark, vilket inte sker i alla kommuner.¹⁴ Eftersom det i huvudsak är kommunen som är ansvarig för allmän platsmark, innebär ett underlåtet avgiftsuttag alltså en viss omfördelning från va-kollektivet till skattekollektivet.

I förarbetena till vattentjänstlagen hänvisas till Va-nämndens uttalanden om att nödvändiga kostnader avser kostnader som är direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars har ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, om de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål.¹⁵ Vidare lyfts olika exempel på nödvändiga kostnader enligt förarbetena till 1970-års va-lag och praxis. Här framgår bland annat att nödvändiga kostnader omfattar skälig ersättning för lämnade tjänster och förmåner, internhyror och andra utgifter för intern service och olika administrationskostnader.¹⁶ Merkostnader för att förbereda en va-anläggning för att i framtiden kunna tillgodose ytterligare bebyggelseområden med vattentjänster, så som kostnader för kartläggning av vattenresurser, utgör ett annat exempel på utvecklingskostnader som kan utgöra nödvändiga kostnader. Om dessa utvecklingskostnader avsevärt påverkar avgifternas

¹² 28 § vattentjänstlagen.

¹³ 31 § vattentjänstlagen.

¹⁴ Se avsnitt 62.4.

¹⁵ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 86.

¹⁶ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 86.

storlek har de dock inte ansetts nödvändiga i avgiftsunderlaget förrän utvecklingen aktualiserats.¹⁷

Som nödvändiga kostnader räknas också utvecklingskostnader i form av kompetensutveckling för personalen, och kostnader för utveckling av teknik, metoder, rutiner, administration och organisation i syfte att säkerställa va-anläggningens goda bestånd, öka effektiviteten i verksamheten och höja vattentjänsternas kvalitet.¹⁸

Viss praxis från tiden före vattentjänstlagen

I rättsfallet NJA 1988 s. 457 uttalar Högsta domstolen att återbetalningsskyldighet för avgifter som erlagts i enlighet med fastställd och lagkraftvunnen taxa kan aktualiseras endast i händelse av en *väsentlig avvikelse* från självkostnaderna.

I rättsfallen NJA 1994 s. 10 I och II gjorde Högsta domstolen uttalanden om vid vilken tidpunkt det kan konstateras att ett otillåtet överuttag skett. Det bör enligt domstolen kunna godtas att kommunen fonderar uppkomna överskotts- och meravskrivningsmedel för användning inom en femårsperiod. Sker fondering på sådana villkor, ska det alltså i den delen inte anses ha uppkommit något överuttag.¹⁹

När det kan konstateras att ett överuttag skett i strid mot va-lagen, kan dessa medel användas för investeringsändamål, i stället för att återbetalas. Enligt domstolen är dock förutsättningen för det att investeringarna är sakligt motiverade, så att de blir till nytta för va-kollektivet. Investeringarna måste också redovisningsmässigt behandlas så, att de inte vidare belastar va-verksamheten som en kostnad.²⁰

Högsta domstolen ansåg vidare att det bör kunna godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag. Ett sådant dröjsmål ansågs förenligt med principen att dagens brukare inte får belastas med kostnader som rätteligen bör betalas av framtida brukare.²¹

¹⁷ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 86.

¹⁸ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 87.

¹⁹ NJA 1994 s. 10 I och II, s. 16.

²⁰ NJA 1994 s. 10 I och II, s. 16.

²¹ NJA 1994 s. 10 I och II, s. 16.

De administrativa krav som Högsta domstolen ställer på fondering innefattar bland annat att kommunen i en investeringsplan ska kunna visa vad den ämnar använda medlen till.²²

Svårtillämpad fonderingsmöjlighet

En nyhet i nuvarande vattentjänstlag var införandet av en särskild fonderingsmöjlighet för nyinvesteringar enligt följande.

Medel får avsättas till en fond för framtida nyinvesteringar, om

1. det finns en fastställd investeringsplan,
2. avsättningen avser en bestämd åtgärd,
3. åtgärden och de beräknade kostnaderna för den redovisas i planen,
4. det av planen framgår när de avsatta medlen är avsedda att tas i anspråk, och
5. planen innehåller de upplysningar som i övrigt behövs för att bedöma behovet av avsättningens storlek.²³

I förarbetena framförs att syftet att säkerställa anläggningens fortbestånd borde kunna tillgodoses genom utökade möjligheter att avsätta medel till framtida nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo, i förhållande till de fonderingsmöjligheter som utvecklats i praxis. Det ansågs ganska rimligt att dagens användare skulle få ta ett något större ansvar för att anläggningen bibehålls och ersätts genom nyinvesteringar, än vad som blir följden av en helt proportionell fördelning av kostnadsansvaret mellan användargenerationerna.²⁴

Utvidgningen i förhållande till praxis skulle bestå av att medel reserverades för framtida nyinvesteringar som skulle komma hela va-kollektivet till godo. Det borde ske genom att medel motsvarande investeringsutgiften avsätts för detta ändamål i en särskild investeringsfond. En sådan avsättning borde bara få avse bestämda åtgärder som redovisas i en fastställd investeringsplan. Av planen borde det framgå de beräknade kostnaderna för åtgärderna, när man avser att ta de avsatta medlen i anspråk och övriga upplysningar som behövs för att avsättningens storlek ska kunna bedömas, det vill säga om den är rimlig eller inte. Lagen skulle inte innehålla någon bestämd tidsgräns för planen, men för dess trovärdighet

²² NJA 1994 s. 10 I och II, s. 15.

²³ 30 § andra stycket vattentjänstlagen.

²⁴ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 91.

borde förutsättas att investeringarna inte låg för långt fram i tiden, normalt mindre än tio år.²⁵

Utredningen har vid kontakter med representanter för va-verksamheter återkommande fått höra att avgränsningen av fonderingsmöjligheten enligt 30 § till enbart nyinvesteringar som kommer hela va-kollektivet till godo,²⁶ i kombination med kraven på administration, avskräcker många från att nyttja den fonderingsmöjligheten.²⁷

12.2.2 Fonderingsförslaget

För att göra det möjligt att värdesäkra och upprätthålla en jämn avgiftsutveckling föreslår utredningen att fondering ska godtas till alla investeringar som sker inom rimlig tid, normalt mindre än tio år från avsättningen.

Rätt generation brukare betalar

Avgiftsuttaget utgår från en princip som innebär att varje generation brukare ska betala för sitt nyttjande av en allmän va-anläggning.²⁸ De nuvarande brukarna av va-anläggningen ska inte bära kostnaden för framtida brukares nyttjande. Omvänt ska inte framtida brukare bära kostnaden för nuvarande brukares nyttjande av va-anläggningen.

Att tillåta obegränsad fondering skulle innebära en risk för att nuvarande brukare betalar för mycket.²⁹ Omvänt innebär en uppskjuten nödvändig förnyelse en risk för att nuvarande generation inte betalar tillräckligt. När de nödvändiga ersättningsinvesteringarna väl görs kommer framtida brukare att få en högre kostnad än om samma investeringar hade gjorts mer gradvis och i enlighet med anläggningstillgångarnas planerade livslängd. Ju längre tid som förnyelse skjuts upp, desto mer belastas framtida generationer brukare för tidigare generationers nyttjande. Det sker genom att avgifterna så att säga hålls på konstgjort låg nivå genom uppskjuten förnyelse.

²⁵ Prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 92.

²⁶ Se prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 91.

²⁷ Vilka aktörer utredningen samtalat med framgår av bilaga 4.

²⁸ Se NJA 1994 s. 10 I och II.

²⁹ Se SOU 2004:64 *Allmänna vattentjänster*, s. 318 f.

Värdesäkrat avgiftsuttag

Som tidigare avsnitt visat finns det med stöd av Högsta domstolens praxis en möjlighet att fondera till en investering som görs inom fem år. Domstolen gjorde inte skillnad mellan nyinvesteringar och ersättningsinvesteringar.

Det finns dessutom en lagreglerad möjlighet att fondera till nyinvesteringar. Investeringen har av lagstiftaren förutsatts inte ligga längre fram i tiden än tio år. Tiden lagreglerades dock inte. De parallella och överlappande fonderingsmöjligheterna bidrar, enligt vad utredningen har erfarit, till en otydlighet som inte gynnar processer med planering av och beslut om investeringar. Det finns behov av förändring för ökad tydlighet och enhetlighet.

Nyinvesteringar framstår varken som mer eller mindre angelägna än ersättningsinvesteringar. Det saknas övertygande skäl för en särreglering. Alla typer av investeringar i en allmän va-anläggning bör enligt utredningens uppfattning kunna omfattas av en ny fonderingsbestämmelse.

Avsättningar till en investering bör kunna godtas om de görs upp till tio år i förväg. Detta motsvarar den i förarbetena till vattentjänstlagen angivna tiden. Längre tider bör inte godtas.

Härigenom ges möjligheter att stegvis höja avgifterna till den nivå de väntas ha efter att investeringen är genomförd. Det gör det lättare att uppnå en jämn avgiftsutveckling. Förändringen kan också väntas stärka incitamenten för lokala politiker att ta beslut om att börja planera behövliga investeringar. Avsättningarna till en fond minskar lånebehovet och ger en lägre kapitalkostnad när investeringen är genomförd, vilket ger en möjlighet att förebygga impopulära chockhöjningar av avgifter efter investeringen.

Investeringsplanen ska vara rimlig att utarbeta

Det är en stor kontrast mellan de specifika kraven på investeringsplan för nyinvesteringar i 30 § vattentjänstlagen och de allmänt hållna ramar som anses gälla investeringar för va-verksamhet i övrigt. Kraven bör harmoniseras. Utredningen har kunnat konstatera att begränsningen till nyinvesteringar, i kombination med kraven på administration, i praktiken avskräckt många från att fondera.

Högsta domstolen har i de tidigare redovisade avgörandena från 1994 inte närmare angivit hur kommunernas investeringsplaner ska utformas. Utredningen anser att det är nödvändigt att specificera vilken åtgärd, eller sammanhängande paket av åtgärder, en viss avsättning hänför sig till. I övrigt bör de uppgifter som behövs, inklusive tidsram och investeringsbelopp, finnas i en ordinarie investeringsplan som verksamheten redan använder i sitt arbete, snarare än en separat plan som upprättas enbart för att få fondera. Utredningen föreslår i avsnitt 11.2 ett generellt krav på investeringsplan. Avsättningar till en investeringsfond ska avse åtgärder i investeringsplanen. Härigenom skapas en tydlig koppling mellan löpande arbete med investeringar och fondering.

Åtgärder för transparens

Det är viktigt att kunna följa planen för en viss investering från avsättning till projektets genomförande. Om planeringen ändras till följd av oförutsedda händelser ska det gå att följa hur åtgärder och avsättningar justerats.

Utredningens förslag om utvidgad särredovisning av va-verksamhet i avsnitt 11.3 inbegriper tydlig redovisning av fonderingen. Det ger ytterligare underlag för granskningen.

12.3 Utjämning av resultat

Förslag: Ett överskott inom allmän va-verksamhet ska utjämnas inom skälig tid.

12.3.1 Tidsgräns för ianspråktagande av medel som varit föremål för överuttag

I vattentjänstlagen anges det att avgiftsuttaget inte får överstiga nödvändiga kostnader för att ordna och driva va-anläggningen. Bestämelsen är inte förenlig med att verksamheten uppvisar ett väsentligt överskott.

För överskott som inte fonderas uppkommer frågor om när ett ianspråktagande senast ska ske. Högsta domstolen har godtagit att

en kommun dröjer upp till fem år med att ta medlen i anspråk. Detta ansåg domstolen vara förenligt med principen att dagens brukare inte får belastas med kostnader som rätteligen bör bestridas av framtida brukare. Utredningen anser att den tidsgränsen är lämplig.

Utredningen föreslår, till undanröjande av en påtalad osäkerhet om vad som gäller, en lagreglering som innebär att det får godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag. Tiden ger utrymme för en viss flexibilitet för hantering av tillfälliga variationer i resultat samtidigt som principen om att varje generation brukare ska betala för sitt nyttjande av den allmänna va-anläggningen värnas.

12.3.2 Transparens och tydlighet i hur utjämning redovisas

Riktlinjer för hur redovisning ska ske bör utgå från att det ska vara enkelt för kommuner att redovisa och enkelt för utomstående att följa redovisningen. Det ska finnas incitament att inte försöka dölja förekomst av löpande överskott. Rådet för kommunal redovisning har publicerat exempel på hur utjämning av överskott kan hanteras redovisningstekniskt.³⁰

³⁰ RKR (2006), *Redovisning av affärsverksamhet – Mot bakgrund av självkostnadsprincipen*, s. 30–33.

13 Ett nationellt va-investeringsprogram

Sammanfattning: Utöver de långsiktigt syftande förslagen om va-ekonomi som presenteras i kapitel 11 och 12 finns det behov av insatser för beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder. Utredningen föreslår ett nationellt va-investeringsprogram där staten och kommunerna tillsammans höjer ambitionsnivån inom dessa områden. Härigenom ges ökade förutsättningar för robusthet i leveransen av vattentjänster.

För den statliga medfinansieringen ställs vissa krav. Ett gäller förnyelsetakten avseende va-ledningsnäten. Ett annat innebär att för beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder nödvändiga ersättningsinvesteringar vidtas utan statlig medfinansiering. För bidrag till klimatanpassningsåtgärder krävs att kommunen visar att avgifter debiteras för bortledande och rening av vatten från allmän platsmark i enlighet med 27 och 28 §§ vattentjänstlagen. Hur stor del som bidrag kan avse blir beroende av vilka krav som uppfylls. När det gäller klimatanpassningsåtgärder ska bidrag inte kunna utgå för åtgärder som behövs på grund av kommunala planbeslut eller bygglovsbeslut.

Det nationella va-investeringsprogrammet kompletterar förekommande insatser på närliggande områden och utformas så att ofördelaktiga överlapp kan undvikas. De förslag om va-ekonomi som lämnats i tidigare kapitel ger förutsättningar för fullt avgiftsfinansierad förnyelse av allmänna va-anläggningar.

13.1 En kort bakgrund till dagens situation

Som medfinansier hade staten en betydande roll vid tillkomsten av de allmänna va-anläggningarna i Sverige.¹ Redan 1944 infördes ett statligt investeringsbidrag motsvarande 30 procent av investeringskostnaden för utbyggnad av vatten- och avloppsanläggningar. Under 1950- till 1970-talen skedde en storskalig utbyggnad. Staten stod periodvis för ungefär en lika stor del av medlen till investeringar i avloppsreningsverk som kommunerna.

Statens inblandning fick också betydelse för hur kommunerna byggde upp sina strukturer för investeringsplanering och tillgångsförvaltning, vilket ger återverkningar än i dag. Under de allmänna va-anläggningarnas uppbyggnadsfas var det accepterat att intäktsföra statliga investeringsbidrag och kostnadsföra utgifter för anläggningsarbeten omedelbart, i stället för över hela nyttjandeperioden som är gängse i dag.² Det bidrog till att ge va-infrastrukturen en mindre framskjuten plats i det kommunala planeringsarbetet. Anläggningarna fanns på plats fysiskt, men synliggjordes inte alltid i bokföringen. Kommunerna kunde under många år inrikta sig på att bygga upp strukturer för att hantera driften. Under samma tid fick arbetet med investeringar och tillgångsförvaltning för lite uppmärksamhet.³ Nu när den första generationen allmänna va-anläggningar nått slutet av sin livslängd blir frågan om ansvaret för förnyelsen svår att bortse från.

13.2 Nationellt intresse och nya krav

Frågan om vad som är statens och kommunernas roller när det kommer till investeringar i allmänna va-anläggningar är av intresse även fortsättningsvis. Kommunfullmäktige i de olika kommunerna har en nyckelroll i att upprätthålla anläggningens funktionalitet. De fattar beslut om taxorna och bestämmer därmed inkomsterna för va-organisationen. De kontrollerar också skuldsättning och större investeringsbeslut. De har även möjligheten att använda skattemedel för att täcka hål i va-organisationens ekonomi. Kommunfullmäktiges

¹ SOU 2016:32, s. 695 f.

² Se SOU 2004:64, s. 314 och RKR R2, s. 10.

³ Svenskt Vatten (2023) *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – En analys av investeringsbehov 2022–2040*, s. 10.

olika planbeslut innebär även ställningstaganden till bland annat olika områdens lämplighet för bebyggelse.⁴ Kommunala beslut får också betydelse för den bebyggda miljöns utformning och lämplighet ur beredskaps- och klimatanpassningsperspektiv.

Staten har ställt grundläggande krav på att kommunen ska ordna och driva anläggningen. Kommunfullmäktige har haft stor frihet att välja hur högt den prioriterar va-anläggningens robusthet och ambitionsnivå i övrigt. Utredningen föreslår krav som syftar till att säkerställa en robust leverans av vattentjänster. Det mest direkta är kravet på anordningar för reservkapacitet. Till det kommer kravet på beredskapsplanering som förutsätter att beredskapsåtgärder utförs, vilket motsvarar ett indirekt krav på kapacitet. Därtill kan kravet på att leverera utöver normal hushållsanvändning om det behövs för att skydda angelägna allmänna intressen i vissa fall göra det nödvändigt att anpassa den allmänna va-anläggningen särskilt. De nya kraven tydliggör att kommunerna kommer att behöva genomföra investeringar som ökar de allmänna va-anläggningarnas robusthet.

Grunden för kommunal finansiering är att kommunen själv finansierar verksamheten inom sin rätt till skatte- och avgiftsuttag. Om kommuner får utökade krav genom lagstiftning bör dessa åtföljas av möjlighet till finansiering med annat än höjda skatter, enligt den så kallade kommunala finansieringsprincipen.⁵ Justering av generella statsbidrag till kommuner är den form för kompensation som den kommunala finansieringsprincipen utgår från. I avgiftsfinansierad verksamhet, såsom allmänna vattentjänster, kan ökat avgiftsuttag användas för att finansiera nya obligatoriska uppgifter. Det är möjligt för staten att skjuta till medel även för avgiftsfinansierad verksamhet. Utredningen lämnar inga förslag om permanent ökning av generella statsbidrag till kommuner, utan resonerar i termer av att intresse och nytta för staten i specifika fall kan motivera finansiering motsvarande prestationen.

Om en uppgift är av nationellt intresse kan det vara ett skäl för staten att bidra med finansiering i någon form. Det kan för en allmän va-anläggning röra sig om funktioner av kommunöverskridande betydelse för hantering av fredstida krissituationer, för totalförsvaret

⁴ Kommunfullmäktige beslutar i frågor om antagande av översiktsplan och detaljplan (3 kap. 19 § och 5 kap. 27 § PBL). Byggnadsnämnden beslutar om bygglov (9 kap. 20 § PBL).

⁵ Finansdepartementet och SKL (2007) *Den kommunala finansieringsprincipen*.

eller för uppgifter inom Nato-samarbetet såsom att upprätthålla värdlandsstödet.

13.3 Statlig finansiering i dag

För ställningstaganden i frågor om statlig finansiering på va-området bör de finansieringsinsatser staten i dag erbjuder belysas. Mot den bakgrunden går det att bygga vidare på befintliga insatser och vid behov komplettera med nya.

Staten ger generella statsbidrag till kommunsektorn framför allt via det kommunalekonomiska utjämningsystemet.⁶ Staten tillför också riktade statsbidrag och kostnadsersättningar till kommunsektorn. I sin redogörelse för statens styrning av kommunsektorn definierar Statskontoret de olika typerna av bidrag på följande sätt.

Generella statsbidrag får kommunerna och regionerna själva bestämma över när det gäller vilka insatser och verksamheter som de ska använda pengarna till. Staten har då inga krav på hur kommunerna eller regionerna använder bidragen eller på någon viss prestation. Generella statsbidrag syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner. Dessa bidrag är framför allt medel som staten betalar ut och fördelar genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Riktade statsbidrag är frivilliga för kommuner och regioner att ansöka om eller ta emot. Om de tar del av medlen måste de använda dem till en viss insats eller ett visst ändamål. De riktade statsbidragen har olika syften, men generellt ska de stödja bestämda kommunala eller regionala verksamheter.

Kostnadsersättningar är ersättningar för specifika kostnader som kommuner eller regioner har på grund av att staten har beslutat att kommunerna eller regionerna är skyldiga att utföra eller tillhandahålla något, till exempel en viss tjänst. Till skillnad från de riktade statsbidragen är kommunerna och regionerna skyldiga att utföra uppgiften, oavsett om de får någon ersättning för det eller inte.

Redogörelsen tyder på att riktade statsbidrag ligger närmast till hands när det handlar om specifika investeringar på va-området. Tabell 13.1 ger en uppställning av de riktade statsbidrag av bety-

⁶ Genomgången av statlig finansiering till kommuner baseras på Statskontoret (2024) *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023*.

delse som rör utredningens områden, baserad huvudsakligen på Statskontorets lägesbild avseende 2023. Inga kostnadsersättningar utgick till dessa områden. De generella statsbidragen via anslaget till kommunalekonomisk utjämning är som nämndes störst. De är inte i första hand avsedda för va-området, men det står kommuner fritt att ta från dessa medel och ge tillskott till va-organisationen.

De riktade statsbidragen är följaktligen mest relevanta för att främja specifika va-investeringar inom beredskap och klimatanpassning. Utredningens urval av riktade statsbidrag av relevans för va-verksamhet återfinns inom fem utgiftsområden:

6. *Försvar och samhällets krisberedskap,*
19. *Regional utveckling,*
20. *Klimat, miljö och natur,*
23. *Areella näringar, landsbygd och livsmedel och*
24. *Näringsliv.*

Andra närliggande utgiftsområden är (25) *Allmänna bidrag till kommuner* som omfattar generella statsbidrag och (18) *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*, men de inrymmer inte bidrag särskilt inriktade mot utredningens frågor.

Statsbidraget till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor inom utgiftsområde 6 har användningsområde inom både beredskap och klimatanpassning. Anslaget (2:4) *Samhällets krisberedskap* inom samma utgiftsområde med överenskommelser om krisberedskap och civilt försvar har också relevans. Den aviserade ambitionsökningen inom civilt försvar generellt⁷ innebär att ytterligare insatser för va-beredskap kommer att kunna rymmas inom utgiftsområdets riktade statsbidrag till kommuner.

Inom utgiftsområde 19 finns medel för regional utveckling som kan innefatta va-åtgärder. Även statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner är relevant här, eftersom det i regel är mer utmanande för dessa kommuner att hålla sin va-anläggning i gott skick.

⁷ Ds 2023:34 och prop. 2024/25:1.

Tabell 13.1 Riktade statsbidrag till va-beredskap med mera

Utredningens urval utifrån Statskontorets redogörelse med enstaka tillägg, miljoner kronor

Utgifts område	Anslag	Statsbidragets eller anslagets namn	Bidragsram 2023	Utbetalt kommun sektorn 2023	Administrerande myndighet(er)	Målgrupp(er)	Fördelningsnyckel
6	2:2	Statsbidrag till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor	482*	477	MSB	Kommuner	Investerings-/projektbidrag m.m.
6	2:4	Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar 2023	85	85	MSB	Regioner	Grundbelopp och ersättning per invånare samt ersättning beroende på regionernas militärstrategiska läge
6	2:4	Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023.	160	160	MSB	Kommuner	Bl.a. ersättning per invånarantal och baserat på kommunernas militärstrategiska läge
6	2:4	Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2023	359	359	MSB	Kommuner	Olika, bl.a. grundbelopp med förbestämd summa per kommun och ersättning för investeringar utifrån invånarantal
19	1:1	Statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner (2018:152)	71	71	Tillväxtverket	30 utvalda kommuner	Investerings-/projektbidrag m.m.
19	1:1	Regionala utvecklingsåtgärder	1 144	346	Tillväxtverket och länsstyrelserna	Kommuner, regioner, företag m.fl.	Investerings-/projektbidrag m.m.
19	1:3, 1:4	Europeiska regionala utvecklingsfonden (2022:1379)	2 090	352	Tillväxtverket/ Programmen	Kommuner, regioner, företag m.fl.	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:11	Bidrag till dagvattenutredningar	25	4	Naturvårdsverket	Bl.a. kommuner, va-huvudmän, universitet, högskolor, offentliga organisationer eller ideella föreningar	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:11	Bidrag för förvaltning av havsmiljö (2010:1341)	950*	0	HaV	Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda	Investerings-/projektbidrag m.m.

Utgifts område	Anslag	Statsbidragets eller anslaget namn	Bidragsram 2023	Utbetalt kommun sektorn 2023	Administrerande myndighet(er)	Målgrupp(er)	Fördelningsnyckel
20	1:11	Statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag (1982:840)	950*	119	HaV och länsstyrelserna	Kommuner och regioner	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:11	Statligt stöd till lokala vatten-vårdsprojekt (LOVA-bidrag, 2009:381)	950*	80	HaV och länsstyrelserna	Kommuner eller ideella sammanslutningar	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:16	Stöd till klimatinvesteringar (klimatklivet, 2015:517)	2 954*	315	Naturvårdsverket	Kommuner, regioner, företag, bostadsrättsföreningar och andra organisationer	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:19	Bidrag för skredsäkring vid Göta älv (2018:213)	115*	14	Statens geo-tekniska institut	Kommuner	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:3	Statligt bidrag till lokala natur-vårdsprojekt (LONA-bidrag, 2003:598)	99*	106	Naturvårdsverket och länsstyrelserna	Kommuner	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	1:4	Statsbidrag för avhjälpande av föreningsskador (2004:100)	762*	176	Naturvårdsverket och länsstyrelserna	Länsstyrelser (därefter kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet)	Investerings-/projektbidrag m.m.
20	2:2	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning	1 107*	-	Formas	Kommuner m.fl.	Investerings-/projektbidrag m.m.
23	1:24	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning	739*	-	Formas	Kommuner m.fl.	Investerings-/projektbidrag m.m.
24	1:2	Statsbidrag för stöd till forskning, utveckling och innovation (2015:208)	3 249*	192	Vinnova	Kommuner, regioner, företag och organisationer	Investerings-/projektbidrag m.m.

* Bidragsramen gäller mer än enbart det aktuella bidraget och ska användas även för andra ändamål inklusive andra bidrag.

Källa: Baseras på Statskontoret (2024) *Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023*. Samtliga är av typen riktade statsbidrag.

Inom utgiftsområde 20 har anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* potential. Det inrymmer bidrag till förbättring av råvattenkällor och dagvatten som fördelas av Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Även statsbidraget för avhjälpande av föroreningskador kan användas till förbättrat råvatten. Stödet till klimatinvesteringar i Klimatklivet är relevant för klimatanpassningsåtgärder, liksom bidraget för skredsäkring vid Göta älv. Bidraget till lokala naturvårdsprojekt (LONA-bidrag) kan i någon mån användas till klimatanpassningsåtgärder kopplade till exempelvis dagvattenhantering.

Statskontorets redogörelse tar inte upp hur stor del av anslagen till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som betalats ut till kommuner. Anslagen ryms inom utgiftsområdena 20 och 23 och finansierar bland annat projektmedel till kommuners klimatarbete. Till sin inriktning ligger Formas nära va-frågor. Därför har utredningen inkluderat Formas anslag i tabell 13.1, men utan uppgift om utbetalad summa till kommunsektorn. Vinnovas stöd till forskning, utveckling och innovation ligger visserligen under utgiftsområde 24 *Näringsliv*, men kan gå till projekt som är till nytta för allmänna va-anläggningar, inte minst inom teknikutveckling.

Trafikverkets stöd för att främja hållbara stadsmiljöer⁸ exkluderas i urvalet, eftersom det huvudsakligen riktas mot trafik. Bland de motprestationer av mottagande kommuner som godtas nämns ökat bostadsbyggande, men inte klimatanpassning av den allmänna va-anläggningen och dagvattenhantering i övrigt.

Genomgången av befintliga bidrag visar att det finns en god grund att bygga på avseende områdena beredskap, klimat och miljö. Utredningens uppgift blir att komplettera och eventuellt föreslå justeringar av dessa insatser.

⁸ Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

13.4 Förslag om nationellt va-investeringsprogram

Förslag: Ett nationellt va-investeringsprogram inrättas där staten och kommunerna tillsammans höjer ambitionsnivån i syfte att öka robustheten i leveransen av vattentjänster. Inom programmet får statlig medfinansiering i form av investeringsbidrag ges för beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder. Utredningen föreslår 1 miljard kronor per år i investeringsbidrag som statlig medfinansiering. Bidrag ska kunna sökas av respektive kommun.

För såväl beredskaps- som klimatanpassningsbidrag föreslår utredningen att bidragets nivå görs beroende av att kommunen visar att man har en förnyelsetakt som motsvarar en procent per år, eller visar att den förnyelsetakten successivt kommer att uppnås under en period om tjugo år. Det betyder att ett eventuellt investeringsgap måste tas igen med minst en tjugondel per år och att förnyelsetakten är en procent senast efter 20 år. Efter respektive år kan det utvärderas om ambitionen på en tjugondel har klarats av. Utredningen föreslår att de båda bidragens storlek också görs beroende av att kommunen visar att för beredskaps- respektive klimatanpassningsåtgärderna nödvändiga ersättningsinvesteringar utförs utan statlig medfinansiering.

Om båda kriterierna är uppfyllda får kommunen 100 procent av beredskapsinvesteringen ersatt. Om ett av kriterierna är uppfyllt får kommunen ett bidrag som motsvarar 75 procent av investeringen. Om inget av kriterierna är uppfyllt ges ersättning med 50 procent.

En nödvändig förutsättning för bidrag till klimatanpassningsåtgärder är att kommunen visar att avgifter debiteras för bortledande och rening av vatten från allmän platsmark i enlighet med 27 och 28 §§. Vidare ska bidrag för klimatanpassningsåtgärder inte heller kunna utgå för åtgärder som behövs på grund av kommunala planbeslut och bygglovsbeslut. Det förutsätts därför att kommunen noggrant redogör för de kommunala planbeslut och bygglovsbeslut som har relevans för åtgärderna och behoven av dem.

Om alla kriterier för klimatinvesteringar är uppfyllda ska bidraget motsvara 75 procent av klimatinvesteringen. Om ett av de kriterier som avser förnysetakt respektive nödvändiga ersättningsinvesteringar är uppfyllda kan bidraget bli högst 50 procent. Om inget av de två kriterierna är uppfyllt kan bidraget bli högst 25 procent.

De föreslagna bidragsnivåerna utgår från en analys av investeringsbehovet nationellt och bör återkommande revideras utifrån förnyad analys.

Att säkerställa en robust leverans av vattentjänster är viktigt även för andra än de lokala avgifts- och skattekollektiven. Staten var drivande i att sprida modern vattenförsörjning och sanitet över hela landet i mitten av förra århundradet och det framstår som naturligt att staten och kommunerna gemensamt tar steg när krav kopplade till beredskap och klimatanpassning tillkommer.

Utredningen föreslår krav på anordningar för reservkapacitet och en beredskapsplanering som förutsätter beredskapsåtgärder. Reservkapacitet är av betydelse för både beredskapsarbete och klimatanpassning. Reservkapacitet utifrån klimatanpassning kan syfta till att undvika problem till följd av ökad nederbörd eller torka. I beredskapsarbetet ingår bland annat åtgärder som krävs för att klara av att tillhandahålla värdlandsstöd utifrån Nato-samarbetet. Det finns samtidigt mycket stora behov av att byta ut föråldrade delar av allmänna va-anläggningar som kapitel 10 visade.

Behovet av reservkapacitet och beredskapsåtgärder står i relation till hur väl den allmänna va-anläggningen fungerar i normala fall. Om anläggningen ofta drabbas av leveransstörningar behövs större satsningar på reservkapacitet än om anläggningen vanligtvis fungerar väl. Klart är att de nya kraven synliggör att kommunerna även behöver hålla en god och robust nivå på den allmänna va-anläggningens normala funktionalitet och leveransförmåga.

Inom investeringsprogrammet ser utredningen att vissa investeringar som även rör den allmänna va-anläggningens normala funktionalitet kan vara nödvändiga för att förverkliga en specifik åtgärd inom beredskap eller klimatanpassning. Det kan röra sig om extra anläggningskapacitet som krävs för att ansluta föreslagna så kallade

trygghetspunkter⁹ där människor kan samlas vid kris eller för att ansluta reservvattentäkter. Åtgärden förbättrar anläggningens vardagskapacitet, men är samtidigt nödvändig för att verkställa en specifik fristående beredskaps- eller, i förekommande fall, klimatanpassningsåtgärd.

Det svenska försvarets behov av allmänna vattentjänster till militär verksamhet, såsom till exempel sjukvård, utgör ett nationellt intresse som kan motivera statlig finansiering. Sådana behov har förstärkts genom Nato-medlemskapet. Nya krav innebär att kommunerna på kort tid behöver ställa om med investeringar de inte har planerat för. På längre sikt är det rimligt att begära att kommunerna väger in kostnader för reservkapacitet och beredskapsåtgärder i avgiftsuttaget. För att få arbetet att starta omedelbart och tidigarelägga investeringar kan staten spela en roll.

Sammantaget behöver de årliga va-investeringarna öka med 10 miljarder kronor i genomsnitt fram till 2040 eller längre, enligt uppskattningen i kapitel 10. Den största delen består i att byta ut föråldrade anläggningsdelar. Osäkerheterna i uppskattningarna är betydande och investeringarna kan fördela sig ojämnt mellan åren. Att investeringsunderskottet är stort är däremot säkert.

Behovet av klimatanpassningsåtgärder har uppskattats kunna uppgå till 4 miljarder kronor per år utifrån samma underlag. Den nuvarande nivån på klimatanpassningsinvesteringar är inte känd. Underlagsrapporten ger ingen fullständig uppskattning av investeringsbehov kopplade till nya krav inom beredskap, men redovisar en uppskattning avseende vattenverk om behov av drygt 100 miljoner kronor ytterligare per år.¹⁰ Den uppskattningen utgår från betydligt mindre långtgående krav på reservkapacitet än vad utredningen föreslår. Vi ser det därför som rimligt att anta att det sammantagna behovet av beredskapsinvesteringar kan väntas att ligga närmare klimatanpassningsinvesteringarna i nivå.

Utredningen har samtidigt identifierat att en inte obetydlig del av de investeringar som har betydelse för klimatanpassning och beredskap rör utbyte av föråldrade anläggningsdelar och faller inom det större området ersättningsinvesteringar. De anläggningsdelar

⁹ Se förslaget om trygghetspunkter i SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 321.

¹⁰ Svenskt Vatten (2023) *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*.

som ersätter kan bättre anpassas till behoven ur beredskaps- och klimatanpassningssynpunkt.

Utredningen anser att det är lämpligt att ett nationellt va-investeringsprogram först och främst utgår från stärkt beredskap och klimatanpassning inklusive reservkapacitet. På dessa områden föreslår utredningen också nya krav. Eftersom förutsättningarna ändras för kommunerna med uttryckliga krav på reservkapacitet och beredskapsplanering i vattentjänstlagen, är det motiverat med ett nationellt investeringsprogram för att starta det arbetet.

Klimatanpassningsåtgärder kan röra både översvämning och torka. Åtgärder för reservkapacitet och krisberedskap kan överlappa klimatanpassning i den mån det handlar om att hantera risker som beror på klimatförändring.

Utredningen anser det lämpligt att kommunen, som beslutar om taxor och investeringsplaner med mera, ska söka bidragen. Bidragen ska dock oavkortat förmedlas vidare till va-organisationerna.

Alla kommuner bör få möjlighet att söka investeringsbidrag till direkta beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder. Kommunen bör dock helt bekosta ersättningsinvesteringar som i det enskilda fallet är nödvändiga för en viss beredskaps- eller klimatanpassningsåtgärd.

Utgångspunkten för att investeringsbidrag ska få delas ut är att det finns ett faktiskt behov av investeringsåtgärder inom programets kriterier. Genom att ställa krav på detta kan medfinansieringen ge ett större genomslag per krona eftersom anläggningens robusthet stärks mer, och investeringstakten ökar mer, än vad som annars hade varit fallet. Vi bedömer att en sådan konstruktion har förutsättningar att bidra till uppfyllnad av det nationella mål som utredningen föreslagit.

Som vi beskrivit tidigare har kommunfullmäktige en nyckelroll i frågor som rör kommunens hantering av va-ekonomiska frågor och behovet av klimatanpassningsåtgärder. Hur kommunfullmäktige hanterar dessa frågor får betydelse för möjligheten till statlig medfinansiering. Kommunfullmäktiges syn på investeringsåtgärder ska framgå av den investeringsplan som utredningen föreslår i kapitel 11.

Utredningen föreslår följande kriterier för medfinansiering.
För beredskapsinvesteringar föreslår utredningen två kriterier:

1. Kommunen ska visa att man har en förnyelsetakt som motsvarar 1 procent eller visar att den förnyelsetakten successivt kommer att nås inom tjugo år. Det betyder att ett eventuellt investeringsgap måste tas igen med minst en tjugondel per år. Om takten ökar snabbare ett år kan ökningen nästa år vara något lägre utan att bidraget riskeras. Efter respektive år kan det utvärderas om ambitionen har klarats av.
2. Kommunen ska visa att för beredskapsåtgärderna nödvändiga ersättningsinvesteringar utförs och bekostas inom kommunen.

Om båda kriterierna är uppfyllda får kommunen 100 procent av beredskapsinvesteringen ersatt. Om enbart ett av kriterierna är uppfyllt får kommunen ett bidrag som motsvarar 75 procent av investeringen. Om inget av kriterierna är uppfyllt ges ersättning med 50 procent.

För klimatanpassningsåtgärder föreslår utredningen fyra kriterier:

1. Motsvarande punkt 1 för beredskapsinvesteringar.
2. Motsvarande punkt 2 för beredskapsinvesteringar.
3. Kommunen ska visa att avgifter debiteras för bortledning och rening av vatten från allmän platsmark i enlighet med 27 och 28 §§ vattentjänstlagen. Om så inte sker kan bidrag inte erhållas.
4. Bidrag ska inte kunna utgå för klimatanpassningsåtgärder som behövs på grund av kommunala planbeslut och bygglovsbeslut. Det förutsätts därför att kommunen noggrant redogör för de kommunala planbeslut och bygglovsbeslut som har relevans för åtgärderna och behoven av dem samt visar att besluten inte har orsakat behoven.

Om alla kriterier är uppfyllda ska bidraget motsvara 75 procent av klimatinvesteringen. Om ett av kriterierna förnyelsetakt och nödvändiga ersättningsinvesteringar är uppfyllt kan bidraget bli 50 procent. Om inget av de två kriterierna är uppfyllt kan bidraget bli 25 procent.

För att på nationell nivå få ned investeringsskulden på en hanterbar nivå krävs en förhöjd investeringstakt under två årtionden upp-

skattningsvis.¹¹ Investeringsbehovet uppskattas som årsmedelvärde, men väntas fördela sig ojämnt under perioden beroende på när olika projekt genomförs. Det kommer därför att krävas förnyad analys av investeringsbehov och kommuners finansieringskapacitet återkommande för att hitta adekvata nivåer för statlig finansiering. Efter en tid bör utfall och återstående behov utvärderas och nivåerna av statlig medfinansiering och beviljandegrunderna kunna justeras.

Riktat statsbidrag utifrån ansökningar

Utformningen av investeringsbidrag kan göras på huvudsakligen två sätt som är relevanta i sammanhanget. Det ena sättet är att kommuner söker investeringsbidrag för ändamålet. Det förfarandet framstår som vanligt förekommande bland urvalet av riktade statsbidrag i tabell 13.1.¹² Den stora nackdelen är att kommunerna med de största behoven har minst förmåga att arbeta med ansökningar.¹³ För både givare och mottagare innebär ansökningar administration, vilket motsvarar en kostnad.

Det andra sättet är att statsbidrag fördelas automatiskt utifrån parametrar som ringar in den ungefärliga behovsnivån. Det skulle lösa problemet med allokering till de mest behövande. De bidrag vars fördelningsnyckel kommer närmast det förfarandet i tabell 13.1 är MSB:s bidrag utifrån överenskommelser om krisberedskap och civilt försvar där fördelningsgrunden invånarantal justeras utifrån militärstrategiskt läge. Den viktigaste nackdelen är att det kan vara resurskrävande att ta fram de parametrar som krävs. Med tanke på att investeringar i den allmänna va-anläggningen till sin karaktär behöver planeras långsiktigt och strukturerat, bedömer vi att det trots de nämnda nackdelarna kan vara mest kostnadseffektivt med ett ansökningsförfarande. Alla kommuner behöver säkerställa en förmåga till investeringsplanering. Det kan med fördel ske i samverkan med andra kommuner. Utredningens förslag i avsnitt 9.5 om en nationell insats för att stärka den kommunala samverkan är här värdefull för

¹¹ Se kapitel 10 och Svenskt Vatten (2023). Ersättningsinvesteringar av inte minst ledningsnät kommer att krävas löpande under överskådlig tid. Den förhöjda takten syftar på behov av åtgärder inom flera områden som väntar samtidigt under den närmaste tiden till följd av uppskjuten förnyelse och nya krav.

¹² Se även diskussion om grunder för riktade statsbidrag i anslutning till SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, s. 185 och SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välbästand*, s. 516.

¹³ Se resonemanget i kapitel 9.

möjligheten för mindre kommuner att nå den förmåga till investeringsplanering som behövs. Förmåga till investeringsplanering kan antas hänga samman med förmåga att söka investeringsbidrag.

Med tanke på investeringarnas storlek och svårigheterna att med exakthet förutse under vilket budgetår en viss utgift uppstår är det en fördel om kommuner kan få sin ansökan om investeringsbidrag beviljad i förväg med villkor som ger en flexibilitet i när medlen kan rekvireras.¹⁴ Det kan åstadkommas genom följande bestämmelser om prövning och beslut och om utbetalning av bidrag. Om bidraget avser en åtgärd som inte är utförd, ska myndigheten i beslutet ange när åtgärden senast ska vara utförd. Ett bidrag får inte betalas ut innan utgiften för den åtgärd som bidraget avser har uppstått.¹⁵ Bidrag ska betalas ut successivt vartefter projektets utgifter uppstår.

Subventionerade lån från staten till kommuner är ett tänkbart alternativ eller komplement till investeringsbidrag. Utredningen ser investeringsbidrag som ändamålsenligt för att snabbt stimulera en ökning av investeringar och inriktar sitt förslag på den åtgärden för att det är högt prioriterat att så snabbt som möjligt stärka robustheten och beredskapen. Det utesluter inte andra åtgärder såsom lån med garanterad räntenivå eller räntefria lån.

13.4.1 Skalbarhet och budgetering

Nivån på bidragsgivningen kan anpassas till olika politiska ambitionsnivåer utifrån det uppskattade investeringsbehovet. Konsekvenserna av att välja en större bidragsram blir att kommunerna snabbare kan nå robusthet. Genom att gynna va-verksamheternas ekonomi kan de även ha indirekta positiva effekter genom att utöka utrymmet för andra investeringar, vilka det finns stort behov av.

Med tanke på de betydande osäkerheterna i uppskattningarna, och att de uttrycks som genomsnitt per år till 2040, utgår utredningen från en försiktig uppskattning av behov som grund för sitt förslag om bidragsnivå under en första tvåårsperiod. Nivån ska sedan justeras utifrån fortsatt analys.

Det direkta behovet av klimatanpassningsinvesteringar motsvarar 4 miljarder kronor per år, enligt ovan, och det är inte känt i vilken

¹⁴ Se exempel på en sådan konstruktion i förordningen (2019:525) om statligt stöd för installation av laddningspunkter för elfordon.

¹⁵ Om ansökan omfattar utgifter vid flera tidpunkter får myndigheten betala ut bidrag från det att den första utgiften uppstått.

mån kommunerna täcker behovet i dag. Behovet av beredskapsinvesteringar har inte fullt ut uppskattats, eftersom de tillkommande kraven varit okända, men ett antagande utifrån utredningens förslag är att ytterligare investeringar om 2 miljarder kronor per år inte är en överdrift. Detta gäller åtminstone inte under de tio första åren när kommunerna förväntas öka sin reservkapacitet och höja beredskapen i övrigt.

Sammantaget motsvarar det en investeringsvolym om 6 miljarder kronor per år som skulle kunna ligga till grund för statsbidrag inom beredskap och klimatanpassning. För vissa projekt kan andra statliga investeringsbidrag sökas, vilket avsnitten 13.5.1 och 13.5.2 utvecklar vidare. Kommuner investerar dessutom inom dessa områden redan i dag. Det nationella va-investeringsprogrammet behöver alltså inte ensamt generera hela den investeringsvolymen, men det är möjligt att använda statsbidrag som ett verktyg för att höja investeringsnivån upp till den referenspunkten.

Det föreslagna investeringsbidraget innebär medfinansiering, det vill säga att kommunen står för en del av utgiften och staten bidrar till en del av utgiften. Utredningen föreslår statlig medfinansiering motsvarande en bidragsram om 1 miljard kronor per år under en inledningsfas om två år. Genom att motprestationer bestående av kommunerna själva ger högre statlig medfinansiering kan den sammanlagda investeringsökningen bli betydligt större än vad staten bidrar med. Om kommunerna står för ökad förnyelse och anpassning av va-anläggningen som krävs för beredskaps- och klimatanpassningsinvesteringar om ett antal miljarder kronor, ger det en ökning av investeringsvolym som är väsentligt större än investeringsbidraget. Kommunernas möjligheter att öka sina investeringar i övrigt genom ökat avgiftsuttag kan höja investeringsvolymen ytterligare inom andra områden än beredskap och klimatanpassning. Utredningen bedömer det som väl underbyggt att den föreslagna nivån på statlig medfinansiering inte är överdriven och därför kan tillämpas under en inledningsfas fram till fördjupad behovsanalys och justering av programmet.

Två år kan vara en lämplig längd på inledningsfasen. Under den tiden bör en myndighet, vilken inte behöver vara den som fattar beslutet om bidrag, ansvara för att ta fram en djupgående analys av det totala investeringsbehovet som ska ligga till grund för en finjustering av inriktning och nivåer för de totala bidragen inför nästa programperiod. Nästa programperiod bör vara längre, exempelvis

fem år. Ett skäl för den längden är att investeringsprojekten tar flera år att planera och utföra. Ett annat är de kommunala beslutsprocesserna. Mandatperioden vid val till kommunfullmäktige är fyra år. För att ge tillräcklig tid åt de kommunala beslutsprocesserna att hantera en markant ambitionshöjning är det rimligt att en första ordinarie programperiod är längre än en mandatperiod.

Ytterligare ett skäl för att börja med en avgränsad period och sedan justera är de nämnda osäkerheterna i uppskattningarna av investeringsunderskott och investeringsbehov. Uppskattningarna syftar dessutom på genomsnitt per år över två årtionden, vilket innebär att variation från år till år kan förekomma.

Av flera skäl bör de samlade investeringsbidragen kunna ökas successivt. En alltför ambitiös satsning från start riskerar att inte kunna utnyttjas fullt ut. Om budgeterade medel inte används får det negativa följder inom andra områden, givet en begränsad statsbudget. Dels behöver kommunerna planera och fatta beslut om åtgärder och finansiering, inklusive taxa, vilket vi konstaterat är en tidskrävande process. Dels riskerar en massiv ökning av va-investeringar leda till brist på personal, enligt vad utredningen har erfarit,¹⁶ vilket kan leda till lägre investeringsökning än motsvarande ramen för den statliga medfinansieringen. Riskerna ska samtidigt inte överdrivas.

Sammantaget ser utredningen skäl att föreslå 1 miljard kronor per år i investeringsbidrag som statlig medfinansiering. Med den nivån under två inledande år är det möjligt att hantera uppbyggnad av administrativa processer och sprida medvetenhet om möjligheten. Förslaget innehåller ingen begränsning av medfinansieringsgrad. Den handläggande myndigheten avgör utifrån de givna kriterierna i vilken omfattning som bidrag kan beviljas.

Anslag för att finansiera ett nationellt va-investeringsprogram

MSB:s rapport om hur det civila försvaret kan skalas upp inkluderar investeringar för dricksvatten även i det minst ambitiösa av tre scenarier.¹⁷ Området prioriteras alltså högt inom civilt försvar. Det investeringsprogram inom civilt försvar avseende dricksvatten och avlopp

¹⁶ Se även Svenskt Vatten (2024) *VA-organisationernas kompetensbehov – Resultat från en enkätundersökning till Svenskt Vattens medlemmar*.

¹⁷ MSB (2023) *Framåtanda*.

som nu utarbetas myndighetsövergripande inriktar sig på åtgärder som inte rör funktionalitet och robusthet redan i fred.¹⁸ MSB och Försvarsberedningen har uttryckt en förväntan om att de omfattande grundläggande investeringsbehoven tillgodoses. Enligt Försvarsberedningen är det lämpligt att finansiering för att upprätthålla en allmän va-anläggnings normala förmåga tas från andra områden än satsningar på civilt försvar.¹⁹ Utredningen ser mot den bakgrunden att omprioritering av anslag rörande civilt försvar endast bör ske i begränsad omfattning motsvarande den nytta som väntas tillföras på området.

Ur totalförsvarssynpunkt är det alltså positivt om en insats motsvarande utredningens va-investeringsprogram införs, men ytterligare finansieringskällor krävs för den del som rör annan beredskap än civilt försvar och klimatanpassning. Tabell 13.2 visar potentiella utgiftsområden tillsammans med budgeterad ram för budgetåret 2024.

Tabell 13.2 Urval utgiftsområden relaterade till va-upprustning

Budgetåret 2024

Utgiftsområde		Miljoner kronor
6	Försvar och samhällets krisberedskap	132 793
	1. Försvar	125 507
	2. Samhällets krisberedskap	6 768
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	6 088
	1. Samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet	5 800
19	Regional utveckling	3 922
20	Klimat, miljö och natur	19 485
23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	24 315
25	Allmänna bidrag till kommuner	174 280

Källa: Sammanställning baserad på budget för 2024 justerad till och med prop. 2024/25:6 med extra ändringsbudget lämnad 11 september 2024.

Investeringar för beredskap och klimatanpassning av den allmänna va-anläggningen är till nytta inte bara för kommunen och dess befolkning. Det motiverar annan finansiering än kommunernas gene-

¹⁸ MSB (2023) *Framåtanda*, Livsmedelsverket 2023/04981 *Bedömning av förslagen i Kraftsamlings – Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten* och MSB (2024) *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamlings – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag (Fö2023/01997)*.

¹⁹ Ds 2023:34, s. 194.

rella statsbidrag. Analysen av investeringsbehov och investeringsunderskott i kapitel 10 kan tas som utgångspunkt för en diskussion om relativ fördelning. Kategorin som där kallas *Folkökning m.m.* kan räknas bort eftersom kommunerna förväntas använda va-avgifter till att täcka de delarna. Såväl behov som underskott utgörs till största delen av ersättningsinvesteringar. Det är oklart hur mycket av dessa som rör beredskap och klimatanpassning. Direkta klimatanpassningsåtgärder motsvarar betydande belopp, medan beloppen till beredskap i övrigt är okända. Utifrån de nya krav som utredningen föreslår går det att anta att även beredskapsåtgärderna blir betydande. Vissa beredskapsåtgärder sammanfaller med klimatanpassning. Den ökning av robusthet som det innebär att byta ut föråldrade delar gynnar i allmänhet försvaret och det övriga samhällets krisberedskap. Oftast går det inte att enkelt peka ut vilken robusthetsstärkande åtgärd som gynnat totalförsvaret respektive krisberedskap i övrigt, om det inte rör sig om exempelvis en anläggning som uppförts helt för militära ändamål.

Utredningen ser det generellt som rimligt att omprioritera från de utgiftsområden vars verksamheter gynnas av de ytterligare investeringarna i proportion till den uppskattade nyttan. De politikområden som bör bli föremål för omprioritering får nytta av bidraget både genom att staten medfinansierar åtgärder och genom att kommuner kompletterar med återstående finansiering. Sammanlagt läggs alltså mer medel på det området än motsvarande minskningen av anslagsmedel. *Försvaret och samhällets krisberedskap* är ett utgiftsområde som direkt rör investeringsbidragets ändamål. Den anslagspost som rör statsbidraget till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor skulle kunna anpassas så att medlen får användas antingen till det statsbidraget eller till va-investeringsprogrammet. Det skapar en flexibilitet och effektivitet i nyttjandet av de anslagna medlen. Om de godkända ansökningarna inom ett av områdena motsvarar en mindre del av anslagsposten ett visst år är det möjligt att bevilja mer bidrag inom det andra området. Motsvarande tillvägagångssätt går att tillämpa på andra anslagsposter och statsbidrag som utredningen har tagit upp.

Klimat, miljö och natur är ett annat utgiftsområde som direkt rör investeringsbidragets ändamål, både genom klimatanpassning och genom miljö- och hälsoskydd kopplat till avlopp. *Areella näringar, landsbygd och livsmedel* är relevant utifrån att det utgiftsområdet rör

försörjning av dricksvatten. *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* har betydelse för dagvattenhantering som kan utgöra klimatanpassning. *Regional utveckling* är av betydelse på ett övergripande plan, särskilt för sådana åtgärder som rör flera kommuner.

Utredningen har övervägt omprioritering av medel från utgiftsområdet *Allmänna bidrag till kommuner*. Motiveringen skulle då vara att landets befolkning gemensamt har nytta av åtgärderna, samtidigt som den enskilda kommunen får särskild nytta. Dessutom har kommuner med sin beskattningsrätt ytterligare ett verktyg för att vid behov täcka upp inkomstbortfall. Nackdelen är att det då inte blir en de facto satsning från staten till kommunsektorn. Minskningen av generella statsbidrag skulle riskera att gå ut över kommunernas möjligheter att fullgöra sina obligatoriska uppgifter. Utredningen ser därför hellre att en omprioritering av medel tar sikte på anslag kopplade till verksamhet som direkt rör beredskap och klimatanpassning.

Statligt lån alternativ finansiering av va-investeringsprogram

Statlig medfinansiering till kommunal infrastruktur finansieras vanligtvis genom anslag i statens budget. Undantagsvis tar staten upp lån för sin medfinansiering. Lånefinansiering kan ske genom att riksdagen beslutar i särskild ordning,²⁰ eller genom anpassning av budgetsaldot.

Va-investeringarna uppfyller med sin mångsidiga samhällsnytta och långsiktighet kriterier som kan motivera statlig medfinansiering, även med lån. Det är uppenbart att en process med riksdagsbeslut i det enskilda fallet skulle bli administrativt ohanterlig för de allra flesta va-investeringsprojekt, men skäl finns för staten att helt eller delvis låna till medfinansiering av utökade va-investeringar. De ger nytta för beredskap och klimatanpassning som kommer fler till del än avgiftskollektivet och kommunen. Anläggningstillgångar inom va har ofta fortsatt användas efter att de är avskrivna, vilket talar för stor samhällsnytta per satsad krona.

Den omprioritering av medel från utgiftsområden i statens budget som beskrevs ovan innebär betydande negativa konsekvenser inom de områden där medelstilledningen minskas. Ett sätt att und-

²⁰ 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

vika de negativa konsekvenserna är en statlig lånefinansiering av hela eller en del av statens bidrag till va-investeringsprogrammet. Eftersom samhällsnyttan av robusta allmänna va-anläggningar är uppenbar och varaktigheten mycket lång kan det vara onödigt att skapa den lika uppenbara samhällskostnaden av minskade anslag på närliggande områden.

På vissa områden kan va-investeringsprogrammet överlappa befintliga statsbidrag. Utredningens utgångspunkt är att ett projekt som beviljas investeringsbidrag i annan ordning inte kan finansieras genom det nationella va-investeringsprogrammet.

13.5 Andra statliga initiativ att förhålla sig till

13.5.1 Beredskap

Bedömning: Investeringar som är helt avgränsade till civilt försvar bör finansieras via det investeringsprogram inom civilt försvar som redan är under uppbyggnad. Utredningsförslagets nationella va-investeringsprogram kan finansiera investeringar som delvis rör civilt försvar, men inriktas i huvudsak på övriga beredskapsåtgärder och klimatanpassning.

Utredningens nya krav inom beredskap motiverar statlig finansiering på området. Ett förslag om investeringsprogram för civilt försvar avseende dricksvatten och avlopp bereds myndighetsövergripande.²¹ Det senaste förslaget omfattar 600 miljoner kronor per år. Det är önskvärt att utredningens förslag och det förslaget anpassas så att de kompletterar varandra. Åtgärder som kan avgränsas till civilt försvar helt och hållet bör hanteras inom investeringsprogrammet för civilt försvar. Åtgärder som delvis berör civilt försvar och delvis kompletterande investeringar i den allmänna va-anläggningen eller klimatanpassning bör hanteras inom det nationella va-investeringsprogram utredningen föreslår.

Även kompletterande investeringar i den allmänna va-anläggningen som skapar nödvändiga förutsättningar för en viss beredskapsinvestering

²¹ MSB (2023) *Framåtanda*, Livsmedelsverket 2023/04981 *Bedömning av förslagen i Kraftsamlings* och MSB (2024) *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamlings"*.

ing kan bli föremål för bidrag från det nationella va-investeringsprogrammet. Det gäller kompletteringar av åtgärder både för civilt försvar och beredskap i övrigt. På det sättet kan utredningens förslag understödja det program inom civilt försvar som nu bereds. Ett sätt att säkerställa att överlappning undviks är att slå ihop de förslagna programmen till ett, där en del rör civilt försvar, en del beredskap i övrigt och en del klimatanpassning. De delar som inte rör civilt försvar skulle även då finansieras med andra medel än de planerade ökade anslagen till civil försvar.

Bland de nuvarande riktade statsbidragen på området finns MSB:s överenskommelser om kommunernas arbete med civilt försvar och krisberedskap. Utredningen anser att kommunernas arbete med civilt försvar och krisberedskap bör främjas i en eller annan form och att va-beredskapsperspektivet är viktigt i det sammanhanget. Statsbidraget till kommuner för förebyggande åtgärder mot naturolyckor är relevant för beredskap och klimatanpassning och utredningen gör ingen annan bedömning än den som motiverar bidraget i dag. I diskussionen om hur va-investeringsprogrammet kan finansieras ser utredningen en möjlighet att styra om medel från det statsbidraget för att rikta användningen tydligt till motsvarande projekt specifikt inom va-området.

13.5.2 Klimat, miljö och hälsa

Bedömning: Det nationella va-investeringsprogrammet kan komplettera de finansieringsmodeller för klimatanpassning i stort som utreds i särskild ordning. Utredningen avstår från att föreslå investeringsbidrag för skydd av miljö och hälsa men anser att behovet av ytterligare insatser på det området bör analyseras vidare i samband med arbetet med kommande implementering av EU:s reviderade avloppsdirektiv.

Klimatanpassning är ett intresse som går utöver det lokala va-kollektivets intresse som kapitel 10 beskrev. Översvämningar orsakar omfattande skador. Försäkringsmöjligheter påverkas när översvämningsskadorna ökar. Alla fastighetsägare i ett område påverkas om försäkringsbolag slutar försäkra på grund av för hög skadefrekvens, inte bara va-kollektivet. Kommunen kan bli skadeståndsskyldig vid

översvämning, vilket drabbar det lokala skattekollektivet. Även torka kan innebära problem som drabbar brett.

För den enskilda fastighetsägaren har det varit svårt att förutse alla följder av klimatförändringarna. Både kommunerna och staten hade dessutom kunnat göra mer för att förebygga skador. Det motiverar att vissa bördor för klimatanpassning i vissa fall fördelas från va-kollektivet genom statlig finansiering. Samtidigt har kommunen en roll i förebyggande arbete genom översiktsplanering, detaljplanering och beviljande av bygglov, vilket har betydelse inte minst för dagvattenhantering. För vissa klimatanpassningsåtgärder förutsätts kommunerna framgent bära kostnaderna. Enligt prognosen av investeringsbehov krävs varje år ungefär 4 miljarder kronor till klimatanpassning och relaterade anpassningsåtgärder. Det är svårt att bedöma hur mycket kommunernas investeringar behöver öka för att nå dit.

När det gäller att förebygga negativa effekter av torka och råvattenbrist i övrigt finns exempel på en statlig insats i närtid med gott utfall, det så kallade dricksvattenstödet för insatser syftande till bättre vattenhushållning och bättre tillgång till dricksvatten.²² En utvärdering visade att stödet användes ändamålsenligt till insatser för att förebygga torka och i övrigt hushålla med vattenresursen.²³ Stödet infördes 2019, men sedan 2023 har staten inte avsatt medel till det. Utredningen ser ett värde i att stödet fortsätter att utbetalas.²⁴ Insatsen bidrar även positivt ur beredskapssynpunkt genom ökad reservkapacitet och ger miljönytta genom effektivare resurshushållning. Budgetmässigt placerar sig dricksvattenstödet inom det breda havs- och vattenmiljöanslaget som rymmer flera andra för utredningen relevanta insatser. Bidrag till dagvattenutredningar är en sådan. För att bygga upp den kunskap som i framtiden kan ligga till grund för omfattande investeringsprojekt inom dagvattenhantering ser utredningen positivt på att utvidga programmet för bidrag till dagvattenutredningar.

²² Förordning (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenhushållning.

²³ Lindhe (2023) *Utvärdering av statsstödet för en säkerad tillgång till dricksvatten och en bättre vattenhushållning*.

²⁴ Med inflationsjustering skulle samma ambitionsnivå som 2022 innebära att högst 112 miljoner kronor får användas för bidrag enligt förordningen (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenhushållning. Värdet för budgetåret 2022 från Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Havs- och vattenmyndigheten. Åtgärden låg inom anslaget 1:11 ap.2, den del av Åtgärder för havs- och vattenmiljö som disponeras av Havs- och vattenmyndigheten, med ramen 1 130 miljoner kronor 2022. Inflationsjustering med KPI (prognos för årsmedel 2024) till 2024 års priser.

Stöd till klimatinvesteringar genom Klimatklivet är en möjlighet som erbjuds kommuner, företag och fastighetsägare där utredningen ser utrymme att ytterligare betona klimatanpassning av va-anläggningar. Utredningen noterar att det erbjuds bidrag för skredsäkring vid Göta älv, men gör ingen bedömning av den insatsens prioritet i förhållande till andra klimatanpassningsåtgärder.

Insatser för att stödja fastighetsägares klimatanpassning är nödvändigt som komplement till insatser för att klimatanpassa den allmänna va-anläggningen. Inläckage från fastighetsägares ledningar till den allmänna va-anläggningens spillvattenledningar motverkar annars kommunala klimatanpassningsåtgärder och arbete för att hålla ledningsnätet tätt i övrigt. Utredningen belyser behovet av åtgärder på fastighetsägares va-installationer i avsnitt 6.3.2.

Den pågående Klimatanpassningsutredningen arbetar för att främja investeringar för översvämningsskydd med mera genom en ny finansieringsmodell där de aktörer som drar nytta av åtgärden samfinansierar. En sådan finansieringsmodell för klimatanpassningsåtgärder i ett större perspektiv än allmänna va-anläggningar kan komplettera våra förslag. Förslag om statliga bidrag ligger utanför Klimatanpassningsutredningens uppdrag. De nya krav inom miljö- och hälsoskydd som beskrivs i avsnitt 10.1.4 kan motivera statlig finansiering på området. Frågan blir än mer aktuell när EU:s reviderade avloppsdirektiv ska implementeras, eftersom det väntas föranleda ett stort behov av investeringar. Utredningen rekommenderar att regeringen fortsätter följa utvecklingen och utvärdera om ytterligare statliga insatser kan motiveras.

Miljö- och hälsoskydd kommer delvis att kunna främjas via de andra kategorierna av statlig finansiering. När gamla anläggningsdelar byts ut och nya uppförs är det nödvändigt att de anpassas till aktuella krav. Detsamma gäller när den allmänna va-anläggningen byggs om av andra skäl. På det sättet ingår miljöfrågor i ett helhetsperspektiv på va-investeringar.

Arbete för bättre råvattenkällor främjas med en rad insatser inom framför allt havs- och vattenmiljöanslaget. Det finns möjligheter till bidrag för förvaltning av havsmiljö, kalkning av sjöar och vattendrag, lokala vattenvårdsprojekt (LOVA-bidrag), lokala naturvårdsprojekt (LONA-bidrag) och avhjälpande av föroreningsskador. Utredningen konstaterar att insatser på dessa områden är viktiga för att trygga råvatten som är den grundläggande resursen för dricks-

vattenförsörjning. Utredningen har inte sett skäl att föreslå några förändringar på området.

13.5.3 Bostadsfrämjande ställer krav på va-infrastruktur

Bedömning: Vid utformande av bostadspolitiska insatser bör staten beakta hur de påverkar behoven av kommunala va-investeringar.

När bostäder i nybyggda områden och omvandlingsområden införlivas i verksamhetsområdet krävs va-utbyggnad. Folkökning är den huvudsakliga orsaken, men kommunen har inte full rådighet över utbyggnadstakten. Även staten har en roll genom bostadspolitik som ger incitament till bostadsbyggande och genom länsstyrelsebeslut om införlivande av nya fastigheter i verksamhetsområdet, vilket avsnitt 8.1.3 och 10.1.4 behandlade.

I fallet bostadsfrämjande ser utredningen ett allmänt behov av att ta hänsyn till att den typen av insats kan innebära en finansiell utmaning för va-verksamheten. Den indirekta statliga påverkan kan, även om syftet i grunden är att hjälpa till, göra det svårare för kommuner att samtidigt prioritera förnyelse av eftersatt va-infrastruktur. Generellt gäller att om den politiska signalen är att främja bostadsutveckling är det rimligt att överväga om det behövs kompletterande insatser för att stötta va-utbyggnad. Förutsättningarna varierar från fall till fall och utredningen stannar vid att ta upp det som en generell rekommendation.

13.6 God va-ekonomi och verktyg för avgiftssättning förebygger underinvestering i framtiden

För att de allmänna va-anläggningarna ska kunna ordnas och drivas på längre sikt är nyckeln att kommuner arbetar strategiskt och långsiktigt med att förvalta sin anläggning (kapitel 11) och att de beslutar om avgiftsuttag som är tillräckligt höga för att finansiera alla kapitalkostnader (kapitel 12). Kombinationen av krav, vägledning och flexibla verktyg bedömer utredningen kan göra det möjligt. Med sådana förslag i botten är det rimligt att som komplement

föreslå ett tillfälligt investeringsbidrag som möjliggör för kommunerna att klara omställningen till ökad robusthet, till stor nytta för samhället i övrigt. Utan kompletterande förslag om långsiktigt arbete med va-ekonomi riskerar en möjlighet till statsbidrag att skapa samma situation igen där kommunerna bygger upp strukturer enbart för driften. De insatser som ska säkerställa att kommunerna ställer om mot långsiktigt hållbar skötsel av anläggningarna och tillräckligt avgiftsuttag behöver löpande utvärderas. Om de efter en tid visar sig otillräckliga är det motiverat att justera de insatserna.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

De förslag vi lämnar berör såväl stat och kommun som enskilda. I detta kapitel beskriver vi förslagets konsekvenser för berörda aktörer och intressen.

14.1.1 Konsekvensbeskrivningens olika delar

Utredningen ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas på det sätt som anges i kommittéförordningen.¹ Av förordningen följer att vi ska redovisa ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen dessutom föreslå en finansiering. Kostnader för kommuner och myndigheter att genomföra förslagen samt ekonomiska konsekvenser för andra aktörer redovisas i avsnitt 14.2–4. Samhällsekonomiska konsekvenser och finansiering redovisas i avsnitt 14.5.

Förordningen innebär även att vi ska ange konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, om utredningens förslag har betydelse i nämnda avseenden. Den påverkan vi bedömer att våra förslag kan

¹ 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), i dess lydelse före den 6 maj 2024; se övergångsbestämmelserna till förordningen (2024:185) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).

få på den kommunala självstyrelsen redovisas i avsnitt 14.2.6. Konsekvenser för övriga intressen redovisas i avsnitt 14.6.

Enligt utredningens direktiv ska vi dessutom särskilt beakta och redovisa de konsekvenser förslagen kan få för kommuner och kommunala bolag vars verksamhet omfattar leverans av vattentjänster. Därutöver ska beskrivas konsekvenser för berörda myndigheter, regioner och näringslivet i övrigt. Vi ska även beskriva konsekvenser för förmågan att tillhandahålla vatten- och avloppstjänster i stort. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.²

Konsekvenser för kommuner och berörda myndigheter redovisas i avsnitt 14.2–3. Våra förslag kan särskilt få konsekvenser för fastighetsägare och andra användare av allmänna va-anläggningar. I denna grupp ingår såväl fysiska som juridiska personer, enskilda och allmänna. Vi redovisar konsekvenser för denna grupp samt konsekvenser för regioner, näringsliv och Svenskt Vatten i avsnitt 14.4.

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser dessutom anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.³ Konsekvenser i dessa avseenden redovisas såväl i detta kapitel som i de kapitel där författningsförslagen presenteras.

14.1.2 Samlad bedömning

Syftet med utredningsuppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.

Utredningens förslag innebär förändringar av de grundläggande förutsättningarna för allmänna vattentjänster. Förslagen berör framför allt statliga myndigheter, kommuner och va-organisationer samt användare av allmänna va-anläggningar såsom fastighetsägare och näringsliv.

² Dir. 2022:127, s. 9.

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

Förslagen syftar till att stärka den kommunala beredskapen och förmågan att tillhandahålla allmänna vattentjänster. De kommer att leda till ökade investeringar i de allmänna va-anläggningarna på lång och kort sikt. Förutsättningarna för att kunna tillgodose samhällsviktig verksamhetens behov av vatten och avlopp stärks. De samlade förslagen ger förutsättningar för en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Sysselsättningen kan förväntas öka. Förslagen har även positiva konsekvenser för jämställdhet och miljö. För berörda användare förväntas förslagen leda till ökade va-avgifter men även säkrare leveranser. Vissa användare kan dock, när angelägna allmänna intressen prioriteras, komma att drabbas av uteblivna leveranser.

Statens finanser påverkas av flera förslag. Utredningen föreslår investeringsbidrag till kommunerna om 1 miljard kronor per år samt en nationell insats för att främja kommunal samverkan om 80 miljoner kronor över en fyraårsperiod, varav 55 miljoner kronor i bidrag till kommunerna. Kostnaderna för tillkommande arbetsuppgifter för staten beräknas till drygt 82 miljoner kronor för första året och därefter successivt lägre kostnader. Vissa uppgifter kan genomföras från senare tidpunkt. Utredningen föreslår finansiering genom omprioriteringar, dels inom respektive myndighets utgiftsområde, dels från utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* för beredskapsstärkande uppgifter.

Förslagen syftar till att stärka arbetet med allmänna vattentjänster i hela landet. Eftersom kommunerna har så olika förutsättningar kan förslagen ge upphov till olika konsekvenser i olika kommuner. Fastighetsägare, näringsliv, offentlig verksamhet och konsumenter kan därför erfara olika konsekvenser beroende på var i landet de är verksamma.

Statens styrning av kommunerna kommer att öka till följd av våra förslag. Samtliga förändringar som är tvingande för kommunerna regleras i lag. Vår bedömning är att styrningen är ändamålsenlig och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet att stärka totalförsvaret. Förslagen bedöms därmed vara proportionerliga i förhållande till deras påverkan på den kommunala självstyrelsen.

14.2 Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag innebär förändringar av de grundläggande förutsättningarna för allmänna vattentjänster. Samtliga förändringar som är tvingande för kommunerna regleras i lag. Därutöver föreslår vi en möjlighet till statliga bidrag till kommunerna. De förändringar i regelverket som vi föreslår syftar till att stärka det kommunala arbetet och ge mer likvärdiga förutsättningar för de kommunala aktörerna, oavsett i vilken organisatorisk form va-verksamheten bedrivs.

14.2.1 Beredskapsanpassningar

Krav på reservkapacitet och beredskapsplanering innebär ett förtydligande av det ansvar som kommunerna har för de allmänna vattentjänsterna även i kris och krig, enligt ansvarsprincipen. Det innebär att den statliga styrningen förstärks, både genom utökade lagkrav och möjligheter för regeringen och statliga myndigheter att besluta om följdforeskrifter och vägledning. Vi bedömer att dessa förtydliganden kommer att stärka förmågan att leverera allmänna vattentjänster även under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Beredskapsanpassningarna omfattar även ett krav på att kommunerna i fredstida krissituationer och höjd beredskap, vid driften av de allmänna anläggningarna, ska prioritera att tillgodose angelägn allmänna intressen. För att kunna tillgodose detta krav föreslår vi även möjligheter till olika genomdrivandeåtgärder. Arbetet med detta blir en tillkommande uppgift för kommunerna och huvudmännen för de allmänna va-anläggningarna. I stora delar kommer dock de prioriteringar som ska göras att skydda verksamheter som kommunen ansvarar för, såsom vård, skola och omsorg samt räddningstjänst. I kommunens ansvar att skydda den allmänna va-anläggningen ingår dock att bedöma i vilken mån anläggningen bör användas till verksamheter som kan tillgodose sitt behov av vatten på annat sätt, så som till exempel räddningstjänsten. Detta arbete, och resultatet av det, kan medföra särskilda kostnader för kommunen och skattekollektivet.

14.2.2 Statligt stöd och uppföljning

Samtliga förslag om statliga insatser syftar till att skapa bättre förutsättningar för kommunerna. Det gäller både insatser i form av målsättningar och författningsreglerade krav och mer stödjande insatser i form av vägledning. Länsstyrelserna har en nyckelroll för att samla och kanalisera statens stöd till kommunerna. Förslagen om utökade resurser till länsstyrelserna kommer att möjliggöra ett ökat, samordnat och mer ändamålsenligt stöd till kommunerna i deras arbete med allmänna vattentjänster.

Även övriga förslag om statliga insatser verkar i samma riktning. Ett beredskapslaboratorium för kemiska och radioaktiva analyser av dricksvatten kommer att utgöra ett direkt stöd för kommunerna i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. En nationell strategi och handlingsplan för hushållning med vattenresursen syftar till att vattentillgångarna i Sverige ska användas resurseffektivt så att de räcker till de mest angelägna behoven. Det kan därför förväntas medföra en positiv effekt på kommunernas tillgång till råvatten för dricksvattenproduktion. Vårt förslag om kvalitetskrav för hygienvatten kan också främja kommunernas möjligheter att använda vatten till olika ändamål, vilket kan säkra tillgången för de verksamheter som behöver dricksvatten av livsmedelskvalitet.

Förslaget om ett nytt etappmål inom miljömålssystemet kommer att sätta ett tydligt mål för förnyelsetakten av va-ledningar. Även om målet gäller på aggregerad nivå visar det en önskvärd riktning på kommunnivå.

14.2.3 Ekonomi och investeringar

Kravet på investeringsplan kan förväntas ge stora fördelar på lång sikt avseende förvaltningen av allmänna va-anläggningar. Kravet innebär att kommuner och va-organisationer behöver avsätta resurser. Kommunfullmäktige fattar beslut och en va-organisation bidrar med underlag. Kommunfullmäktiges del förväntas motsvara arbete som bör utföras i en sedvanlig budgetprocess. Eventuella kostnadsökningar i den delen bör inte påverka den kommunala budgeten. Va-organisationens arbete med att bedöma investeringsbehov kan bli omfattande och innebära kostnadsökningar för dem som inte

utför motsvarande arbete i dag. Ökade kostnader kan finansieras med avgifter. Förslaget blir i den delen kostnadsneutralt.

Den utvidgade särredovisningen innebär att huvudmannen ska se till att verksamheten även redovisas med en förvaltningsberättelse. Utredningen bedömer att förslaget inte innebär nämnvärt ökade kostnader. Samtidigt finns det indikationer på betydande brister i efterlevnaden av det gällande särredovisningskravet. Förändringen kan väntas leda till högre efterlevnad. Med ändamålsenlig redovisning av verksamheten ökar förutsättningarna för väl grundade beslut i större ekonomiska frågor och god kommunikation mellan kommunfullmäktige och va-organisationen.

Den utvidgade fonderingsmöjligheten innebär att va-investeringar i högre grad kan finansieras med eget kapital, vilket minskar lånebehov och kapitalkostnader. Sammantaget blir kostnaderna lägre, i nominella termer, för investeringar som i högre grad självfinansieras.

Regleringen av tidsperiod för utjämning av överskott innebär en kodifiering av praxis. Konsekvensen är minskad osäkerhet, vilket kan ha positiv effekt på beslutsfattande i större ekonomiska frågor.

Det nationella va-investeringsprogrammet innebär möjligheter till ökad statlig finansiering. Investeringsbidragen är utformade så att de leder till en utökad investeringsvolym. Investeringsbidragen gör det lättare att uppfylla kraven om va-beredskap och klimatanpassning utan höjda avgifter eller kommunalskatter. I mån av behov kan kostnaderna för nödvändiga tillkommande investeringar täckas med va-avgifter och kommunal skattefinansiering.

14.2.4 Samverkan

Kravet på att kommunerna måste samverka om det behövs för att fullgöra skyldigheterna enligt vattentjänstlagen kan förväntas leda till ökad kommunal samverkan. Vi bedömer att samverkan skapar bättre förutsättningar för framför allt små och mindre kommuner att klara sitt uppdrag att säkerställa robusta leveranser av vattentjänster. Samverkan stärker kommunernas förmåga ur ett finansierings-, kompetensförsörjnings- och beredskapsperspektiv. Den är viktig även ur ett nationellt och regionalt perspektiv. Vårt förslag på en flerårig insats för att stärka samverkan genom bidrag till kommuner som utreder samverkansmöjligheter eller genomför en

samverkansorganisation, förväntas bidra till ökad kommunal samverkan och därmed en stärkt förmåga att klara uppdraget att leverera allmänna vattentjänster. Förslaget bygger på statliga medel på 30 miljoner under en fyraårsperiod för att möjliggöra utredningar om möjlig samverkan förkommuner och ett bidrag på 25 miljoner för kommuner att etablera samverkansorganisationer.

14.2.5 Varierande konsekvenser för olika kommuner

Demografiska, geografiska och geologiska aspekter medför att kommunerna har olika utmaningar och förutsättningar för arbetet med allmänna vattentjänster. Därtill kommer att de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna varierar. Önskvärd nivå på kommunens planerings- och genomförandeförmåga kan liksom kapaciteten i de allmänna va-anläggningarna också variera beroende på kommunens strategiska läge och utsatthet under frestdida krissituationer och höjd beredskap.

Eftersom kommunerna har så olika förutsättningar kan konsekvenserna av förslagen variera. De kommuner som ligger långt fram i sitt arbete med förnyelse, investering och beredskap påverkas mindre av förslagen. I kommuner som redan har påbörjat höjningen av va-avgifterna, blir det inte lika påtagliga konsekvenser som i de kommuner som ännu inte har den avgiftsnivå och investeringstakt som behövs. För kommuner som fortfarande är i startgroparna med att utveckla sin beredskap kan våra förslag innebära mer arbete än om man redan har en god beredskap.

14.2.6 Påverkan på den kommunala självstyrelsen

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har försett inskränkningen.⁴ Proportionalitetsprövningen innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen

⁴ 14 kap. 3 § regeringsformen.

om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.⁵

Beredskapsanpassningar

Samhällets förmåga till omställning är en förutsättning för att ut hålligt kunna försvara landet under en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.⁶ Det är därför angeläget att minska sårbarheter och stärka motståndskraften i samhället, bland annat när det gäller driften av allmänna va-anläggningar. Leveranserna av allmänna vattentjänster är offentliga uppgifter som måste skötas på ett kvalificerat sätt. Det är därför viktigt att staten ställer tydliga krav på kommunerna vad gäller deras uppdrag att svara för allmänna vattentjänster och annan användning av de allmänna va-anläggningarna, exempelvis i föreskrifter och vägledning.⁷

Vattentjänstlagen bygger på ett leveranskrav, men det finns inga närmare preciseringar i lagen av vilka åtgärder som behöver vidtas eller vad leveranskravet innebär under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. I utredningens samtal med va-organisationer har särskilt lyfts fram att det behövs tydliga leveranskrav. I vår enkätstudie har 68 procent av kommunerna ansett att tydligare förmågekrav bör komma från staten.⁸

Mot bakgrund av detta lämnar utredningen förslag om olika beredskapsanpassningar av vattentjänstlagen. De flesta förslagen innebär främst ett förtydligande av det ansvar som kommunen redan har enligt ansvarsprincipen. Detta gäller de nya kraven på reservkapacitet och beredskapsplanering i vattentjänstlagen och eventuella preciserade krav i följdföreskrifter från statliga myndigheter. Statens styrning kommer dock att bli mer detaljerad än tidigare i dessa frågor.

Beredskapsanpassningarna omfattar även ett krav på att kommunerna i fredstida krissituationer och höjd beredskap, vid driften av de allmänna anläggningarna, ska prioritera att tillgodose angelägna allmänna intressen. För att kunna uppfylla detta krav föreslås möjligheter till olika genomdrivandeåtgärder. Arbetet med detta blir

⁵ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 212.

⁶ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 107.

⁷ Jfr SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning, del 1*, s. 23–24.

⁸ Bilaga 3, figur 3.

en tillkommande uppgift för kommunerna och huvudmännen för de allmänna va-anläggningarna.

Sammantaget bedömer vi att de föreslagna beredskapsanpassningarna är nödvändiga för att uppfylla syftet att stärka Sveriges motståndskraft genom stärkt förmåga att leverera allmänna vattentjänster och möjlighet att skydda angelägna allmänna intressen vid driften av de allmänna va-anläggningarna under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vi bedömer att det inte är möjligt att uppnå syftet med mindre ingripande åtgärder. Vi anser sammantaget att de inskränkningar som beredskapsanpassningarna medför är proportionerliga i förhållande till vikten av att värna det kommunala självstyret.

Samverkanskrav

Det föreslagna samverkanskravet innebär en stark uppmuntran till kommunal samverkan om det behövs, utan närmare reglering av formerna. Härigenom kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen anses vara försumbar. Ett tydliggörande har efterfrågats av kommuner och va-organisationer. Vår bedömning är att kravet är proportionerligt i förhållande till deras påverkan på den kommunala självstyrelsen.

14.3 Konsekvenser för myndigheter

Utredningens förslag innebär nya uppgifter och uppdrag för statliga myndigheter som innebär kostnadsökningar främst för Boverket, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, FOI, SVA och länsstyrelserna. Kostnadsberäkningarna baseras i huvudsak på uppgifter från berörda myndigheter. Försvarsmyndigheterna, främst Försvarsmakten och Fortifikationsverket föreslås uppdrag som innebär kostnadsökningar för Fortifikationsverket och för de försvarsmyndigheter som är deras hyresgäster.

14.3.1 Boverket

Förslagen som berör Boverket innebär nya och utökade uppgifter främst vad gäller ett nytt etappmål inom miljömålssystemet som vi föreslår i avsnitt 8.2.1. Eftersom myndighetens resurser för miljömålsarbetet har minskat över tid, blir det svårt att hantera ytterligare mål utan omprioriteringar eller tillkommande resurser. För de utökade uppgifterna är uppskattningen att Boverket behöver 800 000 kronor för ett inledande arbete med indikatorer, uppföljningssystem, initiera samarbeten för dataleveranser och analyser, samt sprida kunskap om etappmålet. Därefter behövs cirka 150 000 kronor årligen för uppföljningsarbetet. För uppdraget att ta fram en utvecklad samordning för statliga myndigheter uppskattas att ett tillskott på 250 000 kronor skulle behövas. Sammantaget för de olika förslagen som rör myndigheten behövs ett tillskott på 1,05 miljoner kronor första året därefter 400 000 kronor årligen.

14.3.2 FOI

Förslaget i avsnitt 8.4.3 om att inrätta ett nationellt beredskapslaboratorium för kemiska dricksvattenanalyser bygger på ett regeringsuppdrag som Livsmedelsverket har genomfört tillsammans med FOI och SVA. Myndigheternas förslag innebär att de tillsammans ska stå för laboratoriet precis som det nuvarande beredskapslaboratoriet för mikrobiologiska risker. För att genomföra etableringen av beredskapslaboratoriet för kemiska dricksvattenanalyser utifrån myndigheternas rekommenderade förslag behöver FOI ett tillskott på totalt 7,86 miljoner kronor för personalkostnader, instrument, reagens och material.

Vi har ett förslag i avsnitt 8.2.3 som handlar om att säkerställa den statliga va-infrastrukturen inom Fortifikationsverkets fastigheter utifrån försvarsmyndigheternas behov. Försvarsmyndigheterna föreslås ta fram ett underlag om myndigheternas behov av säkerställd va-infrastruktur. Underlaget kan behöva samverkas tillsammans med andra försvarsmyndigheter såsom Försvarsmakten och FRA. Bedömningen är att FOI kan hantera steg ett inom ramen för befintliga medel. Ytterligare medel behöver tillföras myndigheten längre fram för att kompensera för högre hyror som blir en konsekvens av genomförda åtgärder inom de fastigheter som FOI nyttjar.

14.3.3 Folkhälsomyndigheten

TVå av förslagen i kapitel 8 berör Folkhälsomyndigheten. Ett förslag avser att utreda kvalitetskrav för hygienvatten tillsammans med Livsmedelsverket. Uppdraget ryms inte i nuvarande ram. Bedömningen är att myndigheten behöver ett tillskott på 2 miljoner kronor under två år för att utreda behov av kriterier utifrån förslaget i form av en förstudie. Om kriterier sedan ska tas fram behövs ett tillskott på 1,2 miljoner kronor. Folkhälsomyndigheten kan inte ensam utreda detta. Ett samarbete med Livsmedelsverket är nödvändigt. Det andra förslaget handlar om att utveckla den nationella samordningen för vatten och avlopp. Eftersom myndigheten ingår i den nationella samordningsgruppen för dricksvatten, kommer myndigheten beröras. Arbetet bör kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser hos myndigheten för samordning.

14.3.4 Fortifikationsverket

Ett förslag i kapitel 8 handlar om att säkerställa en robust och redundant va-infrastruktur inom Fortifikationsverkets fastigheter utifrån försvarsmyndigheternas behov. Det första steget är att försvarsmyndigheterna ska identifiera behov och lämna ett underlag till Fortifikationsverket som i sin tur tar fram en investeringsplan. Utifrån behoven behöver Fortifikationsverket och försvarsmyndigheterna föra dialog med regeringen om resursförstärkningar för att genomföra identifierade åtgärder. Förslaget kommer innebära merarbete för Fortifikationsverket. Bedömningen är att Fortifikationsverket kan finansiera steg ett utan att öka hyresintäkterna.

14.3.5 Försvarsmakten

Ett förslag i kapitel 8 handlar om att säkerställa den statliga va-infrastrukturen inom Fortifikationsverkets fastigheter utifrån försvarsmyndigheternas behov. Försvarsmakten föreslås ta fram ett underlag om myndighetens behov av säkerställd va-infrastruktur. Underlaget kan behöva samverkas med andra försvarsmyndigheter. Bedömningen är att Försvarsmakten kan hantera steg ett inom nuvarande anslag. Ytterligare medel behöver tillföras myndigheten längre fram

för att kompensera för högre hyror som blir en konsekvens av genomförda åtgärder inom fastigheter som Försvarsmakten nyttjar.

Våra övriga förslag som syftar till mer robusta allmänna va-anläggningar kan förväntas komma även Försvarsmakten till godo genom stärkta möjligheter till leverans. Ett direkt förslag på området är att regeringen får meddela föreskrifter för att totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning i krigssituationer.

14.3.6 Havs- och vattenmyndigheten

De uppdrag som vi föreslår för Havs- och vattenmyndigheten innebär nya och utökade arbetsuppgifter. Vi anser att det behöver tas fram en nationell strategi för hushållning av vattenresursen med tillhörande handlingsplan. Havs- och vattenmyndigheten föreslås att samordna arbetet tillsammans med andra berörda myndigheter. Uppdraget är en utökning som inte bedöms rymmas inom nuvarande anslag. Uppdraget bedöms kräva 2,5 miljoner kronor i tillskott för att myndigheten under två år ska arbeta med att ta fram en nationell strategi och en handlingsplan för hushållning med vattenresursen.

Vi anser vidare att staten behöver ta fram en vägledning för kommunernas arbete med vattentjänstplan. I avsnitt 6.3.1 föreslår vi också en breddning av arbetet med vattentjänstplaner. Eftersom vattentjänstplanerna berör ansvarsområden för flera myndigheter behöver vägledningen tas fram gemensamt. Havs- och vattenmyndigheten föreslås samordna uppdraget och genomföra det tillsammans med Boverket, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Samordning av uppdraget och framtagandet av vägledning innebär en ny arbetsuppgift för myndigheten. Från och med den 1 juli 2023 ansvarar Havs- och vattenmyndigheten för tillsynsvägledning till länsstyrelserna i frågor om tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen. Myndigheten erhöll inga extra resurser för de tillkommande arbetsuppgifterna vilket innebär att annan vägledning, för bland annat vattenskyddsområde och små avloppsanläggningar, har fått stå tillbaka. För att utveckla vägledning till kommunerna för framtagande av vattentjänstplaner och för att fortsatt kunna utveckla och ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna, bedöms det behövas en förstärkning årligen av en årsarbetskraft med en kostnad på 1 miljon kronor, samt initialt en extra kostnad om cirka 700 000 kronor. Detta möj-

liggörs samverkan med andra myndigheter, kommuner och aktörer, konsultstöd samt juriststöd.

14.3.7 Livsmedelsverket

Flera av förslagen berör Livsmedelsverket och innebär utökade arbetsuppgifter. Merparten av arbetet kräver utökade resurser till myndigheten. Utredningens förslag i avsnitt 8.4.1 om föreskrifter om kommunernas beredskapsåtgärder och tillhörande vägledning för beredskapsplaner innebär utökade uppgifter för Livsmedelsverket och ryms inte inom nuvarande anslag. I detta ingår arbete med att omhänderta inrapporterade uppgifter från länsstyrelserna. Ett tillskott första året på 3 miljoner kronor behövs och därefter 1 miljon kronor årligen.

Livsmedelsverket behöver delta i arbetet med de förslag vi presenterar i avsnitt 8.4.2 om vägledning av vattentjänstplaner, översyn av kvalitetskrav på kommunernas va-ledningar, utredning av behovet av kriterier för hygienvatten, utredning av förutsättningar för ett nationellt beredskapslaboratorium för radionukleära risker i dricksvatten samt utredning avseende behov av nationella förstärkningsresurser till kommunerna. Samtliga dessa uppgifter bedöms kunna utföras inom nuvarande anslag. Om utredningen tillsammans med Folkhälsomyndigheten mynnar ut i att kriterier för hygienvatten ska tas fram uppskattas ett tillskott på 1,2 miljoner behövas under ett år.

Även förslaget i avsnitt 7.3.3 om analys av behoven av nationell beredskapslagring med uppdrag till beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bör kunna genomföras inom ramen för myndighetens nuvarande anslag för arbetet med civilt försvar.

Uppdrag om en utvecklad nationell samordning med en digital kunskapsplattform ryms inte i befintliga uppgifter eller befintliga anslag. För det arbetet skulle behövas initialt 3 miljoner kronor för en förstudie om digital plattform och 1,2 miljoner kronor för utredning och drift av en utvecklad nationell samordning.

Förslaget i avsnitt 8.4.3 om att inrätta ett nationellt beredskapslaboratorium för kemiska dricksvattenanalyser bygger på ett regeringsuppdrag som Livsmedelsverket har genomfört tillsammans med FOI och SVA. Myndigheternas förslag innebär ett de tillsammans

ska stå för laboratoriet precis som det nuvarande beredskapslaboratoriet för mikrobiologiska risker. Livsmedelsverket behöver ett tillskott på totalt 11,36 miljoner kronor för att täcka personalkostnader, instrument, reagens och material.

Att samverka med Boverket för förslaget om ett nytt etappmål för god va-infrastruktur, avsnitt 8.2.1, innebär utökade uppgifter för myndigheten och för detta behövs ett tillskott på cirka 800 000 kronor.

För samtliga förslag behöver Livsmedelsverket ett tillskott på 19,36 miljoner kronor första året, därefter ett årligt tillskott på 14,46 miljoner kronor.

14.3.8 Länsstyrelser

Länsstyrelserna är en nyckelaktör i statens utökade stöd till kommunerna i enlighet med våra förslag. Förslagen i avsnitt 8.4.6 innebär utökat stöd och uppföljning från länsstyrelserna avseende kommunernas beredskapsåtgärder för arbetet med allmänna vattentjänster. Särskilt stöd kommer behövas i planeringen av vilka intressen som ska prioriteras vid driften av den allmänna va-anläggningen under frestida krissituationer och höjd beredskap.

Det inventerings- och analysarbete som länsstyrelsen, med hjälp av övriga berörda myndigheter, ska utföra till stöd för kommunernas prioriteringsbeslut kommer att innebära mer arbete än vad som ingår i myndigheternas nuvarande arbetsuppgifter. I vilken omfattning kommer i stor utsträckning att vara beroende av hur föreskrifter och vägledning utformas. Behovet av ytterligare medel för detta arbete bör därför utvärderas i ett senare skede.

Oavsett genomförandet av en prioriteringsskyldighet bör länsstyrelsens stöd till kommunerna utökas. Nya uppgifter för länsstyrelserna tillkommer också för utvärdering och rapportering av kommunernas beredskapsåtgärder, avsnitt 8.4.7. Det handlar om att ta emot rapporteringen från kommunerna, sammanställa, analysera, utvärdera och rapportera vidare till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket. Även om delar av dessa uppgifter ingår i länsstyrelsernas nuvarande uppdrag innebär våra förslag en utökad arbetsuppgift.

Förslaget i avsnitt 8.4.8 om utökad samordning inom länsstyrelserna för att möjliggöra utvecklat stöd för kommunerna innebär utökade arbetsuppgifter både för utvecklad samordning internt inom länsstyrelsen och för utökad kontakt med kommuner och centrala statliga myndigheter. Till detta kommer nya arbetsuppgifter för den nationella samordningen av detta uppdrag.

För det tillkommande arbetet bedömer vi att länsstyrelserna tillsammans bör tillskjutas 24 miljoner kronor årligen i tre år. Vår bedömning av kostnaderna baseras på kostnader för respektive länsstyrelse utifrån storlek och antal kommuner i länet. Kostnaderna ska täcka länsstyrelsernas utökade uppgifter och etablerandet av dessa nya uppgifter och arbetsformer. Efter några år när de nya uppgifterna är etablerade förväntas kostnaden minska. En rimlig uppbyggnadsfas är tre till fyra år för att det också ska möjliggöras en samordning med utvecklad mottagarkapacitet hos kommunerna och stärkt dialog med centrala myndigheter. För år fem och framåt beräknas kostnaden halveras till 12 miljoner kronor per år. Detta bör då utformas som ett permanent tillskott till länsstyrelsen för att möjliggöra en tillsvidarefunktion. Utöver detta tillkommer kostnader för den nationella samordningen vid en utpekad länsstyrelse på 5 miljoner kronor per år de första tre åren. Under en uppbyggnadsfas behöver resurser avsättas motsvarande minst tre årsarbetskrafter, dels för en nationell samordnare på heltid, dels för en arbetsgrupp med representanter för de olika sakområden som behöver medverka i arbetet. Det är troligt att den nationella samordningen därefter successivt kan minskas, men det bör utvärderas under arbetets gång.

Länsstyrelserna föreslås även delta i arbetet med de uppdrag vi föreslår i avsnitt 7.3.3 om att analysera behovet av nationella beredskapslager och om översyn av statliga förstärkningsresurser. Kostnaderna för detta är svåra att uppskatta, det beror på hur stort deltagande som behövs från länsstyrelserna, vilka länsstyrelser som deltar och om arbetet med nationella beredskapslager ryms inom anslagen för sektorns arbete i övrigt. Lämpligen utses några länsstyrelser som är med i respektive uppdrag, samtliga behöver inte delta.

Förslaget i avsnitt 9.5 om en nationell insats för att stimulera ökad kommunal samverkan innebär också utökade uppgifter för de länsstyrelser som deltar. Vi föreslår 20 miljoner kronor över fyra år

för länsstyrelsernas medverkan i insatsen, varav 2 miljoner kronor för nationell samordning.

Sammantaget innebär våra förslag att 36 miljoner kronor första året, 35 miljoner kronor andra året, 33 miljoner kronor tredje året, 27 miljoner fjärde året och därefter ett tillskott som permanentas med 12 miljoner kronor årligen från och med femte året. Se mer i tabell 14.1.

Tabell 14.1 Tillkommande årlig kostnad för länsstyrelserna utifrån utredningens förslag för de första fem åren

Tusentals kronor

Förslag	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Stärkt samordning och uppföljning av beredskapsåtgärder	24 000	24 000	24 000	24 000	12 000
Samordning av länsstyrelsernas utökade stöd	5 000	5 000	5 000	0	0
Nationell insats för kommunal samverkan*	7 000	6 000	4 000	3 000	0
SUMMA	36 000	35 000	33 000	27 000	12 000

* Förslaget baseras på 20 miljoner under fyra år med större tilldelning i början.

14.3.9 Naturvårdsverket

Flera av förslagen berör Naturvårdsverket och innebär utökade arbetsuppgifter. Merparten av arbetet kräver utökade resurser till myndigheten.

Utredningens förslag i avsnitt 8.4.1 om föreskrifter om kommunernas beredskapsåtgärder och tillhörande vägledning för beredskapsplaner innebär utökade uppgifter för Naturvårdsverket. I detta ingår arbete med att omhänderta inrapporterade uppgifter från länsstyrelserna. Kostnaderna för detta ryms inte inom befintlig ram. Ett tillskott behövs första året på 3 miljoner kronor för att möjliggöra myndighetens arbete med att ta fram föreskrifter, vägledning och fortsatt arbete.

Naturvårdsverket behöver delta i arbetet med vägledning av vattentjänstplaner. Det innebära utökade uppgifter och behov av resurstillskott om 1 miljon kronor motsvarande en årsarbetskraft.

Förslaget i avsnitt 8.2.1 om ett nytt etappmål för en god va-infrastruktur innebär viss utökning av myndighetens uppgifter. För detta behövs initialt ett resurstillskott om 500 000 kronor och där-

efter en mindre summa för löpande arbete. Uppdraget i avsnitt 7.3.3 att se över behovet av nationella förstärkningsresurser för avlopp är en utökad arbetsuppgift där ett tillskott på 1 miljon kronor behövs för utredning.

Arbete med att se över hur det kan ställas ökade kvalitetskrav på kommunernas va-ledningar bedöms kunna utföras inom nuvarande anslag. Detsamma gäller för arbetet med uppdraget att se över den nationella samordningen samt uppdraget till beredskapssektorn att utreda nationella beredskapslager.

I senaste budgetpropositionen aviseras ett extra tillskott på 12 miljoner kronor till myndigheten för 2025 för arbete som beredskapsmyndighet. De arbetsuppgifter vi föreslår medför kostnader utöver vad som ryms inom detta extra tillskott. Totalt 5,6 miljoner kronor behöver tillföras Naturvårdsverket under första året, 3,2 miljoner kronor andra året och därefter ett årligt tillskott på 2,2 miljoner kronor för att möjliggöra våra förslag.

14.3.10 Regeringskansliet

För Regeringskansliet innebär våra förslag utökade arbetsuppgifter i form av beredning av förslagen samt framtagande av uppdragsbeskrivning till myndigheterna för de regeringsuppdrag vi föreslår. Även förslaget om en ökad samordning inom Regeringskansliet kan innebära behov av resursförstärkning.

14.3.11 Myndigheter inom rättsväsendet

Kommunala förelägganden och förbud för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen kan, i den mån de överklagas, leda till merarbete för domstolarna. Förslaget innebär att beslut överklagas till mark- och miljödomstol, som också hanterar andra mål enligt vattentjänstlagen. Förslagen kan inte förväntas leda till annat än en marginell ökning av domstolarnas arbetsbörda.

Införandet av ett straffrättsligt ansvar för brott mot kommunens föreskrifter för att möjliggöra prioritering av angelägna allmänna intressen kan leda till merarbete för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Straffansvaret kan

dock förväntas aktualiseras väldigt sällan. Förslaget förväntas inte belasta myndigheterna mer än marginellt.

Samtliga uppgifter bedöms kunna utföras inom nuvarande anslag.

14.3.12 SGU

Förslagen om att Livsmedelsverket och Naturvårdsverket ska ta fram föreskrifter och vägledning för beredskapsåtgärder och beredskapsplaner är beroende av stöd från SGU utifrån myndighetens grundvattenkompetens. Om det blir ett omfattande arbete kan extra medel behöva tillföras myndigheten. SGU ingår i den nationella samordningsgruppen för dricksvatten. Vårt förslag om en utvecklad nationell samordning och utredning av förutsättningarna för en gemensam digital kunskapsplattform kommer myndigheten behöva involveras i. Även förslaget att ta fram en nationell strategi för hållning av vattenresursen behöver SGU:s medverkan. Myndigheten kan då bidra med kompetens om grundvatten. SGU föreslås även vara delaktiga i förslaget om att Livsmedelsverket och Naturvårdsverket ska ta fram föreskrifter och vägledning för kommunernas beredskapsåtgärder.

Samtliga uppgifter bedöms kunna utföras inom nuvarande anslag.

14.3.13 SVA

Förslaget i avsnitt 8.4.3 om att inrätta ett nationellt beredskapslaboratorium för kemiska dricksvattenanalyser bygger på ett regeringsuppdrag som Livsmedelsverket har genomfört tillsammans med FOI och SVA. Myndigheternas förslag innebär att de tillsammans ska stå för laboratoriet precis som det nuvarande beredskapslaboratoriet för mikrobiologiska risker. För att genomföra etableringen av beredskapslaboratoriet för kemiska dricksvattenanalyser utifrån myndigheternas rekommenderade förslag behöver SVA ett tillskott på totalt 6,18 miljoner kronor för personalkostnader, instrument, reagens och material.

14.3.14 Övriga myndigheter

Kemikalieinspektionen, MSB, SMHI och Trafikverket ingår i den nationella samordningsgruppen för dricksvatten och kommer att beröras av förslaget i avsnitt 8.3.3 om att se över den nationella samordningen. Vi bedömer att det arbetet bör kunna göras inom ramen för anslagna medel till myndigheterna för nuvarande samordning. SMHI kan även beröras av och behöva stödja i arbetet med att ta fram en vägledning till kommunerna om vattentjänstplaner.

Arbete med att genomföra flera av våra förslag kan behöva göras i särskild dialog med MSB, såsom central myndighet för arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Det gäller exempelvis förslagen om att ta fram föreskrifter för beredskapsåtgärder och om att utreda behov av nationella beredskapslager. Myndigheten bör kunna delta inom nuvarande anslag.

Vårt förslag att försvarsmyndigheter ska inkomma med ett underlag till Fortifikationsverket om behov av vatten och avlopp kan beröra fler myndigheter än Försvarsmakten. De bör kunna hantera uppdraget inom nuvarande anslag. Om Fortifikationsverket gör insatser för vatten och avlopp som innebär höjning av hyran kan försvarsmyndigheterna behöva tillskjutas medel som kompensation för hyreshöjningen.

Förslaget om nationell insats för att främja kommunal samverkan innehåller ett statligt stöd till kommunerna att utbetalas av Kammarkollegiet efter rekvisition. För detta kan tillkomma administrativa kostnader för Kammarkollegiet.

14.3.15 Summering av tillkommande kostnader för statliga myndigheter

För att tydligt beskriva förslagets samlade kostnader redovisas nedan en summerande tabell. Summeringen utgår från att samtliga förslag genomförs med start samma år. Vissa uppgifter kan dock genomföras vid senare tidpunkt.

Tabell 14.2 Tillkommande årlig kostnad för statliga myndigheter utifrån utredningens förslag för de första fem åren

Tusentals kronor

Förslag	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Boverket	1 050	400	400	400	400
FOI	7 860	7 860	7 860	7 860	7 860
Folkhälsomyndigheten	2 000	2 000	1 200		
Havs- och vattenmyndigheten	4 200	3 200	700	700	700
Livsmedelsverket	19 360	14 060	15 160	14 060	14 060
Länsstyrelserna	36 000	35 000	33 000	27 000	12 000
Naturvårdsverket	5 600	3 200	2 200	2 200	2 200
SVA	6 180	6 180	6 180	6 180	6 180
SUMMA	82 250	71 900	66 800	58 400	43 400

Utredningen föreslår ett nationellt va-investeringsprogram, men lämnar inte något förslag avseende vilken myndighet som ska administrera ansökningarna om bidrag och utbetalningar. Frågan förutsätts kunna hanteras i den fortsatta beredningen. Utredningen bedömer administrationskostnaden för att hantera ansökningar med mera vara ungefär 4 miljoner kronor per år. Kostnaden för en årsarbetskraft har uppskattats till ungefär 1 miljon kronor av de myndigheter som lämnat uppgifter till utredningen. Det innebär att administrationen skulle motsvara fyra årsarbetskrafter. Behovet kan antas gå ner efter en inledande period om ett par år. Förslaget om investeringsbidrag motsvarar 1 miljard kronor per år. Utredningen bedömer att administrationskostnaden är rimlig i förhållande till effekten på investeringsåtgärder för beredskap och klimatanpassning.

Tabell 14.3 Uppskattad kostnad i tusentalskronor per förslag för de första fem åren fördelat per myndighet

Förslag	Myndighet	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
7.3.3 Utredda behov av nat. förstärkningsresurser för avlopp	Naturvårdsverket	1 000	1 000			
8.2.1 Nytt etappmål om god va-infrastruktur	Boverket	800	150	150	150	150
	Livsmedelsverket	800	800	800	800	800
	Naturvårdsverket	500	100	100	100	100
8.2.2 Nationell strategi för hushållning med vattenresursen	Havs- och vattenmyndigheten	2 500	2 500			
8.3.3 Uppdrag att se över utvecklad nationell samordning, inklusive förstudie om digital plattform*	Boverket	250	250	250	250	250
	Livsmedelsverket	4 200	900	900	900	900
	Naturvårdsverket	100	100	100	100	100
8.4.1 Föreskrifter och vägledning för beredskapsåtgärder	Livsmedelsverket	3 000	1 000	1 000	1 000	1 000
	Naturvårdsverket	3 000	1 000	1 000	1 000	1 000
8.4.2 Vägledning för vattentjänstplaner	Havs- och vattenmyndigheten	1 700	700	700	700	700
	Naturvårdsverket	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
8.4.3 Stärkt nationell laboratorieförmåga kemiska dricksvattenanalyser	FOI	7 860	7 860	7 860	7 860	7 860
	Livsmedelsverket	11 360	11 360	11 360	11 360	11 360
	SVA	6 180	6 180	6 180	6 180	6 180
8.4.4 Kvalitetskrav för hygienvatten	Folkhälsomyndigheten	2 000	2 000	1 200		
	Livsmedelsverket			1 200		
8.4.6–8 Utvecklat stöd och uppföljning	Länsstyrelserna	29 000	29 000	29 000	24 000	12 000
9.5 Nationell insats för stärkt kommunal samverkan	Länsstyrelserna	7 000	6 000	4 000	3 000	
SUMMA		82 250	71 900	66 800	58 400	43 400

* Havs- och vattenmyndighetens kostnader inryms i medel för vägledning för vattentjänstplaner.

14.4 Konsekvenser för andra aktörer

14.4.1 Användare av allmänna va-anläggningar

De förslag vi lämnar påverkar fastighetsägare och andra användare av de allmänna va-anläggningarna. Vissa av förslagen syftar till att öka va-investeringarna, andra till att stärka beredskapen och säkra leveranser generellt och till vissa användare. Detta kan antas leda till höjda va-avgifter. Samtidigt får användarna ökad nytta. Vissa användare kan dock komma att påverkas negativt genom uteblivna leveranser när angelägna allmänna intressen prioriteras.

Avgifter och ekonomi

Det finns redan i utgångsläget ett generellt stort behov av höjda va-avgifter för att kunna göra nödvändiga investeringar i de allmänna va-anläggningarna. Nya krav avseende beredskap och klimatanpassningar ökar detta behov. De statliga bidrag till kommuner som föreslås i avsnitt 13.4 syftar inte till att täcka alla tillkommande kostnader i anledning av våra förslag. Höjda va-avgifter kommer att vara en direkt konsekvens för va-kollektivet.

Såväl enskilda individer, företag och föreningar som allmänna aktörer, det vill säga kommuner, regioner och staten, använder de allmänna anläggningarna och kan därmed påverkas ekonomiskt av våra förslag. Näringslivet är en stor användare av vattentjänster och tillverkningsindustri, livsmedelsproducenter och läkemedelsproducenter är några exempel på aktörer som kan få högre kostnader.

Den utvidgade särredovisningen innebär att huvudmannen ska se till att verksamheten även redovisas med en förvaltningsberättelse. Konsekvenserna för fastighetsägare är ökad transparens om hur de inbetalade avgifterna används.

Den utvidgade fonderingsmöjligheten innebär att va-investeringar i högre grad kan finansieras med eget kapital, vilket minskar lånebehov och kapitalkostnader. För fastighetsägarna betyder det att avgifterna blir högre inför en investering, men lägre efter investeringen tack vare lägre räntekostnad. Fondering får enbart ske för specificerade åtgärder i en investeringsplan och under en begränsad period. Det ger förutsättningar för att fastighetsägare i avgiftskollektivet kan dra nytta av investeringar finansierade med fonderade avgifter.

Prioritering av angelägna allmänna intressen

Kommunens skyldighet att prioritera angelägna allmänna intressen vid driften av den allmänna va-anläggningarna under fredstida kris-situationer och höjd beredskap kan få direkta konsekvenser för användarna av anläggningarna. För att säkra leveranser till vissa användare kan åtgärder behöva vidtas som påverkar andra användare. Konsekvensen för dessa användare kan bli att deras tillgång till de allmänna vattentjänsterna kraftigt minskas eller helt uteblir. Detta kan i sin tur innebära att användarna behöver tillgodose sina behov av vattenförsörjning och avloppshantering på egen hand. För att kunna hantera en sådan situation kan fastighetsägare och andra behövas bygga upp egna reservlösningar, vilket är förenat med kostnader.

De genomdrivandeåtgärder som föreslås innebär skyldigheter för enskilda att inskränka sin användning av de allmänna va-anläggningarna. Skyldigheten är förenad med straffansvar. Konsekvenserna för enskilda att inte efterleva sina skyldigheter kan därmed bli kännbara. Konsekvenserna för enskilda av de föreslagna genomdrivandeåtgärderna bedöms dock inte oproportionerliga i förhållande till nyttan.

14.4.2 Övriga aktörer

Regioner

Ett utvecklat arbete med allmänna vattentjänster på kommunal nivå kan förväntas påverka regionerna på olika sätt. Ett ändamålsenligt beredskapsarbete förutsätter dialog med regionerna.

Såväl planeringsarbete som underhåll och förnyelse kan förväntas innebära behov av personalförstärkningar inom kommunerna, de kommunala va-organisationerna och det privata näringslivet. Detta kan i sin tur ge upphov till merarbete inom regionerna, särskilt inom det regionala utvecklingsarbetet. Utökad kommunal samverkan kan också medföra konsekvenser, särskilt för regioner som i dag bistår kommuner med samordning av nätverk. För Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland kan ett utökat arbete med gemensam va-infrastruktur mellan kommuner innebära mer arbete inom den regionala fysiska planeringen enligt PBL.

De största konsekvenserna för regionernas ansvarsområden kan antas uppstå inom hälso- och sjukvården. Sjukvården och dess behov av vatten och avlopp i samband med medicinska behandlingar är ett tydligt exempel på sådana angelägna allmänna intressen som kan komma att bli prioriterade vid driften av en allmän va-anläggning under fredstida kriser och höjd beredskap enligt de prioriteringsregler som vi föreslår. Kommunens prioriteringsskyldighet innebär dock ingen garanti för leveranser. Regionerna behöver därför tydliggöra sitt behov av leveranser från de allmänna va-anläggningarna och se över den egna reservkapaciteten.

Näringslivet

Det kommunala arbetet med allmänna vattentjänster bedrivs i många kommuner i bolagsform. 44 procent av kommunerna har valt denna organisationsform. Några få kommuner har överlåtit driften av va-anläggningen till ett privat bolag. Därutöver är det vanligt att kommuner anlitar privata företag för att utföra eller bistå i olika delar av verksamheten. Särskilt vanligt är att anlita entreprenadföretag och konsultbolag.

Ett ökat beredskapsarbete inom den kommunala verksamheten bör åtföljas av motsvarande arbete inom det privata näringslivet. De beredskapshöjande förslag vi lämnar kan därför förutses leda till förändrade uppdrag till anlitade företag. För näringslivet i stort bedöms konsekvenserna övervägande positiva då de leder till ökad sysselsättning och höjd kompetensnivå.

Svenskt Vatten

Svenskt Vatten bistår sina medlemskommuner med stöd i olika avseenden. Organisationen samordnar frågor som rör allmänna vattentjänster och tar fram vägledningar, riktlinjer med mera. Våra förslag om utökat stöd och vägledningsansvar för myndigheter kan få konsekvenser för Svenskt Vattens roll och arbetsuppgifter på sikt.

Förändrade statliga krav kan medföra merarbete genom revidering av organisationens riktlinjer och annat vägledande material. Beroende på hur indikatorer och uppföljning av det förslagna etappmålet utformas kan även detta medföra merarbete för organisationen. Ett

ökat statligt stöd kan å andra sidan få till följd att behovet av vägledande material från organisationen minskar.

Svenskt Vatten ingår i den nationella samordningsgruppen för dricksvatten och är delaktig i det beredskapsarbete som bedrivs inom beredskapssektorn *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten*. En utveckling av den nationella samordningen kan påverka organisationen.

Vårt förslag om en nationell insats för att främja kommunal samverkan bygger på att Svenskt Vatten deltar i insatsen. För detta arbete har vi föreslagit en kompensation om 5 miljoner kronor under en fyraårsperiod.

14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

De allmänna va-anläggningarnas gamla delar har inte bytts ut i den takt som hade gett störst samhällsnytta, utan i betydligt lägre takt.⁹ Skador uppstår lättare i anläggningar med föråldrade delar. Driftstörningar på grund av exempelvis vattenläckor leder till samhällskostnader, vilket kapitel 4 redogjorde för. Förslagen i kapitel 11 till 13 som syftar till att främja va-investeringar innebär därför en betydande samhällsvinst på lång sikt. På kort sikt kan samhällskostnader uppstå när en investeringsåtgärd genomförs, till exempel för att en väg är avstängd när en ledning ska bytas ut. De kortsiktiga samhällskostnaderna är små i förhållande till de långsiktiga samhällsvinsterna av robusta allmänna va-anläggningar där avbrott och skador minimeras. Upprätthållandet av de allmänna va-anläggningarnas normala funktionalitet är till stor nytta för samhället. En beredskap utöver den normala funktionaliteten är viktig. Bristande beredskap skulle innebära stora samhällskostnader.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är summan av konsekvenserna för samhällets alla aktörer. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen ger större nytta än kostnad för samhället. Nedan följer en separat redovisning av offentligfinansiella kostnader med förslag till finansiering.

⁹ Se kapitel 10.

14.5.1 Offentligfinansiella konsekvenser

Statens finanser påverkas av flera förslag. Investeringsprogrammet är det av förslagen som tar mest statliga medel i anspråk. Förslagen om kommunal samverkan kräver också statlig finansiering. Övriga förslag innebär ökade kostnader för myndigheter som också behöver statlig finansiering. I det följande avsnittet redovisas förslag till finansiering.

Utredningen föreslår investeringsbidrag om 1 miljard kronor per år. Utifrån diskussionen i kapitel 13 ser utredningen att investeringsprogrammet kan finansieras genom omprioritering av anslag inom utgiftsområdena 6, 18, 20 och 23. Närliggande statliga satsningar inom beredskap och klimatanpassning inklusive stadsutveckling generellt finns inom dessa utgiftsområden. Utredningen ser skäl för att användningsområdet för anslagen till de relevanta program som nämns i kapitel 13 ska breddas så att de medlen även får användas inom va-investeringsprogrammet vid behov. På så sätt bibehålls en flexibilitet. De budgeterade medlen kan antingen användas till nuvarande ändamål (såsom förebyggande åtgärder mot naturolyckor, åtgärder för havs- och vattenmiljö med mera), eller till ansökningar inom det föreslagna nya programmet utifrån behov och inkomna ansökningar.

En nackdel med omprioritering av anslag till verksamhet med närliggande syften är att kommunsektorn ofta är mottagare även för dessa genom andra statsbidrag. Kommunsektorn riskerar att inte få något nettotillskott för att hantera de ökade kraven på robusthet inom va-verksamheten. En omprioritering kan vara godtagbar ändå om de ändamål som får mindre medel är avsevärt mindre viktiga än va-investeringarna. Om investeringsbidraget ska motsvara en faktisk satsning från staten till kommunsektorn kan det lösas genom att staten ökar sin likviditet i enlighet med resonemanget i kapitel 13.

Administrationen av ansökningar till programmet bedöms vara ungefär 4 miljoner kronor per år. Utredningen föreslår att finansiering genom omprioritering inom myndighetens förvaltningsanslag, alternativt inom dess utgiftsområde, beroende på vilken myndighet regeringen bestämmer ska hantera administrationen. Det skulle innebära betydande samordningsvinster om utredningens förslag administrativt hanterades tillsammans med det planerade

investeringsprogrammet för civilt försvar. Om samma myndigheter får till uppgift att samlat hantera statsbidrag till va-investeringar för civilt försvar, beredskap och klimatanpassning ger det kunskapsdelning och minskade administrativa kostnader.

Beräknade kostnadsökningar för myndigheter sammanfattas i avsnitt 14.3. Ökningarna summerar till 82 miljoner kronor första året för uppgifter utöver investeringsprogrammet. Utredningen föreslår att dessa finansieras genom omprioritering inom respektive utgiftsområde till myndigheternas förvaltningsanslag. För beredskapsstärkande uppgifter förordar utredningen omprioritering från utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. Konsekvensen av omprioritering blir att mindre verksamhet kan komma till stånd där neddragningar sker. Utredningen bedömer att det finns utrymme för detta och att neddragningarna kan genomföras inom berörda utgiftsområden utan allvarliga negativa konsekvenser.

Utredningen föreslår i avsnitt 9.5 en nationell insats för att främja kommunal samverkan. Kostnaderna för insatsen beräknas till 80 miljoner kronor under en fyraårsperiod, varav 20 miljoner kronor avser länsstyrelsernas uppgifter och 5 miljoner kronor ersättning till Svenskt Vatten. Därutöver innehåller förslaget ett statligt bidrag till kommuner för utredning av samverkansbehov samt för genomförande av samverkan. Med beskriven ambitionsnivå beräknas stödet till 55 miljoner kronor, att utbetalas av Kammarkollegiet efter rekvistion. Regeringen har i budgetpropositionen pekat på behovet av kommunal samverkan och för 2025 aviserat sin avsikt att stödja insatser som främjar långsiktiga analyser av kommunernas kapacitet att hantera utmaningar och utföra sitt uppdrag.¹⁰ Utredningen föreslår att insatsen finansieras som en del i den satsningen.

Kommunsektorns finanser påverkas av flera förslag. Se avsnitt 14.1.2 för utredningens resonemang om finansiella konsekvenser för kommunsektorn.

¹⁰ Prop. 2024/25:1 *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*, s. 23.

14.6 Övriga konsekvenser

14.6.1 Sveriges säkerhet och totalförsvaret

Utredningens förslag syftar till att stärka arbetet med allmänna vattentjänster i hela landet. En robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster under normala förhållanden stärker förutsättningarna att kunna upprätthålla leveranser även under kris, höjd beredskap och ytterst krig. Allmänna vattentjänster och möjligheter för samhällsviktig verksamhet att kunna använda de allmänna va-anläggningarna är en grundförutsättning för ett fungerande totalförsvaret. Förslagen bidrar till att stärka dessa förutsättningar.

I utformandet av förslagen har vi utgått från underlag från olika aktörer och Natos baskrav för civilt försvar vad gäller resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Konsekvenser av våra förslag och konsekvenser av om våra förslag inte genomförs redovisas av sekretess- och säkerhetsskyddsskäl inte fullständigt i detta betänkande.

14.6.2 Jämställdhet

Våra förslag kommer att bidra till mer robusta allmänna vattentjänster för alla i samhället, till nytta för alla kvinnor och män, flickor och pojkar. Däremot kan nyttan visa sig på olika sätt. Kvinnor och flickor har ett större behov än män och pojkar av vatten för sanitet och hygien kopplat till menstruation. Vid en krissituation, höjd beredskap och ytterst krig är det viktigt att dessa behov kan tas om hand. Detta för att skapa jämlika förutsättningar för hälsa. Sverige har i internationell jämförelse en utvecklad jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Det är ändå en större andel kvinnor som står för det obetalda hushållsarbetet såsom städning och matlagning. Kvinnor kan därför bli mer direkt påverkade och involverade om leveranserna av vattentjänster inte fungerar.

Av SCB:s medborgarundersökning, som redovisas i avsnitt 4.2.3, framgår att kvinnor är mindre nöjda än män med kommunernas arbete för att säkerställa tillgången till dricksvatten och mer nöjda än män vad gäller kommunernas information vid samhällsstörningar, såsom vid driftstörningar för vatten och avlopp. Det kan bero på att kvinnor som arbetar mer i hushållen påverkas mer när dricks-

vattenleveranser och krisinformation inte fungerar. Det stärker bilden att vid kris påverkas kvinnor och män olika.

Behovet av dricksvatten som livsmedel och dryck varierar utifrån kroppsstorlek. Det gör att män har ett något större behov av dricksvatten än kvinnor. Män skulle därför kunna påverkas mer vid långvarig brist.

Eftersom yrken och branscher har olika könsfördelning kan konsekvenserna för yrkesarbetande kvinnor och män slå olika. Vid brist på dricksvatten och icke fungerande avlopp kommer kvinnodominerade arbetsplatser med verksamhet för bland annat förskola, skola, vårdboende och sjukhus att drabbas hårt. Våra förslag ska bidra till att minska denna effekt. Om förslagen leder till en ökad investeringstakt av kommunernas va-anläggningar så kommer det att gynna bygg- och anläggningsbranschen genom ökad sysselsättning. Det är en bransch som är mansdominerad.

Uppgrävda gator som en följd av ökad förnyelse av va-ledningar drabbar framkomligheten för fotgängare, cyklister, bilister och kollektivtrafik. Kvinnor och män, flickor och pojkar bedöms i huvudsak påverkas likartat. En ökning av mängden uppgrävda gator beror på att en för låg underhållstakt ökas, varför arbetena ofta skulle ha utförts redan tidigare.

Prisökningar på vattentjänster och på andra varor till följd av höjda va-avgifter bedöms påverka kvinnor och män, flickor och pojkar i samma utsträckning.

14.6.3 Miljö och klimat

Flera av våra förslag har en positiv effekt på miljön. Bland annat vårt förslag om ett nytt etappmål i miljömålssystemet för en god va-infrastruktur kan, om det uppfylls, bidra positivt till måluppfyllnad av flera av de nationella miljökvalitetsmålen, flera mål i agenda 2030 och av miljökvalitetsnormerna för vissa recipienter. Med en förbättrad va-infrastruktur förväntas driftstörningar minska. Va-ledningarna blir täta, vilket innebär att risken för utläckage, påverkan på dricksvattenkvaliteten och bräddning av orenat avloppsvatten minskar. Det har en positiv effekt på energi- och kemikalieförbrukningen i vattenverk och avloppsreningsverk. Minskad energiförbrukning har en positiv klimateffekt. Tillgång till förstärkningsresurser för avlopps-

hantering, som följd av vårt utredningsförslag, skulle förhoppningsvis på sikt kunna bidra till minskade utsläpp vid större incidenter för avloppet.

Om va-infrastrukturen hos kommunerna inte förbättras kan det förväntas fler och mer frekventa driftstörningar. Det kan i sin tur leda till negativ påverkan på miljön genom mer utsläpp av orenat avloppsvatten och mer resursåtgång för produktion av dricksvatten.

Den största negativa påverkan på miljön som vi har identifierat är den klimat- och miljöpåverkan från bygg- och anläggningsarbeten som en ökad investeringstakt kan medföra. Det bör då påpekas även här att det i huvudsak handlar om uppskjutet nödvändigt underhåll som borde ha genomförts redan tidigare, varför förslagen egentligen inte kan anses ha en nämnvärd betydelse. Byggarbeten medför resursåtgång i form av material till ledningar som plast och betong. Det kommer också behövas fyllnadsmaterial i ledningsgravarna i form av grus och sand. För minskad miljöpåverkan bör naturgrus undvikas helt och i stället bör man använda återvunna material. Fordon och entreprenadmaskiner vid byggarbetsplatser och för transport av material behöver drivmedel. Beroende på om dessa drivmedel är fossila eller inte bidrar de olika mycket till klimatförändringarna. För att minska klimat- och miljöpåverkan är det viktigt att kommunerna och va-organisationerna ställer tillräckligt höga miljökrav vid upphandling av entreprenader.

En nationell strategi för hushållning av vattenresursen förväntas på sikt bidra till ett mer hållbart användande av vattenresursen så att den räcker till alla olika aktörers behov.

14.6.4 Syssetsättning och offentlig service

En stor del av våra förslag innebär utökade uppgifter för kommuner, va-organisationer och statliga myndigheter. För arbetet med dessa uppgifter kommer det behövas ytterligare arbetskraft, både hos berörda aktörer och inom det privata näringslivet. Med ökat behov av personal följer ökat behov av offentlig service på de orter där arbeten ska utföras. Eftersom förslagen tar sikte på samtliga kommuner förväntas de påverka behovet av arbetskraft och offentlig service i hela landet. Behoven är dock störst utanför storstäderna.

Störst påverkan på sysselsättningen har de förslag som ökar kommunernas investeringskapacitet. Såväl förslaget om statliga bidrag som förslagen om investeringsplan, förändrade fonderingsmöjligheter, etappmål för va-infrastrukturen och kommunal samverkan kan förväntas bidra till detta. Om kommunerna stärker sin investeringskapacitet och ökar investeringstakten kommer det att innebära ökad sysselsättning i flera led. Hos kommunerna behövs arbetskraft och kompetens för bland annat analys, utredning, planering, upphandling och beställning i ett första skede. Därefter resurser för projektering, projektledning och byggledning. Det kan i olika grad utföras av kommunerna själva eller av externa aktörer efter upphandling. Oavsett detta så påverkar det sysselsättningen i positiv riktning. Främst utförandefasen för investeringar kommer få stor påverkan på sysselsättningen i bygg- och anläggningsbranschen men även i exempelvis grossistled. Svenskt Vatten uppskattar de personella resurserna för investeringsbehovet till 18 000–25 000 årsarbeten.¹¹

Investeringar kommer att genomföras även utan våra förslag, men i mindre omfattning. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning våra förslag kommer att öka investeringsvolymen och hur mycket de kommer att påverka sysselsättningen.

Sysselsättningen kan även förväntas gynnas av våra övriga förslag. Ett utökat planeringsarbete kommer innebära ökat behov av personal och konsulter. I förlängningen ses även ett ökat behov av utbildning och därmed av utbildningspersonal.

¹¹ Svenskt Vatten (2023) *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*, s. 2.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: De föreslagna ändringarna i vattentjänstlagen och vattentjänstförordningen bör träda i kraft den 1 juli 2026.

Det är angeläget att de ändringar som föreslås i vattentjänstlagen och vattentjänstförordningen kan träda i kraft så snart som möjligt. Beredskapsanpassningarna behöver genomföras skyndsamt mot bakgrund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget. Även förslagen som rör klimatanpassning bör genomföras skyndsamt. För att klara dessa utmaningar så behöver kommunens samverkan med andra kommuner och andra aktörer stärkas, och staten behöver ta ett större ansvar för allmänna vattentjänster och annat nyttjande av de allmänna va-anläggningarna. Det är också angeläget att stärka finansieringen av de allmänna vattentjänsterna.

Samtidigt måste hänsyn tas till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning samt den tid som krävs för omställning till ett nytt regelverk.

Mot denna bakgrund bör de förändringar och tillägg som vi föreslår i vattentjänstlagen och vattentjänstförordningen träda i kraft den 1 juli 2026.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: De författningsförslag som utredningen lämnar medför inte behov av övergångsbestämmelser.

Utgångspunkten är att ny förvaltningsrättslig lagstiftning – som lagstiftningen om allmänna vattentjänster – ska tillämpas direkt från reglernas ikraftträdande. Det måste dock alltid övervägas om hänsyn till proportionalitet och till enskildas berättigade förväntningar samt till enskildas rätt till en rättvis rättegång, motiverar en annan lösning.¹

Vi bedömer att de föreslagna ändringarna inte kommer att ha sådana effekter på enskilda att det finns skäl att frångå utgångspunkten att ändringarna ska tillämpas direkt från deras ikraftträdande. Detta innebär att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

¹ NJA 2020 s. 285 punkt 20.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

Inledande bestämmelser

1 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelserna syftar även till att säkerställa att allmänna va-anläggningar drivs så att angelägna allmänna intressen kan tillgodoses under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen innehåller lagens syften. Ändringen innebär att lagens syfte utökas genom ett *nytt andra stycke*, där det anges att bestämmelserna i vattentjänstlagen även syftar till att säkerställa att allmänna va-anläggningar drivs så att angelägna allmänna intressen kan tillgodoses under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

2 a §

Med en fredstida krissituation avses i denna lag en situation som

- avviker från det normala,*
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,*
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och*
- kräver samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer.*

Med höjd beredskap avses i denna lag detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Paragrafen är ny. I *första stycket* införs en definition av begreppet fredstida krissituationer, som motsvarar den i 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

I *andra stycket* anges att vad som avses med höjd beredskap är detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

5 a §

Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela föreskrifter som avviker från denna lag om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen får regeringen möjlighet att meddela föreskrifter som avviker från vattentjänstlagen, om det behövs för att verksamheter som är av betydelse för totalförsvaret ska kunna använda en allmän va-anläggning.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).¹

Att riksdagen kan bemyndiga regeringen att besluta om föreskrifter som avviker från lag, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, framgår av 15 kap. 6 § regeringsformen. Denna regel ändrades språkligt 2010.² Av de ursprungliga förarbetena framgår att med utomordentliga förhållanden (numera extraordinära förhållanden) på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser avses att det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i. Det kan exempelvis röra sig om att landet får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärrning. Sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, som motiverar beslut om beredskapshöjning, kan exempelvis vara att försörjningsläget är ansträngt, att viktiga samhällsfunktioner är utslagna

¹ 1 § tredje stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

² Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 298.

på grund av krigshandlingar eller att det i landet finns stora skaror av utlänningar som söker skydd här.³

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Vattentjänstplan

6 a §

Det ska finnas en aktuell vattentjänstplan i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en vattentjänstplan.

Kommunfullmäktige ska *varje mandatperiod* pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vattentjänstplaner.

Ändringen i paragrafens *tredje stycke* innebär att kommunfullmäktige ska pröva om vattentjänstplanen är aktuell med hänsyn till behovet av allmänna vattentjänster *varje mandatperiod*, i stället för det nuvarande kravet på minst vart fjärde år.

Genom hänvisningen till mandatperiod säkerställs att varje kommunfullmäktige medverkar i planeringen. Ett ställningstagande ska därmed normalt ske minst vart fjärde år.⁴

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

6 b §

En vattentjänstplan ska innehålla kommunens långsiktiga planering av hur behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses.

En vattentjänstplan ska också innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behöver vidtas för att de allmänna va-anläggningarna ska fungera vid en ökad belastning på grund av skyfall, *samt vilka andra åtgärder som behöver vidtas för att anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat.*

Planen är inte bindande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vattentjänstplaner.

Ändringen i paragrafens *andra stycke andra ledet* innebär att kravet på innehåll i en vattentjänstplan utvidgas till att avse även andra åtgärder som behöver vidtas för att va-anläggningarna ska fungera i ett förändrat klimat. På detta sätt omfattas inte bara de problem

³ Prop. 1992/93:76 om *höjd beredskap*, s. 47.

⁴ 5 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) (KL).

som skyfall kan medföra i form av ökad belastning, utan även exempelvis de problem med minskad tillgång till grundvatten eller ett minskat vattenflöde som kan bli effekten av torka. Planeringen ska vara så långsiktig som det krävs för att klimatförändringar ska kunna hanteras på ett bra sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Beredskapsplan

6 e §

Det ska finnas en aktuell beredskapsplan i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en beredskapsplan.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om beredskapsplanen är aktuell med hänsyn till behovet av beredskapsåtgärder.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om beredskapsplaner.

I paragrafens *första stycke* ställs krav på att alla kommuner ska ha en aktuell beredskapsplan.

Av *andra stycket* framgår att kommunfullmäktige ska anta och ändra en beredskapsplan. Bestämmelsen medger inte att kommunfullmäktige delegerar frågan.

Ett krav på aktualitetsprövning finns i *tredje stycket*. Det innebär att kommunen ska hålla beredskapsplanen aktuell med hänsyn till behovet av beredskapsåtgärder.

Kommunfullmäktige ska minst varje mandatperiod pröva om planen är aktuell.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

6 f §

En beredskapsplan ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att de allmänna va-anläggningarna ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Planen ska särskilt innehålla riktlinjer för prioritering enligt 10 a §.

Planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen, som är ny, reglerar beredskapsplanens innehåll.

Paragrafens *första stycke* anger att beredskapsplanen ska innehålla kommunens bedömning av vilka beredskapsåtgärder som behövs för att den allmänna va-anläggningen ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att planen särskilt ska innehålla kommunens riktlinjer för prioritering enligt 10 a §.

Av *tredje stycket* följer att planeringen ska vara anpassad till förhållandena i kommunen samt anläggningarnas strategiska betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen om kommuners och regioners beredskap har utvecklat innebörden av vad detta kan innebära och exempelvis lyft att befolkningskoncentration till vissa geografiska områden i förening med att det där bedrivs många samhällsviktiga verksamheter innebär ökad sårbarhet och utsatthet under ett väpnat angrepp mot Sverige. Utredningen har föreslagit att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras avseende kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.⁵ Vi gör i dessa delar samma bedömningar. Resultatet av ett sådant arbete kan ge mer stöd för de bedömningar som kommunerna behöver göra när det gäller inriktningen på beredskapsplaneringen för va-verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

6 g §

Vid planeringen ska kommunen samråda med berörda länsstyrelser och kommuner. I den mån det behövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt.

Kommunen ska samordna planeringen med de analyser, planer och förberedelser som ska göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om samråd och samordning vid framtagandet av en beredskapsplan.

Av *första stycket* framgår att kommunen vid planeringen ska samråda med berörda länsstyrelser och kommuner. I den mån det be-

⁵ SOU 2024:65 *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, s. 256–257.

hövs ska samråd även ske med fastighetsägare och andra användare som kan komma att beröras särskilt. I bestämmelsen regleras inte hur samrådet närmare ska gå till. Den eller de som har ett väsentligt intresse av planen ska dock ges en verklig möjlighet att sätta sig in i förslaget och få tillräcklig tid att framföra sina åsikter om detta.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att kommunen ska samordna planeringen med de risk- och sårbarhetsanalyser, planer och förberedelser som ska göras enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Investeringsplan

6 b §

Det ska finnas en aktuell plan för investeringar och förvaltning av de tillgångar som ingår i de allmänna va-anläggningarna i varje kommun.

Kommunfullmäktige beslutar om antagande och ändring av en investeringsplan.

Kommunfullmäktige ska varje mandatperiod pröva om planen är aktuell med hänsyn till befintliga och tillkommande anläggningstillgångar.

Planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva anläggningarna samt utgifterna för dessa åtgärder.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om investeringsplaner.

I *första stycket* anges att det ska finnas en aktuell plan för investeringar och förvaltning av de tillgångar som ingår i de allmänna va-anläggningarna i varje kommun.

Av *andra stycket* framgår att det är kommunfullmäktige som ska anta och ändra en beredskapsplan. Bestämmelsen medger inte att kommunfullmäktige delegerar frågan.

I paragrafens *tredje stycke* anges att kommunfullmäktige ska pröva om planen är aktuell med hänsyn till befintliga och tillkommande anläggningstillgångar varje mandatperiod. Ett ställningsstagande ska därmed normalt ske minst vart fjärde år.⁶

⁶ 5 kap. 9 § KL.

Av *fjärde stycket* framgår att planen ska innehålla kommunens bedömning av vilka åtgärder som behövs för att ordna och driva anläggningarna samt utgifterna för dessa åtgärder.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Ordnandet och driften av en allmän va-anläggning

10 a §

Under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska de allmänna va-anläggningarna drivas så att angelägna allmänna intressen prioriteras.

Paragrafen är ny och innehåller en prioriteringsskyldighet vid driften av de allmänna va-anläggningarna under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I dessa situationer ska anläggningarna drivas så att angelägna allmänna intressen prioriteras.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

13 §

Huvudmannen *ska* för den allmänna va-anläggningen ordna

1. ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till eller avlopp från varje förbindelsepunkt,
2. anordningar för bortledande av vatten som inte sker genom en förbindelsepunkt, och
3. de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen ska kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet *och reservkapacitet*.

Huvudmannens skyldighet enligt första stycket omfattar inte vägdiken, rännstenar, rännstensbrunnar eller ledningar som förbinder rännstensbrunnar med den allmänna va-anläggningen.

Paragrafen innehåller krav på hur huvudmannen ska ordna den allmänna va-anläggningen.

Ändringen i paragrafens *första stycke 3* innebär ett krav på huvudmannen att ordna även de anordningar som behövs för att va-anläggningen ska tillgodose skäliga anspråk på reservkapacitet.

Vilken reservkapacitet som behövs och vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma detta är en fråga för den enskilda kommunen och huvudmannen. Bedömningen behöver grunda sig i va-anläggningens betydelse och utsatthet under fredstida krissituationer och

höjd beredskap. Det kan exempelvis handla om att säkerställa tillgång till kritiska varor och reservdelar, liksom tillgång till reservvattentäcker och reservreningsverk. Det är också viktigt med tillgång till den personal som behövs i olika situationer.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

15 a §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som behöver vidtas för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bemyndigande till myndighet ges i 3 § vattentjänstförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Användningen av en allmän va-anläggning

23 a §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §.

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen att meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §. Bemyndigande till kommun ges i 2 § andra stycket vattentjänstförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

23 b §

Kommunen får meddela förelägganden och förbud om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §.

Kommunen får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Beslutet får förenas med vite.

Paragrafen, som är ny, ger kommunen möjlighet att besluta om förelägganden och förbud om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a §.

Förelägganden och förbud kan riktas mot den som i förhållande till va-huvudmannen har rätt att använda anläggningen. Kommunen får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. Beslutet får förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

Avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas

30 §

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. *Överskott ska utjämnas inom skälig tid.*

Medel får avsättas till en fond för framtida *investeringar*, om *avsättningen avser en åtgärd i investeringsplanen.*

Ianspråktagande av avsatta medel ska ske inom rimlig tid.

Avgifter enligt 26 och 27 §§ får inte överskrida det som behövs för att täcka kostnaderna för den vattentjänsten.

Paragrafen innehåller i de nu aktuella styckena begränsningar för avgiftsuttaget och en reglering av möjligheten att fondera medel.

Ändringen i paragrafens *första stycke andra meningen* innebär ett krav på att överskott ska utjämnas inom skälig tid. Härmed avses att det kan godtas att en kommun dröjer upp till fem år med att ta i anspråk medel som har varit föremål för överuttag.

Andra stycket i nuvarande paragraf, som också avser möjligheten att fondera, ersätts av ett nytt *andra* och *tredje stycke*. Av det nya andra stycket följer att medel får avsättas till en fond för framtida investeringar om avsättningen avser en åtgärd i investeringsplanen. Den plan som avses är den investeringsplan som ska tas fram enligt den nya 6 h §.

Av det nya tredje stycket framgår att ianspråktagande av avsatta medel ska ske inom rimlig tid. Med detta avses att investeringarna inte får ligga för långt fram i tiden, normalt mindre än tio år.

Paragrafens nuvarande tredje stycke blir ett nytt *fyärde stycke*. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

Redovisning

50 §

En huvudman *ska* i fråga om verksamheten med att ordna och driva en allmän va-anläggning se till

1. att verksamheten bokförs och redovisas i enlighet med god redovisningssed där resultat- och balansräkningar *samt förvaltningsberättelse* redovisas särskilt och där det av tilläggsupplysningar framgår hur huvudmannen har fördelat kostnader som varit gemensamma med annan verksamhet, och.

2. att redovisningen, när den är fastställd, finns tillgänglig för fastighetsägarna.

Paragrafen innehåller krav på hur verksamheten ska bokföras och redovisas, och fastighetsägarnas tillgång till redovisningen.

Ändringen i paragrafens *första stycke 1* innebär ett krav på att redovisningen även ska omfatta en förvaltningsberättelse.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Ansvar

51 a §

Till böter ska den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Till ansvar enligt denna lag ska inte heller dömas, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett straffrättsligt ansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya 23 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

Överklagande och prövning av va-frågor

52 §

Länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 51 § får överklagas av kommunen till mark- och miljödomstolen.

Kommunens beslut om förelägganden och förbud enligt 23 b § får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 51 §.

Ändringarna innebär att det i ett *nytt andra stycke* införs en möjlighet att överklaga kommunens beslut om förelägganden och förbud enligt 23 b § till mark- och miljödomstolen.⁷

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Samverkan

58 §

Kommunen ska samverka med andra kommuner om det behövs för att fullgöra uppgifterna enligt denna lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett krav på kommunerna att samverka med andra kommuner, om det behövs för att en kommun ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt vattentjänstlagen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Övervägandena finns i kapitel 15.

⁷ Handläggningen sker enligt 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Ansvarig domstol framgår i förordningen (2010:984) om mark- och miljödomstolarnas domsområden.

16.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:701) om allmänna vattentjänster

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

- 23 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster i fråga om 2 § första stycket,
- 23 a § lagen om allmänna vattentjänster i fråga om 2 § andra stycket,
- 15 a § lagen om allmänna vattentjänster i fråga om 3 §,
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 4–9 §§.

Paragrafen innehåller en beskrivning av de bemyndiganden som ligger till grund för bestämmelserna i förordningen.

Bemyndiganden att vidaredelegera föreskriftsrätt finns i föreslagna bestämmelser i 23 a och 15 a §§ vattentjänstlagen. I övrigt gäller det generella bemyndigandet i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1 och 5.6.

2 §

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Kommunen får meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för kommunen att meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

Paragrafens nya *andra stycke* innebär att kommunen får meddela föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar för att möjliggöra prioritering enligt 10 a § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Ändringen innebär ett utökat bemyndigande i förhållande till första stycket, specifikt avgränsat till föreskrifter som behövs för att möjliggöra prioritering.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

3 §

Livsmedelsverket och Naturvårdsverket får inom sina respektive ansvarsområden meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Nuvarande paragraf numreras om till 4 §. Nuvarande 4 § numreras om till 5 §.

Paragrafens nya lydelse innebär att Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, inom sina respektive ansvarsområden, bemyndigas att meddela föreskrifter om åtgärder för att allmänna va-anläggningar ska kunna drivas under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Genom myndighetsföreskrifter kan kraven på reservkapacitet, prioritering av allmänna angelägna intressen samt planering och genomförande av beredskapsåtgärder tydliggöras.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6 och 8.4.1. Se även avsnitt 8.4.6 och 8.4.7.

6 §

Länsstyrelsen ska stödja och följa upp kommunernas beredskapsåtgärder enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Länsstyrelsen ska särskilt stödja kommunerna med underlag inför kommunens bedömning av vilka verksamheter i kommunen som kan behöva prioriteras enligt 10 a § lagen om allmänna vattentjänster.

Paragrafen är ny. Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen ska stödja och följa upp kommunernas beredskapsåtgärder enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. I *andra stycket* anges att länsstyrelsen särskilt ska stödja kommunerna med underlag inför kommunens bedömning av vilka verksamheter i kommunen som kan behöva prioriteras enligt 10 a § lagen om allmänna vattentjänster.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.6.

7 §

Statliga myndigheter ska lämna den information som länsstyrelsen behöver för att kunna ta fram det underlag som avses i 6 § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller krav på statliga myndigheter att lämna den information som länsstyrelsen behöver för att kunna ta fram det underlag som avses i 6 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.6.

8 §

Länsstyrelsen ska årligen till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket rapportera vilka beredskapsåtgärder kommunerna vidtagit enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett krav på länsstyrelsen att årligen till Livsmedelsverket och Naturvårdsverket rapportera vilka beredskapsåtgärder kommunerna vidtagit enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.6. och 8.4.7.

9 §

Länsstyrelsen ska samordna sina åtgärder enligt 6 och 8 §§ med åtgärder enligt förordning (2017:870) om länsstyrelsens krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett krav på länsstyrelsen att samordna sina åtgärder enligt 6 och 8 §§ med åtgärder enligt förordning (2017:870) om länsstyrelsens krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.6 och 8.4.7.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

Övervägandena finns i kapitel 15.

Kommittédirektiv 2022:127

Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 18 augusti 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.

Utredaren ska bl.a.

- klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar för att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster i hela landet, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig,
- klarlägga behovet av krav på planering, förberedelseåtgärder och kontinuerlig leverans av vattentjänster samt vid behov lämna förslag på sådana krav för att stärka va-huvudmännens beredskap att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig,
- klarlägga omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap

- avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landet av försörjningen av kritiska material.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Uppdraget att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster

Vattentjänster, dvs. vattenförsörjning och hantering av avlopps- och dagvatten, är en grundläggande förutsättning för att upprätthålla samhället och dess olika funktioner. Det är därför av stor betydelse att det finns en samlad beredskap för att säkra tillgången till rent och säkert vatten vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Detta gäller såväl möjligheterna att upprätthålla en kontinuerlig produktion av dricksvatten som förmågan att leverera dricksvatten till de viktigaste ändamålen om förmågan trots allt begränsas. En väl fungerande hantering och rening av avloppsvatten och dagvatten är också avgörande för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, inte minst ur smittskyddssynpunkt och för att undvika föroreningar.

Mot bakgrund av en allt osäkrare omvärld finns det behov av att analysera risker och åtgärda sårbarheter i samhällets förmåga att leverera vattentjänster. Förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster t.ex. vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig, eller på grund av klimatrelaterade extrema väderhändelser, behöver vara god.

Faktorer som kan påverka förmågan att leverera vattentjänster är t.ex. tillgången till reservvattentäkter, energi (elkraft och drivmedel), reservdelar, personalförsörjning i form av arbetskraft och kompetens, infrastruktur och underhåll samt fysisk och digital säkerhet. Ett specifikt område som har identifierats som kritiskt är tillgången på kemikalier för rening av dricksvatten och avloppsvatten, som präglas av importberoende, så kallade just-in-time leveranser utan lagerhållning samt att ett fåtal aktörer står för produktion och distribution.

Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i närområdet. Ur ett totalförsvarsperspektiv är det centralt att behovet av vattentjänster kan tillgodoses. Vikten av att säkerställa försörjningsberedskapen för fredstida kriser har också förtydligats i samband med smittspridningen av det virus som

orsakar sjukdomen covid-19. Särskilt under den inledande fasen i pandemin rådde det global brist på vissa varor och varuflödena påverkades kraftigt. Även den pågående klimatkrisen med medförande konsekvenser såsom översvämningar, värmeböljor, torka, skyfall och stormar innebär utmaningar när det gäller förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Påverkan av klimatrelaterade händelser kan t.ex. leda till brist på vatten och försämrad råvattenkvalitet.

De grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster behöver ses över

En grundläggande faktor för en god förmåga att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster är att det finns ett effektivt och väl fungerande regelverk och en grundläggande struktur som ger goda förutsättningar att bygga upp verksamheter med anpassningsförmåga för förändrade förutsättningar. Det saknas i dag ett samlat grepp om dessa grundläggande förutsättningar, t.ex. de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan, i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster genom allmänna va-anläggningar finns i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (va-lagen). Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster. För att ordna och driva en allmän va-anläggning får avgifter tas ut. I va-lagen kan det möjligen finnas begränsningar bl.a. i fråga om uttag av avgifter för investeringar samt i anknytande regelverk i fråga om periodisering av kostnaderna för detta. Lagen innehåller även begränsningar i fråga om uttag av avgifter för underhåll av infrastruktur. Från den 1 januari 2024 träder det i kraft ett krav i va-lagen på att varje kommun ska ha en vattentjänstplan inklusive skyfallsberedskap.

Kommunerna har ansvaret för att leverera vattentjänster också i fredstida kriser och vid höjd beredskap. Kommunen har även vissa skyldigheter avseende beredskap och extraordinära händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, i syfte att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera kris-situationer i fredstid. Förutsättningarna för att tillhandahålla vattentjänster varierar dock i landet. De allmänna va-anläggningarnas verksamhetsområden, tekniska utformning och naturgivna förutsättningar

skiljer sig åt. Det är viktigt att det finns en kapacitet hos va-huvudmännen att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Exempelvis kan formerna för samarbete och samverkan mellan va-huvudmännen på lokal och regional nivå behöva regleras. Vidare är länsstyrelsens roll och uppgifter viktiga utifrån att va-huvudmännen, eller de som annars ansvarar för driften av va-anläggningarna inom samma län, så långt möjligt ska få likvärdiga förutsättningar att leverera vattentjänster. Det är även viktigt att det finns förutsättningar för va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen att genomföra de nödvändiga investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll som krävs för att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Utredaren ska därför

- klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan, och vid behov föreslå sådana förändringar med utgångspunkt i att det ska finnas förutsättningar för varje va-huvudman, eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen, att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster, även vid händelse av kris eller höjd beredskap och då ytterst krig,
- analysera aktörernas förutsättningar för att genomföra investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll av dessa i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster vid förändrade förutsättningar, och vid behov föreslå åtgärder som ökar förutsättningarna för att sådana investeringar och underhåll kommer till stånd, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Beredskapen hos va-huvudmännen behöver stärkas

Va-huvudmännen behöver kunna upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster även vid kriser som kan leda till olika typer av kraftiga störningar. En sådan anpassningsförmåga bör kunna upprätthållas åtminstone under den period som krävs för att få till stånd provisoriska eller alternativa åtgärder för att ordna vattentjänster.

För att dricksvattenförsörjning och avloppsrening ska fungera krävs tillgång till flera olika varor. Det handlar bl.a. om kemikalier som krävs

för produktion av dricksvatten och rening av avloppsvatten samt utrustning och reservdelar som behövs för leveransen av vattentjänster. Reningskemikalier för dricksvatten omfattades tidigare av den statliga beredskapslagringen, som upphörde helt under den andra hälften av 1990-talet.

Ett sätt att säkerställa leveransen av vattentjänster är att va-huvudmännen utökar sin lagerhållning av varor som är kritiska för driften av en va-anläggning. I totalförvarspropositionen för 2021–2025 (prop. 2020/21:30, s. 145) uttalas att det kan finnas behov av att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar hos dricksvattenproducenterna för att säkra dricksvattenproduktionen. Även bl.a. Livsmedelsverket har framhållit att tillgång till reningskemikalier och flexibilitet hos både kommunala och privata aktörer behöver öka (Livsmedelsverkets rapport Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – Nuläge och förslag på åtgärder, 2021). Motvarande gäller för rening av avloppsvatten.

Samtidigt som va-huvudmännen behöver se till att lagringen av kritiska varor ökar, är det viktigt att det finns någon eller några aktörer som ansvarar för ett helhetsperspektiv och regelbundet ser över om även andra åtgärder behöver vidtas för att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster. Det kan t.ex. handla om att samutnyttja resurser mellan va-huvudmän eller den som annars sköter driften av va-anläggningen, säkra tillgång till den reservkraft eller det drivmedel som krävs för va-anläggningens drift, eller förberedelse för att använda alternativa metoder för produktion av dricksvatten och leverans av vattentjänster vid händelse av kris eller höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, en långsiktig planering och förberedelseåtgärder som är inriktade på vattentjänster är viktigt för att fånga upp alla aspekter som kan påverka förutsättningarna att upprätthålla en kontinuerlig leverans.

Utredaren ska därför

- analysera omfattningen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och vid behov föreslå åtgärder som säkerställer att sådana analyser omfattar förmågan att kontinuerligt leverera vattentjänster,
- klargöra behovet av planerings- och förberedelseåtgärder och vid behov föreslå krav på att genomföra sådana åtgärder, inklusive krav på lagerhållning av kritiska varor, som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska uppfylla i syfte att upprätthålla kontinuitet i leveransen av vattentjänster,
- klargöra behovet av krav på förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska kunna uppfylla oavsett om det råder kris, höjd beredskap och då ytterst krig eller andra yttre faktorer som påverkar förutsättningarna att leverera vattentjänster samt vid behov föreslå sådana krav, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Försörjningsberedskapen behöver vara god

En viktig del i förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster även vid kriser är att säkerställa försörjningsberedskapen för nödvändiga varor, material och resurser.

Det framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att produktion av dricksvatten omfattas av beredskapssektorn *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten* med Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt som beredskapsmyndigheter och med Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet. Staten har således genom myndigheternas respektive ansvarsområden ett ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker, samt för att vidta de ytterligare förberedelser som krävs. Utöver Livsmedelsverket har andra centrala myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, ansvar och uppgifter som är viktiga för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Det följer även av bl.a. förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, att länsstyrelserna har ett särskilt sammanhållande ansvar för krisberedskapen såsom samordning av åtgärder inom respektive län. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har särskilda uppgifter inför och vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap.

För att göra det möjligt att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster även vid kraftiga eller långvariga störningar kan statens ansvar i fråga om vattentjänster behöva konkretiseras och omsättas i åtgärder. Staten kan även behöva ges ett större ansvar för detta. Det handlar om att erbjuda verktyg för effektiva åtgärder för att åstadkomma en högre grad av nationell försörjning av kritiska varor som behövs för att säkerställa en robusthet och kontinuitet av allmänna va-anläggningar i hela landet, t.ex. genom nationella beredskapslager eller en beredskap för tillverkning. I händelse av att den kontinuerliga leveransen av vattentjänster påverkas vid en kris, höjd beredskap eller då ytterst krig behöver behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kunna tillgodoses. Det finns i dag ingen lagstiftning som reglerar säkerställandet av att tillgodose sådana behov. Detta skulle kunna utgöra ett hinder för att prioritera samhällsviktig verksamhet vid begränsad tillgång till vattentjänster.

Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Ransoneringslagen kan endast tillämpas om riket är i krigsfara eller om det till följd av krig eller krigsfara eller annan utomordentlig händelse under fredstid råder knapphet eller betydande fara för knapphet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Förfogandelagen (1978:262), som ger staten möjlighet att förfoga över bl.a. privat egendom vid krigsfara eller vid situationer som har uppkommit på grund av krig, krigsfara eller försvarsberedskap, är inte tillämplig vid fredstida krissituationer.

Näringslivet har enligt flera olika författningar skyldigheter och åtaganden för att bidra till försörjningsberedskapen. Exempelvis finns en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförsvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att

delta i totalförsvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande även genom t.ex. lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Vidare kan staten begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Kommuner ska enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i vissa situationer vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och i övrigt medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. Vidare har kommuner och regioner en skyldighet att vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Med beredskapsförberedelser avses alla de åtgärder som normalt sett behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap. Förberedelser ska också ske för extraordinära händelser. Även den lagen är till vissa delar, t.ex. i fråga om bistånd mellan kommuner och regioner, endast tillämplig vid vissa situationer som orsakas av krig eller krigsfara eller av extraordinära händelser i fredstid. Det kan därför komma att uppstå kris-situationer som inte omfattas av nu nämnd kris- och beredskapslagstiftning men där staten likafullt kan behöva verktyg för att vidta extraordinära åtgärder för att en kontinuerlig leverans av vattentjänster ska kunna upprätthållas, t.ex. genom att säkra tillgång till kritiska varor.

Utredaren ska därför

- analysera försörjningen av kritiska varor och material för vattentjänster och vid behov lämna förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa en robusthet och kontinuitet i leveransen av vattentjänster i hela landet, t.ex. genom inrättande av nationella beredskapslager eller tillverkningsberedskap,
- klarlägga behovet av förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och va-huvudmännen eller den som ansvarar för driften av va-anläggningen, och om centrala myndigheter som en följd av detta bör få nya uppgifter och befogenheter för att möjliggöra en kontinuerlig leverans av vattentjänster under förändrade förutsättningar,
- ta ställning till och föreslå ett system där nya statliga åtaganden som följd av en stärkt försörjningsberedskap av vattentjänster finansieras via avgifter,

- analysera förutsättningarna för ett samarbete med närliggande länder i fråga om tillverkningsberedskap eller andra åtgärder för att säkra försörjning av kritiska varor och material,
- analysera förutsättningarna för och föreslå hur behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kan säkerställas, inte minst under förhållanden då tillgången till vattentjänster är begränsad,
- ta ställning till och vid behov föreslå ett regelverk för hushållning av varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beakta och redovisa de konsekvenser förslagen kan få för kommuner och kommunala bolag vars verksamhet omfattar leverans av vattentjänster, regioner, berörda myndigheter och övriga näringslivet. Utredaren ska vidare beskriva och kvantifiera förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för förmågan att tillhandahålla vatten- och avloppstjänster i stort. Konsekvensanalysen ska genomföras löpande under utredningstiden. Om förslagen i betänkandet innebär kostnader för det allmänna ska finansieringsförslag lämnas. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer relevanta för uppdraget, särskilt Försvarmakten, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, kommuner, regioner, kommunala bolag och länsstyrelser, Svenskt Vatten samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Utredaren ska hålla sig informerad om uppdragen i den pågående utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen

(dir. 2021:65), utredningen om en ny livsmedelsberedskap (dir. 2022:33) och utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (dir. 2021:92). Vidare ska utredaren särskilt hålla sig informerad om Regeringskansliets uppdrag om en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist (N 2022:D). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, t.ex. den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), betänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32), och betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81). Utredaren ska vidare beakta övriga relevanta rapporter och underlag på området. Om det bedöms motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Utredaren ska hålla sig informerad om pågående arbete med relevant EU-lagstiftning, t.ex. det aviserade förslaget från Europeiska kommissionen om ett reviderat avloppsvattendirektiv och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten (ombearbetning), samt regelverket om statligt stöd. Förslagen ska vara förenliga med regelverket för statsstöd och EU-rätten i övrigt.

Vid utformningen av såväl författningsförslag som övriga förslag ska utredaren ta hänsyn till inriktningen i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2023:140

Tilläggsdirektiv till Va-beredskapsutredningen (M 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 oktober 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 augusti 2022 kommittédirektiv om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (dir. 2022:127). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 januari 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2024.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Sammanställning enkät

Som en del i utredningsarbetet har utredningens kansli under våren 2024 tagit fram en enkät riktad till samtliga kommuner. Svaren har använts som underlag i utredningens analys och vid utformningen av förslag. I denna bilaga redovisas delar av resultatet från enkäten.

Metod

Enkäten bestod av 35 grundfrågor och 14 fördjupningsfrågor. Grundfrågorna kunde besvaras med ja eller nej, i vissa fall fanns även fler svarsalternativ. Fördjupningsfrågorna kunde enbart besvaras med fritext. Upplägget var gjort utifrån en ambition att underlätta för kommunerna att svara i förhoppning om en hög svarsfrekvens.

För att ytterligare underlätta för kommunerna att svara på enkäten distribuerades den via Svenskt Vattens statistikportal VASS. Kommunerna är vana att svara på frågor och undersökningar i det systemet. Svenskt Vatten hjälpte också till att distribuera information om enkäten från utredningen. Informationen gavs i ett mejl till alla va-chefer. Enkäten besvarades under perioden 22 april–19 maj 2024. Svaren speglar därför status hos kommunerna under den perioden. Svaren levererades från Svenskt Vatten till utredningen i en datafil.

Deltagande och svarsfrekvens

Av Sveriges 290 kommuner har 205 svarat på enkäten. Den totala svarsfrekvensen är på 71 procent, vilket är högt. Det ger ett representativt urval och stor möjlighet att analysera resultaten utifrån olika kommungrupper och kommunstorlekar. Vi är särskilt glada över att så många kommuner inom SKR:s kategori *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* har svarat.

Svarsfrekvensen utifrån storlek på kommun redovisas i tabell 1 och svarsfrekvensen utifrån SKR:s¹ kommungruppsindelning visas i figur 1.

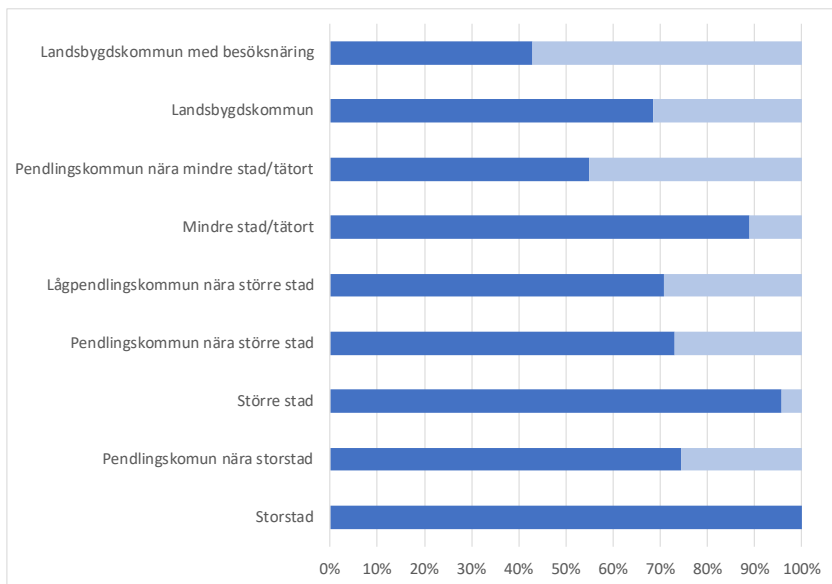
Tabell 1 Svarsfrekvens utifrån storlek på kommun

205 kommuner svarade totalt

Kommunstorlek (antal invånare)	Antal kommun	Antal svarande	Svarsfrekvens
Upp till 10 000	72	43	60 %
10 000–20 000	94	59	63 %
20 000–50 000	75	60	80 %
Över 50 000	49	43	88 %
Samtliga	290	205	71 %

Figur 1 Svarsfrekvens utifrån SKR:s kommungruppsindelning

Procentuell svarsfrekvens för de olika kommungrupperna



¹ Sveriges kommuner och regioner.

SKR:s kommungruppsindelning är:²

- Storstäder och storstadsnära kommuner
 - Storstad
 - Pendlingskommun nära storstad
- Större städer och kommuner nära större stad
 - Större stad
 - Pendlingskommun nära större stad
 - Lågpendlingskommun nära större stad
- Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner
 - Mindre stad/tätort
 - Pendlingskommun nära mindre stad/tätort
 - Landsbygdskommun
 - Landsbygdskommun med besöksnäring

Resultat

Enkäten var indelad i fem frågeområden:

- Organisation och samverkan
- Beredskapsplanering och försörjningsberedskap
- Klimatanpassning
- Investeringskapacitet
- Övrigt

Nedan visas resultatet inom respektive frågeområde för de 35 grundfrågorna.

² SKR (2023) *Kommungruppsindelning*, ISBN: 978-91-8047-098-8.

Organisation och samverkan

Tabell 2 Resultat för frågor om organisation och samverkan

Svar från 205 kommuner

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Ingår ni i något regionalt nätverk för vattentjänster (mellan VA-verksamheter)	141	84	5
Är nätverket formaliserat via till exempel en ekonomisk förening eller att ni gemensamt finansierar en samordningstjänst?	58	142	5

Vid analys av svaren på frågan om kommunerna ingår i något regionalt nätverk så tror vi att det kan ha blivit ett missförstånd av ordet regionalt i frågan. Några kommuner kan ha tolkat det som ett nätverk som organiseras genom regionen. Svaren från en del kommuner stämmer nämligen inte med de svar vi har fått i samtal med samma kommuner. Svaren på denna fråga är därför svåra att analysera då de inte ger en rättvisande bild. Antalet kommuner som deltar i nätverk regionalt är betydligt högre än vad enkätsvaren visar.

Tabell 3 Vem är huvudman, dvs. ägare av va-anläggningen?

Flervalsfråga, svar från 205 kommuner

Alternativ	Antal svar
Kommunen	129
Kommunalt bolag	68
Kommunalförbund	5
Inget svar	3

I denna kategori ställdes även fråga om vilken organisationsform som kommunerna har för vatten och avlopp. Frågan redovisas inte här utan var en kontrollfråga för att kvalitetssäkra utredningens egen kartläggning av kommunernas organisationsform som redovisas i bilaga 5.

Beredskapsplanering och försörjningsberedskap

Tabell 4 Resultat för frågor om beredskapsplanering och försörjningsberedskap

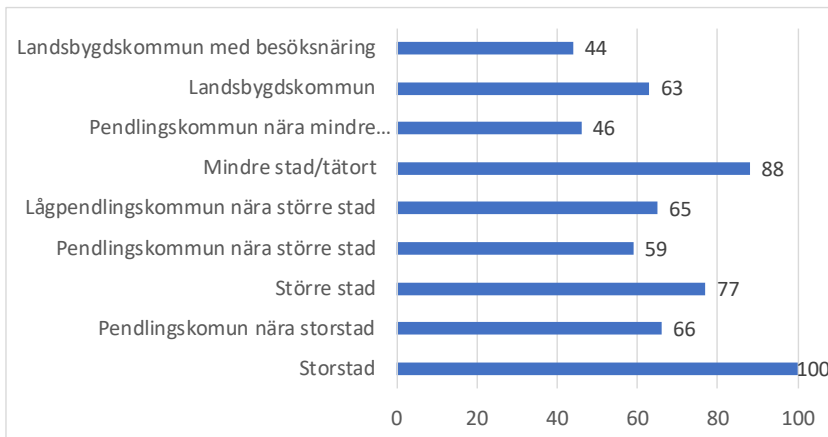
Fördelning av svar från 205 kommuner

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Har kommunen en uppdaterad risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som innehåller vattentjänster?	132	52	21
Har VA-verksamheten upprättat en RSA för sin verksamhet?	124	61	20
Har kommunen en nödvattenplan?	146	48	11
Om ja, har kommunen övat nödvattenplanen?	55	107	43
Har kommunen en motsvarande plan för avlopp?	11	178	16
Om ja, har kommunen övat utifrån planen för avlopp?	2	122	81
Har ni arbetat fram en plan för hur ni ska säkerställa tillgång till kemikalier och andra kritiska varor?	69	117	19
Bedömer ni att detaljerade förmågekrav skulle underlätta er planering?	158	26	21
Om kommunen har VA-organisationen i samverkan med annan kommun, är det tydligt hur leveranser av dricksvatten ska prioriteras inom det samlade samverkansområdet vid en eventuell brist?	34	101	70

Fördelningen av svaren utifrån kommungrupp på frågan om kommunen har en uppdaterad risk- och sårbarhetsanalys som innehåller vattentjänster visas i figur 2.

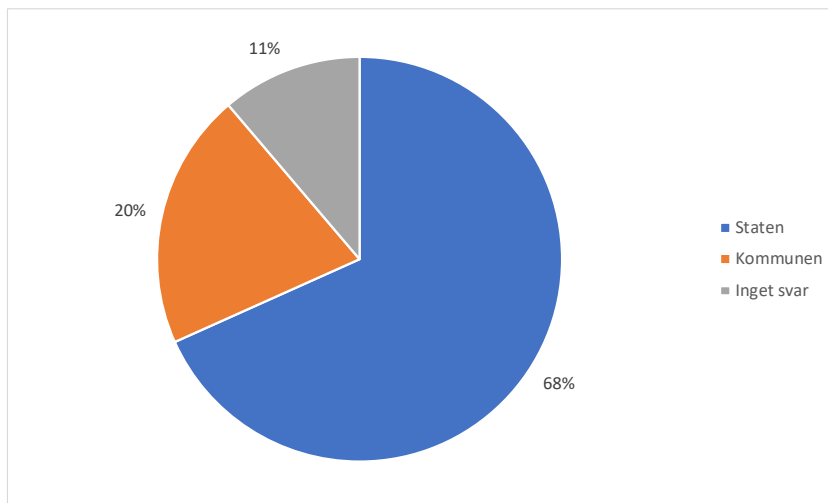
Figur 2 **Fördelning av svaren om kommunerna har en RSA som innehåller vattentjänster**

Fördelning av kommuner i kommungruppen som svarat ja i procent av de som har svarat på enkäten

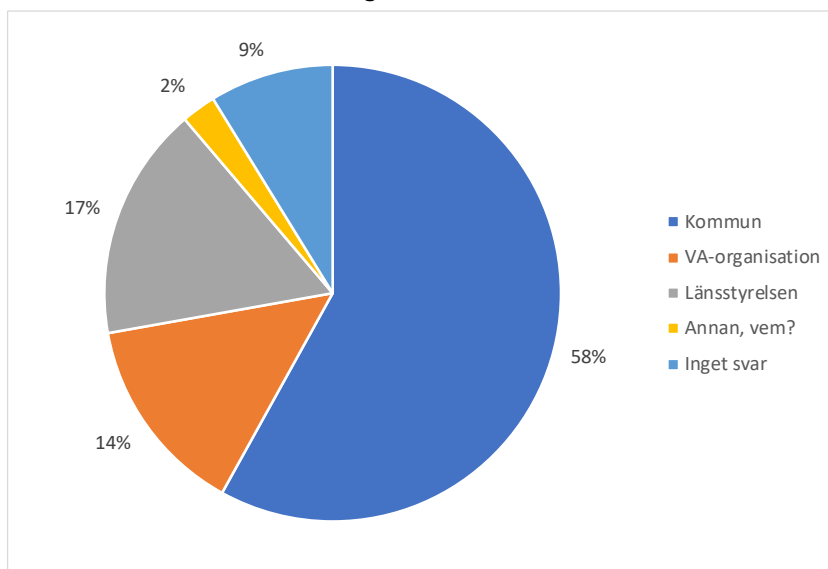


Några flervalsfrågor ställdes om vilken aktör kommunen anser skulle ha ansvar för olika frågor vad gäller prioritering av dricksvatten vid en eventuell brist, vem som bör ta fram förmågekrav för kommunerna samt vilken aktör som skulle vara lämplig att ge ett utökat stöd till kommunen vad gäller beredskapsplanering och försörjningsberedskap för vattentjänster. Svaren redovisas i figur 3–5.

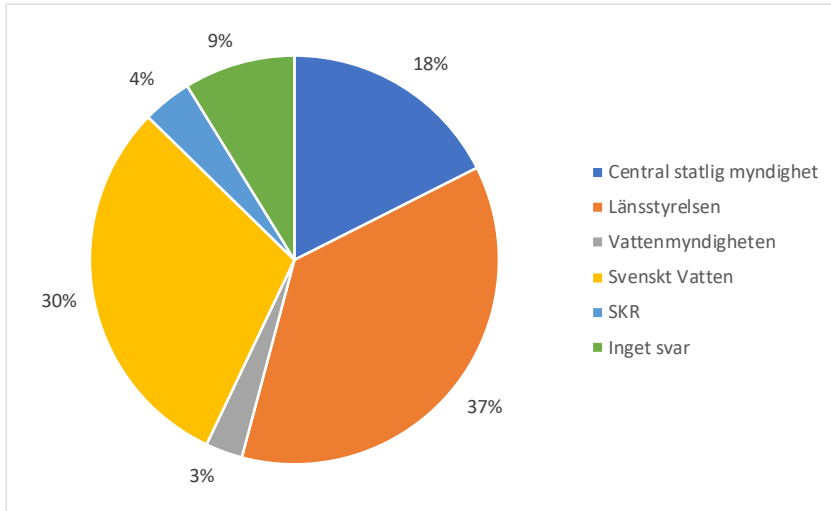
Figur 3 Vem skulle sätta förmågekrav?
 Procentuell fördelning av svar från 205 kommuner



Figur 4 Vem skulle ansvara för beslut om prioritering av dricksvatten vid en eventuell brist?
 Procentuell fördelning av svar från 205 kommuner



Figur 5 Om en aktör skulle få ett utökad uppdrag att stödja det kommunala arbetet med att ordna allmänna vattentjänster inom det här området vilken aktör skulle ni vilja fick det uppdraget?



Klimatanpassning

Tabell 5 Resultat för frågor kopplat till klimatanpassning

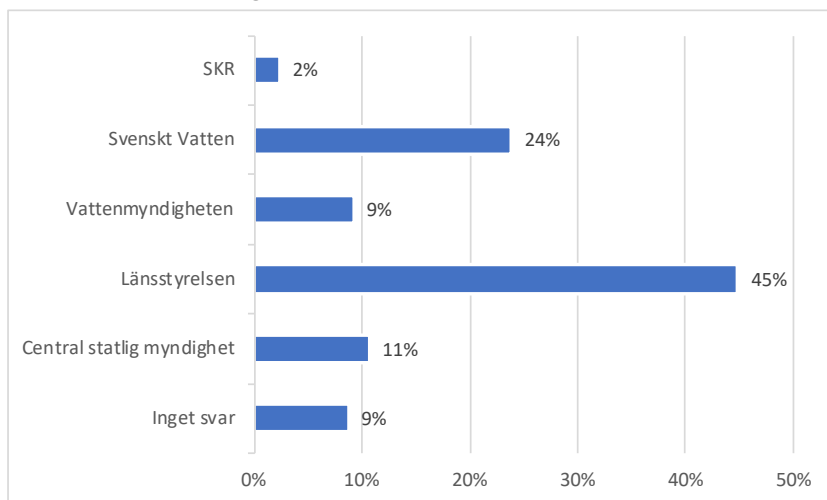
Svar från 205 kommuner

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Är er va-taxa konstruerad så att en avgift för dagvatten gata* tas ut av den som är ansvarig för allmän platsmark?	118	78	9
Har ni använt möjligheten till säsongstaxa utifrån torka?	2	199	3
Har ni en av kommunfullmäktige beslutad vattentjänstplan?	51	140	14

* Dagvatten gata är en avgift som tas ut av va-huvudmannen från ägare till gata på allmän platsmark vilket ska täcka kostnader för va-huvudmannens omhändertagande av det dagvattnet.

Figur 6 Svar på frågan vilken aktör kommunen vill ska få ett utökat uppdrag att ge stöd inom klimatanpassning, om ett sådant uppdrag ges

Fördelning av svar från 205 kommuner



Investeringskapacitet

Tabell 6 Resultat för frågor kopplat till investeringskapacitet

Svar från 205 kommuner

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Är kommunens VA-ledningsnät digitaliserat?	197	4	4
Är kvaliteten på digitalisering god, dvs stämmer kartan med verkligheten till största del?	179	17	9
Finns det en investeringsplan som är beslutad av kommunfullmäktige?	151	37	17
Om ja på fråga om investeringsplan. Finns det angivna projekt i investeringsplanen?	140	20	45
Om ja på fråga om investeringsplan. Finns det beskrivning av projekten i investeringsplanen?	101	56	48
Om ni har en investeringsplan: Utgår beslutad VA-taxa från det behov som identifierats i investeringsplanen?	139	29	37
Om ni inte har en investeringsplan: Tycker ni att ni har ett fullgott underlag för att kunna bedöma ert behov av underhåll och förnyelse av VA-anläggningen och ta fram en taxeutveckling som motsvarar behoven?	52	46	107
Har ni en prognos för taxeutvecklingen för de kommande tre åren som är kommunicerad med politiken?	121	68	16

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Utgår er VA-taxa utifrån Svenskt Vattens basförslag?	145	47	13
Ser ni några särskilda omständigheter i just er kommun som gör att era kostnader för VA är högre än i andra kommuner?	79	110	16
Särredovisas VA-verksamhetens resultat och balansräkning i kommunens årsredovisning?	177	13	15
Om ni har en investeringsfond är det specificerat vilka/vilken investering som fonden avser?	60	76	69

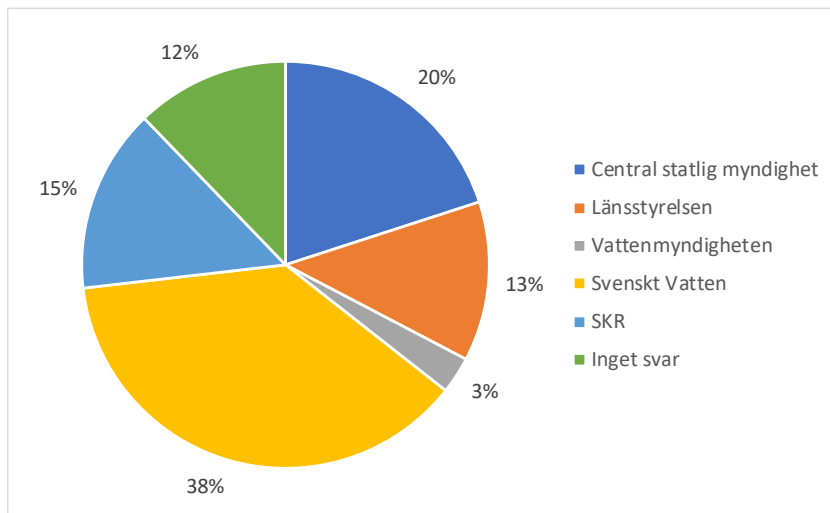
Kopplat till frågan om kommunens va-taxa utgår från Svenskt Vattens basförslag så fanns en fördjupningsfråga om hur taxan i stället är konstruerad och vad som är de största skillnaderna. De främsta anledningarna till att kommunen svarat nej på frågan om taxan utgår från Svenskt Vattens basförslag är att kommunens taxa är baserad på Svenskt Vattens äldre basförslag eller att dagvattenavgifterna inte följer basförslaget.

Tabell 7 Om ja på frågan om beslutad investeringsplan, ange investeringsplanens tidshorisont

Flervalsfråga, svar från 205 kommuner

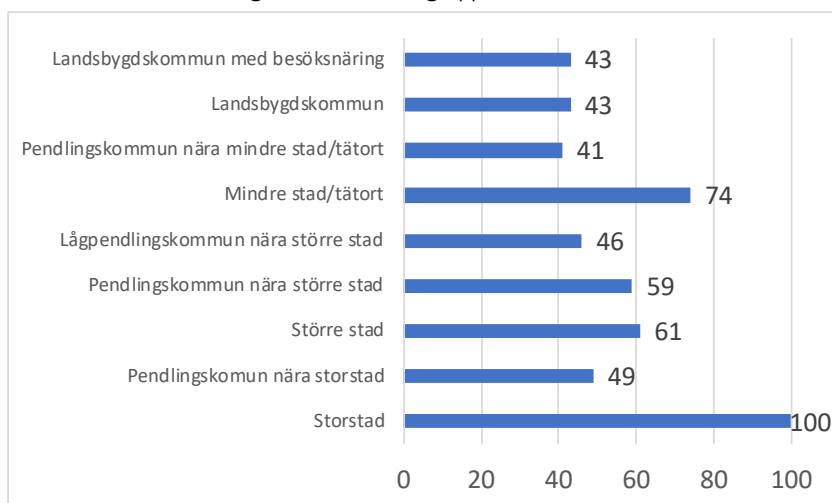
Alternativ	Antal svar
1 år	36
5 år	75
10 år	42
Inget svar	52

Figur 7 Om någon aktör skulle få uppdrag att ge stöd inom investeringsområdet, vem?



Figur 8 Fördelning av svaren om kommunerna har en investeringsplan beslutad av kommunfullmäktige

Fördelning utifrån kommungrupp



Övrigt

Tabell 8 Övriga frågor

Svar från 205 kommuner

Fråga	Ja	Nej	Inget svar
Har ni en av kommunfullmäktige beslutad vattentjänstplan?	51	140	14

Tabell 9 Om ja på frågan om beslutad vattentjänstplan, vem har ansvarat för framtagandet genom projektledning och finansiering?

Flervalsfråga, svar från 205 kommuner

Alternativ	Antal svar
Kommunen (skattekollektivet)	82
Va-organisationen (va-kollektivet)	60
Inget svar	63

Tabell 10 Om ja på frågan om beslutad vattentjänstplan, vad innehåller planen?

Flervalsfråga, svar från 205 kommuner, kommunerna kunde svara flera alternativ

Alternativ	Antal svar
Skyfallsplan för hela kommunens verksamhet	20
Skyfallsplan endast för va-anläggningar	63
VA-plan	30
Vattenförsörjningsplan	31
Investeringsplan	15
Förnyelseplan	17
Övrigt	21
Inget svar	98

Fler kommuner än de 51 som uppgett att de har en beslutad vattentjänstplan har, i följdfrågan i tabell 10, beskrivit vad vattentjänstplanen innehåller. Till exempel har sammanlagt 83 kommuner uppgett att det finns skyfallsplaner i vattentjänstplanen. Vi tolkar detta som att det finns en framtagna vattentjänstplan men att den ännu inte är beslutad av kommunfullmäktige.

Samtal med aktörer

Utredningen har haft samtal med företrädare för ett stort antal aktörer. Informationen har använts i analysarbetet och utgjort del av underlaget vid utredningens olika ställningstaganden. I denna bilaga redovisas aktörerna och frågor som skickades inför samtal med va-organisationer och inledande samtal med statliga myndigheter.

Metod

Utredningen har träffat och samtalat med:

- handläggare och chefer vid statliga myndigheter på nationell och regional nivå,
- tjänstepersoner, chefer och förtroendevalda i kommunala organisationer,
- företrädare för bransch- och medlemsorganisationer,
- företrädare för föreningar och företag,
- forskare och konsulter.

Syftet med samtalen har varit att få en god bild av hur va-verksamheten bedrivs i kommunerna runt om i landet. Därför har samtal förts med ett stort antal kommuner och va-organisationer. Utifrån den kartläggningen av kommunernas organisationsform som redovisas i bilaga 5 valdes ut ett antal kommuner som fick förfrågan om träffar och samtal. I urvalet tog vi hänsyn till invånarantal, organisationsform och geografiskt läge, i syfte att få ett så representativt urval som möjligt. Samtliga tillfrågade tackade ja.

Samtalen skedde i grupp med flera organisationer, oftast länsvis eller i befintliga nätverk. Vid ett möte deltog organisationer från

olika delar av landet, utan inbördes samverkan. Vi valde även ut två län där vi bjöd in samtliga kommuner. Det var Dalarnas län som har en lång historia av samverkan inom länet och Kronobergs län som är det enda län där alla kommuner har vattentjänster i egen förvaltning. Mötena skedde fysiskt i olika delar av landet, från Malmö i söder till Luleå i norr. Inför samtalen fick organisationerna frågor utskickade i förväg. Vi träffade representanter från kommuner med olika typer av organisationsformer såsom förvaltning, eget bolag, bolag med andra kommuner, kommunalförbund och gemensam nämnd med annan kommun. Utredningens expert från Svenskt Vatten har hjälpt till med kontakter och annan administration inför mötena och deltagit vid mötena.

Urvalet av statliga myndigheter gjordes utifrån deras ansvar för frågor som rör allmänna vattentjänster. Den nationella samordningsgruppen för dricksvatten har varit referensgrupp. I den gruppen finns de mest berörda myndigheterna representerade. Möten med myndigheter har skett fysiskt hos respektive myndighet eller digitalt. Flera myndigheter har vi träffat vid återkommande tillfällen för avstämning av analys och preliminära förslag.

Övriga aktörer har främst varit användare av och leverantörer till allmänna va-anläggningar samt granskande och rådgivande aktörer.

Utöver möten initierade av utredningen har samtal genomförts med företrädare för olika kommuner, va-organisationer, myndigheter och andra aktörer vid bland annat konferenser, nätverksträffar och andra möten. Det har exempelvis skett vid ett möte med VAKA, en workshop med arbetsgrupperna för civilt försvar inom den nationella dricksvattensamordningen, en workshop som Länsstyrelsen Stockholm höll med kommunerna i länet om beredskap och vattentjänster, ett möte inom Havs- och vattenmyndighetens nätverk för regionala vattenförsörjningsplaner, en nätverksträff med länsstyrelsernas beredskapsdirektörer samt vid ett möte med kommunerna i kommunalförbundet Göteborgsregionen.

Totalt har vi träffat cirka 350 personer i fysiska och digitala möten vilka representerar över 100 olika aktörer. Vi har träffat cirka 40 va-organisationer (tjänstepersoner och förtroendevalda) som tillsammans omfattar en tredjedel av Sveriges kommuner, i 16 län.

Aktörer som samtal hållits med

Tabell 11 Kommuner och va-organisationer

Ingående kommuner redovisas särskilt om detta inte framgår av namnet på organisationen

Organisation	Representerar
Alingsås kommun	
Avesta vatten och avfall AB	
Boden kommun	
Borlänge Energi	
Dala Vatten och avfall	Gagnef, Leksand, Rättvik, Vansbro
Falun Energi och Vatten	
Göteborgs stad	
Hedemora energi	
Höör-Hörby VA- och räddningstjänstnämnden	
Karlstad kommun	
Lessebo kommun	
Ljungby kommun	
Lumire – Luleå miljöresurs AB	
Markaryd kommun	
MittSverige Vatten	Nordmaling, Sundsvall, Timrå
NODAVA – Norra dalarna vatten och avfall	Mora, Orsa, Älvdalen
NSVA – Nordvästra Skånes vatten och avlopp	Bjuv, Båstad, Helsingborg, Landskrona, Perstorp, Svalöv, Åstorp
Nyköping-Oxelösund vattenverksförbund	
Pireva – Piteå renhållning och vatten	
Skellefteå kommun	
Säter kommun	
Södra Lapplands vatten och avfall AB	Dorotea, Åsele
Tingsryd kommun	
Trelleborgs kommun	
VAKIN – Vatten och Avfallskompetens i Norr AB	Nordmaling, Umeå, Vindeln
VAMAS – Vatten & Avfall i Malung-Sälen AB	
VA-Syd	Burlöv, Eslöv, Lomma, Lund, Malmö
Växjö kommun	
WBAB – WessmanBarken Vatten & Återvinning AB	Ludvika, Smedjebacken
Älmhult kommun	
Österlen VA	Simrishamn, Tomelilla

Tabell 12 Förtroendevalda

Möte genom Svenskt Vattens styrelse, styrelsen för SmåKom och SKR:s beredning för samhällsbyggnad

Kommun	Organisation
Askersund	SKR
Berg	SKR
Gnosjö	SmåKom
Gävle	SKR
Göteborg	SKR
Götene	SKR
Hudiksvall	Svenskt Vatten
Hylte	SKR
Härryda	SmåKom
Knivsta	Svenskt Vatten
Kungsbacka	SKR
Lund	Svenskt Vatten, SKR
Ovanåker	SmåKom
Sorsele	SmåKom
Stockholm	Svenskt Vatten, SKR
Södertälje	SKR
Tanum	Svenskt Vatten
Tingsryd	Svenskt Vatten
Umeå	Svenskt Vatten
Uppvidinge	SmåKom
Västerås	Svenskt Vatten, SKR
Åre	SmåKom, Svenskt Vatten
Öckerö	SKR
Östersund	SKR

Tabell 13 Statliga förvaltningsmyndigheter

Myndighet	Ingår i nat. samordningsgr. Särskilt samtal för dricksvatten	
Boverket	Ja	Ja
Energimyndigheten		Ja
Folkhälsomyndigheten	Ja	Ja
FOI		Ja
Fortifikationsverket		Ja
Försvarsmakten		Ja
Havs- och vattenmyndigheten	Ja	Ja
Kemikalieinspektionen	Ja	Ja
Livsmedelsverket	Ja	Ja
Länsstyrelserna inkl. vattenmyndigheterna	Ja	
– Norrbotten		Ja
– Kalmar (vattenmyndigheter)		Ja
– Östergötland (civilområden)		Ja
– Västernorrland (tillsyn)		Ja
MSB	Ja	Ja
Naturvårdsverket		Ja
SGU	Ja	Ja
SMHI	Ja	

Tabell 4 Övriga aktörer

Övriga aktörer		
Adda AB	LRF	Sveriges allmännytt
Bostadsrätterna	Nordenswahn Carlsson AB	Svensk Försäkring
Ekonomistyrningsverket	Riksbyggen Ek. förening	Svenskt Näringsliv
Fastighetsägarna	Riksrevisionen	Svenskt Vatten
Folksam/KPA Pension AB	Rådet för kommunal redovisning	Sweco AB
Kommuninvest	SEB AB	Villaägarna
Linköpings Universitet	Skogsindustrin	WA3RM AB
Livsmedelsföretagen	SKR	WSP Sverige AB
Locum AB	Statskontoret	

Frågor till va-organisationer inför samtal

Följande underlag skickades ut i förväg och utgjorde grund för de samtal som hölls.

Organisation, samverkan och samarbete

- Vilken organisatorisk lösning har ni för va-verksamheten i er kommun? Vem är ägare av va-anläggningen och därmed huvudman? Vem har i uppgift att svara för drift och underhåll?
- Hur påverkar er organisationsform och befintliga samverkan möjligheten att arbeta med beredskap och investeringar?
- Hur fungerar ert samarbete regionalt med grannkommuner/va-organisationer?
- Hur fungerar samarbetet med övriga verksamheter inom kommunen?

Investeringskapacitet

- Vilka är de största utmaningarna kopplat till er investeringskapacitet?
- Har ni långsiktiga förnyelseplaner och investeringsplaner? Om inte, varför och vad behöver ni för stöd?
- Har ni en taxeutveckling som är anpassad till behoven i investeringsplan och förnyelseplan?
- Arbetar ni med strategisk tillgångsförvaltning? Synliggörs detta i kommunens årsredovisning?

Risk- och sårbarhetsanalyser

- Hur ser rollfördelningen ut för framtagande av kommunens risk- och sårbarhetsanalys? Är va-organisationen delaktig i arbetet och ger underlag om vattentjänster till kommunens risk- och sårbarhetsanalys?

- Hanterades vattentjänster, inklusive avlopp, i kommunens senaste risk- och sårbarhetsanalys?

Beredskapsplanering

- Vilka är de största utmaningarna kopplat till er beredskapsplanering?
- Hur fungerar arbetet med att ta fram en vattentjänstplan inklusive planering för skyfall?
- Har ni gjort en riskanalys och handlingsplan för klimatanpassning? Om ni har gjort det, vad har varit er roll i förhållande till övriga verksamheter i kommunen i det arbetet? Om ni inte har gjort det, vad är hinder och vad behöver ni för stöd?
- Har era vattentäkter skydd genom vattenskyddsområde? Om inte, varför? Vilket stöd behövs för att få till vattenskyddsområde?
- Har ni en reservvattentäkt? Om inte, varför? Vilket stöd behövs för att få till en reservvattenförsörjning?
- Finns det en nödvattenplan i er kommun? Om inte, varför? Om det finns, vem har tagit fram planen och beslutat om den?
- Finns motsvarande plan för avlopp?

Stöd från staten

- Utifrån utredningens fokus på organisation och investeringskapacitet, ser ni något behov av stöd som ni inte får i dag, till exempel från länsstyrelsen eller från andra statliga myndigheter?

Frågor till statliga myndigheter inför samtal

Frågor skickades ut inför initiala samtal med Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, MSB, Naturvårdsverket och SGU. För uppföljande möte med nämnda myndigheter och för möten med övriga myndigheter har anpassade frågeställningar skickats ut i förväg.

Frågeställningar skickade inför initialt möte med myndigheter

- Vilken är er roll och vilka uppgifter har ni inom dricksvatten och avlopp?
- Hur ser ni på er roll i arbetet med klimatanpassning, civilt försvar och beredskap, särskilt kopplat till försörjning av dricksvatten och avloppshantering?
- Har ni identifierat några brister i nuvarande organisation eller regelverk för att en hög beredskap för vatten och avlopp ska kunna säkerställas i hela landet, oavsett vem som ansvarar för vattentjänsten?
- Har ni identifierat några utvecklingsbehov vad gäller kommunernas och va-huvudmännens planeringsåtgärder för vatten och avlopp ur ett beredskapsperspektiv? Är lagkraven tydliga och funktionella?
- Ser ni några skillnader mellan små och stora kommuner/ va-huvudmän och ser ni några skillnader geografiskt och mellan olika organisationsformer för va-huvudmän?
- Har ni kunskap om hur avlopp tas om hand i länsstyrelsernas och kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser?
- Hur ser ni på statens roll nu och framöver för att möjliggöra en kontinuerlig leverans av vattentjänster under förändrade förutsättningar?
- Hur ser ni på behovet av åtgärder för att säkra försörjningen av kritiska varor och material, tex nationella beredskapslager eller tillverkningsberedskap?

- Har ni identifierat vilka varor eller material som är eller kan bli kritiska för möjligheten att kontinuerligt leverera vattentjänster? Vilka kritiska varor eller material anser ni är angelägna att vi fokuserar på i utredningen?
- Hur ser ni på möjligheten att säkerställa vattentjänster till samhällsviktig verksamhet?
- Har ni några förslag på andra länders arbete med va-beredskap som är intressant för Sverige?
- Har ni några andra medskick till oss utifrån vårt uppdrag?

Kartläggning organisationsformer

Som en del i utredningsarbetet har utredningens kansli genomfört en kartläggning av samtliga kommuners organisationsformer för allmänna vattentjänster. Resultatet har använts som underlag i utredningens analys av organisationsformens påverkan på kommunernas investeringskapacitet och förmåga att kontinuerligt leverera vattentjänster, och vid utformningen av förslag.

Metod

Kartläggningen har bestått av två delar. En del har varit att kartlägga befolkningmängden i respektive kommun, länsvis och inom de sex civilområdena. Den andra delen har handlat om att kartlägga hur kommunerna har organiserat sitt arbete med vattentjänster och vilken samverkan som sker med andra kommuner. I arbetet har inte ingått att kartlägga ägarskap, det vill säga vilken aktör som är huvudman för verksamheten enligt vattentjänstlagen.¹

Kartläggningen gjordes bland annat för att se hur storlek på kommun hänger ihop med organisationsform. Svenskt Vatten har bedömt att 50 000 invånare är en rimlig brytpunkt för när kommuner, ensamma eller tillsammans med andra kommuner, har tillräcklig kapacitet för uppgiften med allmänna vattentjänster.²

¹ Utredningen har undersökt huvudmannaskap genom en enkätfråga till alla kommuner. Metod och resultat redovisas i Bilaga 3, särskilt tabell 3.

² Svenskt Vatten (2020), *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*, s. 40.

Insamling av data

Information om kommunernas organisering av vattentjänster har initialt inhämtats från kommuners, kommunalförbunds och kommunala bolags websidor. Resultatet har därefter kompletterats med uppgifter från Svenskt Vatten och stämts av i samtal med ett urval enskilda va-organisationer.³ Kartläggningen är inte kvalitetssäkrad, utan ska ses som en översiktlig bild av hur Sveriges kommuner beskriver sin organisation för vattentjänster under 2023–2024, baserad på tillgänglig information.

En iakttagelse vi gjort är att det inte är lika vanligt med information på kommunernas websidor om förekomsten av avtals-samverkan, det vill säga i vilken mån kommuner köper och säljer vattentjänster av varandra. Detta innebär att avtalssamverkan kan förekomma i betydligt fler fall än vad vår kartläggning visar.

För invånarantal i kommunerna har SCB:s officiella statistik använts utifrån hur status var den 31 december 2022.⁴

Uppdelning i kommungrupper utifrån invånarantal

Utifrån SCB:s befolkningsstatistik har vi delat upp kommunerna i följande grupper:

- Kommuner med 100 000 invånare eller fler
- Kommuner mellan 50 000 och 99 999 invånare
- Kommuner mellan 20 000 och 49 999 invånare
- Kommuner mellan 10 000 och 19 999 invånare
- Kommuner mellan 5 000 och 9 999 invånare
- Kommuner med färre än 5 000 invånare

³ Avstämning har skett i intervjuform. Metod redovisas i bilaga 4.

⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2022-och-befolkningsforandringar-2022/>.

Uppdelning i organisationsformer

Kartläggningen har i första skedet skett utifrån en uppdelning av befintliga organisationsformer i egen regi, och därefter i vilka former samverkan sker.

Organisatoriska former i egen regi:

- Egen förvaltning
- Eget bolag för vatten och avlopp
- Eget bolag för vatten och avlopp samt avfall
- Eget multi-utilitybolag⁵

Samverkansformer:

- Kommunalförbund
- Gemensam nämnd
- Gemensamt bolag för vatten och avlopp
- Gemensamt bolag för vatten och avlopp samt avfall
- Gemensamt multi-utilitybolag

I kartläggningen har också noterats om kommuner utöver den primära organisationsformen i egen regi även

- har kommunal samverkan för vissa delar av verksamheten, till exempel genom kommunalförbund eller kommunalt bolag. Det kan gälla endast dricksvattenproduktion och distribution, endast avloppshantering och i några fall gemensam kundtjänst, eller
- köper vissa tjänster av annan kommun genom avtalssamverkan, till exempel leverans av dricksvatten eller rening av avloppsvatten.

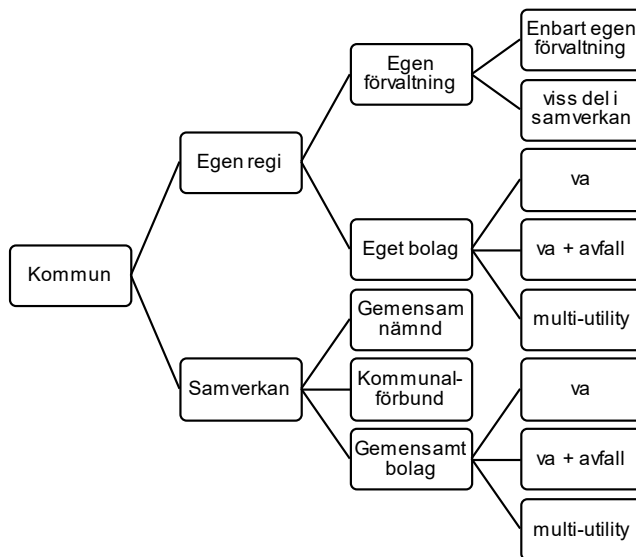
Ibland kan kommuner som har ett gemensamt bolag med andra ha ett eget kommunalt bolag för vattentjänster i grunden, som i sin tur är delägare i det gemensamma bolaget. Dessa kommuner ingår i kategorierna för gemensamma bolag.

⁵ Bolag som samordnar flera infrastrukturtjänster såsom vatten, avlopp, avfall, el, fjärrvärme och bredband.

De olika organisationsformerna har sorterats enligt figur 1.

Figur 1 Organisationsformer i kartläggningen

Uppdelat i organisation internt inom kommunkoncernen och organisation i samverkan med annan kommun



Sammanställning av resultat

Befolkningsstatistiken har sammanställts och granskats utifrån de organisationsformer som redovisas i figur 1. Resultatet av kommunernas organisering av vattentjänster presenteras nedan i cirkeldiagram, utifrån olika kombinationer av dessa organisationsformer. Uppgifterna har vidare sammanställts och granskats länsvis och per civilområde. Detta för att se hur storleken på kommuner varierar i ett regionalt perspektiv mellan län och mellan civilområden.

Kommunernas val av organisatorisk form och samverkan har sammanställts dels läns- och civilområdesvis, dels organisationsvis. Uppdelningen i civilområden har gjorts för att kunna se vilken samverkan som sker inom dessa områden, som underlag för framtida ställningstaganden kring samverkansbehov av totalförsvarskäl.

I bilaga 8 finns kartor som visar indelningen i kommuner, län och civilområden i Sverige samt en karta som visar kommunernas organisationsform enligt denna kartläggning.

Övergripande resultat

Kartläggningens resultat redovisar först storleken på kommun och fördelningen i respektive län och civilområde. Därefter redovisas resultatet för respektive kommun länsvis. Sist redovisas ett fördjupat resultat per organisationsform.

Storlek på kommun

I Sverige finns det 49 kommuner som har 50 000 invånare eller fler, varav 19 har 100 000 invånare eller fler. I dessa 49 kommuner bor totalt 6,3 miljoner invånare, vilket är 60 procent av Sveriges befolkning. Resterande 241 kommuner (84 procent) har färre än 50 000 invånare. Det innebär att 4,2 miljoner (40 procent av Sveriges befolkning) bor i kommuner som har färre än 50 000 invånare. Av dessa har 72 kommuner färre än 10 000 invånare.

Sammanställningen i tabell 1 nedan visar att befolkningmängden i länen varierar, medelvärdet är cirka 500 000 invånare. Storstads-länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne har 2,4 miljoner, respektive 1,8 miljoner och 1,4 miljoner invånare. Medelvärdet för övriga län är cirka 170 000 invånare. För de sex civilområdena är medelvärdet cirka 1,7 miljoner invånare per civilområde.

Tabell 1 Antal kommuner per kommunstorlek i varje län

Län sorterat i civilområden

Län	Antal kommuner totalt	≥100 000	99 999–50 000	49 999–20 000	19 999–10 000	9 999–5 000	≤5 000
Civo N							
Norrbottnens	14		1	3	2	4	4
Västerbottnens	15	1	1		1	6	6
Jämtlands	18		1		4	3	
Västernorrlands	7		2	1	3	1	
Civo M							
Gävleborg	10	1		4	2	3	
Dalarnas	15		2	3	7	3	
Västmanlands	10	1		2	4	2	1
Örebro	12	1		3	3	4	1
Värmlands	16		1	2	8	3	2
Uppsala	8	1		4	2	1	
Södermanlands	9	1	1	2	4	1	

Län	Antal kommuner totalt	≥100 000	99 999–50 000	49 999–20 000	19 999–10 000	9 999–5 000	≤5 000
Civo SÖ							
Östergötlands	13	2		3	3	4	1
Jönköpings	13	1		4	5	3	
Kalmar	12		1	3	5	3	
Civo V							
Västra Götalands	49	2	4	10	20	12	1
Halland	6	1	2	1	2		
Civo Ö							
Gotland	1		1				
Stockholm	26	4	9	10	3		
Civo S							
Kronobergs	8		1	2	3	2	
Blekinge	5		1	2	2		
Skåne	33	3	2	10	17	1	
Totalt	290	19	30	69	100	56	16

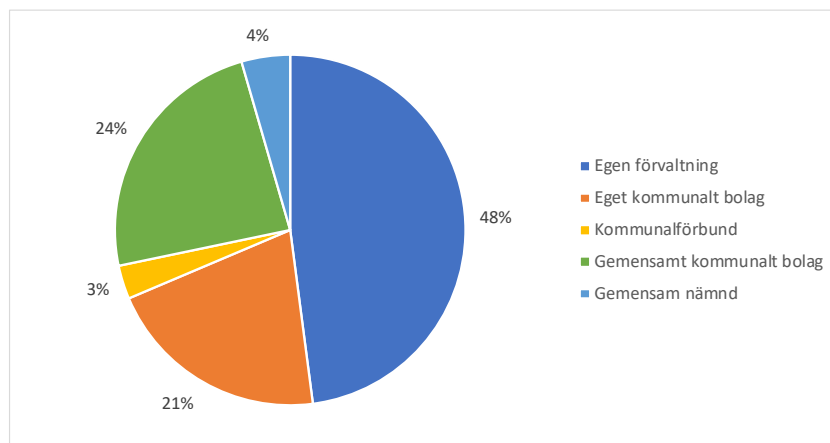
Källa: Bearbetning av utredningen utifrån befolkningsdata från SCB 2023-12-31.

Organisationsformer för vattentjänster

Figur 2 och 3 nedan visar det övergripande resultatet av kartläggningen. I bilaga 8, figur 1, redovisas kommunernas organisationsform i en karta. Det vanligaste är att va-verksamhet bedrivs i förvaltningsform med en nämnd som ansvarig beslutsfattare. Nästan hälften, 48 procent, av kommunerna har hela eller delar av sin verksamhet för vattentjänster i egen förvaltning. Bolagsform är nästan lika vanligt, det förekommer i 45 procent av fallen (egna bolag och gemensamma bolag). Inom denna organisationsform är det nästan lika vanligt att kommunen bedriver verksamheten i eget bolag som i gemensamt bolag med annan kommun. Gemensam nämnd och kommunalförbund är minst vanliga organisationsformer. Endast 4 procent av kommunerna har gemensam nämnd och 3 procent har bildat kommunalförbund för va-verksamheten.

Figur 2 Övergripande fördelning av organisationsform för vattentjänster

Fördelning i procent



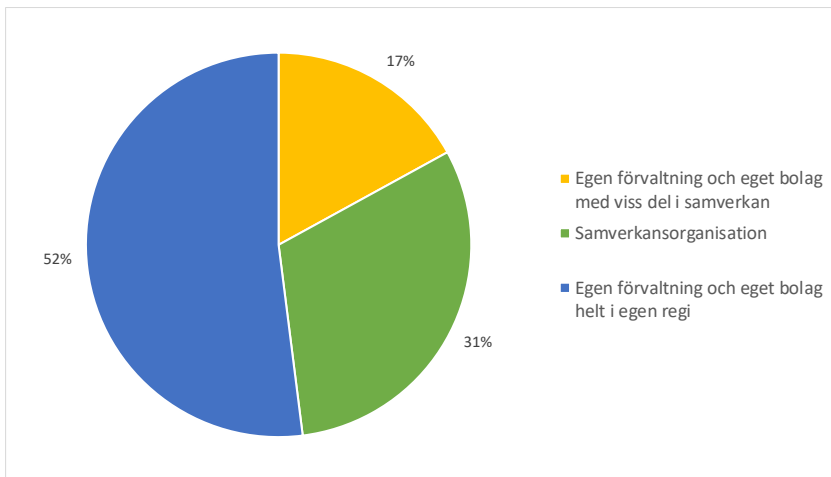
Att organisera vattentjänster i kommunalförbund, gemensamt kommunalt bolag eller gemensam nämnd innebär samverkan med minst en annan kommun. Totalt har 31 procent av kommunerna någon av dessa samverkansformer.

Om man tittar noggrannare på de kommuner som har vattentjänster organiserat i egen förvaltning och eget bolag finns det flera som samverkar med annan kommun för viss del av verksamheten. Det kan till exempel vara att man är medlem i ett kommunalförbund för vattenproduktion eller delägare i ett kommunalt bolag för avloppsrening. Vilka varianter som finns beskrivs i figur 4.

Av de kommuner som har vattentjänster i egen förvaltning har 26 procent någon form av samverkan för del av verksamheten. För kommuner som har vattentjänster i eget bolag har 16 procent viss del av verksamheten i samverkan. Det innebär att det är totalt 17 procent av kommunerna som bedriver viss del av sin verksamhet i samverkan.

Sammantaget är det alltså 48 procent av kommunerna som har någon form av samverkan och 52 procent som arbetar helt i egen regi, i förvaltnings- eller bolagsform. Se figur 3.

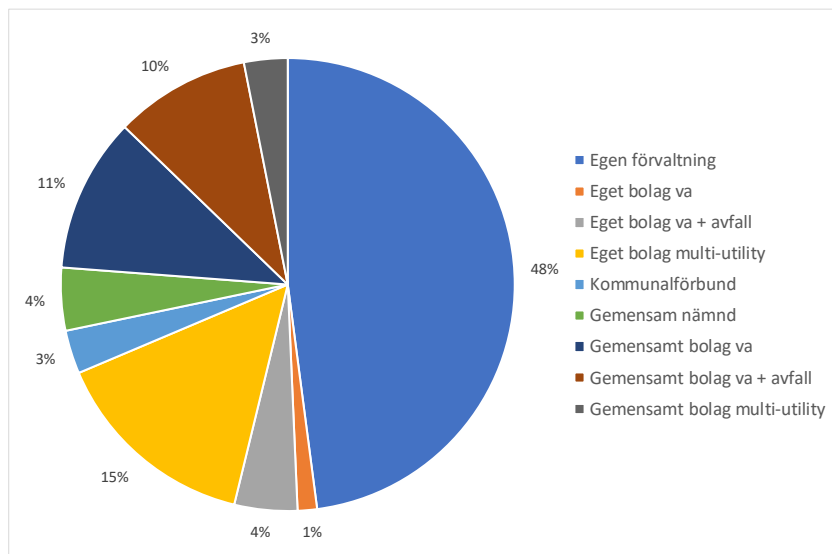
Figur 3 **Fördelning av kommunernas organisering utifrån samverkan**
Fördelning i procent



En del av de kommuner som har viss del av verksamheten i samverkan har flera olika samverkanslösningar samtidigt. Det finns till exempel kommuner som har vattentjänster från ett kommunalförbund, avlopp avleds till ett kommunalt bolag och kundtjänst köps av annan kommun. I figur 4 visas organisationsformen kommunalt bolag mer detaljerat både för kommuner med eget bolag och för kommuner med gemensamt bolag.

Figur 4 Fördelning organisationsform

Andel i procent, egen förvaltning och eget bolag med viss del i samverkan visas ej, de ingår i kategorierna med egen förvaltning och eget bolag



Figuren visar att den vanligaste organisationsformen i bolagsform är ett eget kommunalt multi-utilitybolag. Det är 15 procent av kommunerna som har denna organisationslösning. Därefter är kommunalt bolag för vatten och avlopp tillsammans med andra kommuner vanligast, det är 11 procent av kommunerna som har denna organisationslösning. Den bolagsform som är minst vanlig är att ha ett eget kommunalt bolag endast för vatten och avlopp, det är endast 1 procent, vilket motsvarar fyra kommuner.

Vi har inte identifierat någon kommun som valt att separera vatten och avlopp i skilda bolag inom den egna kommunen. Detta tyder på att vatten och avlopp hålls ihop verksamhetsmässigt inom kommunen om inte någon av vattentjänsterna ingår i en samverkansorganisation.

Det har heller inte gått att identifiera någon kommun som överlåtit driften av vattentjänster i sin helhet till ett privat bolag. Där emot har vi identifierat fem kommuner som anlitar privat bolag för driften av va-ledningar. Tre kommuner i Stockholms kommun (Danderyds kommun, Solna kommun och Järfälla kommun) anlitar

samma privata bolag, Lidingö har ett privat bolag för viss del av verksamheten och Vellinge kommun i Skåne har ett privat bolag för driften av va-ledningar.

Organisationsform i förhållande till storlek på kommun

För att se om organisationsformen skiljer sig utifrån storlek på kommunen så har en indelning gjorts utifrån kommuner som har fler eller färre än 50 000 invånare samt kommuner som har färre än 10 000 invånare. Se samlat resultat i tabell 2 och i figur 5.

Tabell 2 Organisationsform utifrån kommunstorlek

Uppdelat på egen regi och samverkan

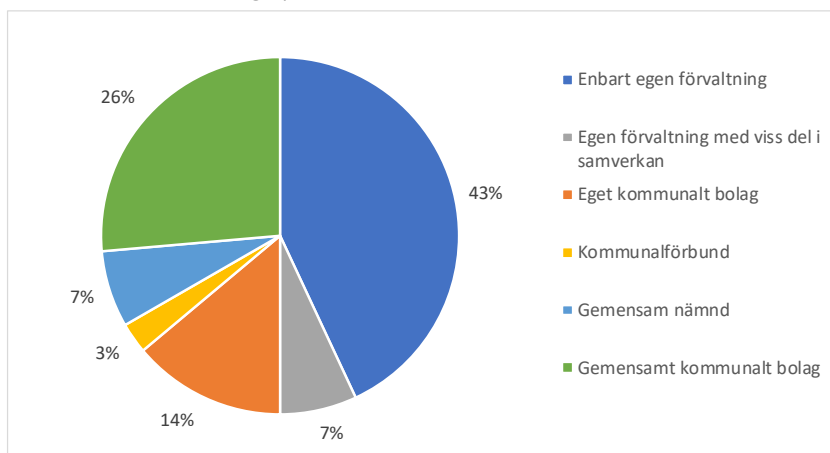
Organisationsform	Antal kommuner	Andel	Varav kommuner med fler än 50 000 invånare	Varav kommuner med färre än 50 000 invånare
Egen regi:				
-egen förvaltning	103	35 %	9	94
-eget bolag	60	21 %	18	42
-egen regi med viss del i samverkan	36	13 %	9	32
Samverkan:				
-kommunalförbund	9	3 %	2	7
-gemensamt bolag	69	23 %	11	58
-gemensam nämnd	13	4 %	0	13
Summa	290		49	241

Av de 241 kommuner som har färre än 50 000 invånare är det 11 som har någon form av samverkan med annan kommun. Det gör att 131 kommuner i Sverige med färre än 50 000 invånare har sina vattentjänster i egen regi (förvaltning eller i bolag) utan någon organisatorisk samverkan för hela eller vissa delar av verksamheten. Det motsvarar cirka 1,7 miljoner av Sveriges invånare.

Fördelningen av organisationsform för de 72 kommuner i Sverige med färre än 10 000 invånare redovisas nedan i figur 5.

Figur 5 Organisationsform för kommuner med färre än 10 000 invånare

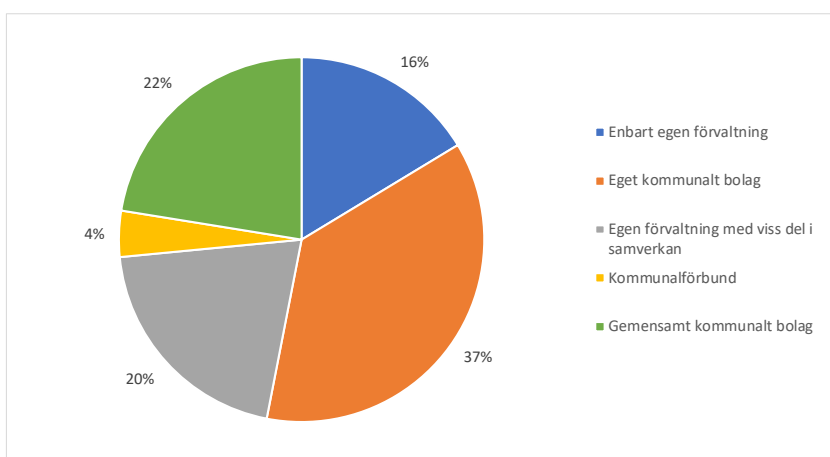
Fördelning i procent för de 72 kommuner



Fördelningen av organisationsform för de 49 kommuner som har 50 000 invånare eller fler redovisas i figur 6.

Figur 6 Organisationsform för kommuner med 50 000 invånare eller fler

Fördelning i procent för de 49 kommuner



Resultat läns- och civilområdesvis

Om man tittar på hur resultatet ser ut samlat i respektive län skiljer det sig åt en hel del i landet. Det blir tydligt att olika organisationslösningar har valts i olika delar av landet genom samarbeten regionalt. I Stockholms län finns flest kombinationer av samverkan och de kommunala va-anläggningarna är till stora delar sammankopplade med varandra. Även i Skåne finns flera regionala samarbeten i olika organisationsformer.

Nedan kommenteras resultatet för respektive län civilområdesvis.⁶

Norra civilområdet

Västernorrlands län

Länet består av 7 kommuner där två har 50 000 invånare eller fler, Sundsvall och Örnsköldsvik. 3 kommuner har färre än 20 000 invånare och en kommun har färre än 10 000 invånare.

Det finns flera varianter på organisationer för vattentjänster inom länet. Örnsköldsvik har ett kommunalt bolag för vatten-, avlopp- och avfallstjänster, Härnösand har ett eget multi-utility-bolag. Sundsvall har tillsammans med Timrå och Nordanstig, som ligger i Gävleborgs län, ett gemensamt kommunalt bolag för vattentjänster och avfallstjänster, Mittsverige vatten och avfall AB. Övriga tre kommuner har vattentjänster i egen förvaltning. De kommunerna har tillsammans cirka 70 000 invånare.

Jämtlands län

Jämtlands län utgör 12 procent av Sveriges yta och här bor 1,3 procent av Sveriges befolkning. I länet finns 8 kommuner varav endast Östersund har 50 000 invånare eller fler. Övriga kommuner har runt 5 000 till 15 000 invånare och flera har minskande befolknings-trender. I länet finns även turistkommuner med varierad befolknings-mängd utifrån säsong. Flera kommuner har stora arealer och liten befolkningsstorlek.

⁶ Indelningen följer ordningen i Bilaga till förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Tre kommuner, Bräcke, Berg och Härjedalen, samverkar genom ett gemensamt kommunalt bolag för vattentjänster och avfall, Vatten & miljöresurs. Övriga kommuner har vattentjänster i egen regi. Länets kommuner samverkar inom vattentjänster och avfall genom en gemensam resurs i form av en tjänst placerad vid Östersunds kommun som ska verka för ökad samverkan inom länet. Det regionala nätverket kallas för VA-Z, efter Jämtlands länsbokstav.

Västerbottens län

Länet är det näst största länet till ytan och upptar en åttondel av Sveriges yta. Här bor 2,6 procent av Sveriges befolkning. Länet har 15 kommuner, varav Umeå och Skellefteå har fler än 50 000 invånare. Båda kommunerna har stigande befolkningsutveckling medan övriga har låg eller negativ befolkningsutveckling. Fyra av Sveriges fem minsta kommuner med färre än 3 000 invånare ligger i Västerbottens län. Flera av kommunerna har stora arealer.

Umeå, Vindeln och Nordmaling samverkar genom ett gemensamt kommunalt bolag för vattentjänster och avfall, VAKIN. Dorotea och Åsele håller på att bilda ett gemensamt bolag för vattentjänster och avfall. Utöver det finns ingen synbar regional samverkan. Lycksele har ett eget bolag för vattentjänster och avfall. Övriga 9 kommuner i länet har sina vattentjänster i egen förvaltning. Av dessa har 8 kommuner, Skellefteå undantaget, tillsammans en befolkningsmängd på cirka 40 000 invånare.

Norrbottens län

Länet upptar 25 procent av hela Sveriges yta och är därmed det största länet, men här bor endast 2,4 procent av Sveriges befolkning. Det finns 14 kommuner i länet. Flera av dessa har generellt stora arealer och minskande befolkningstrender. Luleå har fler än 50 000 invånare, övriga färre. Flera kommuner har invånarantal under 10 000, varav en har färre än 3 000 invånare. Kuststäderna Luleå och Piteå har sina vattentjänster organiserade i var sitt kommunalt bolag tillsammans med avfallsverksamhet. Kiruna och Älvsbyn har varsitt multi-utility-bolag. Övriga kommuner har vattentjänster i egen förvaltning. Det

finns inte någon organisatorisk samverkan för hela eller delar av va-verksamheten mellan någon kommun inom länet.

Mellersta civilområdet

Uppsala län

Länet består av 8 kommuner där Uppsala har fler än 100 000 invånare och står för över hälften av invånarna i länet. Övriga kommuner har färre än 50 000 invånare, varav en har färre än 10 000 invånare. Det finns flera olika organisationslösningar för vattentjänster och samverkan med andra kommuner i två grannlän. Tre av kommunerna i länet har vattentjänster organiserat i egen regi, Enköping, Heby och Håbo. Uppsala har ett kommunalt bolag för vatten- och avfallstjänster, Tierp har ett multi-utilitybolag. Östhammar och Älvkarleby har samverkan med grannlänet genom att vara delägare i Gästrik Vatten. Knivsta har samarbete med ett annat grannlän och är medlemmar i Norrvatten för dricksvattenproduktion och delägare i Roslagsvatten AB för övriga vattentjänster. Det finns ingen synlig samverkan inom länet.

Södermanlands län

Det finns 9 kommuner i länet av varierande storlek, där Eskilstuna kommun är störst och har fler än 100 000 invånare. Det finns lite olika organisering för vattentjänster i länet. Tre kommuner, Gnesta, Nyköping och Trosa har verksamhet i egen förvaltning. Nyköping har fler än 50 000 invånare, Trosa och Gnesta har färre än 20 000 invånare. Flera kommuner i länet har egna kommunala bolag för vatten, avlopp och avfall. Oxelösund har ett eget bolag för vattentjänster. Eskilstuna och Strängnäs har gemensamt kommunalt multi-utilitybolag med flera olika tjänster. Regional samverkan för vissa delar av verksamheten sker mellan Nyköping och Oxelösund som har ett gemensamt kommunalförbund för dricksvattenproduktion. Eskilstuna och Strängnäs har gemensamt kommunalt multi-utilitybolag.

Västmanlands län

Länet består av totalt 10 kommuner. Västerås är störst och har fler än 100 000 invånare medan övriga kommuner är mindre. Tre har färre än 10 000 invånare. Inom länet finns flera olika lösningar för att organisera vattentjänster. Västerås har tillsammans med Surahammar och Hallstahammar sina vattentjänster organiserade i det kommunala bolaget Mälarenergi som är ett multi-utilitybolag med vattentjänster, fjärrvärme, fiber och el. Fagersta och Norberg har ett kommunalförbund för vattentjänster, gatuunderhåll m.m. i Norra Västmanlands kommunalförbund. Köping har ett eget bolag för vattentjänster, fjärrvärme, gatu- och parkunderhåll m.m. De mindre kommunerna Arboga och Kungsör har i juni 2023 bildat ett gemensamt bolag för vatten och avlopp. Sala och Skinnskatteberg är de enda kommunerna i länet som har sina vattentjänster i egen förvaltning.

I länet finns ett stort regionalt kommunalförbund för avfallstjänster, där samtliga kommuner i länet är medlemmar tillsammans med två kommuner i grannlänet. Det kan förklara att det inte finns några kommuner i länet som har organiserat vattentjänster och avfall tillsammans.

Värmlands län

Länet består av 16 kommuner. Majoriteten av dem har färre än 20 000 invånare. Karlstad har fler än 50 000 invånare och 2 kommuner har mellan 20 000 och 50 000 invånare. Några av kommunerna i norra delen av länet är stora till ytan med liten befolkning. Arvika och Eda kommuner har ett gemensamt bolag för vattentjänster, avfall, gator, el, fiber och fjärrvärme, Teknik i Väst AB. Bolaget ansvarar för driften av vatten och avlopp medan kommunerna äger anläggningarna. Säffle samverkar med grannkommunen Åmål i grannlänet Dalsland, genom en gemensam teknisk nämnd, teknik och fritidsnämnden Säffle-Åmål. Karlstad och Grums har ett gemensamt kommunalförbund för vattenproduktion. Övriga kommuner i länet har vattentjänster i egen förvaltning. Alla kommuner i länet, samt Åmål och Degerfors, samverkar regionalt genom nätverket VA i Wermland. Kommunerna som ingår i samverkan finansierar tillsammans en samverkanstjänst placerad i Karlstad.

Örebro län

Länet består av 12 kommuner varav Örebro är störst, med fler än 100 000 invånare. Övriga kommuner ligger i spannet mellan 3 000 och 50 000 invånare. Fem av kommunerna har färre än 10 000 invånare. Det finns flera olika organisatoriska lösningar för vattentjänster i länet. I norra delen av länet har de fyra kommunerna Hällefors, Lindesberg, Nora och Ljusnarsberg arbetat många år tillsammans via ett gemensamt kommunalförbund. Numera är det ändrat till gemensam nämnd men fortfarande med gemensam driftorganisation.

I södra delen av länet har några kommuner ett kommunalförbund för gemensam kundtjänst för vattentjänster och avfall. Laxå är en av få kommuner i landet som har eget bolag för endast vattentjänster. För att säkra dricksvattenförsörjningen framåt har Örebro, Lekeberg, Kumla och Hallsberg startat ett gemensamt kommunalt bolag, Vätternvatten AB. Genom detta bolag ska kommunerna bygga en tunnel för att distribuera råvatten från Vättern till ett nytt vattenverk i Närke. Därifrån ska dricksvatten distribueras till respektive kommun. Karlskoga har vattentjänster i multiutiliybolag. Det är endast Degerfors kommun som har vattentjänster i egen förvaltning utan samverkanslösningar med andra. Degerfors ingår däremot i regionalt nätverk med Värmland.

Dalarnas län

I länet finns 15 kommuner, varav Borlänge och Falun har fler än 50 000 invånare. Några kommuner har färre än 10 000 invånare och övriga upp mot 15 000 invånare. Länet har flera kommuner som är turistkommuner med säsongsvarierad befolkningensmängd. I länet finns flera olika organisationslösningar och samverkansformer. Det finns tre kommunala bolag där fler kommuner har gått tillsammans och organiserat sin verksamhet för vattentjänster och avfall. Dala Vatten och avfall AB (Gagnef, Leksand, Rättvik, Vansbro), NODAVA (Mora, Orsa, Älvdalen) och WBAB (Smedjebacken, Ludvika). Avesta kommun och Malung-Sälens kommun har varsitt eget bolag för vattentjänster och avfall. Falun, Borlänge och Hedemora har var för sig organiserat sina vattentjänster genom

multi-utilitybolag inom kommunen. Den enda kommunen i länet som har vattentjänster i egen förvaltning är Sätters kommun.

Gävleborgs län

I länet finns det 10 kommuner, varav Gävle har fler än 50 000 invånare. 3 kommuner har färre än 10 000 invånare och övriga ligger i spannet där emellan. Det finns flera olika lösningar för att organisera vattentjänster i Gävleborg med samverkan även över länsgränserna i både norr och söder. Gävle har gemensamt kommunalt bolag, Gästrike vatten AB, för vattentjänster och avfall tillsammans med Ockelbo och Hofors inom länet samt med två kommuner i Uppsala län. Nordanstigs kommun vid norra länsgränsen samverkar i gemensamt bolag med kommuner i Västernorrlands län. Inom länet finns också två kommuner som har ett gemensamt bolag för vatten och avlopp (Ovanåker, Bollnäs), en kommun som har vatten och avlopp i eget multi-utilitybolag (Ljusdal) och en kommun som driver verksamheten i egen förvaltning, Hudiksvall.

Östra civilområdet

Stockholms län

Länet har cirka 2,5 miljoner invånare fördelat på 26 kommuner. Stockholms stad är störst med nära en miljon invånare. Ungefär lika många av de övriga kommunerna har fler respektive färre än 50 000 invånare. I Stockholms län finns en mängd olika lösningar och kombinationer av regional samverkan för vattentjänster. Det är vanligt att ledningsnäten är sammankopplade mellan flera kommuner och att kommuner köper tjänster av en annan kommun. Stockholm stads kommunala bolag, Stockholm vatten och avfall AB, är en stor leverantör i länet av vattentjänster. Huddinge kommun är delägare i Stockholms bolag. Kommunalförbunden Norrvatten, som producerar dricksvatten, och Käppalaförbundet som renar avlopp, är två stora regionala aktörer som samlar ett femtontal olika kommuner som medlemmar.

Flera kommuner har en kombination av lösningar, de har ett eget bolag för ledningsnätet och är medlemmar och ägare i både kom-

munalförbund och regionala bolag. Det finns ingen kommun i länet som enbart bedriver verksamhet inom egen förvaltning, alla samverkar på något sätt.

Gotlands län

Länet omfattar ön Gotland och kringliggande småöar i Östersjön. I länet finns bara en kommun, Gotlands kommun, och denna har fler än 50 000 invånare. Kommunen är en turistkommun med ökad befolkning under sommartid. Kommunen bedriver sin verksamhet för vatten och avlopp i egen förvaltning och ingår i det regionala nätverket VA-grannar Sydöstra Sverige.

Sydöstra civilområdet

Jönköpings län

Länet består av 13 kommuner. Jönköping har fler än 100 000 invånare, och övriga färre än 50 000 invånare. Sju av kommunerna har vattentjänster i egen förvaltning, och sex av kommunerna har vatten och avlopp i multi-utilitybolag, antingen i egen regi eller tillsammans med grannkommun. Jönköpings kommun driver verksamheten i förvaltningsform. Av de kommuner som har vattentjänster i egen förvaltning har alla, utom Jönköping, färre än 50 000 invånare. Det är Gislaved, Gnosjö, Habo, Tranås, Vaggeryd och Värnamo.

Kalmar län

I Kalmar län finns flera olika organisationslösningar. Kalmar kommun, enda kommunen i länet med fler än 50 000 invånare, har ett eget bolag för vattentjänster. Vanligaste organisationsformen för övriga kommuner är eget multi-utilitybolag med vatten, avlopp, avfall, fjärrvärme, bredband med mera. Hultsfred och Högsby kommun har ett gemensamt kommunalförbund och Mörbylånga, Oskarshamn och Mönsterås har vattentjänster i egen förvaltning. Inom länet finns en regional samverkan genom nätverket VA-grannar Sydöstra Sverige. Förutom kommunerna i länet ingår även Gotlands kommun och Växjö kommun.

Östergötlands län

Länet består av 13 kommuner. Linköping och Norrköping har fler än 100 000 invånare vardera. Övriga har färre än 50 000 invånare, fem kommuner har färre än 10 000 invånare. Inom länet finns flera olika organisatoriska lösningar för vattentjänster. De båda största kommunerna har egna kommunala bolag för flera olika tjänster. Även Finspång har multi-utilitybolag. Mjölby, Ödeshög och Ydre är mindre kommuner med vattentjänster i egen förvaltning utan någon samverkanslösning med annan kommun. I den minsta kommunen, Ydre, är det endast cirka 50 procent av invånarna, runt 2 000 personer, som har allmänna vattentjänster.

Motala och Vadstena har en gemensam nämnd för vatten, avlopp och avfall. Vadstena köper även dricksvatten från Motala kommun. Boxholm har ett eget bolag för vatten, avlopp och avfall. Åtvidaberg har ett eget bolag för vattentjänster. Åtvidaberg, Kinda, Valdemarsvik och Söderköping har viss samverkan genom en gemensam funktion för kundtjänst för vatten, avlopp och avfall. Söderköping skickar viss del av avloppet till Norrköping.

Västra civilområdet

Hallands län

I Hallands län finns 6 kommuner med invånarantal mellan 10 000 och 50 000. Kungsbacka och Varberg har fler än 50 000 invånare och Halmstad har fler än 100 000 invånare. Det finns några olika organisationslösningar i länet. Varberg och Falkenberg har ett gemensamt kommunalt bolag för vattentjänster och avfall, VIVAB, Vatten och miljö i väst AB. Halmstad och Laholm har ett gemensamt kommunalt bolag för vattentjänster, LBVA, Laholmsbuktens VA AB. Kungsbacka och Hylte kommuner har vattentjänster i egen förvaltning.

Västra Götalands län

I Västra Götalands län finns 49 kommuner, vilket är det största kommunantalet per län. Länet är det näst folkrikaste länet efter Stockholms län med närmare 1,8 miljoner invånare. Så många som

44 av kommunerna har färre än 50 000 invånare, 22 av dessa har mellan 10 000 och 20 000 invånare och 11 kommuner har färre än 10 000 invånare. Göteborg och Borås har fler än 100 000 invånare.

Det finns en blandning av olika organisationsformer och samverkanslösningar i länet. Majoriteten av kommunerna har sina vattentjänster i egen förvaltning. Det finns inte några kommunalförbund i länet, däremot ett regionalt kommunalt bolag för avloppsrening, GRYAB. GRYAB:s avloppsreningsverk ligger i Göteborg och 8 kommuner är delägare i bolaget.

Fyra kommuner i nordvästra delen av länet har ett gemensamt kommunalt bolag för vatten och avlopp, Västvatten AB, som ägs av varje kommuns anläggningsbolag. Dessa bolag är va-huvudman för respektive kommun. Nio kommuner har egna kommunala multi-utilitybolag där vatten och avlopp ingår. En kommun, Härryda, har bolag för vattentjänster och avfallstjänster. I länet finns det även tre kommuner som har tagit fram en gemensam va-plan och samverkar organisatoriskt för vattentjänster genom en gemensam nämnd, Mariestad, Gullspång och Töreboda. Det finns också samverkan över länsgränsen där Åmål tillsammans med Säffle i Värmlands län har en gemensam politiskt nämnd som är va-huvudman.

Södra civilområdet

Kronobergs län

Kronobergs län består av 8 kommuner. Växjö kommun är störst med fler än 50 000 invånare och övriga har runt 10 000–20 000 invånare. Flera av de mindre kommunerna har minskande befolkningstrender. Länet utmärker sig som det enda i Sverige (förutom Gotland som är endast en kommun) där samtliga kommuner har sina vattentjänster organiserade i egen förvaltning. Kommunerna i länet träffas regelbundet för erfarenhetsutbyte. Växjö kommun ingår även i ett regionalt nätverk med Kalmar län.

Blekinge län

Blekinge län består av 5 kommuner av varierad storlek där ingen kommun har fler än 100 000 eller färre än 10 000 invånare. Karlskrona är störst med fler än 50 000 invånare och är också den

enda kommunen som har vattentjänster i egen förvaltning. De andra fyra kommunerna har alla organiserat sina vattentjänster i multi-utilitybolag. Det är endast Olofströms kommun som har någon form av kommunal samverkan, genom att de köper vattentjänster av det kommunala bolaget Skåne Blekinge vattentjänst AB. Bolaget ägs av Olofströms kommun tillsammans med tre kommuner i norra Skåne.

Skåne län

Skåne är ett stort län utifrån befolkningsmängd med cirka 1,4 miljoner invånare. Det består av 33 kommuner där cirka hälften har mellan 10 000 och 20 000 invånare. Det är 10 kommuner som har mellan 20 000 och 50 000 invånare. Tre kommuner har fler än 100 000 invånare, två har fler än 50 000 invånare och en kommun har färre än 10 000 invånare. Det är en stor blandning av stora och små kommuner i länet och det finns flera olika organisationslösningar. Det finns två större regionala samverkansformer för vatten och avlopp, dels VA Syd som är ett kommunalförbund, dels det kommunala bolaget NSVA, Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB. Det finns också ett större regionalt bolag för dricksvattenproduktion, Sydvatten AB, med 17 av länets kommuner som ägare. Vissa av dessa sköter övriga vattentjänster i egen förvaltning. Fem kommuner av de 33 har va-verksamheten helt i egen förvaltning. Det är Klippan, Kristianstad, Sjöbo, Trelleborg, Ystad. Av dessa är det endast Kristianstad som har fler än 50 000 invånare.

Resultat utifrån organisationsform

Resultatet av kartläggningen har här sammanställts utifrån organisationsform för att möjliggöra vidare analyser. Samverkan kan ske i offentligrättslig form genom kommunalförbund och gemensam nämnd eller i privaträttslig form genom exempelvis ett gemensamt aktiebolag. Sist redovisas uppgifter om köp av tjänst från andra kommuner eller privata aktörer.

Förvaltningsform

Kommunal verksamhet, såsom va-verksamhet, bedrivs traditionellt i förvaltningsform. Nämnden är den politiska ledningen och under denna finns en förvaltning bestående av tjänstepersoner som arbetar efter de beslut som nämnden fattat.

TVå eller flera kommuner kan bilda en gemensam nämnd för va-verksamheten i kommunerna. Nämnden ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation, men varje kommun ska vara representerad i nämndstyrelsen. Nämndens uppgifter preciseras i en överenskommelse mellan kommunerna.

Det är också möjligt för flera kommuner att tillsammans skapa ett kommunalförbund och till detta överlåta kommunal verksamhet, såsom va-verksamhet. Kommunalförbundet är en egen juridisk person, fristående från de kommuner som bildat det. Organisatoriskt är ett kommunalförbund uppbyggt på i princip samma sätt som en kommun.

Egen kommunal nämnd

Det här är den vanligaste organisationsformen för vattentjänster i Sverige. Det innebär att vattentjänsterna är organiserade i egen regi i traditionell kommunal förvaltning. Oftast är vatten och avlopp organiserat tillsammans med avfall men även tillsammans med andra samhällsbyggnadstjänster som parker, gator och vägar. Vanligen är det en teknisk nämnd med förtroendevalda som ansvarar för verksamheten. Verksamheten drivs av en teknisk förvaltning, tekniskt kontor, samhällsbyggnadskontor eller liknande.

Alla kommuner som har majoriteten av sin verksamhet i egen förvaltning har vi sorterat in i denna kategori. Det vill säga, även kommuner som har viss del av verksamheten i regionalt bolag eller kommunalförbund är sorterade i denna kategori.

Det är 139 kommuner som driver sin verksamhet för vatten och avlopp i förvaltningsform. Vissa av dessa, 36 kommuner, köper tjänster av annan kommun eller har del av vattentjänsterna i kommunalförbund eller gemensamt bolag.

Majoriteten av kommunerna i denna kategori, 121 kommuner, har färre än 50 000 invånare. Av dessa saknar 89 kommuner någon form av samverkan med annan kommun.

Gemensam nämnd

Det finns några kommuner som har valt att samverka genom att inrätta en gemensam politisk nämnd för sin va-verksamhet. Oftast har då även förvaltningen samlats i en organisatorisk enhet kopplad till nämndens ansvar och placerats vid någon av kommunerna.

Det är 13 kommuner som har valt denna form av samverkan och organisation för vattentjänster. Dessa kommuner finns i Värmlands, Östergötlands, Västergötlands, Skåne och Örebro län. Två av kommunerna samverkar över länsgränserna. Av de 13 kommunerna har samtliga färre än 50 000 invånare och fem av kommunerna har färre än 10 000 invånare.

Kommunalförbund

I flera delar av landet finns kommunalförbund för gemensamma regionala vattentjänster. Organisationsformen finns spritt i södra och mellersta Sverige men är vanligast i Stockholms län. Norrvatten och Käppalaförbundet i Stockholms län är exempel på stora regionala kommunalförbund för vissa delar av verksamheten. I Skåne finns VA Syd som är ett stort kommunalförbund för hela va-verksamheten för ett antal kommuner. Kommunalförbund finns även i Örebro län, Värmlands län, Kalmar län, Västmanlands län och Uppsala län.

Nio kommuner har kommunalförbund som sin helhetslösning för vattentjänster. Dessa kommuner finns i Skåne län, Västmanlands län och Kalmar län. Ytterligare 22 kommuner är medlemmar i kommunalförbund för viss del av verksamheten.

Tidigare samarbetade fyra kommuner i norra Örebro län i ett kommunalförbund men de har under senare tid ändrat sin samverkan till gemensam nämnd.

Bolagsform

Kommuner kan bilda företag, till vilka de kan överlåta kommunala angelägenheter. Flera kommuner kan också i samverkan bilda gemensamma kommunala bolag.

Eget kommunalt bolag för vatten och avlopp

Såvitt vår kartläggning visar är det fyra kommuner som valt att bilda egna bolag för enbart vatten- och avloppsverksamhet, vilket gör denna organisationslösning till den minst vanliga organisationsformen. Av dessa har två färre än 50 000 invånare, Åtvidaberg och Laxå. Laxå har färre än 10 000 invånare. Kalmar och Solna har fler än 50 000 invånare.

Eget kommunalt bolag för vatten och avlopp samt avfall

Det är vanligare att kommuner bolagiserar sin va-verksamhet tillsammans med sin avfallsverksamhet, än var för sig. Det finns många synergivinster med det, såsom gemensamt kundregister, fakturering, kompetensförsörjning, ekonomisk redovisning med mera. Det är 13 kommuner som har denna organisationsform i dag. Då alla kommuner har en skyldighet att leverera vattentjänster och avfallstjänster kan det vara naturligt att samorganisera dessa tjänster. Denna organisationsform är vanligast inom Stockholms län och finns även i ytterligare sju län.

Eget kommunalt multi-utilitybolag

En vanlig organisationsform är att samordna flera infrastruktur-tjänster såsom vatten, avlopp, avfall, el, fjärrvärme och bredband. Det kan finnas stordriftsfördelar med att till exempel samordna infrastruktur under mark vid nyanläggning och underhåll, kundfrågor, kompetensförsörjning med mera. Det är 43 kommuner som har organiserat sin va-verksamhet på detta sätt. Denna lösning finns i flera delar av landet, till exempel i Blekinge län, Kalmar län, Jönköpings län, Västra Götaland, Dalarna och Gästrik län.

Gemensamt kommunalt bolag för vatten eller avlopp

Gemensamt bolag för vissa delar av verksamheten är en lösning som framför allt finns i Skåne. I länet finns 17 av landets 36 kommuner som har denna lösning. Det är genom dricksvattenbolaget Sydsvatten AB. Gemensamma bolag för vissa delar av verksamheten

finns även i Stockholms län (avlopp), Västra Götalands län (avlopp), Örebro län (dricksvatten) och Sörmlands län (dricksvatten). Samverkan kan även ske över länsgränserna.

Gemensamt kommunalt bolag för vatten och avlopp

För mindre kommuner kan det finnas stordriftsfördelar med ett gemensamt bolag för vattentjänster tillsammans med annan kommun. Totalt är det 32 kommuner som är delägare i ett gemensamt bolag för enbart vatten och avlopp. Det är en populär lösning för framför allt mindre kommuner då 27 av de 32 kommunerna med denna organisationslösning är kommuner med färre än 50 000 invånare. Den här lösningen finns framför allt i Skåne län, Hallands län, Stockholms län och Västra Götalands län.

Gemensamt kommunalt bolag för vatten och avlopp samt avfall

Att bilda ett gemensamt kommunalt bolag för vatten och avlopp samt avfall kan skapa synergier och stordriftsfördelar som beskrivits tidigare. Det här är en vanlig lösning i Dalarnas län där majoriteten samverkar i olika gemensamma bolag. Denna bolagsform finns även i Sörmlands län, Västerbottens län och Västernorrlands län. Det är totalt 28 kommuner som har denna organisationsform. Av dessa har 24 kommuner färre än 50 000 invånare. Det verkar således vara en populär organisationsform för mindre kommuner.

Gemensamt kommunalt multi-utilitybolag

Att skapa ett gemensamt multi-utilitybolag, för vatten och avlopp samt andra infrastrukturtjänster, med flera kommuner är inte en vanlig organisationsform. Det är endast nio kommuner som har denna organisationslösning. Sju av dessa är mindre kommuner med färre än 50 000 invånare. Det verkar vara en lösning för just mindre kommuner. De kommuner som valt denna lösning finns i fyra län. Två kommuner i Södermanlands län har bildat bolag tillsammans. Samma har skett mellan två kommuner i Jönköpings län, mellan två

kommuner i Värmlands län och mellan tre kommuner i Västmanlands län. Totalt är det fyra bolag.

Köp av tjänst

Kommuner kan, genom kommunal avtalssamverkan, ingå avtal med varandra om att en av kommunernas uppgifter helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Kommuner kan också överlåta driften av en allmän va-anläggning till en privat aktör. Båda avtalsformerna omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Köp av tjänst av annan kommun

Att köpa vattentjänst av en annan kommun kräver i praktiken sammankopplade ledningsnät, både för vatten och avlopp. Vanligast är att köpa dricksvatten av annan kommun men det är också några kommuner som avleder sitt avlopp för rening till annan kommun. Vår kartläggning visar att det totalt är 20 kommuner som köper tjänst av annan kommun. Det är absolut vanligast i Stockholms län där 10 av de 20 kommunerna finns. Två av de som köper tjänst av annan kommun köper endast administrativt stöd i form av kundtjänst.

Det har varit svårt att få fram uppgifter om i vilken utsträckning kommuner köper tjänster av annan kommun. Uppgifterna i denna del får därför anses osäkra. Det kan således finnas betydligt fler kommuner än vad som redovisas i denna kartläggning som köper en eller flera vattentjänster, eller administrativa tjänster, av annan kommun.

Köp av tjänst av privat bolag

Tre kommuner i Stockholms län köper driften av va-ledningar och viss kundtjänst av samma privata bolag. Dricksvatten erhålls via Norrvatten och avlopp via Käppalaförbundet för dessa tre kommuner. Vellinge kommun i Skåne län har samma upplägg, dricksvatten från Sydvatten, avlopp till VA Syd och privata bolag för driften av va-ledningar. En kommun i Stockholms län köper viss del av driften av privat bolag.

Aktörer av betydelse för vattentjänster

Det kommunala ansvaret för allmänna vattentjänster är en komplex verksamhet som inbegriper frågor om allt från naturresursanvändning till livsmedelsproduktion, anläggnings- och entreprenadverksamhet, drift- och underhåll samt processindustri och energiproduktion. Det innebär att det är många aktörer på olika nivåer som på något sätt berörs av eller har betydelse för verksamheten. Därtill kommer att vattentjänster också kan bedrivas enskilt, vilket aktualiserar ytterligare roller.

I denna bilaga beskriver vi olika aktörers roller, ansvar och uppgifter i förhållande till vattentjänster, med fokus på allmänna vattentjänster. Sammanställningen avser att ge en översiktlig bild av ansvarsfördelningen på olika nivåer. Beskrivningen är inte heltäckande och aktörer eller uppgifter kan saknas.

Fastighetsägare

Såväl enskilda individer, företag och föreningar, kommuner, regioner och staten samt andra aktörer kan äga fastigheter och driva verksamheter som behöver vatten och avlopp. Ibland ombesörjer fastighetsägaren, själv eller tillsammans med andra fastighetsägare, behovet genom enskilda anläggningar. Gemensamma enskilda behov hanteras ofta i föreningsform.

Om fastigheten finns inom kommunens verksamhetsområde för allmänna vattentjänster har fastighetsägaren en generell rätt att ansluta sig till de allmänna va-anläggningarna och få sina behov tillgodosedda via dessa. Med fastighetsägare jämföras den som innehar fast egendom med tomträtt, ständigt besittningsrätt, fideikommissrätt eller på grund av testamentariskt förordnande. Det har bland annat gällt vissa arrenden. Om någon annan ingår avtal med huvudmannen

om att få använda den allmänna va-anläggningen ska det som gäller fastighetsägare också gälla användaren.

De flesta bostadsfastigheter (hushåll) i Sverige är anslutna till allmänna va-anläggningar. Det gäller även många andra fastigheter, exempelvis restauranger, skolor, sjukhus, garnisoner och livsmedels- och läkemedelsproducenter.

Fastighetsägarens rätt att använda de allmänna va-anläggningarna är dock begränsad till behov som motsvarar normal hushållsanvändning. I vissa fall kan fastighetsägare avtala med kommunen om annan användning.

Fastighetsägaren är skyldig att betala avgifter för den allmänna va-anläggningen och rätta sig efter de anvisningar som kommunen sätter upp för nyttjande av anläggningen.

Kommuner

Kommunerna har flera olika roller i förhållande till vattentjänster. Den mest uppenbara är ansvaret enligt vattentjänstlagen att ordna och driva en allmän va-anläggning. Kommunen beslutar bland annat om verksamhetsområden och vattentjänstplaner samt föreskrifter om taxa och om användningen av va-anläggningen. Kommunen är också ägare av den allmän va-anläggningen och har i egenskap av huvudman särskilda uppgifter.¹

Kommunen agerar även i egenskap av fastighetsägare och verksamhetsutövare. Många kommunala verksamheter är användare av de allmänna va-anläggningarna, såsom skolor, äldreboenden och andra vård- och serviceinrättningar samt räddningstjänsten.

Kommunen är huvudman för allmänna platser, ansvarig för planläggning av mark och vatten och beslutade instans för bygglov med mera, allt enligt plan- och bygglagen. Kommunen har även en viktig roll när det gäller klimatanpassningen av samhället. Detta kommer bland annat till uttryck i att kommunen ska ta hänsyn till klimatrisker vid planering av ny bebyggelse.

En annan kommunal uppgift är att vara tillsynsmyndighet utifrån miljö- och livsmedelslagstiftningen samt plan- och bygglagen. Tillsynsansvaret är, i olika utsträckning, riktat mot den kommunala huvudmannen för allmänna vattentjänster och enskilda fastighetsägare.

¹ Kommunens uppgifter framgår av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen).

Kommunen har även uppgifter inom ramen för sitt geografiska områdesansvar, såsom att i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och samordna olika aktörers krishanteringsåtgärder. Under höjd beredskap tillkommer särskilda uppgifter.

Om den verksamhet kommunen bedriver är säkerhetskänslig ingår i kommunens uppgifter att kontrollera säkerhetsskyddet i verksamheten samt planera och utföra de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.²

Regioner

Regionerna ansvarar framför allt för hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och regional utveckling. Bland dessa är det ansvaret för hälso- och sjukvården och ansvaret att utarbeta och fastställa regionala utvecklingsstrategier (RUS)³ som är av särskild betydelse för vattentjänster. Regionernas hälso- och sjukvårdsinrättningar är stora och viktiga användare av de allmänna va-anläggningarna och kommunens hantering av de allmänna va-anläggningarna är viktiga förutsättningar i det regionala utvecklingsarbetet.

Utöver alla regioners ansvar att ta fram en RUS så är har Region Stockholm, Region Skåne och Region Halland i uppgift att ansvara för regional fysisk planering.⁴ Avsikten med den regionala fysiska planeringen är att belysa mellankommunala, regionala och mellanregionala intressen och visa på väsentliga strukturella förhållanden inom regionen. Syftet är också att planeringen ska bidra med ökad kunskap och förståelse för hur samhällsförändringar påverkar kommuner och regioner och bidra till en mer samhällsekonomisk planering genom att stärka samordning och samarbete med transportinfrastruktur, trafik, kollektivtrafik, regionalt tillväxtarbete, fysisk planering och planering för bostadsförsörjning och anpassning till ett förändrat klimat.⁵ Regional fysisk planering är tänkt att införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.⁶

Vissa regioner bistår kommuner i deras samverkan kring allmänna vattentjänster.

² Kommunens uppgifter framgår av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

³ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁴ 7 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁵ Jfr *En ny regional planering*, prop. 2017/18:266 s. 34.

⁶ *En ny regional planering*, prop. 2017/18:266 s. 1.

Statliga myndigheter

Övergripande ansvarsfördelning och nationell samordning

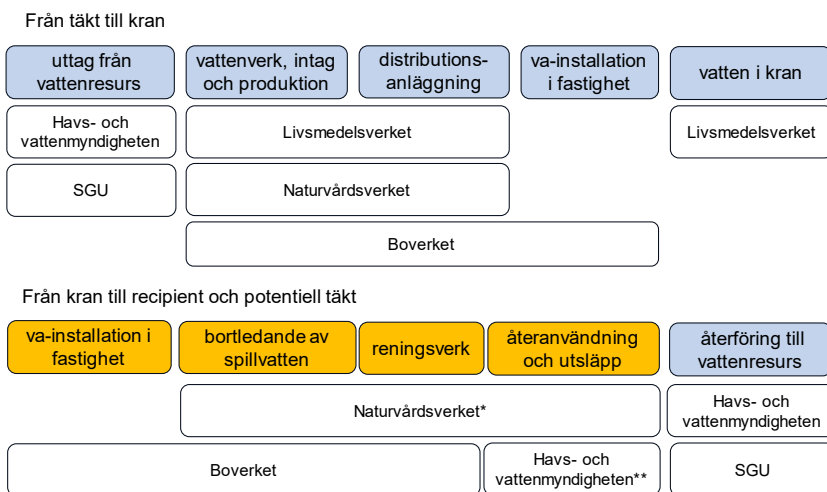
På statlig nivå är många myndigheter involverade i frågor som rör vattentjänster. Frågor som blir aktuella rör bland annat vattenresursanvändning och vattenkvalitet, fysisk planering och klimatanpassning, livsmedelssäkerhet och kemikalieanvändning samt säkerhetsskydd och beredskap.

Alla statliga myndigheter är användare av allmänna va-anläggningar och vissa har behov som är särskilt viktiga ur ett totalförsvarsperspektiv.

Figur 1 nedan visar övergripande hur ansvaret för statlig vägledning och kravställande inom områden avseende miljö, livsmedelssäkerhet, fysisk planering och byggnationer är fördelat mellan myndigheter i de olika moment som ingår i den kommunala va-verksamheten.

Figur 1 Centrala myndigheters ansvar för olika delar av kommunernas uppgift för allmänna vattentjänster

Från täkt till kran och tillbaka till recipient och eventuell täkt



* Enligt överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har Havs- och vattenmyndigheten tillsynsvägledningsansvar för avloppsanläggningar för hushålls- och spillvatten upp till 200 pe.

** Havs- och vattenmyndigheten har föreskriftsrätt för utsläpp av avloppsvatten för avloppsanläggningar hushålls- och spillvatten upp till 200 pe. Inget ansvar för återanvändning av avlopp.

Samordning dricksvatten och avlopp

För arbetet med dricksvatten finns sedan 2020 en nationell samordningsgrupp.⁷ Livsmedelsverket leder arbetet på uppdrag av regeringen. Samordningen har ett strategiskt fokus och är styrgrupp för gemensamma projekt och åtgärder. Åtgärder sker inom ramen för deltagarnas ordinarie verksamhet. Samordningsgruppen har ett kansli hos Livsmedelsverket och tre arbetsgrupper; för dricksvattenkvalitet, vattenförsörjning respektive civilt försvar.

Samordningsgruppen leds av Livsmedelsverkets generaldirektör. I övrigt ingår företrädare för Boverket, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sveriges geologiska undersökningar, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Trafikverket samt en representant för länsstyrelserna. Svenskt Vatten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt en representant för de länsstyrelser som är vattenmyndigheter har adjungerats att delta i gruppens arbete. Från 2023 har Naturvårdsverket bjudits in som adjungerad ledamot. Vidare ingår företrädare för två kommuner, i dagsläget Luleå kommun (va-organisation) och Kristianstads kommun (miljökontor).

Livsmedelsverket ska varje år till Regeringskansliet rapportera resultatet och effekterna av samordningsgruppens arbete under föregående år. Redogörelsen ska bland annat innehålla en beskrivning av vilka behov av åtgärder och insatser som har identifierats.

⁷ 29 a–b §§ Livsmedelsförordningen (2006:813).

Figur 2 Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och dess arbetsgrupper

Fetstilade myndigheter är ordförande

Nationell samordningsgrupp för dricksvatten			
Boverket	Livsmedelsverket	SMHI	Luleå kommun
Folkhälsomyndigheten	Länsstyrelserna	Trafikverket	Kristianstads kommun
Havs- och vattenmyndigheten	MSB	Vattenmyndigheterna	
Kemikalieinspektionen	SGU	Svenskt Vatten	

Civilt försvar och krisberedskap	Vattenförsörjning	Dricksvattenkvalitet
<ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelsverket • Försvarmakten • Havs- och vattenmyndigheten • Länsstyrelserna • MSB • SGU • SKR • Svenskt Vatten • Säkerhetspolisen • Trafikverket • Dricksvattenproducenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Havs- och vattenmyndigheten • Boverket • Jordbruksverket • Livsmedelsverket • Länsstyrelserna • SGU • SMHI • SKR • Svenskt Vatten • Vattenmyndigheterna 	<ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelsverket • Boverket • Folkhälsomyndigheten • Havs- och vattenmyndigheten • Kemikalieinspektionen • Länsstyrelserna • SGU • SKR • Svenskt Vatten • Vattenmyndigheterna

Källa: Bearbetad utifrån underlag från Livsmedelsverket.

För avloppsfrågor finns inte motsvarande samordning mellan berörda myndigheter. Det är heller inte lika många aktörer involverade. När Havs- och vattenmyndigheten skapades 2011 flyttades en del ansvar och uppgifter från Naturvårdsverket och de två myndigheterna är i dag de myndigheter som framför allt har ansvar för frågor om avlopp.

Samordning kemikaliehot

Kemikalieinspektionen har av regeringen fått i uppgift att ansvara för den nationella myndighetsgemensamma samordningsgruppen för nya potentiella kemikaliehot, SamTox. Gruppen ska arbeta med att hantera kemikalierisker i samhället. Tillsammans med Toxikologiska rådet ska SamTox också utgöra ett nätverk för ett effektivt samarbete mellan ansvariga myndigheter i händelse av ett kemikaliehot. SamTox och Toxikologiska rådet ska säkerställa en snabb och systematisk överföring av information och samarbete kring åtgärder mellan ansvariga myndigheter och andra aktörer vid upptäckten av ett allvarligt kemikaliehot. Arbetet ska leda till en utökad samverkan och kunskapsutbyte mellan myndigheter, universitet och högskolor

samt andra aktörer så att samhället tidigare kan upptäcka och sätta in åtgärder mot nya potentiella kemikaliehot.⁸

SamTox består av cheferna för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Sveriges Geologiska Undersökning (SGU), Statens geotekniska institut (SGI), Havs- och vattenmyndigheten och Arbetsmiljöverket. Kemikalieinspektionens generaldirektör är sammanställande och ordförande för gruppen. SamTox träffas en gång per år.

Ett viktigt exempel på vad gruppen hanterar är PFAS-frågan som har stor bäring på dricksvatten och avlopp. Andra aktuella frågor är kadmium som också är en otillräckligt hanterad kemisk risk i Sverige.

Samordning klimatanpassning

Många myndigheter har ett särskilt utpekat ansvar för frågor om klimatanpassning. Ansvaret innebär att myndigheterna, inom sitt ansvarsområde och inom ramen för sina uppdrag, ska initiera, stödja och utvärdera arbetet med klimatanpassning. Om myndigheten förvaltar eller underhåller statlig egendom, ska myndigheten också anpassa den verksamheten till ett förändrat klimat. SMHI håller ihop myndigheternas arbete och avger årligen en sammanfattad analys av myndigheternas arbete med klimatanpassning till regeringen.⁹ Länsstyrelserna ska därutöver även samordna det regionala arbetet med klimatanpassning. I det ingår att initiera, stödja och följa upp kommunernas klimatanpassningsarbete.

Samordning krisberedskap och civilt försvar

Från den 1 oktober 2022 har Sverige ett nytt beredskapssystem för civil beredskap, från lokal till nationell nivå. I och med det nya systemet finns 61 myndigheter utsedda som beredskapsmyndigheter och tio beredskapssektorer har skapats för att samordna samhällsviktiga funktioner. I beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten hanteras samtliga vattentjänster samt avfall och livs-

⁸ <https://www.kemi.se/om-kemikalieinspektionen/organisation/samordningsgruppen-for-nya-potentiella-kemikaliehot---samtox>, avläst 2024-10-22.

⁹ Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete.

medelsförsörjning. Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet och i övrigt ingår länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt.

I det nya beredskapssystemet har en högre regional nivå införts som innebär att Sveriges län delats in i sex civilområden. En länsstyrelse i varje civilområde är civilområdesansvarig med ett särskilt ansvar för att samordna det civila försvaret inom sitt civilområde. Landshövdingen är civilområdeschef.¹⁰

I övrigt har länsstyrelser och kommuner samordningsansvar inom ramen för sitt geografiska områdesansvar.

Myndigheter

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering.¹¹

Enligt sin instruktion ska myndigheten i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda ge vägledning i frågor inom sitt verksamhetsområde. Boverket ska även verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen. Vidare ska Boverket bedriva ett samlat arbete med arkitektur och gestaltad livsmiljö, innefattande samordning av berörda myndigheters arbete samt kompetensstöd till och främjande insatser för andra offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Utifrån ett klimatanpassningsperspektiv ingår det i myndighetens verksamhet att ge råd och förmedla kunskap och erfarenheter till planerare och andra som arbetar med samhällsplanering eller byggande. Det kan till exempel gälla förmedling av råd om hur kommunen i den fysiska planeringen kan hantera klimatförändringarnas konsekvenser.¹²

Boverket får meddela föreskrifter om byggnadsverks tekniska egenskaper och byggprodukter och har utfärdat föreskrifter om

¹⁰ Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och 7 a § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹¹ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2022:08) med instruktion för Boverket.

¹² <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planeringsfragor/klimat/klimatanpassning/>, avläst 2024-10-21.

bland annat vatten- och avloppsinstallationer på fastigheter. Verket ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

Myndigheten ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och ingår även i de underliggande arbetsgrupperna för dricksvattenkvalitet samt vattenförsörjning.

Myndigheten är inte beredskapsmyndighet.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten är en förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör folkhälsa och ska verka för god och jämlik hälsa i hela befolkningen. Myndigheten ska i sin verksamhet fästa särskild vikt vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. Myndigheten ska samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå.¹³

Myndigheten ska verka för ett effektivt smittskydd och ska samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå. Den ska vidare ge tillsynsvägledning i frågor om hälsoskydd och smittskydd som regleras i miljöbalken. Myndigheten ska även samarbeta med kommunala nämnder som utövar offentlig kontroll vid epidemiologiska utredningar av livsmedelsburna utbrott.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg där Socialstyrelsen är sektorsmyndighet.

Myndigheten ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och i den underliggande arbetsgruppen för dricksvattenkvalitet.

Fortifikationsverket

Fortifikationsverket ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål.¹⁴

Fortifikationsverket är en av Sveriges största fastighetsförvaltare. Myndigheten förvaltar fastigheter och mark över hela landet och utvecklar fastigheter för totalförsvaret, bland annat Försvarmaktens

¹³ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁴ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

garnisoner. Myndighetens driftsorganisation utför tillsyn, skötsel och driftåtgärder på cirka 6 400 byggnader, 5 000 försvarsanläggningar och 370 000 hektar mark. Fortifikationsverket är både byggherre och fastighetsförvaltare i kombination.¹⁵

Myndigheten har fram till 2023 ingått i arbetsgruppen för civilt försvar och krisberedskap inom den nationella dricksvattensamordningen.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Den ska också kunna bidra till att hävda allierade staters territoriella integritet. Myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter självständigt och i samverkan med andra myndigheter, stater och organisationer. Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.¹⁶

I uppgiften ingår att, tillsammans med det övriga totalförsvaret och civila samhället, stärka och skydda kritiska samhällsfunktioner och stå bättre rustade för att klara kriser och naturkatastrofer.¹⁷

Myndigheten ingår i arbetsgruppen för civilt försvar och krisberedskap inom den nationella dricksvattensamordningen.

Havs- och vattenmyndigheten

Myndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.¹⁸

¹⁵ Jfr <https://www.fortifikationsverket.se/fastigheter/vart-fastighetsbestand>, avläst 2024-10-21.

¹⁶ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

¹⁷ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/>, avläst 2024-10-21.

¹⁸ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Från den 1 juli 2023 har myndigheten i uppdrag att ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna avseende deras tillsyn över hur kommunerna uppfyller sin skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen att ordna vattentjänster. Myndigheten vägleder för kommunal va-planering¹⁹ och regional vattenförsörjningsplanering.²⁰

Vägledningsansvaret för avloppsanläggningar är uppdelat mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för vägledning avseende ”små” avloppsanläggningar som belastas av hushållspillvatten och som är dimensionerade för upp till och med 200 personekvivalenter (pe) samt ”små” avloppsanläggningar som är dimensionerade för upp till och med 200 pe som inte belastas av avloppsvatten från bostäder eller serviceinrättningar, men där avloppsvattnet till innehållet ändå är att jämställa med hushållspillvatten.²¹

Myndigheten ger tillsynsvägledning om vattenverksamhet. Vattenverksamhet kan exempelvis handla om vattenuttag där yt- eller grundvatten leds bort för dricksvattenproduktion (vattentäkter).

Vidare har Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för att peka ut områden som behövs för anläggningar som kan vara av riksintresse för vattenförsörjningen.

Myndigheten har en central roll inom vattenförvaltningen som innefattar att samordna vattenmyndigheternas arbete och meddela föreskrifter om vattenförvaltningen avseende ytvatten. Ett pågående arbete inom myndigheten handlar om hållbar vattenresursförvaltning - för att säkerställa samhällets behov av sötvatten, i nutid såväl som i ett förändrat klimat, och minska negativa effekter av översvämningar och torka. Det innebär ett ökat fokus på vatten som en resurs och att nyttjande- och planeringsperspektivet lyfts in tydligare i vattenförvaltningen. Arbetet förväntas stärka dagens vattenförvaltning som har ett stort fokus på vattenkvalitet och skydd av dricksvatten.

¹⁹ Havs- och vattenmyndigheten rapport 2014:1 *Vägledning för kommunal VA-planering*.

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten rapport 2020:1 *Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering*.

²¹ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/#E336573928>, avläst 2024-10-21.

Myndigheten ska samordna uppföljning och utvärdering samt rapportera avseende miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.²²

Vidare fördelar myndigheten statsstöd till åtgärder för bättre vattenhushållning och bättre tillgång till dricksvatten.

Myndigheten ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och är ordförande för Vattenförsörjningsgruppen och ingår också i dricksvattenkansliet. Myndigheten är inte beredskapsmyndighet.

Kemikalieinspektionen

Myndigheten är, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer. Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.²³

Kemikalieinspektionen leder arbetet i den nationella myndighetsgemensamma samordningsgruppen för nya potentiella kemikalierhot, SamTox, och ingår i det europeiska arbetet avseende material i kontakt med livsmedel, som hålls ihop av den europeiska kemikalieinspektionen, ECHA.²⁴

Kemikalieinspektionen har varit ett stöd i de senaste årens myndighetsgemensamma arbete med brist på fällningskemikalier för vattenrening. Kemikalieinspektionen har kännedom om förekomsten av kemikalier på den svenska marknaden.

Myndigheten ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och ingår i arbetsgruppen för dricksvattenkvalitet. Myndigheten är inte beredskapsmyndighet.

²² 4 § Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

²³ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

²⁴ Kemikalieinspektionen vid möte 2023-06-12.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och har, enligt sin instruktion, i uppdrag att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion.²⁵

Myndigheten ska ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar, samt kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket leder en nationell vattenkatastrofgrupp (VAKA) som kan anlitas av berörda aktörer för att bistå vid samordning av operativa insatser och med expertstöd vid akuta situationer relaterade till kommunalt dricksvatten.²⁶

Myndigheten samordnar dricksvattenfrågor nationellt och ansvarar för att dricksvattnet är säkert, det vill säga har rätt kvalitet för människors hälsa. Myndigheten tar fram föreskrifter om dricksvattenkvalitet för allmän dricksvattenanläggning och tar, till exempel, fram gränsvärden för vad som får finnas i dricksvattnet baserat på riskvärderingar som myndigheten utför. Nu senast är nya föreskrifter framtagna utifrån det nya dricksvattendirektivet som bland annat har nya gränsvärden för PFAS. Myndigheten ansvarar för den officiella statistiken över vattenburna utbrott.

Livsmedelsverket ansvarar även för vägledning för små dricksvattenanläggningar för privat bruk, tidigare kallat egen brunn, det vill säga anläggningar som ofta ligger utanför kommunalt verksamhetsområde för vattentjänster. Under 2022 lanserades nya kunskapsunderlag och stöd för de fastighetsägare som har liten dricksvattenanläggning för privat bruk.²⁷

Livsmedelsverket är tillsynsmyndighet enligt förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Detta innebär att Livsmedelsverket bedriver tillsyn på informations- och itsäkerhetsarbete hos dricksvattenproducenter som omfattas av lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen).

Sedan 2021 har Livsmedelsverket i uppgift att arbeta brett med livsmedelsförsörjning och livsmedelsberedskap. I samband med den

²⁵ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

²⁶ 3–3 a §§ förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

²⁷ Livsmedelsverket (2022) *Dricksvatten från små dricksvattenanläggningar för privat bruk*.

nya uppgiften fick myndigheten tillsammans med Jordbruksverket och SVA ökade medel för arbetet med civilt försvar. Från 2022 är Livsmedelsverket sektorsansvarig myndighet för sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Från 2023 har Livsmedelsverket i uppdrag av regeringen att inrätta ett Nationellt dricksvattenlaboratorium för mikrobiologi (NBV) som ska kunna ge stöd till kommuner vid större utbrott. NBV skapas tillsammans med SVA och FOI.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i länet och ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.²⁸

Länsstyrelserna har bland annat uppgifter i fråga om livsmedelskontroll, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd samt folkhälsa. Länsstyrelsen ska också verka för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen och ge stöd till kommunerna i deras miljöarbete.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för stora avloppsreningsverk, dvs. tillståndspliktiga reningsverk enligt miljöprövningsförordningen (2 000 pe eller mer). I de fall länsstyrelsen delegerat tillsynsansvaret för avloppsanläggningar i länet till kommunerna har länsstyrelsen ett ansvar att ge kommunerna tillsynsvägledning gällande avloppsreningsverk.

På livsmedelsområdet samordnar länsstyrelserna kommunernas verksamhet i länet inom den offentliga kontrollen och ger dem stöd, råd och vägledning.

Inom samhällsplaneringen är länsstyrelsens roll att samordna och ta tillvara på allmänna och statliga intressen. Det görs bland annat genom att tillhandahålla planeringsunderlag och granska kommunala översiktsplaner och detaljplaner.

Länsstyrelserna utövar också tillsyn över att kommunerna fullgör skyldigheten enligt 6 § vattentjänstlagen att tillgodose behovet

²⁸ Länsstyrelserna uppgifter beskrivs i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten.²⁹

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig för länet och har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar.³⁰ Ansvaret omfattar det förebyggande, förberedande och hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer.

Inför och vid kris samt inför höjd beredskap ska myndigheten bland annat stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet, när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser och utbildning och övning.

Under höjd beredskap omfattar det geografiska områdesansvaret även de uppgifter som följer av länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.

Som högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelsen verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås om Sverige är i krig. Dessa uppgifter har länsstyrelsen endast under höjd beredskap (eller efter särskilt beslut av regeringen) men de måste förberedas i fredstid och tillsammans med länets aktörer. I denna del ingår bland annat att:

- Samordna de civila försvarsåtgärderna.
- Verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.
- I samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.
- Verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Såväl vid krissituationer som under höjd beredskap ansvarar länsstyrelsen för att det sammanställs en samlad regional lägesbild.

För att säkerställa dricksvattenförsörjningen i hela landet under höjd beredskap ska länsstyrelserna särskilt stödja utvecklingen av kommunernas kontinuitetsplanering för dricksvattenförsörjning, samt planera för prioritering av nödvatten vid höjd beredskap inom

²⁹ 51 § Vattentjänstlagen.

³⁰ Uppgifterna framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

det egna länet.³¹ Länsstyrelserna ska även stödja den regionala och lokala prioriteringsförmågan inom ramen för kommunernas kontinuitetsplanering för att förebygga störningar och minska sårbarheten gällande tillgång till viktiga varor för avloppsrening och förebygga negativa konsekvenser för dricksvattenproduktionen.³²

Samtliga länsstyrelser är beredskapsmyndighet och länsstyrelserna ingår som myndighet i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt i sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Länsstyrelser med särskilda uppdrag

Vissa länsstyrelser är utsedda att ansvara för särskilda uppgifter. Av betydelse för vattentjänster är länsstyrelsens arbete med samverkan inom civilområden, vattenförvaltning och säkerhetsskydd. I bilaga 8 finns kartor som utvisar civilområden, vattendistrikt samt ansvariga länsstyrelser.

Civilområdesansvariga länsstyrelser

Sverige är indelat i sex civilområden och i varje område är en länsstyrelse ansvarig. Landshövdingen är civilområdeschef. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ansvara för nödvändig samverkan mellan civilområdena. Bland uppgifterna ingår att verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer samt för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. I detta ingår bland annat att samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Ansvar avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap är länsstyrelserna högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet och ska som sådan verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.³³

³¹ Punkt 3A8 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2024. Arbetet samordnas av Länsstyrelsen Jönköping.

³² Punkt 3A2 i Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2024. Arbetet samordnas av Länsstyrelsen Västernorrland.

³³ De civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgifter beskrivs i förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Följande länsstyrelser är civilområdesansvariga:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län för Norra civilområdet
- Länsstyrelsen i Örebro län för Mellersta civilområdet
- Länsstyrelsen i Stockholms län för Östra civilområdet
- Länsstyrelsen i Östergötlands län för Sydöstra civilområdet
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västra civilområdet
- Länsstyrelsen i Skåne län för Södra civilområdet

En samordning sker mellan de civilområdesansvariga länsstyrelserna, sektorsansvarig myndighet och Försvarsmakten. Samordningen har fokus på värdlandsstöd. Länsstyrelsen i Östergötlands län är sammankallande i länsstyrelsernas Civo-arbetsgrupp avseende arbetet inom sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.³⁴

Vattenmyndigheter

Sveriges land- och kustvattenområden är indelade i fem vattendistrikt. För varje vattendistrikt har en länsstyrelse uppdrag att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Inom varje distrikt finns en vattendelegation, som fattar vattenmyndigheternas beslut. Landshövdingen är ordförande i vattendelegationen.³⁵ Följande länsstyrelser är vattenmyndigheter:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt
- Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt

³⁴ Presentation av Länsstyrelsen Östergötland, 2024-02-14.

³⁵ Länsstyrelsernas uppgifter som vattenmyndigheter beskrivs i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och vattendelegationernas uppgifter i förordning (2017:872) om vattendelegationer.

- Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt

Vattenmyndigheternas uppdrag är att genomföra EU:s vattendirektiv.³⁶ Det innebär bland annat att vattenmyndigheterna:³⁷

- Reviderar förvaltningsplan och åtgärdsprogram för vattendistriktet
- Beslutar om miljökvalitetsnormer
- Samordnar vattenförvaltningsarbetet inom distriktet
- Samverkar nationellt, regionalt och lokalt med berörda parter inom vattenförvaltningen
- Lämnar uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten för vidare rapportering till Europeiska kommissionen

Vattenvårdsdirektören för Södra Östersjöns vattendistrikt representerar samtliga vattenmyndigheter i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten. Vattenmyndigheterna är även representerade i arbetsgruppen för vattenförsörjning inom ramen för den nationella dricksvattensamordningen.

Tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen

Fyra länsstyrelser har i uppdrag att utöva tillsyn av säkerhetsskyddet inom kommunal verksamhet. I tillsynsansvaret ingår att vägleda och fatta vissa beslut gentemot den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Länsstyrelserna i Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götaland ansvarar för tillsynen inom var sitt geografiskt utpekade tillsynsområde.³⁸

³⁶ 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).

³⁷ <https://www.vattenmyndigheterna.se/om-vattenmyndigheterna/vattenmyndigheternas-uppdrag.html>, avläst 2024-10-22.

³⁸ Länsstyrelsernas uppgifter och geografiska tillsynsområden framgår av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (MSB) har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. I det ansvaret ingår det att:³⁹

- utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
- utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
- arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,
- samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,
- bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
- följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,
- se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och
- företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

Myndigheten ansvarar för att förhandla kommunernas åtagande och statlig finansiering enligt lag (2006:544) om kommuner och regioners förberedelser inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.⁴⁰

Myndigheten ska senast vid utgången av april månad varje udda årtal lämna en nationell risk- och sårbarhetsbedömning till reger-

³⁹ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴⁰ Samtal med MSB 2023-06-14.

ingen. I arbetet ska myndigheten beakta de risk- och sårbarhetsbedömningar som beredskapsmyndigheter lämnar enligt 19 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Myndigheten ska genomföra bedömningen såväl på en övergripande samhällsnivå som beredskapssektorsvis. Av bedömningen ska särskilt allvarliga hot, risker och sårbarheter samt vidtagna och planerade åtgärder framgå.⁴¹

Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen där även Kustbevakningen, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, SMHI och Strålskyddsmyndigheten ingår.

Myndigheten ingår i den nationella samordningsgruppen för dricksvatten och i samordningens arbetsgrupp för civilt försvar och krisberedskap.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning.⁴²

Myndigheten samordnar arbetet med Sveriges miljömål vilket innefattar att vägleda berörda myndigheter, utvärdera och utveckla arbetet med samhällsekonomiska analyser inom miljö- och klimatområdet och minst en gång vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen och lämna förslag i syfte att målen nås.

Vägledningsansvaret för avloppsanläggningar är uppdelat mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket ansvarar för vägledning om avloppsanläggningar som är dimensionerade för 200 pe och uppåt, avloppsanläggningar som är dimensionerade för upp till och med 200 pe om de belastas av avloppsvatten från verksamheter där avloppsvattnet varken utgör hushållspillvatten eller avloppsvatten som till innehållet är att jämföras med hushållspillvatten samt dagvatten. Vad gäller dagvatten så har Naturvårdsverket ett vägledande ansvar utifrån miljöbalken.⁴³

⁴¹ 2 § andra stycket Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴² Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁴³ Jfr <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/#E336573928>, avläst 2024-10-21.

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för vägledning gällande torra toalettlösningar som regleras av 40 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) samt avfall och kretsloppsfrågor kopplat till avfall som rör små avloppsanläggningar. Naturvårdsverket är även sakkunnig inom avloppsfrågor vid EU-arbete samt beslutar om bidrag för dagvatteninsatser och insatser för avancerad rening.⁴⁴

Myndigheten är beredskapsmyndighet sedan oktober 2022 och ingår i beredskapssektorn Livsmedel- och dricksvattenförsörjning.

Regeringskansliet

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.⁴⁵

Eftersom många myndigheter är involverade i vattentjänster så är också många departement berörda. I nuvarande regering bedömer utredningen att finansdepartementet, försvarsdepartementet, klimat- och näringslivsdepartementet, landsbygds- och infrastrukturdepartementet samt socialdepartementet har ansvar för frågor och myndigheter med koppling till vattentjänster.⁴⁶

Finansdepartementet

Finansdepartementet har ansvar för frågor som rör statens ekonomi. Det handlar om samordning av statens budget, prognoser och analyser, skattefrågor samt styrning och förvaltning av statens verksamhet. Dessutom ansvarar departementet för frågor som rör finansmarknad, kommuner och regioner, upphandling, bolag med statligt ägande, digitalisering och it samt konsumentlagstiftning. Ansvaret omfattar följande myndigheter med uppgifter som kopplar till vattentjänster:

- Fortifikationsverket
- Länsstyrelserna

⁴⁴ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avlopp/#E336573928>, avläst 2024-10-21.

⁴⁵ Regeringskansliets uppgifter beskrivs i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁴⁶ Information från regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/>, avläst 2024-10-21.

Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet ansvarar för frågor om Sveriges militära försvar, samordning av civilt försvar och samhällets krisberedskap samt skydd mot olyckor. Departementet planerar på strategisk nivå internationella insatser och säkerhetsfrämjande verksamhet och ger uppdrag till myndigheterna att genomföra samt följa upp dessa insatser. Ansvaret omfattar följande myndigheter med uppgifter som kopplar till vattentjänster:

- Försvarsmakten
- Myndighetens för samhällsskydd och beredskap
- Totalförsvarets forskningsinstitut

Klimat- och näringslivsdepartementet

Klimat- och näringslivsdepartementet har ansvar för frågor som rör klimat, miljö, energi, näringsliv och innovation. Departementet ansvarar även för strålsäkerhet, Agenda 2030 samt friluftsliv och arbetar med omställningen till cirkulär ekonomi.

Departementet ansvarar för lag (2006:412) om allmänna vattentjänster och miljöbalken (1998:808), vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och förordningen (2017:872) om vattendelegationer.

Ansvaret omfattar följande myndigheter med uppgifter som kopplar till vattentjänster:

- Havs- och vattenmyndigheten
- Kemikalieinspektionen
- Naturvårdsverket
- Sveriges geologiska undersökning
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Strålskyddsmyndigheten
- Länsstyrelserna i egenskap av vattenmyndigheter

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet ansvarar för frågor som rör landsbygd, livsmedel och areella näringar, regional utveckling, transporter och infrastruktur samt bostäder och samhällsplanering.

Departementet ansvarar för livsmedelsförordningen (2006:813) och plan- och bygglagen (2010:900).

Ansvaret omfattar följande myndigheter med uppgifter som kopplar till vattentjänster:

- Boverket
- Livsmedelsverket
- Sjöfartsverket
- Statens jordbruksverk
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Trafikverket

Socialdepartementet

Socialdepartementet ansvarar för frågor som rör samhällets välfärd, så som folkhälsan, sjukvården och äldreomsorgen. Ansvaret omfattar följande myndighet med uppgifter som kopplar till vattentjänster:

- Folkhälsomyndigheten

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling. Myndigheten har till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Verket arbetar med flera av miljömålen och är ansvarig myndighet för målet *Ett rikt odlingslandskap*.⁴⁷ Myndigheten arbetar för att Sverige ska

⁴⁷ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

producera mat på ett hållbart och lönsamt sätt, utvecklar matproduktionen i landet och att för att skydda växter och djur. Den har i uppdrag att förebygga, hantera och motverka samhällsstörningar inom lantbruket, till exempel allvarliga smittsamma djursjukdomar och förorenat djurfoder.

Jordbruksverket är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Livsmedel- och dricksvattenförsörjning. Jordbruksverket ingår i arbetsgruppen för vattenförsörjning inom ramen för den nationella dricksvattensamordningen.

Statens veterinärmedicinska anstalt

SVA är expertmyndighet inom veterinärmedicin och har till uppgift att ge stöd till myndigheter och enskilda. Myndigheten är riskvärderingsmyndighet och ska prioritera stöd till Jordbruksverket.⁴⁸

Myndigheten ansvarar för en nationell expertgrupp för att upprätthålla sakkunskap om hur sjukdomar uppträder och sprids. Den bistår Jordbruksverket med att säkerställa beredskapen inför utbrott av epizootiska sjukdomar⁴⁹ och zoonoser⁵⁰ samt för kontroll och bekämpning av sådana sjukdomar.

Myndigheten har laborativ förmåga och får under en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap utföra diagnostik av humanprover i fråga om vissa sjukdomar.

SVA deltar i uppbyggnaden av Nationellt beredskapslaboratorium för dricksvatten, (NBV), som leds av Livsmedelsverket och där även FOI ingår.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Livsmedels- och dricksvattenförsörjning.

Sveriges geologiska undersökning

Enligt myndighetsinstruktionen är SGU förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Detta innefattar grundvatten. Myndigheten ska tillhandahålla geo-

⁴⁸ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (20029:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt.

⁴⁹ Epizootiska sjukdomar är allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa.

⁵⁰ Zoonoser är sjukdomar eller infektioner som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor.

logisk information för samhällets behov. SGU får meddela föreskrifter om vattenförvaltningen avseende grundvatten. Myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. Myndigheten tar även emot uppgifter enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsborrning.⁵¹

Kopplingen till vattentjänster är framför allt grundvatten, där myndigheten bland annat ansvarar för grundvattendata och nationellt brunnsregister. Myndigheten tar fram data, tillsammans med SMHI, för att ge stöd för kommuner och andra aktörer för att skapa förberedelse för eventuell torka och vattenbrist. SGU ansvarar då för att tillhandahålla data för grundvattennivåer för små och stora magasin.

SGU ansvarar enligt myndighetsinstruktionen för berg, jord och grundvatten och har ett främjande ansvar för gruv- och mineralnäringsn. I händelse av torka eller översvämningar kan effekter visa sig på såväl grundvattnets kvalitet som kvantitet. Tillgång till grundvatten i tillräcklig mängd och av god kvalitet är av vikt för exempelvis dricksvattenproduktion, areella näringar och industri.

SGU ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och ingår även i samtliga tre underliggande arbetsgrupper. Myndigheten är inte beredskapsmyndighet.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

SMHI är förvaltningsmyndighet för meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatologi. Det innebär att myndigheten förvaltar och utvecklar information om väder, vatten och klimat som ger samhällets funktioner, näringsliv och allmänhet kunskap och kvalificerat beslutsunderlag.⁵² Beslutsunderlagen ska bidra till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljökvalitetsmålen nås. Myndigheten samordnar det nationella arbetet med klimatanpassning.

⁵¹ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁵² Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. Se även <https://www.smhi.se/omsmti>, avläst 2024-10-21.

När det gäller klimatanpassningar är SMHI ett viktigt stöd för vattentjänstsektorn. Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde bland annat svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter. Den ska också producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimaförändringar och klimatanpassning. Myndigheten ska ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället.⁵³

Ett exempel på stöd till myndigheter och framför allt va-huvudmän är att SMHI tillsammans med SGU tar fram data för att ange och eventuellt utfärda meddelande om risk för vattenbrist.⁵⁴ Detta presenteras samlat på en särskild webbplats⁵⁵ och på sidan visas även vilka kommuner som utfärdat bevattningsförbud, vilket är information som Svenskt Vatten tillhandahåller.

SMHI ansvarar för det Nationella expertrådet för klimatanpassning. Rådet ska vart femte år besluta om en rapport som innehåller⁵⁶

1. förslag på inriktning av det nationella arbetet för klimatanpassning,
2. en prioritering av anpassningsåtgärder utifrån en bedömning av risk, kostnad och nytta,
3. en sammanfattande analys av klimaförändringens effekter på samhället, och
4. en uppföljning och utvärdering av det nationella arbetet med klimatanpassning.

På uppdrag av regeringen bedriver SMHI Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning, vilket är spindeln i nätet för utvecklingen av klimatanpassning i Sverige. Det är en mötesplats för olika aktörer som är engagerade i att rusta samhället för ett klimat i förändring. Kunskapscentrumet är tvärvetenskapligt och väver samman naturvetenskap med samhällsvetenskap.⁵⁷

⁵³ 5 § Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

⁵⁴ <https://www.sgu.se/grundvatten/grundvattennivaer/risk-for-vattenbrist/>, avläst 2024-10-22.

⁵⁵ <https://www.smhi.se/vader/varningar-och-meddelanden/varningar-och-meddelanden/vattenbrist>, avläst 2024-10-22.

⁵⁶ 9 b § Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

⁵⁷ <https://www.smhi.se/tema/nationellt-kunskapscentrum-for-klimatanpassning>, avläst 2024-10-21.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, för vilken MSB är sektorsansvarig myndighet.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet och arbetar pådrivande och förebyggande för att skydda människor och miljö från oönskade effekter av strålning. Det innebär frågor om säkerhet och fysiskt skydd i kärnteknisk och annan verksamhet med strålning samt frågor om nukleär icke-spridning. Myndigheten har ett samlat ansvar inom områdena strålskydd, kärnsäkerhet och nukleär icke-spridning. Den ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö*.⁵⁸

Kopplingen till vattentjänster är främst inom dricksvatten och då inom det radionukleära området.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Energiförsörjning.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen (Säpo) är Sveriges nationella säkerhetstjänst med ett uppdrag som polismyndighet. Den förebygger, förhindrar och avslöjar brott mot Sveriges säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen.⁵⁹

Myndigheten tar fram vägledning för systematiskt informations-säkerhetsarbete. Informationssäkerhet ska förebygga att säkerhetskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga annan skadlig inverkan på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.

Myndigheten ingår i arbetsgruppen för civilt försvar och krisberedskap inom den nationella dricksvattensamordningen.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och ingår i beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

⁵⁸ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2008:452) med instruktion för Strålskyddsmyndigheten.

⁵⁹ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Se även <https://sakerhetspolisen.se/verksamheten.html>, avläst 2024-10-21.

Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Forskningsinstitutet ska följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde och bygga upp kunskaper och kompetens för att tillgodose framtida behov. Myndigheten ska särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning.⁶⁰

Myndigheten har laboratorieförmåga och ingår i uppbyggnaden av ett nationellt beredskapslaboratorium för dricksvatten som leds av Livsmedelsverket.

Myndigheten är inte beredskapsmyndighet eftersom myndigheten är stödmyndighet till Försvarmakten.⁶¹

Trafikverket

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.⁶²

Myndigheten ansvarar för dagvattenhantering från allmänna statliga vägar. Förorenat dagvatten är en potentiell källa till att kontaminera dricksvattentäkter. De statliga vägarna kan också passera och gå igenom eller över dricksvattentäkter. Trafikverket har bland annat utarbetat en handledning för beredskapsplanering för skydd av vattentäkt vid olycka med farligt gods.

Myndigheten ingår i den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och ingår i arbetsgruppen för civilt försvar och beredskap.

Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Transporter.

⁶⁰ Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁶¹ *Struktur för ökad motståndskraft*, SOU 2021:25, s. 286.

⁶² Myndighetens uppgifter beskrivs i förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Andra nationella aktörer

Kommunala organisationer

Sveriges kommuner och regioner

SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation för kommuner och regioner, alla kommuner och regioner är medlemmar i SKR. Uppgifterna inriktas mot att stödja och bidra till att utveckla medlemmarnas verksamhet. Organisationen fungerar som ett nätverk för kunskapsutbyte och samordning.⁶³

Service och professionell rådgivning ges inom alla de frågor där kommuner och regioner är verksamma. Vidare erbjuds kurser och konferenser inom olika ämnesområden, bland annat med koppling till va-frågor. SKR tar även fram egna utredningar som rör dricksvatten och avlopp, några exempel rör former för dricksvattensamverkan mellan kommuner samt kostnader och arbets sätt för inrättandet av vattenskyddsområden.⁶⁴

SKR stödjer kommunerna i deras arbete med dricksvattenkontroll, vattenskydd, vattentjänster samt vattenfrågor inom ramen för fysisk planering, klimatanpassning, infrastruktur och hållbar stadsutveckling. Förbundet har bland annat tagit fram en checklista för förebyggande av vattenbrist och ett program för vattenskydd.⁶⁵

Adda AB

Adda AB är ett företag inom SKR Företag AB. Adda erbjuder tjänster och produkter inom hållbar försörjning, digitalisering och kompetensutveckling till offentlig sektor. Företaget är verksamt i hela landet. Adda Inköpscentral har ramavtal och tjänster inom strategisk försörjning och Adda AffärsConcept erbjuder försörjningsstrategiska tjänster inom inköp och juridik.

Addas uppdrag är att hjälpa offentlig sektor med strategisk försörjning av varor, tjänster och kompetens. För att synliggöra vilka försörjningsutmaningar som finns i en verksamhet och underlätta ett medvetet och långsiktigt beslutsfattande i försörjningen har

⁶³ <https://skr.se/skr/omskr.409.html>, avläst 2023-09-03.

⁶⁴ SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 103.

⁶⁵ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljoklimatochhalsa/vatten.305.html>, avläst 2024-10-23.

Adda utvecklat en process som stöd; den strategiska försörjningsprocessen.⁶⁶

Adda har tagit fram ramavtal för försörjning av olika varor och material. Bland annat finns ramavtal för beredskapslager av livsmedel.⁶⁷

Svenskt Vatten

Svenskt Vatten är en branschorganisation för kommunala va-huvudmän oavsett organisationsform. Organisationen har i uppdrag att ta tillvara medlemmarnas intresse, bidra till deras utveckling och ge service i frågor som berör vattentjänster. Svenskt Vatten samlar in, bearbetar och förmedlar information. Man genomför egna utredningar och utarbetar råd och anvisningar samt bistår med juridiskt stöd och vidareutbildning för personal inom branschen. Undersökningar riktade till medlemmarna kartlägger bland annat va-taxornas utveckling och förutsättningar att möta utmaningar inom va-tjänster, det s.k. Hållbarhetsindex.⁶⁸

Svenskt Vatten tar fram branschriktlinjer och utformar basförslag för kommunernas lokala föreskrifter om va-taxa och ABVA (Allmänna bestämmelser om Vatten och Avlopp). Organisationens branschriktlinjer med dimensioneringsgrunder används exempelvis i samband med översvämningar för att avgöra om va-huvudmannen har uppfyllt sina skyldigheter.

Ett egeninitierat forsknings- och utvecklingsarbete sker genom programmet Svenskt Vatten Utveckling, SVU, med huvudsaklig uppgift att genomföra tillämpad forskning och utveckling för kunskapsutveckling, kunskapspridning och kompetensförsörjning inom branschen. SVU bedriver egna FoU-projekt men avsätter även resurser till programsatsningar i samverkan med andra finansiärer vid högskolor och universitet för att utveckla kompetenscentra. Svenskt Vattens FoU-satsningar har som mål att säkra medlemmarnas kompetens- och kunskapsbehov på kort och lång sikt.

⁶⁶ <https://www.adda.se/om-oss/den-strategiska-forsorjningsprocessen-addas-stod-till-offentlig-sektor/> avläst 2024-02-02.

⁶⁷ <https://www.adda.se/om-oss/beredskapsforradet/tryggad-forsorjning/> avläst 2024-02-02.

⁶⁸ SOU (2016:32) *En trygg dricksvattenförsörjning*, s. 102.

Branschorganisationer

Svenskt näringsliv

Svenskt Näringsliv är paraplyorganisation för ett stort antal bransch- och arbetsgivarorganisationer och samlar cirka 60 000 företag. Bland organisationens uppgifter ingår att mobilisera näringslivet och allmänheten i situationer när företag, branscher eller hela näringslivet ställas inför allvarliga hot som kan skada hela Sverige.⁶⁹

Vattenindustrin är en branschorganisation för konsulter, entreprenörer och produktleverantörer inom vattenrening och vattenbehandling. Som branschorganisation tydliggör de medlemsföretagens bidrag till att säkerställa en långsiktig och hållbar vatten- och avloppsförsörjning.⁷⁰ Vattenindustrin ingår i Livsmedelsverkets samverkansgrupp med näringslivet för dricksvatten. Vattenindustrin erbjuder bland annat stödmaterial för upphandling av vattenreningskemikalier. IKEM är bransch- och arbetsgivarorganisation för Sveriges innovations- och kemiföretag.⁷¹ Organisationen företräder branschen vad gäller vattenreningskemikalier och andra kemikalier som behövs för vattentjänster.

Fastighetsägarorganisationer

Mottagare av allmänna vattentjänster är de personer (fysiska och juridiska) som äger fastigheter inom verksamhetsområdet och andra med särskild rätt till sådana fastigheter. Det finns ett antal organisationer som samlar och företräder fastighetsägare och nyttjanderättshavare i olika frågor.

Sveriges Allmännyttan är en bransch- och intresseorganisation för över 300 allmännyttiga kommunala och privata bostadsföretag.⁷² Fastighetsägarna är en branschorganisation för fastighetsföretagare med uppdrag att arbeta för en hållbar och fungerande fastighetsmarknad. Cirka 15 000 fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar är medlemmar i organisationen. Fastighetsägarna arbetar med frågor som påverkar fastighetsbranschens förutsättningar med fokus på en väl fungerande fastighetsmarknad, stadsutveckling och regional

⁶⁹ https://www.svensktnaringsliv.se/om_oss/vad-vi-gor/, avläst 2024-02-02.

⁷⁰ <https://vattenindustrin.se/om-oss/>, avläst 2023-09-10.

⁷¹ <https://www.ikem.se/om-oss/>, avläst 2023-09-23.

⁷² <https://www.sverigesallmannnytta.se/om-sveriges-allmannnytta/>, avläst 2024-02-20.

tillväxt samt hållbarhet.⁷³ Villaägarna är en ideell förening för ägare av småhus, villor och fritidshus, med 230 000 hushåll som medlemmar. Föreningen har till ändamål att främja intressen för villaägare i Sverige, bland annat genom att verka för rimliga boendekostnader och erbjuda information.⁷⁴

Det finns även flera olika organisationer för bostadsrättsägare, bland annat Bostadsrättsägarnas riksförbund⁷⁵ och Bostadsrätterna⁷⁶. HSB Riksförbund är Sveriges ledande boendeaktör och ägs av cirka 677 000 medlemmar. Det finns 4 100 bostadsrättsföreningar inom förbundet och dessa är medlemmar i de 24 regionala HSB-föreningarna. HSB:s uppdrag innebär bland annat att påverka villkoren för boendet genom att ge sin syn på politiska förslag och driva frågor som är viktiga för medlemmarna och bostadsmarknaden i stort.

För nyttjanderättshavare till fast egendom finns motsvarande organisationer. Hyresgästföreningen är en medlemsorganisation som representerar hyresgäster och har över 500 000 medlemmar. Föreningen arbetar bland annat med hyresjuridisk rådgivning, opinionsbildning och hållbarhet.⁷⁷ Bostadsarrendatorernas Riksorganisation är en partipolitiskt obunden ideell förening. Föreningens ändamål är att tillvarata bostadsarrendatorers intressen i Sverige genom att samla information om bostadsarrendatorers situation och sprida denna till sina medlemmar samt följa upp och påverka lagstiftningen och regelutlämpning inom området.⁷⁸

Ideella organ

Rådet för kommunal redovisning

Rådet för kommunal redovisning, RKR, är ett oberoende ideellt organ som bildades 1997. Föreningens medlemmar utgörs av staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Utgångspunkten för RKR:s arbete är lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. RKR leds av en styrelse som tillsammans omfattar kompetens på redovisningsområdet från olika samhällssektorer. En majoritet av

⁷³ <https://www.fastighetsagarna.se/om-oss/>, avläst 2024-02-07.

⁷⁴ <https://www.villaagarna.se/om-oss/Om-oss/>, avläst 2024-02-07.

⁷⁵ <https://www.bostadsrattsagarna.com/om-oss/riksforbundet>, avläst 2024-02-20.

⁷⁶ <https://www.bostadsrattarna.se/om-oss/>, avläst 2024-02-07.

⁷⁷ <https://www.hyresgastforeningen.se/om-oss/>, avläst 2024-02-07.

⁷⁸ <http://www.arrenden.se/>, avläst 2024-02-20.

ledamöterna har anknytning till den kommunala sektorn. En särskild expertgrupp biträder styrelsen i frågor som rör främjande och utveckling av god redovisningssed. Till styrelsens och expertgruppens hjälp finns ett kansli som har hand om rådets löpande arbete.⁷⁹

Frivilliga försvarsorganisationer

De frivilliga försvarsorganisationerna är en särskild grupp med organisationer knutna till den civila beredskapen genom den så kallade frivilligförordningen.⁸⁰ Genom frivilligförordningen har 18 ideella, medlemsstyrda organisationer fått särskilt viktiga uppdrag på beredskapsområdet att utbilda och rekrytera förstärkningsresurser för till exempel myndigheter, regioner och kommuner. Frivilliga försvarsorganisationer utbildar och samlar den kompetens som efterfrågas av olika aktörer. På så sätt både stärker de samhällets förmåga att klara svåra samhällsstörningar och bidrar till folkförankring och försvarsvilja. På kommunal nivå finns frivilliga resursgruppen (FRG), som består av utbildade medlemmar från olika frivilliga försvarsorganisationer.⁸¹

Civilt försvarsförbundet etablerades 1937 och har i uppdrag att utbilda och informera i syfte att öka det individuella riskmedvetandet. Förbundet ger bland annat kurser i hur man klarar olyckor och krislägen, som exempelvis längre elavbrott, förorenat dricksvatten och en längre tids isolering. Civilt försvarsförbundet utbildar och utvecklar även frivilliga förstärkningsresurser; Frivilliga Resursgruppen (FRG), akutgrupper och eftersöksgrupper.

Civilt försvarsförbundet finns i hela Sverige med lokalföreningar som omfattar cirka 200 kommuner. Frivilliga resursgruppen (FRG) finns i cirka 143 kommuner (2022).⁸²

Insatsingenjörernas Riksförbund har funnits i sin nuvarande form sedan 2008. Föreningen organiserar sammanlagt cirka 500 ingenjörer, arkitekter, konsulter, specialister och entreprenörer som är verksamma inom bland annat byggnation och infrastruktur i olika delar av landet. Insatsingenjörerna bidrar till ett säkrare Sverige genom att rekrytera och vidareutbilda personal till såväl militära som civila

⁷⁹ <https://www.rkr.se/om-rkr/organisation/>, avläst 2024-02-07.

⁸⁰ Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

⁸¹ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/frivilliga/ffo/>, avläst 2024-02-08.

⁸² <https://civil.se/om-oss-2/>, avläst 2024-02-08.

befattningar inom totalförsvaret och den svenska krisberedskapen. Föreningen fungerar som en kompetenspool dit Försvarsmakten och civila aktörer kan vända sig för att knyta till sig personal med sådan specifik ingenjörskompetens som behövs för att lösa vissa totalförsvarsuppgifter.⁸³

Forskning och andra initiativ för kunskapsspridning

Forskningskluster

För forskning kopplad till vattentjänster har universitet och högskolor i Sverige organiserat sig i regionala kluster. Indelningen är gjord i samarbete med Svenskt Vatten och va-huvudmän/bolag. Syftet med klustren är att koncentrera forskning och utveckling inom specifika verksamhetsområden och att forskningen ska bidra till utveckling utifrån de behov som va-branschen ser. De fyra klustren är samarbeten mellan olika högskolor, universitet, kommuner, va-organisationer, företag och forskningsinstitut.⁸⁴

Nuvarande forskningskluster:

- **Dag & Nät:** samordnas av Luleå tekniska universitet och utvecklar och förmedlar forskningsbaserad kunskap samt bygger nätverk inom dagvatten och ledningsnätsområdet.
- **DRICKS:** samordnas av Chalmers tekniska högskola och är till för forskning och utveckling inom dricksvattenområdet i Sverige, från råvatten till tappkran.
- **VA-teknik Södra:** samordnas av Lunds universitet och Chalmers och ska verka för stärkande av forskning, utveckling och utbildning inom vattenförsörjnings- och avloppstekniken i södra Sverige.
- **VA-kluster Mälardalen:** samordnas av IVL Svenska Miljöinstitutet AB. De universitet som ingår är KTH, Mälardalens universitet, Uppsala universitet och SLU. Klustret förenar forskare och VA-organisationer kring forskning inom resurs-effektiv avlopps- och slamhantering.

⁸³ <https://www.insatsingenjorerna.se/>, avläst 2024-02-08.

⁸⁴ <https://www.svensktvatten.se/forskning/forskning-och-utveckling/sa-jobbar-vi-med-forskning/>, avläst 2023-06-07.

Forskningen har framför allt tekniskt fokus. Forskning som kopplar an till vattentjänster via organisation och managementfrågor bedrivs också men ingår inte i dessa kluster utan sker på andra universitet. Exempel på det är Lunds universitetet och Linköpings universitet.

Övrig forskning

Annan forskning med anknytning till vattentjänster, såsom forskning om organisation och managementfrågor inom va-området, bedrivs exempelvis vid Lunds universitetet och Linköpings universitet.

Under åren 2018–2028 pågår ett tvärvetenskapligt forskningsprogram inom ramen för Mistras verksamhet, Mistra Inframaint, som syftar till att bidra till en hållbar infrastruktur. Ambitionen är att programmet ska stödja aktörer inom stat och kommun, bland annat med bättre tillståndsbedömningar av fysiska konstruktioner och bättre prognoser för framtida underhållsbehov. Inom programmet finns även projekt inriktade på organisationsutveckling, utveckling av nya affärs- och finansieringsmodeller samt kompetensförsörjning.⁸⁵

Kommunerna har även ett eget forskningsprogram via Svenskt Vatten. Programmet Svenskt Vatten utveckling inriktar sig på tillämpad forskning som är till nytta för kommunerna. Vissa kommuner bedriver också egen forskning. Till exempel i Skåne avsätter tre va-organisationer 1 procent av sin årliga intäktsbudget för forskning i det gemensamma bolaget Sweden Water Research.⁸⁶

VA-guiden

VA-guiden är en medlemstjänst för alla som arbetar med VA-planering, dagvatten och små avlopp, både inom kommun, myndighet eller privat verksamhet. Tjänsten ska stå för oberoende, heltäckande och tillförlitlig information som hjälper fastighetsägare med flera och ökar kunskapsspridningen.⁸⁷ VA-guiden ägs i lika delar av Bild & Kultur AB, Ecoloop AB och WRS Uppsala AB.

⁸⁵ <https://mistra.org/program/mistra-inframaint/>, avläst 2024-10-29.

⁸⁶ <https://swedenwaterresearch.se/om-sweden-water-research/>, avläst 2024-10-06, samt underlag från Svenskt Vatten.

⁸⁷ <https://vaguiden.se/om-va-guiden/>, avläst 2023-09-15.

VA-fakta

VA-Fakta är ett branschinitiativ som verkar för att öka kunskapen om vad de anser är de stora renoveringsbehov som finns för Sveriges vatten- och avloppssystem. Bakom initiativet står branschorganisationerna Maskinentreprenörerna, Svenska Rörgrossistföreningen och VVS-Fabrikanternas Råd.⁸⁸

Organisationer inom Europeiska unionen (EU)

Europeiska Kommissionen

Kommissionen företräder unionens gemensamma intressen och är unionens viktigaste verkställande organ. Kommissionen är en politiskt oberoende och verkställande EU-institution, med uppdrag att föreslå nya EU-lagar och genomföra Europaparlamentets och rådets beslut. Inom kommissionen hanteras policyfrågor och lagstiftning som rör vattentjänster främst inom två generaldirektorat; Generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet (DG Sante) och Generaldirektoratet för miljö (DG ENV).

Europeiska myndigheter

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)

Efsa inrättades 2002 för att fungera som opartisk källa till vetenskaplig rådgivning riktad till riskhanterare och för att informera om risker förknippade med livsmedelskedjan. Efsa samarbetar med berörda parter för att främja en samstämmig vetenskaplig rådgivning inom EU. Efsas uppgift är att tillhandahålla en vetenskaplig grund vid utarbetandet av lagar och förordningar i syfte att skydda Europas konsumenter från livsmedelsrelaterade risker, från jord till bord. Efsa genomför kartläggningar och utför risk- och nyttovärderingar av livsmedel och dricksvatten som stöd för EU-kommissionen och de nationella livsmedelssäkerhetsmyndigheterna. Huvudkontoret finns i Parma, Italien.⁸⁹

⁸⁸ <https://www.vafakta.se/om-va-fakta>, avläst 2023-09-15.

⁸⁹ <https://www.efsa.europa.eu/en/about/about-efsa>, avläst 2024-10-22.

Europeiska miljöbyrån (EEA)

EEA har till uppgift att tillhandahålla god och oberoende information om miljön. Miljöbyrån har som mål att stödja hållbar utveckling och att bidra till en betydande och mätbar förbättring av Europas miljö genom att i god tid ge beslutsfattarna och allmänheten målinriktad, relevant och tillförlitlig information.⁹⁰ Myndigheten arbetar med den Gröna given i vilken behovet av hållbar vattenförvaltning och utmaningen med kemiska föroreningar och vattenbrist återkommande påtalas för att trycka på vikten av att säkerställa tillräcklig vatten av bra kvalitet för människor och miljö. Att minska belastningen från jordbruk och allmänna vattentjänster är nyckeln enligt EEA, men myndigheten anser också att nya lösningar behövs, till exempel digitalisering, finansiering och tillämpning av cirkulär användning av grundvatten.

Huvudkontoret finns i Köpenhamn, Danmark.

Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA)

ECHA har till uppgift att bidra till säker användning av kemikalier. Myndigheten genomför EU:s kemikalielagstiftning och bidrar därmed till bättre folkhälsa, miljö, innovation och konkurrenskraft i Europa. Bland myndighetens uppgifter ingår att hjälpa företag att uppfylla kraven i EU:s lagstiftning för kemikalier och biocider, att samarbeta med internationella organisationer och aktörer för att bidra till säker användning av kemikalier, att identifiera ämnen som kan vara farliga och besluta om EU-regler för riskhantering, att informera om kemikalier och säker användning samt att uppmana företag att ersätta ämnen som kan vara farliga.

Myndigheten har fått i uppdrag att hålla ihop arbetet med material i kontakt med livsmedel, utifrån bestämmelserna i det nya dricksvattendirektivet. Uppdraget är att upprätta en positivlista, vilket är en lista på de kemiska produkter som får finnas på marknaden och vara i kontakt med livsmedel (dricksvatten). Myndigheten har skapat en grupp med experter från medlemsländerna, Kemikalieinspektionen företräder Sverige i gruppen som är under uppstart.⁹¹

Huvudkontoret finns i Helsingfors, Finland.⁹²

⁹⁰ <https://www.eea.europa.eu/en/about/who-we-are>, avläst 2024-10-22.

⁹¹ Kemikalieinspektionen vid möte 2023-06-12.

⁹² <https://echa.europa.eu/about-us>, avläst 2024-10-22.

Internationella organisationer

Förenta nationerna (FN)

Food and Agriculture Organisation (FAO)

FAO är Förenta nationernas organ för jordbruk, fiske och skogsbruk. I uppdraget ingår livsmedelsförsörjning. FAO:s uppdrag är att bekämpa hunger och skapa en global livsmedelsförsörjning där människor har regelbunden tillgång till mat har tillräcklig kvalitet för att leva hälsosamma aktiva liv.⁹³ Huvudkontoret finns i Rom.

Svenska FAO-kommittén skapades år 1950, samma år som Sverige blev medlem i FAO. Kommitténs uppgift är att bistå regeringen i arbetet med tryggad livsmedelsförsörjning för alla människor med hänsyn till global utveckling och bevarad biologisk mångfald inom områdena jordbruk, fiske och skogsbruk. Den svenska regeringens övergripande arbete med frågor som rör FAO som organisation hanteras på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, EUI-sekretariatet.⁹⁴

World Health Organization (WHO)

WHO är FN:s organ för hälsa. WHO utvecklar och förvaltar hälsobaserade riktlinjer och guider, standarder för att stödja regleringen av nationella riktlinjer för dricksvattensäkerhet, effektiva övervakningsmetoder, vattenkvalitet, säkerhet kring hygien och avlopp, säker avloppshantering, och säker vattenhantering.⁹⁵

WHO:s arbete för vatten och avlopp samordnas inom WASH (Water, Sanitation and Hygien) och ger stöd till medlemsländerna genom till exempel vetenskapligt baserade data som stöd för policyarbete. WHO ansvarar för mål 6 i Agenda 2030, Rent vatten och sanitet för alla.

WHO har tagit fram ett internationellt erkänt system för att bedöma och hantera faror i dricksvattenproduktionen genom Water Safety Plans, som finns beskrivet i WHO:s vägledning om dricksvattenkvalitet. Vattensäkerhetsplanerna bygger till stor del på

⁹³ <https://www.fao.org/about/about-fao/en/>, avläst 2023-09-15.

⁹⁴ <https://www.svenskafaokommitten.se/om-svenska-fao-kommitten/>, avläst 2023-09-15.

⁹⁵ <https://www.who.int/about>, avläst 2023-09-15.

HACCP-principerna⁹⁶, men omfattar också till exempel åtgärder i råvattentäkten och leveranssäkerhet. Vattensäkerhetsplanerna ingår som en central del i det ramverk för säkert dricksvatten som WHO tagit fram. Vattensäkerhetsplanerna består av en systembedömning, driftövervakning samt rutiner, dokumentation och kommunikation. Systembedömningen görs för att kunna avgöra om dricksvattenförsörjningssystemet i sin helhet (från råvatten till tappkran) kan leverera ett dricksvatten som uppfyller kvalitetskraven när det når konsumenten.⁹⁷

HACCP-principerna är erkända som praktiska verktyg för livsmedelsföretagare för att kunna kontrollera faror som kan förekomma i livsmedel. De används internationellt och har antagits av FAO:s och WHO:s gemensamma livsmedelsstandardiseringsprogram, det regelverk för livsmedel som utarbetats av FN.⁹⁸

WHO tar även fram vägledning och riktvärden för dricksvattenkvalitet i *Guidelines for drinking water quality (GDWQ)* och bygger på över 50 år av vägledning av WHO för dricksvattenkvalitet. Riktvärdena har bidragit till nationella riktvärden, standarder och reglering av dricksvattenkvalitet för att bidra till människors hälsa. Den fjärde och senaste utgåvan av riktlinjerna är från 2017.⁹⁹

WHO:s huvudkontor finns i Genève.

North Atlantic Treaty Organization (Nato)

Nato är en mellanstatlig organisation med 32 medlemsländer i Europa och Nordamerika. Organisationen består av en politisk och en militär del. Natos kärnuppgifter utgörs av avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete. Organisationens syfte är säkerställa fred och säkerhet i medlemsstaterna med politiska och militära medel. Alla beslut i Nato fattas med konsensus vilket innebär att samtliga Natos medlemsländer måste vara överens för att ett beslut ska kunna fattas.

⁹⁶ HACCP står för Hazard Analysis Critical Control Point (principerna för faroanalys och kritiska styrpunkter).

⁹⁷ *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet*, SOU 2021:81.

⁹⁸ *En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet*, SOU 2021:81.

⁹⁹ <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549950>, avläst 2024-10-22.

Sverige är medlem i Nato sedan mars 2024. Dessförinnan hade Sverige, sedan 2014, ett individuellt partnerskap med Nato med status som så kallad Enhanced Opportunities Partner.

För medlemmarna i Nato finns ett antal baskrav för att säkerställa landets totalförsvarsförmåga (Baseline Requirements). De är sju områden med olika baskrav och beskrivs visserligen som centrala men bör ändå ses som en del i den helhetsbedömning som görs av Nato- och partnerländernas civila beredskap och resiliens.

De sju områdena är:

1. Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner
2. Effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser
3. Hantering av stora masskadeutfall
4. Resilient energiförsörjning
5. Resilienta system för livsmedel- och dricksvattenförsörjning
6. Resilienta civila kommunikationssystem
7. Resilienta transportsystem

De sju baskraven påminner och liknar till viss del den uppdelning av beredskapssektorer som vi nyligen har skapat i Sverige, framför allt för de infrastruktursystem som ska vara resilienta. I kapitel 7 beskrivs strukturen för Natos arbete med civilt försvar och hur Sverige representeras i de olika grupperna.

Vattenhushållning i Europa

Efterfrågan på vatten har stadigt ökat under de senaste 50 åren i Europa, delvis på grund av befolkningstillväxten. Enligt en bedömning 2018 från Europeiska miljöbyrån, EEA, så har detta lett till att de förnybara vattenresurserna totalt sett i Europa har gått ner med 24 procent per capita under de 50 åren. Nedgången är särskilt tydlig i Sydeuropa, främst på grund av lägre nederbördsnivåer.

EEA uppskattar att ungefär en tredjedel av EU:s territorium riskerar att drabbas av vattenstress på grund av torka, permanent eller tillfällig. Myndigheten beskriver att vatten kan utsättas för påfrestningar, i synnerhet när efterfrågan överstiger tillgången eller när användningen begränsas på grund av låg kvalitet. Klimatförhållandena och efterfrågan på vatten är de två största bakomliggande faktorerna till vattenstress.

Myndigheten bedömer att klimatförändringarna sannolikt kommer att leda till ökade problem med torka. Länder som Grekland, Portugal och Spanien uppges redan ha upplevt svåra torrperioder under sommarmånaderna. Vattenbrist håller också på att bli ett problem i norra delarna av Europa, till exempel i Storbritannien och Tyskland. Bättre vattneffektivitet och förvaltning av vattenförsörjning har emellertid lett till en övergripande minskning av det totala vattenuttaget med 19 procent sedan 1990.¹

Vattenanvändningen för olika sektorer inom Europa fördelades 2018 enligt tabell 1.

¹ <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora>, avläst 2024-10-27.

Tabell 1 **Vattenanvändning i Europa**
Fördelning 2018

Verksamhet	Andel i procent
Jordbruk	40 %
Tillverkningsindustri och gruvor	18 %
Energiproduktion	28 %
Hushåll	12 %

Källa: <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora>, avläst 2024-10-27.

Vilken sektor som förbrukar mest vatten varierar från region till region. Jordbruket är den största vattenkonsumenten i Sydeuropa, medan nedkylningen vid elproduktion är den största påfrestningen på vattenresurserna i Väst- och Östeuropa. Tillverkningsindustrin är den största konsumenten i Nordeuropa. Hushållen använder i snitt 144 liter vatten per person och dag i Europa.²

Nedan följer en beskrivning av hur några länder i Europa arbetar strategiskt med vattenhushållning och prioritering.

² <https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2018/artiklar/vattenforbrukningen-i-europa-2013-stora>, avläst 2024-10-27.

Finland

Finland har genom Jord- och skogsbruksministeriet 2022 beslutat om en *Strategi för vattenhushållning 2030*. I strategin avses vattenhushållning som vattenresurserna, vattnets kretslopp och framför allt en hållbar användning och skötsel av vattenresurserna.³

Strategin innehåller en vision, en verksamhetsidé samt fyra mål:⁴

1. Målen för vattenanvändning, god status och naturens mångfald samordnas i avrinningsområden och olika vattendrag.
2. Samhället anpassar sig till förändrade klimat- och vattenförhållanden, och bekämpningen av klimatförändringen främjas genom olika metoder inom vattenhushållning.
3. Tjänsterna inom vattenhushållning skapar välfärd och mångsidig ekonomisk verksamhet.
4. Finland främjar en hållbar värld med en tryggad vattenförsörjning.

Varje målområde har fem delmål. Strategin ska även bidra till mål 6 inom Agenda 2030.

³ *Strategi för vattenhushållning 2030*, Finlands Jord- och skogsbruksministeriet 2022:5, s. 7.

⁴ *Strategi för vattenhushållning 2030*, Finlands Jord- och skogsbruksministeriet 2022:5, s. 14 och 16.

Cypern

Cypern har haft problem med permanent vattenbrist i över 50 år. Sedan 1991 finns lagstiftning genom Water Saving Law, som bland annat innehåller straffbestämmelser för den som använder slang för att skölja av fordon, verandor och trottoarer. Turister använder minst dubbelt så mycket vatten per person som hushållen, men hålls utanför sparåtgärderna.⁵

Användningen av vatten styrs genom avgifter och prispolitik. Staten säljer dricksvatten till kommunerna utifrån ett bulkpris och med självkostnad för avsaltning. Kommunerna tar ut en avgift som är fem gånger så hög av hushållen. Det finns även renat avloppsvatten till jordbruket och det prissätts lägre. Det finns även en låg symbolisk avgift för uttag i egen brunn. Verksamheter som till exempel golfbanor får betala mer än jordbruket. Staten har kontroll och styrning över landets vattenbalanser. Detta sker bland annat genom att allt vattenuttag via dammar och grundvattenbrunnar registreras via mätare. Målsättningen i landet är att inget sötvatten ska nå havet utan tas tillvara, det görs bland annat genom dammar som hindrar sötvatten att rinna av till havet.⁶

Cypern har ett ransoneringssystem för vattenbrist vid torka. Störst problem hade landet 2008. Då bestämde staten att dricksvattnet skulle ransoneras och det fanns bevattningsförbud i hela landet. Verksamheterna prioriterades enligt följande ordning:

1. Dricksvatten
2. Naturvård och miljö
3. Bevattning och
4. Övrigt

Vid ransonering är det verksamheterna själva som får ansvara för kontinuerlig vattenförsörjning, vilket innebär att privata företag, lantbrukare och hushåll har egna vattenreservoarer som kan fyllas under perioder när det finns mer vatten. Större privata verksamheter måste ha en plan för vattenförsörjning om det kommunala dricksvattnet inte finns tillgängligt vid torka. Planen måste redovisas för tillsynsmyndigheten. Samhällsviktig verksamhet som sjukhus och skolor är undantagna bestämmelserna om ransonering.⁷

⁵ Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s.38.

⁶ Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s. 62–71.

⁷ Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s. 70.

England och Wales

I England och Wales ska dricksvattenproducenter vart femte år ta fram en Water Resource Management Plan (WRMP) för att säkerställa en hållbar vattenresurs. Den ska innehålla en plan för vattenresursen 25 år framåt i tiden.⁸ En WRMP ska visa hur dricksvattenproducenten planerar att uppnå en säker vattenförsörjning för deras kunder och samtidigt skydda miljön. Planen ska ses över årligen.⁹ Om man i arbetet med planen ser att det finns risk för brist så ska vattenproducenten överväga alternativa åtgärder för att öka mängden tillgängligt råvatten för dricksvattenproduktion och alternativa åtgärder som reducerar mängden vatten som kunderna behöver. Som stöd för arbetet tog England 2020 fram ett nationellt ramverk för Englands långsiktiga behov av vatten för:¹⁰

- Allmän vattenförsörjning
- Jordbruket
- Energiproduktion och övrigt näringsliv
- Miljöskydd

Ramverket ska bidra till två mål i regeringens 25-åriga miljöplan och ska bidra till:

- Att förbättra miljön inom en generation
- Att förbättra resiliensen mot torka och att minska avbrott i dricksvattenleveranser

Ramverket ska bidra till en strategisk regional planering och ett nationellt perspektiv som komplement till de mer lokala WRMP. Det görs genom att se utanför vattenproduktionsbolagens gränser eller andra lokala gränser som inte visar helheten.¹¹

⁸ Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s. 41.

⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/water-resources-planning-guideline>, avläst 2024-04-23.

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/meeting-our-future-water-needs-a-national-framework-for-water-resources/meeting-our-future-water-needs-a-national-framework-for-water-resources-accessible-summary>, avläst 2024-04-23.

¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/meeting-our-future-water-needs-a-national-framework-for-water-resources/meeting-our-future-water-needs-a-national-framework-for-water-resources-accessible-summary>, avläst 2024-04-23.

Nederländerna

Nederländerna har speciella förutsättningar då en stor del av landet, ungefär 25–30 procent, ligger under havsyttenivån. Landet har en stor infrastruktur och reglering av vattennivåer genom dammar och andra liknande anläggningar. Det finns en tydlig reglering och rangordning för användandet av sötvatten. Högst prioritet har skydd av liv och hälsa genom anläggningar som dammar och skyddsvallar mot Nordsjön. Sötvatten används också som mottryck och erosionsdämpande för att kunna hålla en konstant nivå.¹²

Prioriteringen är i följande fyra steg:¹³

1. Säkerhet och förebyggande av irreversibla skador
2. Offentliga verksamheter (här ingår dricksvattenförsörjning)
3. Småskaliga verksamheter med behov av hög vattenkvalitet (exempelvis processvatten)
4. Övriga (exempelvis jordbruk, industri, sportfiske)

När det kan bli aktuellt med torka sätts en nationell koordineringskommitté samman för att stötta lokala myndigheter och för att ta fram underlag för nationell och regional nivå. I gruppen finns representanter från olika aktörer såsom dricksvattenproducenter, myndigheter, vattenvårdsförbund, motsvarigheten till den svenska myndigheten SMHI, kommunikationsexperter, experter på krishantering och experter på vattenfördelning.¹⁴

¹² Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s. 40.

¹³ <https://www.oecd.org/netherlands/Water-Resources-Allocation-Netherlands.pdf>, avläst 2024-04-23.

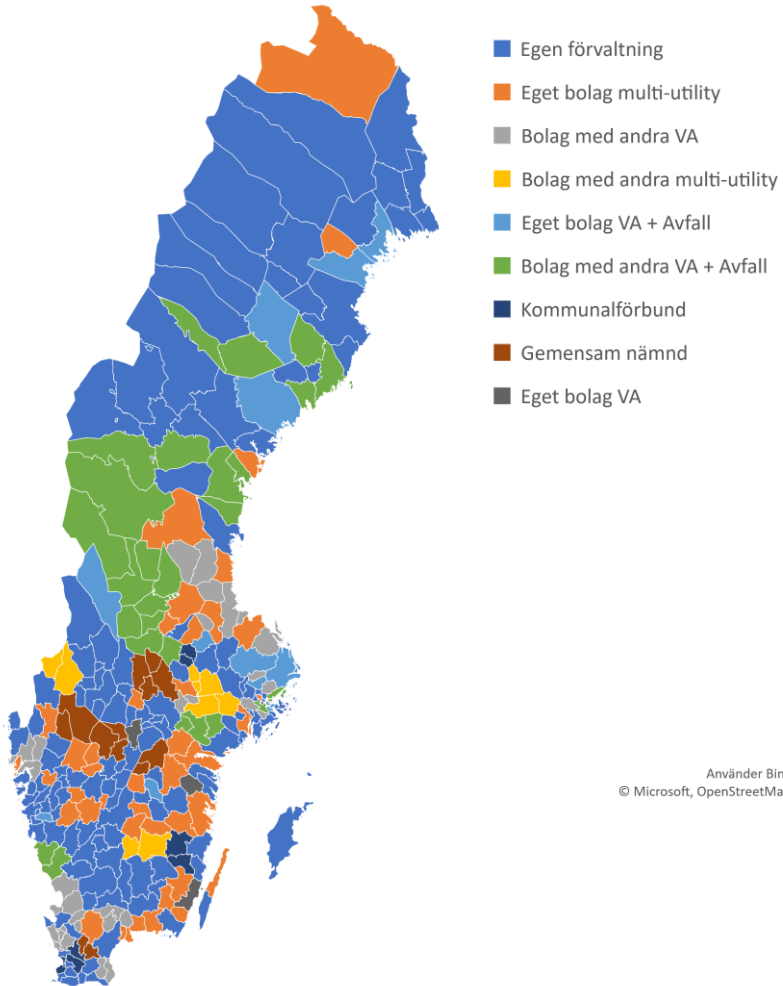
¹⁴ Livsmedelsverket (2017) *Torka-uppdraget 2017*, s. 40.

Kartor

Figur 1

Kommunernas organisering av vattentjänster

Utifrån utredningens kartläggning som redovisas i bilaga 5.
Kommuner med viss del i samverkan ingår i redovisade kategorier



Källa: Utredningens kartläggning, stöd från Svenskt Vatten för redovisning i karta.

Figur 2 Karta över Sveriges län

Indelning av 21 län



Källa: Utredningen utifrån material från SCB.

Figur 3

Karta över civilområden

N: Norra, M: Mellersta, Ö: Östra, SÖ: Sydöstra, S: Södra, V: Västra



Källa: MSB.

Figur 4 Karta över vattendistrikt



Källa: Länsstyrelserna.

Figur 5 Karta över civilområden, vattendistrikt, ansvarig länsstyrelse och residenstad (huvudort)



Källa: Framtagen med stöd av Länsstyrelsen Västernorrland.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.
82. Ökad va-beredskap. KN.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning.
Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning
och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen.
Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv
domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges
säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder
för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra.
[62]

Ökat informationsutbyte mellan myndig-
heter. Behov och föreslagna föränd-
ringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag
för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna.
[75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som
inhämtas genom straffprocessuella
tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändande-
verksamhet och utlänningskontroll.
[80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprövning på
miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Animalieproduktion med hög konkurrens-
kraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-
egendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]

En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]

En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister.
[57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ända-
målsenligt stöd till barn och vuxna
som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap
för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-
skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal
hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhets-
förlagd utbildning – långsiktiga
åtgärder för sjuksköterskeprogrammen.
[9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad
vuxenutbildning och en ny yrkesskola
för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Ämneskunskaper och lärarskicklighet
– en reformerad lärarutbildning. [81]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktions-
direktiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk
för krigsmateriel. [77]