En trygg dricksvattenförsörjning
– samlade förslag, finansiering och konsekvenser

Del 2

Slutbetänkande av Dricksvattenutredningen

Stockholm 2016
SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
_Svara på remiss – hur och varför_
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

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

ISSN 0375-250X
Innehåll

Del 1

Sammanfattning ............................................................................. 19

Summary .......................................................................................... 31

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

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket .......... 68
1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ............................. 70
1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten ........................................................... 71
1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ................................................................................... 72
1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning .......................................................... 73
1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen .... 74
1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ............................................ 75
1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ............................. 76

2 Uppdraget .................................................................................................................. 77
2.1 Direktiv ................................................................................................................... 77
2.2 Utgångspunkter ...................................................................................................... 79
2.3 Utredningens arbete ............................................................................................... 80
2.4 Betänkandets disposition ....................................................................................... 83

3 Dagens dricksvattenförsörjning ........................................................................... 85
3.1 Rättsliga utgångspunkter ..................................................................................... 85
3.2 Systembeskrivning ............................................................................................... 86
  3.2.1 Vattenresurser .................................................................................................. 87
  3.2.2 Vattentäkter ................................................................................................... 88
3.2.3 Dricksvattenberedning ............................................ 91
3.2.4 Distribution av dricksvatten .................................... 98

3.3 Organisation och finansiering .................................. 100
3.3.1 Aktörer och ansvarsfrågor .................................... 100
3.3.2 Finansiering ...................................................... 101
3.3.3 Bransch- och intresseorganisationer .................... 102
3.3.4 Europeisk utblick .............................................. 103

4 Samhällsutveckling och dricksvatten .......................... 107
4.1 Planeringsperspektiv ............................................... 108
4.1.1 Regionala utgångspunkter ..................................... 109
4.1.2 Klimatförändringar och klimatanpassning .......... 115
4.1.3 Demografi och urbanisering ................................ 118
4.1.4 Bostadsförsörjning ............................................ 121
4.1.5 Transportinfrastruktur ....................................... 122

4.2 Scenarier – samhälle och dricksvattenförsörjning ...... 124
4.2.1 Möjliga samhällsperspektiv ................................ 124
4.2.2 Tilltagande utmaningar för kommunerna .......... 129
4.2.3 Alternativ för framtidens
   dricksvattenförsörjning ........................................ 131

5 Ett förändrat klimat ............................................... 137
5.1 Grundläggande problem och utmaningar .................. 137
5.2 Klimatförändringar – scenarier för framtiden .......... 138
5.2.1 Temperatur ...................................................... 140
5.2.2 Nederbörd ...................................................... 140
5.2.3 Vattentillgång och flöden .................................. 141
5.2.4 Havsniår ......................................................... 143
5.2.5 Grundvattnets nivåförändringar ....................... 144
5.2.6 Kvalitetssäkering av analysdata ......................... 145

5.3 Effekter på tillgång och kvalitet ............................... 146
5.3.1 Vattenförekomster och kvantitativ tillgång ............ 146
5.3.2 Riskerna för förorening ökar ............................. 149
5.3.3 Kemiska föroreningar ....................................... 150
5.3.4 Mikrobiologisk påverkan .................................. 152
5.3.5 Vattenverk och distributionssystem ................... 156
Innehåll

SOU 2016:32

5.4 Skiftande lokala förutsättningar – fallstudier.......................... 162
5.4.1 Malmö........................................................................ 165
5.4.2 Göteborg .................................................................... 172
5.4.3 Stockholm................................................................. 181
5.4.4 Kristianstad ............................................................... 193
5.4.5 Ulricehamn .............................................................. 200
5.4.6 Gävle ...................................................................... 202

5.5 Samhällets förmåga att hantera klimat effekter på dricksvattnet ........................................................................ 210
5.5.1 Statliga insatser, centrat och regionalt ......................... 211
5.5.2 Kommunernas arbete.................................................... 214
5.5.3 Producenter och distributörer........................................ 217
5.5.4 Klimatgenererade risker och sårbarheter ................. 222
5.5.5 Kunskapsförsörjning, forskning och utveckling ......... 224

6 Skyddet av vattentäkter ....................................................... 229

6.1 Grundläggande problem och utmaningar ....................... 229

6.2 Gällande EU-rätt .................................................................. 231
6.2.1 Ramdirektivet för vatten............................................. 231
6.2.2 Grundvattendirektivet ................................................. 237
6.2.3 Direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel........ 237

6.3 Gällande svensk rätt ............................................................. 239
6.3.1 Vattenförvaltning........................................................ 239
6.3.2 Miljöbalkens allmänna och särskilda hänsynsregler .............. 244
6.3.3 Vattenskyddsområden ................................................... 245
6.3.4 Andra former av lokala skyddsföreskrifter ................. 250
6.3.5 Planeringsfrågor i miljöbalken ..................................... 250
6.3.6 Plan- och bygglagen .................................................... 252

6.4 Dagens skydd av vattentäkter.............................................. 255
6.4.1 Begrepp och definitioner............................................. 255
6.4.2 Anknytande miljökvalitetsmål ..................................... 261
6.4.3 Skyddsåtgärder.......................................................... 263
6.4.4 Överväganden............................................................ 289
6.5 Synliggör vattentäkter i planeringsarbetet .......................... 291
   6.5.1 Nationella underlag saknas ................................... 291
   6.5.2 Regionala underlag och länsstyrelsens roll i planeringsarbetet ................................................... 293
   6.5.3 Lokala underlag ...................................................... 298
   6.5.4 Aktuella utredningar ............................................. 300
   6.5.5 Överväganden och förslag .................................... 304

6.6 Vattenskyddsområde för alla större täkter .......................... 309
   6.6.1 Tidigare utredningar och förslag .......................... 310
   6.6.2 Överväganden och förslag .................................... 313

7 Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden .............................................. 337
   7.1 Grundläggande problem och utmaningar............................ 337
   7.2 Dagens förhållanden ............................................................. 339
       7.2.1 Processens utformning .......................................... 339
       7.2.2 Intressekonflikter och kritiska moment .............. 343
   7.3 Reglering ................................................................................ 351
       7.3.1 Ansökningsförfarande ........................................... 352
       7.3.2 Konsekvensutredning ............................................ 358
       7.3.3 Myndighetssamråd ................................................ 362
       7.3.4 Beslut om inrättande ............................................. 362
       7.3.5 Föreskrifter ............................................................ 375
       7.3.6 Överklagande ......................................................... 381
       7.3.7 Tillsyn..................................................................... 386
   7.4 Verktyg, metoder och kompetensfrågor ............................. 387
       7.4.1 Verktyg och metoder ............................................ 388
       7.4.2 Kompetensfrågor ................................................... 392
   7.5 Ersättningsfrågor vid rådighetsinskränkningar................. 395
       7.5.1 Tidigare utredning ............................................... 395
       7.5.2 Faktorer som skapar osäkerhet.............................. 396
       7.5.3 Ersättning under processen ................................. 401
       7.5.4 Finansiering via va-avgifter ................................. 403
   7.6 Generell tillståndsplikt för växtskyddsmedel..................... 404
       7.6.1 Olika typer av reglering ..................................... 406
7.6.2 Tidigare förslag ......................................................... 409
7.6.3 Nya föreskrifter ......................................................... 410

7.7 Överväganden och förslag ............................................ 411
7.7.1 Ansökningsförfarande ............................................. 413
7.7.2 Konsekvensutredning .......................................... 421
7.7.3 Myndighetssamråd .............................................. 425
7.7.4 Beslut om inrättande ........................................... 428
7.7.5 Föreskrifter, dispens, tillstånd och
anmälningar ............................................................... 435
7.7.6 Överklagande ........................................................ 442
7.7.7 Tillsyn ................................................................. 446
7.7.8 Verktyg, metoder och kompetensfrågor ............. 447
7.7.9 Generell tillståndsplikt för växtskyddsmedel ..... 458

8 Kontroll och övervakning ........................................... 467
8.1 Grundläggande problem och utmaningar ............... 467
8.2 Gällande rätt ............................................................. 470
8.2.1 Kontroll av dricksvatten ...................................... 470
8.2.2 Övervakning och undersökning av
råvattenkvalitet ...................................................... 479

8.3 Kontroll av dricksvatten ........................................... 494
8.3.1 Verksamhetsutövares egenkontroll av
dricksvattenkvalitet ............................................... 495
8.3.2 Uppgiftsfördelning mellan stat och kommun .... 495
8.3.3 Rollkonflikter ...................................................... 503
8.3.4 Nationell kontrollplan, kontrollområden och
riskklassning .......................................................... 506
8.3.5 Uppföljning av kontrollernas kvalitet .......... 510
8.3.6 Rapportering ....................................................... 513
8.3.7 Styrning, stöd och vägledning ......................... 514
8.3.8 Kompetensförsörjning ...................................... 518
8.3.9 Överväganden och förslag .................. 523

8.4 Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet .... 532
8.4.1 Bakgrund ............................................................ 533
8.4.2 Dricksvattenförekomster och vattentäkter .... 534
8.4.3 Producenternas undersökning av råvattenkvalitet ...................................................... 535
8.4.4 Miljöövervakning ................................................... 540
8.4.5 Övervakning inom vattenförvaltningen ............... 544
8.4.6 Förutsättningar för samordning ........................... 554
8.4.7 Överväganden och förslag .................................... 569

9 Krisberedskap ................................................................................. 581

9.1 Grundläggande problem och utmaningar ....................... 581

9.2 Gällande rätt .......................................................................... 584
  9.2.1 Krisberedskap ........................................................ 584
  9.2.2 Olyckor .......................................................... 586
  9.2.3 Sabotage och skadegörelse .................................... 587
  9.2.4 Övriga regelverk .................................................... 588

9.3 Aktörer och ansvarsfrågor .................................................... 590
  9.3.1 Centrala myndigheter ............................................ 591
  9.3.2 Länsstyrelser ..................................................... 596
  9.3.3 Kommuner .......................................................... 598
  9.3.4 Producenter och distributörer .............................. 600
  9.3.5 Laboratorier ........................................................... 602
  9.3.6 Finansieringsprinciper ........................................... 606

9.4 Tidigare granskningar ........................................................... 608
  9.4.1 Rikssrevisionen ....................................................... 609
  9.4.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap .............. 610
  9.4.3 Livsmedelsverket ................................................... 612

9.5 Kompetensförsörjning .......................................................... 613
  9.5.1 Utbildning och övning .......................................... 614
  9.5.2 Personalresurser ..................................................... 617

9.6 Analys- och planeringsarbete ............................................... 619
  9.6.1 Risk- och sårbarhetsanalys samt plan för extraordinära händelser .................................................................................. 621
  9.6.2 Kontinuitetshantering ........................................... 625
  9.6.3 Långsiktig planering .............................................. 626

9.7 Olyckor och sabotage ........................................................... 628
Innehåll

9.7 Olyckor ................................................................. 628
9.7.1 Olyckor .................................................................. 628
9.7.2 Sabotage ................................................................. 630
9.7.3 Incidentrapportering............................................... 633

9.8 Säkerställd försörjning ......................................................... 636
9.8.1 Lagstiftning och tidigare utredningar .................. 636
9.8.2 Resultatmål ............................................................ 639
9.8.3 Nödvatten.............................................................. 642
9.8.4 Reservsystem ......................................................... 643

9.9 Vattenkatastrofgruppen VAKA .......................................... 646
9.9.1 Bakgrund................................................................ 646
9.9.2 Utvärdering ........................................................... 648
9.9.3 Rättsliga aspekter .................................................. 650
9.9.4 Finansiering ........................................................... 654

9.10 Överväganden och förslag ................................................... 656
9.10.1 Kompetensförsörjning.......................................... 657
9.10.2 Uppföljning och offentlig kontroll ...................... 662
9.10.3 Analys och planering ............................................ 665
9.10.4 Incidentrapportering............................................... 666
9.10.5 Säkerställd försörjning .......................................... 668
9.10.6 Livsmedelsverkets samordningsansvar för kris- och beredskapsplanering .............................. 673
9.10.7 VAKA-gruppen ..................................................... 674

10 Produktion och distribution av dricksvatten ............. 679
10.1 Grundläggande problem och utmaningar .................. 679
10.2 Gällande rätt ............................................................. 682
10.2.1 Ordnande och drift av allmänna vattentjänster... 682
10.2.2 Produktion och distribution ................................ 683
10.2.3 Finansiering av allmänna vattentjänster ......... 683
10.3 Dricksvattenförsörjning ur ett historiskt perspektiv .. 692
10.4 Kvalitet och hälsorisker................................................. 696
10.4.1 Kvalitet .............................................................. 696
10.4.2 Hälsorisker ......................................................... 697
10.5 Produktionsanläggningar .............................................. 699
10.5.1 Beredning av dricksvatten............................... 699
10.5.2 Särskilda förhållanden för ytvattenverk ............... 701
10.5.3 Särskilda förhållanden för grundvattenverk........ 703

10.6 Distributionsanläggningar ........................................... 704
10.6.1 Material och åldersfördelning ............................... 705
10.6.2 Störningar och riskreducering .......................... 708

10.7 Förnyelse och underhåll .............................................. 716
10.7.1 Begrepp och definitioner ................................... 718
10.7.2 Olika aktörers skyldigheter ............................... 719
10.7.3 Klimatanpassning ........................................... 721
10.7.4 Förnyelsebehov och förnyelsetakt ...................... 722
10.7.5 Planeringsmetoder ........................................... 728
10.7.6 Kompetensförsörjning ..................................... 731

10.8 Finansiering .................................................................. 732
10.8.1 Dagens finansieringsmodell ............................... 733
10.8.2 Va-taxor ............................................................... 735

10.9 Hinder för förnyelse och underhåll .............................. 738
10.9.1 Finansiella begränsningar ..................................... 738
10.9.2 Taxekollektivens storlek och utveckling ............. 743
10.9.3 Organisation och kompetens ............................... 743

10.10 Överväganden och förslag .......................................... 744
10.10.1 Behovsbild och avgörande hinder ......................... 745
10.10.2 Förnyelse- och underhållsplaner ......................... 747
10.10.3 Beredningskrav och tekniska krav ..................... 750

11 Ansvarsfrågor, samordning och styrning ..................... 753
11.1 Grundläggande problem och utmaningar ................. 753
11.2 Modeller för samordning och styrning av omfattade
offentliga åtaganden ....................................................... 756
11.2.1 Olika typer av samordning ..................................... 756
11.2.2 Myndighetsstyrning ........................................... 759

11.3 Ansvariga myndigheter inom dricksvattenområdet ...... 763
11.4 Former för kommunal samverkan ............................. 769
11.5 Förutsättningar för en alternativ ansvarsfördelning .... 772
Innehåll

11.6 Livsmedelsverkets samordningsarbete ........................................ 777
11.6.1 Instruktionenligt ansvar .................................................. 777
11.6.2 Nationellt nätverk för dricksvatten .................................. 779
11.6.3 Samordningsarbete i övrigt ............................................ 790
11.6.4 Erfarenheter från Livsmedelsverkets samordningsarbete ............. 791
11.6.5 Exempel från andra områden ........................................ 794

11.7 Planeringsunderlag och styrning ........................................... 801
11.7.1 Nationella dricksvattenunderlag saknas .......................... 801
11.7.2 Internationellt protokoll om vatten och hälsa ...................... 802
11.7.3 Exempel från andra områden .......................................... 804

11.8 Överväganden och förslag ....................................................... 809
11.8.1 Mellankommunal samverkan ........................................ 811
11.8.2 Ökad central samordning och styrning ............................ 814
11.8.3 Dricksvattenråd ............................................................... 818
11.8.4 Dricksvattenstrategi ....................................................... 819
11.8.5 Kunskapscentrum för dricksvatten ................................ 821

Del 2

12 Samlade överväganden och förslag ........................................ 823

12.1 En trygg dricksvattenförsörjning kräver samordning och långsiktighet ................................................................. 824
12.2 Åtgärder för att möta klimatförändringarna .............................. 827
12.3 Skyddet av vattenförekomster och täkter ................................ 828
12.4 Anpassad kontroll och övervakning ..................................... 830
12.5 Ökat fokus på krisberedskapsfrågor ...................................... 831
12.6 Produktion och distribution .................................................. 832
12.7 Material i kontakt med dricksvatten ..................................... 832
12.8 Samordning och styrning ..................................................... 833
12.9 Utred avloppsfrågorna ....................................................... 834
12.10 Kontrollstation 2020 ........................................................ 834
13 Finansiering ................................................................. 837
   13.1 Inledning ..................................................................... 837
   13.2 Dagens finansiering ...................................................... 839
      13.2.1 Statlig finansiering ............................................. 841
      13.2.2 Kommunal skattefinansiering ............................. 851
      13.2.3 Kommunala va-avgifter ..................................... 852
      13.2.4 Övriga avgifter .................................................. 859
   13.3 Finansieringsmodeller .................................................. 860
      13.3.1 Inom befintliga anslagsramar och avgifter ............ 861
      13.3.2 Utvidgad finansiering ......................................... 863
      13.3.3 Tillkommande skatte- eller avgiftsfinansiering .... 864
   13.4 Europeisk utblick ...................................................... 874
      13.4.1 Norden ............................................................ 875
      13.4.2 Övriga Europa .................................................. 879
   13.5 Överväganden och förslag ............................................. 882
      13.5.1 Utgångspunkter för fortsatt avgifts- och anslagsfinansiering .................................................. 884
      13.5.2 Inom befintliga ramar och avgifter ....................... 886
      13.5.3 Utvidgad statlig finansiering .............................. 891
      13.5.4 Alternativa finansieringsvägar ......................... 895
14 Konsekvenser av utredningens förslag ............................. 897
   14.1 Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska
       konsekvenser .......................................................... 897
      14.1.1 Riskbaserad syn på dricksvattenförsörjningen .... 900
      14.1.2 Förutsättningar som behöver uppfyllas ............. 901
      14.1.3 Beräkning av schablonkostnader ....................... 903
      14.1.4 Uppskattningsamlande kostnader ....................... 907
      14.1.5 Uppskattningsamhällsekonomisk nytta ............. 908
      14.1.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och
               kostnadseffektivitet .......................................... 910
   14.2 Skyddet av vattentäckter och tydligare process för
       arbetet med vattenskyddsområden .............................. 913
      14.2.1 Beskrivning av problemet, alternativa
               lösningar och vilka som berörs ....................... 914
14.2.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön
14.2.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.3 Kontroll och övervakning
14.3.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs
14.3.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön
14.3.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.4 Krisberedskap
14.4.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs
14.4.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön
14.4.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.5 Produktion och distribution av dricksvatten
14.5.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs
14.5.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön
14.5.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.6 Ansvarsfrågor, samordning och styrning
14.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs
14.6.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön
14.6.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.7 Konsekvenser för företag
14.7.1 Kommunala bolag och privata dricksvattenaktörer
14.7.2 Verksamhetsutövare och andra enskilda

14.8 Konsekvenser i övrigt

15 Författningskommentar
15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken
15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken .................................................. 1000
15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ..................................................... 1001
15.4 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804) .............................................................. 1003
15.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. .. 1004
15.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken .......................................................... 1009
15.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 1009
15.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ... 1010
15.9 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813) ............................................... 1011
15.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket .... 1012
15.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ..................... 1014
15.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten ................................................................. 1014
15.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ............................................................. 1014
15.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ........................................... 1015
15.15 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen . 1015
15.16 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut .......................... 1015

15.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ............................ 1016

Särskilda yttranden ........................................................ 1017

Bilaga 1  Kommittédirektiv 2013:75................................. 1027
Bilaga 2  Kommittédirektiv 2014:73................................. 1045
Bilaga 3  Kommittédirektiv 2015:54................................. 1051
Bilaga 4  Referensgrupper .............................................. 1053
Bilaga 5  Samrådsaktiviteter ............................................ 1055
Bilaga 6  Ansvariga myndigheter, uppgifter och regelverk .... 1059
12 Samlade överväganden och förslag

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


Det är nu hög tid att hantera de samlade utmaningar som dricksvattnet står inför. Utredningen presenterar i kapitlen 6–11 en rad förslag avsedda att tillgodose behovet av ett strategiskt arbetssätt, ökad samverkan och nödvändiga krav på den allmänna dricksvattenförsörjningen. Förslagen avser att tydliggöra kravställandet, liksom stödet gentemot kommuner, producenter och andra aktörer i deras arbete. Förbättrad samordning, information och kunskapsspridning eftersträvas på olika förvaltningsnivåer och för berörda statliga myndigheter.
Det behövs också fortsatta utredningsinsatser kring det bredare sammanhang där dricksvattnet ingår. Samhällets samlade arbete med va-frågor, rening av avlopp och produktion av dricksvatten utgör avgörande och samhällskritiska system som behöver ses och hanteras i ett sammanhang.

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

12.1 En trygg dricksvattenförsörjning kräver samordning och långsiktighet

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

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


I utredningens kontaktar med lokala aktörer inom dricksvattenförsörjningen har ofta bristen på tid, kompetens och ekonomiska resurser lyfts fram. De utgör dock i allt väsentligt variabler som de ansvariga kommunerna själva förfogar över genom ökad framförhållning, politiskt väl avvägda beslut, adekvote taxenivåer och ändamålsenlig ekonomistyrning. Oförmåga att resurs- och kompetenssamverka över kommungränser, t.ex. genom kommunalförbund eller samägda va-bolag, ska därför inte i första hand mötas med statliga manueraler för att hålla sviktande operatörer
under armarna. Problemen och framtiden måste mötas på en annan nivå. Forskningen visar också att förutsättningar för samverkan finns och att viljan är utbredd på berörda förvaltningar i många av landets kommuner. Ett flertal goda exempel finns kring befintliga och planerade samarbeten, från mer storskaliga satsningar till mindre mellankommunala projekt.


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

Utredningens uppdrag har avsett allmänt dricksvatten. Dricks- vattnet kan dock i vissa fall behöva sättas in i ett större sam- manhang. Recipienter för renat avloppsvatten utgör ibland rå- vattentillgång för dricksvattenförsörjning. Klimatförändringarna
ökar risken för bräddning av avlopp och förreningar. Dricksvatten och avloppshantering kan då behöva hanteras i ett sammanhang, liksom de organisatoriska, finansiella och hälsomässiga aspekterna av samhällets åtaganden.

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


12.2 Åtgärder för att möta klimatförändringarna

Klimatförändringarna är redan här. Det innebär ökande medeltemperaturer, ökad nederbörd, förändrade mönster för avrinning och avdunstning samt stigande havsnivåer. Tilltagande risker för vattenburna förreningar ökar behovet av förebyggande arbete för att säkra drickvattenförekomster, täkter och processer. Långsiktighet krävs då det gäller övervakning, planering, skydd av vattentäkter,
Krisberedskap och andra åtgärder. Äldrande infrastruktur och eftersatta underhållsinsatser kan göra situationen än mer utsatt. Ökad omsorg måste läggas på beredningen av dricksvatten, med utveckling av nya tekniska lösningar för att hantera en del av de föroreningsproblem som uppstår och som skyddet av råvatten inte fullt ut kan tillgodose. Svenska vattenverk är redan i dag sårbara för försämrat råvatten, särskilt de grundvattenanläggningar som har otillräckliga barriärer mot kemiska och mikrobiologiska föroreningar. Även distributionsanläggningar och ledningsnät utsätts för ökande risker. Det gäller främst översvämningar, skred, ras och markrörelser som ökar risken för ledningsbrott och föroreningar. I vissa delar av landet kan vattenbrist uppstå som följd av klimatförändringar och ökad konkurrens om vattnet mellan olika samhällsbehov.


12.3 Skyddet av vattenförekomster och täkter

Behovet av skydd av vattenförekomster avsedda för dricksvattenanvändning beaktas inte i tillräcklig omfattning i kommunernas och länsstyrelsernas arbete. Hoten mot miljö och hälsa kan därför tillta. Vattenskyddsområden med skyddsföreskrifter har inrättats
för en betydande andel vattentäkter, men skyddet är inte alltid uppdaterat och åtskilliga täkter saknar ännu skydd. Fortsatta åtgärder krävs också för uppströmsarbetet, att möta klimat- och samhällsförändringar, åtaganden enligt EU-rätten och de svenska miljökvalitetsmålen.


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


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

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

Utredningen konstaterar vidare att det kan behövas ökad samordning av producenternas undersökning av råvattenkvalitet med övervakningen inom vattenförvaltning och miljömålsarbete. Informationsutbytet kring kemiska och andra miljö- och hälso-risker i yt- och grundvatten behöver också öka. Utredningen föreslår därför att vattenmyndigheterna i ökad utsträckning ska kunna begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommu-
ner och producenter av allmänt dricksvatten. Vattenmyndigheterna ska också själva regelbundet återkoppla resultaten från tillgänglig miljöövervakning till dricksvattenproducenterna.

12.5 Ökat fokus på krisberedskapsfrågor


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

Livsmedelsverket föreslår även att det föreslås att Livsmedelsverket ska ha ansvar för att koordinera och stärka krisberedskapen inom dricksvattenområdet. Detta inkluderar att det ska ställas högre krav på dricksvattenförsörjning och att det ska finnas ett nationellt system för strukturerad incidentrapportering. Länsstyrelserna har också en viktig rolle att spela i dettaarbetet.

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

Livsmedelsverket föreslår även att det ska ställas högre krav på dricksvattenförsörjning och att det ska finnas ett nationellt system för strukturerad incidentrapportering. Länsstyrelserna har också en viktig rolle att spela i detta arbete.

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

Livsmedelsverket föreslår även att det ska ställas högre krav på dricksvattenförsörjning och att det ska finnas ett nationellt system för strukturerad incidentrapportering. Länsstyrelserna har också en viktig rolle att spela i detta arbete.
12.6 Produktion och distribution

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


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

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

12.7 Material i kontakt med dricksvatten

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


12.9 Utred avloppsfrågorna


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


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

12.10 Kontrollstation 2020

Dricksvattenutredningens föreslår att en kontrollstation för dricksvattnet sätts upp inom en femårsperiod, där förslag och förutsättningar för den framtida dricksvattenförsörjningen följs upp för att vid behov kunna anpassa utvecklingen. Främst gäller det att
bedöma om takten är tillräcklig i det samverkans- och samordningsarbete som krävs och i vilken utsträckning regionala planeringsunderlag tas fram och arbetet med att inrätta och ompröva vattenskyddsområden fullföljs i olika delar av landet.

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

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

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

13 Finansiering

13.1 Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 13.2 Dagens finansiering

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

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

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

Tabell 13.1 Översikt – dagens finansiering i dricksvattenkedjan

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

Utöver de offentliga aktörer som anges i tabellen ovan, kan vissa kostnader bäras av andra parter. Det kan t.ex. gälla sådana mark- kostnader och eventuella ekonomiska inskränkningar som fastighetsägare och rättighetsinnehavare får bära efter inrättandet av vattenskyddsområden. Jord- och skogsbruksverksamhet som berörs av vattenskyddsområden kan förutom sänkt markvärde och lägre avkastning påverkas kostnadsmässigt i en rad hänseenden.
Det kan gälla kostnader som på olika sätt har samband med förändrade produktionsvillkor, som investeringar i byggnader, maskiner och anläggningar, avvecklings- eller anpassningskostnader. Därtill kommer ofta behov av stödjande tjänster, t.ex. underlagskalkyler och datakörningar med verktyg som MACRO-DB eller VERA inför tillståndsövervakningar och växtnäringsoptimeringar. Fördyrningar kan också uppstå avseende insatsvaror, drivmedel, tillståndsavgifter m.m. De samlade kostnaderna kan därmed vara betydande. Viss ersättning kan efter prövning i mark- och miljödomstol komma att utgå. Fastställda ersättningskostnader täcks då genom kommunala skattemedel eller av va-kollektiven, som nödvändiga kostnader, och redovisas i ovanstående tabell under dessa poster.

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

13.2.1 Statlig finansiering

Livsmedelsverket

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

---


\(^7\) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
\(^9\) MSB (2015). Finansieringsprinciper, Anslag 2:4 Krisberedskap, s. 5.
Verket bedriver laborativ verksamhet och tar för detta arbete ut avgifter för kompetensprovning och referensmaterial för att säkerställa krav och kvalitet i analysarbetet på dricksvattenlaboratorierna.\(^{10}\)

\[\text{Tabell 13.2 Livsmedelsverkets resurser för dricksvattenrelaterade frågor 2010–2015 (tkr)}^{11}\]

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Livsmedelsverket, anslag</td>
<td>1:15, ap.1, utg.omr. 23</td>
<td>7 200</td>
<td>7 100</td>
<td>6 800</td>
<td>6 600</td>
<td>6 700</td>
</tr>
<tr>
<td>Krisberedskap, anslag 2:4,</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>utg.omr. 6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Avgifter</td>
<td>1 900</td>
<td>1 700</td>
<td>1 900</td>
<td>1 900</td>
<td>1 700</td>
<td>2 200</td>
</tr>
<tr>
<td>Övriga bidrag(^{12})</td>
<td>500</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>1 100</td>
<td>500</td>
<td>600</td>
</tr>
<tr>
<td>Totalt</td>
<td>25 800</td>
<td>29 900</td>
<td>23 400</td>
<td>31 500</td>
<td>33 300</td>
<td>37 400</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Livsmedelsverkets arbete med att stödja, leda och samordna den offentliga kontrollen finansierades före 2007 genom kommunala tillsynsavgifter.\(^{13}\)

**Havs- och vattenmyndigheten**


\(^{11}\) Livsmedelsverket (2016). Underlag till utredningen, 2016-03-02.
\(^{12}\) Avser finansiering av uppdrag och projekt via FORMAS, Nordiska ministerrådet, SLU, EU m.fl.
\(^{13}\) Se närmare avsnitt 13.3.
\(^{14}\) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Havs- och vattenmyndigheten.
\(^{15}\) HaV. Underlag till utredningen. 2015-08-20 och 2015-09-03.
Länsstyrelsen

Länsstyrelsens arbete med regionala vattenförsörjningsplaner, vattenskyddsområden och krisberedskap kan finansieras med anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m., utgiftsområde 1. Det totala anslaget för länsstyrelsernas verksamhet omfattade 2016 cirka 2,6 mdkr.\(^{17}\) Förvaltningsanslaget motsvarade cirka hälften av den totala finansieringen. Resterande del finansieras genom avgifter och bidrag, främst olika sakanslag.\(^{18}\) Länsstyrelsens arbete med inrättande av vattenskyddsområden finansieras med något undantag med anslag 5:1. Finansiering av regionala vattenförsörjningsplaner kan förutom med detta anslag ske med anslag 1:10 Klimatanpassning, utgiftsområde 20 och anslag 1:12 Havs- och vattenmyndighetens, utgiftsområde 20.\(^{19}\) För arbete med krisberedskap kan länsstyrelsen även ansöka om projektmedel från MSB, vilket redovisas i tabell 13.6. Det framgår att denna typ av projektsfinansiering varit betydande i länsstyrelsens samlade finansiering av dricksvattenrelaterade uppgifter. Inom området klimatanpassning samordnar länsstyrelsen med stöd av medel från anslag 1:10 Klimatanpassning det regionala anpassningsarbetet där bland annat arbete med regionala handlingsplaner för klimatanpassning ingår.\(^{20}\) Arbetet omfattar bland annat insatser för en trygg dricksvattenförsörjning. Kopplingar finns även till länsstyrelsens arbete inom vattenförvaltning och krisberedskap. Sammantaget avsätts betydande belopp för vattenförvaltningsarbetet, för 2015 inomot 234 mnkr

---

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

\(^{17}\) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.

\(^{18}\) Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 1, s. 83.


\(^{20}\) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna.
från Havs- och vattenmyndighetens anslag 1:12, vilket fördelades till de länsstyrelser som utgör vattenmyndigheter samt till övriga länsstyrelser för beredningssekreterat kopplade till vattenförvaltningen.21 En mindre del av dessa resurser har nyttigjorts arbetet som rör skyddade förekomster och därmed gagnat dricksvattenförsörjningen.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Verksamhet och anslag</th>
<th>2013</th>
<th>2014</th>
<th>2015</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inrättande av vattenskyddsområden, anslag 5:1, utg.omr. 123</td>
<td>3 817</td>
<td>4 251</td>
<td>4 794</td>
</tr>
<tr>
<td>Tillsyn vattenskyddsområde, anslag 5:1, utg.omr. 124</td>
<td>266</td>
<td>401</td>
<td>417</td>
</tr>
<tr>
<td>Dispensprövning i vattenskyddsområde, anslag 5:1, utg.omr. 125</td>
<td>694</td>
<td>922</td>
<td>798</td>
</tr>
<tr>
<td>Krisberedskap, anslag 5:1, utg.omr. 1, 1:10, utg.omr. 206</td>
<td>Uppgift saknas</td>
<td>Uppgift saknas</td>
<td>Uppgift saknas</td>
</tr>
<tr>
<td>Krisberedskap, 2:4 utg.omr. 626</td>
<td>2 340</td>
<td>1 590</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Klimatanpassning, anslag 1:10, utg.omr. 20</td>
<td>Uppgift saknas</td>
<td>Uppgift saknas</td>
<td>Uppgift saknas</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>7 117</strong></td>
<td><strong>7 164</strong></td>
<td><strong>6 009</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Övriga statliga myndigheter

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

21 Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Havs- och vattenmyndigheten.
22 Uppgifter om kostnad för kompetensutveckling, tillsynsvägledning m.m. avseende vattenskyddsområden har inte kunnat uppskattas. Angivena att uppgift saknas grundar sig på att länsstyrelsernas redovisningssystem inte medger särredovisning av nyttjade resurser för detta ändamål. Detsamma gäller länsstyrelsernas arbete med dricksvattenfrågor inom ramen för krisberedskap och klimatanpassning.
24 Ibid.
25 Ibid.
26 Medlen för krisberedskap ingår även i redovisningen i tabell 13.6.
uppgifter och därmed i regel avsatta anslagsmedel i anslutning till dricksvatten redovisas närmare under avsnitt 11.3. Engångsvisa utrednings- och utvärderingsinsatser som rör dricksvattenfrågor har vidare genomförts av Riksrevisionen. Statligt finansierade forskningsmyndigheter, som t.ex. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, och Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, SP, har på olika sätt arbetat med dricksvattenanknutna frågor. I nedanstående tabell redovisas egna anslagsresurser för dricksvattenrelaterade frågor de senaste tre åren vid några av dessa myndigheter.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Myndighet</th>
<th>2013</th>
<th>2014</th>
<th>2015</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Boverket, anslag 1:5, ap. 1, utg.omr. 18²⁷</td>
<td>627</td>
<td>627</td>
<td>627</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkhälsomyndigheten, anslag 2:1, ap. 1, utg.omr. 9, m.m.²⁸</td>
<td>1 919</td>
<td>2 213</td>
<td>2 177</td>
</tr>
<tr>
<td>SGU, anslag 1:8, ap. 1, utg.omr. 24²⁹</td>
<td>3 000</td>
<td>3 000</td>
<td>3 000</td>
</tr>
<tr>
<td>MSB, anslag 2:7, ap. 1, utg.omr. 6³⁰</td>
<td>750</td>
<td>750</td>
<td>750</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>6 602</strong></td>
<td><strong>6 896</strong></td>
<td><strong>6 860</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

---

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Myndighet</th>
<th>2012</th>
<th>2013</th>
<th>2014</th>
<th>2015</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Livsmedelsverket32</td>
<td>14 685</td>
<td>21 916</td>
<td>24 436</td>
<td>28 600</td>
</tr>
<tr>
<td>Statens veterinärmedicinska anstalt33</td>
<td>1 326</td>
<td>1 383</td>
<td>6 388</td>
<td>4 137</td>
</tr>
<tr>
<td>Länsstyrelserna34</td>
<td>0</td>
<td>2 340</td>
<td>1 590</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Lantmäteriet35</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>345</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkhälsovårdsmyndigheten36</td>
<td>997</td>
<td>1 507</td>
<td>1 033</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Strålsäkerhetsmyndigheten37</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>690</td>
<td>890</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>17 008</strong></td>
<td><strong>27 146</strong></td>
<td><strong>34 137</strong></td>
<td><strong>33 972</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Forskning och utveckling


34 Ibid.
35 Ibid.

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Finansiär</th>
<th>2013</th>
<th>2014</th>
<th>2015</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Myndigheter</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MSB</td>
<td>16471</td>
<td>28871</td>
<td>28072</td>
</tr>
<tr>
<td>Forskningsråd</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Formas</td>
<td>1640</td>
<td>14874</td>
<td>24971</td>
</tr>
<tr>
<td>Forte</td>
<td>800</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Mistra</td>
<td>*</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Vetenskapsrådet</td>
<td>3296</td>
<td>7947</td>
<td>11369</td>
</tr>
<tr>
<td>Vinnova</td>
<td>3333</td>
<td>3908</td>
<td>765</td>
</tr>
<tr>
<td>Dricksvattenbranschen (SVU)</td>
<td>4600</td>
<td>5173</td>
<td>5543</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>25540</strong></td>
<td><strong>60773</strong></td>
<td><strong>70720</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

* Uppgift saknas för projektet Urban Futures.

---

848

---

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

Utbildning


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


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

**Tabell 13.8 Dricksvattenrelaterad utbildning**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anordnare/utbildningsform</th>
<th>Exempel – utbildning och finansieringsmodell</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Högskola</td>
<td>Civilingenjör 4,5 år, Högskoleingenjör 2 år, Miljö- och hälsoskyddsspecialist. Statlig finansiering, avgiftsfri för studenter</td>
</tr>
<tr>
<td>Yrkeshögskola (f.d. KY)</td>
<td>Vattenteknik, VA-projektör, Rörnätstekniker, 1–2 år. Statsbidrag söks i konkurrens mellan anordnare</td>
</tr>
<tr>
<td>Svenskt Vatten</td>
<td>Finansieringsstöd till va-kluster. Högskoleingenjörer, VA-ingenjörer, VA-projektör, VA-prodöjär. VASS</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

### 13.2.2 Kommunal skattefinansiering


Merparten av kostnaderna för den allmänna dricksvattenförövningen täcks genom avgiftsmedel. Endast 14 procent av kom-
munerna i Svenskt Vattens hållbarhetsundersökning anger att taxe-
intäkterna inte täcker kostnaderna. Svaren representerar dock inte
samtliga landets kommuner, andelen kommuner som delvis skatte-
finansierar dricksvattenförsörjningen är därför svår att fastställa.43

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

13.2.3 Kommunala va-avgifter

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

Nödvändiga kostnader

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

---
45 Ibid., 2 och 25 §§.
46 Ibid., 34 §.
47 Ibid., 30 § första stycket.
principen fortfarande är motiverad som skydd mot missbruk av huvudmannens monopolställning. Avgiftsuttaget får inte bestämmas till högre belopp än vad som behövs för att täcka ordnadet och driften av va-anläggningen. Den närmare innebörd av detta bör, enligt förarbetena, som tidigare avgöras i rättstillämpningen.48 I rättspraxis, från den tidigare Statens va-nämnd och domstolar, har i flera sammanhang understruktits att vattentjänstlagen inte talar om självkostnad utan om nödvändiga kostnader och framhållits att detta innebär en precisering och en skärpning. Förutom att kostnaderna ska vara direkt knutna till den allmänna anläggningens anskaffning eller drift eller annars ha ett starkt naturligt samband med va-verksamheten, ska de enligt Va-nämnden i princip också vara nödvändiga i den mening, att de framstår som motiverade av en normalt fackmannamässigt och rationellt driven verksamhet som kapacitetsmässigt och i övrigt är lämpligt avpassad för sitt ändamål.49

**Exempel på nödvändiga kostnader**

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

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

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

---

48 Prop. 2005/06:78, s. 85 och 90–91. Se även SOU 2004:64, s. 316.
49 Prop. 2005/06:78, s. 86.
50 Lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar.
51 Prop. 1970:118, s. 104.
52 Prop. 2005/06:78, s. 86–88.
framtiden kunna tillgodose ytterligare bebyggelseområden med vattentjänster, vilket också inkluderar kostnader för kartläggning av vattenresurser. Utvecklingskostnader som avsevärt påverkar avgifterna storlek betraktas dock inte som nödvändiga i avgiftsunderlaget förrän utvecklingen har aktualiserats. I praktiken har det, enligt förarbetena, visat sig svårt att skilja ut sådana utvecklingskostnader från vad en från tekniska och företagsekonominiska synpunkter syns framförhållning kan motivera i fråga om en anläggnings dimensionering och kapacitet. Hittills har Va-nämnden inte i något fall underkånt ett avgiftsuttag på den grunden att utvecklingskostnader felaktigt ingått i avgiftsunderlaget.53

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

Särskilt om miljökostnader

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

53 Ibid., samt Statens va-nämnd, underlag till utredningen, 2015-09-14.
54 Ibid.
I artikel 9.3 i ramdirektivet anges att artikeln inte hindrar finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål. \[56\]

I förarbetena till vattentjänstlagen betonas att det i lagen ges ett något större utrymme för att finansiera interna miljövårdskostnader med avgifter än tidigare. I lagen framgår det uttryckligen att ordnandet och driften av en allmän va-anläggning ska uppfylla de krav som kan ställas från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.\[57\]

Detta understryker enligt förarbetena huvudmannens förpliktelser i dessa hänseenden. Huvudmannen ska utöver sådana specifika krav som följer av föreskrifter och bindande tillståndsvillkor tillgodose krav som gäller enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Krav av det senare slaget har dock inte alltid den konkretion som skulle kunna vara önskvärt för den praktiska tillämpningen. Kostnader för sådana miljövårdande åtgärder i vid bemärkelse som företas inom verksamheten bör enligt förarbetena betraktas som avgiftsgrundande om åtgärderna kan anses nödvändiga för en från miljösynpunkt god och ansvarsfull förvaltning av den allmänna va-anläggningen. Den största ökningen av miljörelaterade nödvändiga kostnader följer av kommunens skyldighet att ordna allmän va-anläggning när en sådan anläggning, utöver hälsohänsynen, behövs med hänsyn till skyddet för miljön. \[58\]

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


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

\[57\] 10 §.

\[58\] Prop. 2005/06:78, s. 92–93.
huvudmännen att minska miljöstörningar från va-verksamheten. För att insatserna ska anses kostnadsmässigt nödvändiga kommer det fortfarande att krävas att sambandet mellan störningen och verksamheten inte är för svagt. EU-rätten förutsätter ett system med avgiftsuttag för kostnadstäckning av i princip all påverkan och användning av vattenresurserna. Inom ett sådant system kommer huvudmannen för en allmän va-anläggning att som verksamhetsutövare få svara för den vattenanvändning som via anläggningen sker inom anläggningens verksamhetsområde och för den påverkan på vattenmiljön som anläggningen orsakar. De miljöavgifter, andra avgifter och eventuella miljöskatter som därigenom kan komma att påföras va-huvudmannen, kommer enligt dessa förarbeten att utgöra nödvändiga kostnader för den allmänna va-verksamheten. 59

Vattenprisutredningen behandlar i sitt betänkande _Prissatt vatten?_ frågan om artikel 9 i ramdirektivet kan förstås så att också de miljökostnader som andra förorenare orsakar va-verken ska täckas av den som förorenar. Som exempel nämns att va-verkens råvattentäkter förövertas av utsläpp från t.ex. industrier, jordbruk och vägtrafik. Vid prövning enligt miljöbalken av tillståndspliktiga verksamheter kan villkor ställas om åtgärder som begränsar påverkan. Sådana förreningar kan också begränsas genom inrättande av vattenskyddsområden. Eftersom tillstånd och villkor ändå kan medge utsläpp hindrar detta inte att vattentäkter kan utsättas för utsläpp från sådan verksamhet, så att vattnet måste renas. Enligt Vattenprisutredningens uppfattning kan detta dock inte betraktas som en vattentjänst, vars kostnad ska debiteras förorenaren enligt artikel 9. 60

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

59 Ibid.
60 SOU 2010:17, s. 76–77.
då åtgärder vidtas med stöd av vattenskyddsföreskrifter. Dessa är att betrakta som förebyggande åtgärder för att säkerställa en hög skyddsnivå, snarare än åtgärder för att begränsa en uttrycklig och befintlig risk.  

**Känslighet för kostnadsökningar**


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

---

61 SOU 2013:59, s. 127.
62 SOU 2007:60, s. 284.
Vatten också på att va-taxorna kommer att behöva öka mer i framtiden än vad de gjort de senaste åren.63

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


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

13.2.4 Övriga avgifter

Avgifter för offentlig kontroll


Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken


64 25 § och 23 § 7 livsmedelsförordningen.
66 Överflyttning av offentlig kontroll från kommunen till Livsmedelsverket kan ske i vissa fall med stöd av 15 § livsmedelslagen. Det kan gälla kommersiella anläggningar som producerar eller tillhandahåller dricksvatten till livsmedelsproducerande företag. Som exempel kan nämnas animaliaanläggningar med egen dricksvattenförsörjning som endast försörjer anläggningen.
67 Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2006:21) om avgifter för offentlig kontroll, prövning och registrering.
68 27 kap. 1 § miljöbalken.
70 7 kap. 1 § 9.
Kommunerna har möjlighet att ta ut avgifter för sin prövning och tillsyn. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om detta.  

13.3 Finansieringsmodeller

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

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

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

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

---

72 27 kap. 1 § miljöbalken.
kommunernas livsmedelskontrollavgifter, vilket upphörde 2007 och kompenserades genom justering av statsbidraget till kommunerna.\textsuperscript{74} Den del av den kommunala kostnadsutjämningen som avsåg vatten och avlopp avskaffades 2005 utan kompensatoriska åtgärder. En utjämning skedde tidigare mellan kommuner med avseende på bebyggelsestruktur, ledningslängd och geotekniska förutsättningar. Ett 130-tal kommuner erhöll medel från närmare 160 kommuner med fördelaktigare situation. Sammantaget omfördelades under en tioårsperiod inomot 0,5 mdkr årligen i 2012 års priser. Motivet för att avskaffa modellen var främst att va-kostnaderna till över 90 procent finansierades med avgifter.\textsuperscript{75}

13.3.1 Inom befintliga anslagsramar och avgifter

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

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


\textsuperscript{75} Statskontoret (2013). Den kommunala utjämningen sedan mitten av 1990-talet. Rapport 2013:19, s. 80, 84, 186.
kostnader. Demografiska och andra förutsättningar kan också ändras och innebära svårigheter att hantera tyngre underhåll och investeringar.

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

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

13.3.2 Utvidgad finansiering

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

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


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

76 Artikel 7.
77 Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 20.
78 Dir. 2015:115.

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

13.3.3 Tillkommande skatte- eller avgiftsfinansiering


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

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


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

Gränsdragningen mellan skatt och avgift

**Begreppens innebörd**

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

**Möjligheter att beskatta va-kollektiv**

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

---

\(^{81}\) Prop. 1973:90 s. 213 och 219.

\(^{82}\) Se prop. 2007/08:166 s. 36 och där gjorda hänvisningar.

\(^{83}\) 14 kap. 4 § regeringsformen.

\(^{84}\) Ibid., 8 kap. 2 § 3.
kollektiven beskattas direkt av staten eller så beskattas själva produkten, dvs. produktion av dricksvatten. I båda fallen kan skatten dock komma att innebära kostnader enbart för va-kollektiven.

**Kommuners möjlighet att bidra till kostnader i andra kommuner**

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

Dagens kommunala utjämningsystem syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsling i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningssystemet består av fem olika delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. I kostnadsutjämnningen utjämnas för opåverkbara strukturella kostnadsskillnader. Kostnadsutjämnningen är statsfinansiellt neutral, det vill säga all omfördelning sker mellan kommuner respektive mellan landsting.\(^{87}\)

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

\(^{85}\) 14 kap. 5 § regeringsformen.
\(^{86}\) Prop. 2009/10:80, s. 213.

**Förenlighet med ramdirektivet för vatten**

Artikel 9 i ramdirektivet för vatten anger att medlemsstaterna ska beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster och principen att förorenaren betalar (se avsnitt 13.2.3). Med vattentjänster avses alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet uttag, uppdamning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten.\footnote{Artikel 2.38 a i ramdirektivet för vatten.} Vattensörjning i vattentjänstlagens mening faller således in under begreppet vattentjänster.

Medlemsstaterna ska se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna tillräckliga incitament till effektiv användning av vattenresurserna och att de olika vattenanvändningsverksamheterna, uppdelade på åtminstone industri, hushåll och jordbruk, adekvat bidrar till kostnadstäckningen för vattentjänster. Medlemsstaterna kan härvid beakta kostnadstäckningens sociala, miljömässiga och ekonomiska effekter liksom geografiska och klimatiska förhållanden i regioner som påverkas.\footnote{Artikel 9.1.} Därmed öppnas vissa möjligheter att ta andra hänsyn vid taxesättningen än strikt till den kostnad som belastar varje förbrukare. Bestämmelsen kan enligt Vattenprisutredningen åberopas som stöd för skattefinansiering av delar av va-utbyggnaden i vissa glesbygdskommuner.\footnote{SOU 2010:17, s. 81.}
Bestämmelsen hindrar inte heller finansiering av särskilda förebyggande eller avhjälpande åtgärder för att nå direktivets mål.\textsuperscript{92} Enligt Vattenprisutredningen bör bestämmelsen innebära att bidrag till investeringar i t.ex. åtgärder för bättre vattenhushållning eller rening kan vara tillåtna, trots att det strider mot principen att förorenaren ska betala. Vattenprisutredningen påpekade dock att det vore stötande ur rättvisesynpunkt att släppa principen om att förorenaren betalar i nämnvärd omfattning, även om det inte strider mot direktivet.\textsuperscript{93}


Exempel från andra områden

\textit{Avgifter på elområdet}


\textsuperscript{92} Artikel 9.3.
\textsuperscript{93} SOU 2010:17, s. 81–82.


ELSäkerhetsverket levererar in avgifterna mot inkomsttitel på statsbudgeten.\footnote{ELSäkerhetsverket (2012). Avgifter inom elområdet, Regeringsuppdrag.}


Mot denna bakgrund infördes elberedskapsavgiften för att finansiera verksamheten med elberedskap. Avgiften tas ut årligen som en offentligrätsligt reglerad avgift. De beredskapsåtgärder som avgiften ska finansiera är, enligt förarbetena, inriktade på krig eller krigssituationer, men leder till att leveranssäkerheten stärks...
även i fredstid. 102 Elsystemet är dock ett sammanhängande försörjningssystem, till skillnad från vad som gäller inom dricksvattenförsörjningen. Det innebär att en åtgärd i en del av elsystemet har en positiv effekt på leveranssäkerheten i elsystemet som helhet. Detta kommer nätföretagen till godo. Avgiften tas därför ut från innehavare av nätkoncession. 101


Kärnavfallsavgift

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

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

---

100 I 3 § elberedskapslagen (1997:288) anges dock att med beredskapsåtgärdernas avses åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Med beredskapsåtgärdernas avses enligt lagen också sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap.
101 Prop. 1996/97:86, s. 43.
102 SOU 2014:84, s. 73–81.
kärnavfall är att kärnkraftsindustrin ska stå för kostnaderna. Om det visar sig att en reaktorinnehavare inte kan betala, och fondmedel och säkerheter är otillräckliga, kommer ändå staten, och därmed skattebetalarna, att vara i sista hand ansvarig för att skjuta till medel. För denna risk har staten sedan 2008 rätt att ta ut en riskavgift från kärnkraftföretagen. Regeringen har hittills inte beslutat om någon sådan riskavgift.  

Vägtrafikskatt, vägavgift och trängselskatt


108 Prop. 2003/04:145, s. 35.
Statlig skatt eller avgift på dricksvatten mindre lämplig

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


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

Frågan om införande av statliga skatter och avgifter inom andra områden ger inte omedelbart någon vägledning kring lämpligheten av en tillämpning inom dricksvattenområdet. Det mest närliggande
exemplet, elberedskapsavgiften, rymmer de principiella skillnaderna att avgiftskollektivet där kan utgöras av såväl privata som offentligägda aktörer och att elnätet till skillnad mot dricksvattendräkten representerar ett sammanhängande, nationellt system.

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

13.4 Europeisk utblick

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

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

\(^{109}\) SOU 2004:64, s. 70.
\(^{110}\) Ibid.
Nedan ges en kort redovisning av hur några länder i Norden och övriga Europa löst sina förvaltnings- och finansieringsfrågor kring dricksvattnet.

### 13.4.1 Norden

#### Danmark

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


Avsikten med den nya lagen var inte att ändra på ägarförhållandena för dricksvattenförsörjningen, utan att förändra tidigare restriktioner vad gäller kommunernas möjligheter att sälja anlägg-

---


112 Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold – Vandsektorsloven (VSL).
ningstillgångar inom vattensektorn. Den nya lagen föregicks av en bred politisk enighet om att uppnå en tydlig åtskillnad mellan drift och myndighetsansvar.

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

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

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

114 Ibid.
115 Fagligt Fælles Forbund 3F. Vand og spillevand, s. 37.
hushålla med vattnet. Indikationer finns sedan tidigare på att skat-ten har minskat hushållens vattenanvändning.\footnote{SOU 2010:17, s. 205.}

En särskild delavgift i vattenpriset avser arbetet med skydd av grundvattnet, som bland annat inkluderar kartläggning, utpekande av områden av intresse för dricksvatten och områden som är särskilt känsliga för föroreningar. Avgiften infördes 2011 och ska betalas till utgången av 2017 då denna fråga förväntas vara löst. Avgiftens storlek är f.n. 0,67 DKK per m\(^3\) vatten.\footnote{HOFOR (2015). Underlag till utredningen vid möte om vandforsyning, 2015-03-18.}

**Finland**

Dricksvattenförsörjningen bygger liksom i Sverige på både grund- och ytvatten. Trots en betydande vattenyta i Finland, är inte mäng- den lämpliga ytvatten så stor, eftersom sjöarna är grunda och känsliga för föroreningar. Råvatten från ytvattentäkter nyttjas främst i huvudstadsregionen, Åbotrakten och Uleåborg.\footnote{www.suomi.fi, vattentillgångar, 2016-03-18.}

Förbrukningen av s.k. hushållsvatten sjunker i Finland, på individnivå och för landet som helhet. Vatten används allt mer sparsamt till följd av t.ex. teknikutveckling i hushållsmaskiner och industri-processer. Det beräknas att förbrukningen per invånare och dygn i de finländska hushållen sjunkit med cirka 10 liter mellan 2007 och 2010, till i genomsnitt 128 liter.\footnote{Vattenverksföreningen (2012). Det nödvändiga vattnet. Rapport.}

Även i Finland finns betydande skillnader i avgiftsnivåer för dricksvattnet mellan olika kommuner. Bruksavgiften på vatten var t.ex. 2013 nästan fyra gånger högre i Pargas än i Närlpes, som hade en bruksavgift på 0,8 euro per m\(^3\) vatten. I tätbefolkade områden är det billigare att hantera vatten och avlopp än på orter med långa avstånd till konsumenterna. Totalkostnaden i Finland uppgavs 2010 vara i genomsnitt 2,5 euro per fakturerad m\(^3\) dricksvatten.\footnote{Ibid., samt http://svenska.yle.fi/artikel/2013/01/23/stora-skillnader-i-vattenpriserna}

Regleringen inom vattenområdet förnyas successivt. Finansie- ringen bygger på brukaravgifter. De flesta av de cirka 300 kommu-nala va-verken hanterar såväl vatten som avlopp. Flertalet verk ingår i den kommunala fövaltningen, cirka en tredjedel drive i bolagsform,

Norge


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

122 Ibid.
ring för långsiktigt underhåll. Ytterligare tydliggörande i föreskrifternas diskuteras f.n. utifrån hälsoperspektivet.

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

### 13.4.2 Övriga Europa

#### Frankrike


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

---

\(^{123}\) Ibid.

\(^{124}\) Ibid.
regional eller högre förvaltningsnivå. Stora variationer finns då det gäller ledningsnätens finansiering mellan offentliga och privata aktörer. Vattenavgiften innehåller två delar. Ett statligt styrt basbelopp utformat för de olika kommunerna, dessutom en rörlig förbrukningsavgift. Hushållens vattenkostnader beräknas utgöra en större andel av hushållskostnaderna än i Sverige. Hushåll med låg disponibel inkomst kan dock få ett kombinerat bidrag för vatten, el, gas och telefoni.\textsuperscript{125}

**Tyskland**


\textsuperscript{125} Ibid.  
\textsuperscript{126} Ibid.
Nederländerna


England och Wales


127 Ibid.

\subsection*{13.5 Överväganden och förslag}

\begin{quote}
\begin{center}
\textbf{Utredningens överväganden:} Utredningens finansieringsförslag bygger på utökade satsningar på nationell, regional och lokal nivå för att möta kraven på en långsiktigt trygg allmän dricksvattenförsörjning. Den samlade finansieringen ska stödja en offensiv, långsiktig satsning på det allmänna dricksvattnet, en samhällskritisk resurs och en välfärds- politisk rättighet.

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

Staten medverkar i den samlade finansieringen genom ökade resurser för skydd av dricksvattenförekomster, stöd, kunskaps- spridning, vägledning och samordnat strategiarbete.
\end{center}
\end{quote}

\textsuperscript{128} Ibid.
Utredningens förslag: Den framtida finansieringsmodellen bygger på tre komponenter:

1. Fortsatt grundläggande avgiftsfinansiering genom va-kollektiven.

2. Tillkommande skattefinansiering av länsstyrelsernas utvidgade arbete med regionala dricksvattenfrågor, främst inrättande och översyn av vattenskyddsområden, samt centralet samordningsarbete och kunskapsstöd. Finansiering underlättas genom skatteuttag inom ramen för lämplig punktskatt.

3. Ökad långsiktighet och kontinuitet i den statliga anslagsfinansieringen inom dricksvattenområdet, med minskat beroende av tillfälliga projektmedel för löpande myndighetsuppgifter.


Ur mer principiell synpunkt kan ansvarsfärdelningen mellan stat och kommun i åtagandet om allmän dricksvattenförsörjning vara vägledande för hur kostnader ska fördelas. Samtidigt måste det betraktas som en central samhälluppgift för staten att tillsa att dricksvattenförsörjningen i landet fungerar tillfredsställande. Det kan innebära ett utvidgat statligt ansvarstagande, där staten på olika sätt behöver säkra kommunernas möjligheter att leva upp till lagstiftning och god praxis. Det kan ske genom att staten avsätter särskilda resurser för stöd och hjälp. Livsmedelsverket har hittills tagit
ett omfattande sektorsansvar genom vägledningsmaterial, handböcker, övningsverksamhet och inrättandet av den s.k. vattenkatastrofgruppen VAKA. Ett flertal projekt har också drivits för att utveckla kunskaper och förhållningssätt i anslutning till ökade föroreningsrisker i dricksvattenförsörjningen.


13.5.1 Utgångspunkter för fortsatt avgifts- och anslagsfinansiering

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

Utredningen har övervägt olika möjligheter att stödja det lokala arbetet i mindre och på andra sätt utsatta kommuner, för att därmed uppnå förutsättningar för en långsiktigt tryggad försörjning. Det kommunala utjämningssystemet har tidigare omfattat va-frågor. Utredningen gör dock bedömningen att det inte är ändamålsenligt att direkt stödja dricksvattenförsörjningen genom sådan utjämning. Statens bör inte heller uttaxera eller avgiftsbelägga dricksvattenproduktionen för att på så sätt frigöra och fondera medel som kan nyttjas i mer riktade stödformer. En tredje och enligt utredningens bedömning lämpligare väg, för att åstadkomma skalfördelar
och ge mer storskaliga kompetensmässiga och ekonomiska förutsättningar, är att öka takten i det samarbete och den samordning som erfordras mellan kommunerna i dricksvattenfrågor. Det förutsätts också att kommuner och övriga lokala aktörer i ökad utsträckning utvecklar en väl fungerande långsiktig planering och effektiv ekonomistyrning som grund för investeringar, underhåll och taxesättning.

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


Länsstyrelsens resurser för regionalt arbete med dricksvattenfrågor behöver förstärkas, främst avseende inrättande och översyn av vattenskyddsområden. Därtill behövs ytterligare centrala insatser för samordningsarbete, kunskapsstöd och andra övergripande ändamål. Statens finansieringsbehov skulle delvis kunna täckas genom kompletterande skatteuttag. Relevant i sammanhanget är ett befintligt förslag om nya punktskatter inom det kemiska områ-
Det anknyter också till den grundläggande finansieringsprincipen om att förorenaren betalar, även om ingen direkt koppling i formell mening finns mellan olika former av skatteuttag och finansiering i statens budget.

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

**13.5.2 Inom befintliga ramar och avgifter**

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

**Statliga ramanslag**

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag</th>
<th>Aktörer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner</td>
<td>Länsstyrelser, Jordbruksverket</td>
</tr>
<tr>
<td>Inrättande och omprövning av vattenskyddsområden</td>
<td>Samrådsmyndigheter</td>
</tr>
<tr>
<td>Anpassad officiell kontroll och obligatorisk rapportering av dricksvattenkvalitet</td>
<td>(HaV – se tabell 13.10)</td>
</tr>
<tr>
<td>Utvecklad råvattenkontroll och informationsutbyte</td>
<td>Livsmedelsverket</td>
</tr>
<tr>
<td>Stärkt officiellt ansvarstagande för krisberedskapen</td>
<td>Livsmedelsverket</td>
</tr>
<tr>
<td>Säkrare produktion och infrastruktur</td>
<td>Livsmedelsverket, vattenmyndigheter</td>
</tr>
<tr>
<td>Samordning, medverkan i Dricksvattenråd</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

129 SOU 2015:30.
130 Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 6, anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor.

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

Inom kunskapsutvecklingens område finns skäl till ytterligare aktiviteter. Utredningen bedömer det som angeläget att på nationell och regional nivå öka förutsättningarna för såväl grundläggande kunskapsförsörjning genom utbildning och fortbildning i olika
former, som att ett upprätthållande kan ske av de samlade FoU-resurser som branschen och staten redan i dagslåget avsätter. Riktad finansiering i samverkan med etablerade forskningsfinansiärer har visat sig verkningsfullt, vilket initiativ från Svenskt Vatten Utveckling visat. Exempel på i dag fortsatt eftersatta områden gäller såväl mer grundläggande insatser kring kemiska hälsorisker, som tillämpade insatser som rör utveckling av barriäreffekter i vattenberedningen. Utredningen lägger dock inga konkreta förslag inom dessa områden men förutser att frågorna kan komma att diskuteras inom ramen för kommande forskningsproposition.

Kommunal avgiftsfinansiering

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

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

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

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


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

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

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


132 SOU 2004:64, s. 309–316.
egna skattefinansierade kostnader, tyder på att dessa kan ses som naturliga och hanterliga. Även kommunens bidrag till utveckling av regionala vattenförsörjningsplaner bör ses som ett naturligt åtagande inom ramen för kommunernas vattenförvaltningsarbete.

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

13.5.3 Utvidgad statlig finansiering

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

Tabell 13.10 Utredningens förslag om utökad finansiering till vissa statliga myndigheter

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag</th>
<th>Aktörer</th>
<th>2017</th>
<th>2018</th>
<th>2019</th>
<th>2020</th>
<th>2021</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inrättande och om-</td>
<td>HaV</td>
<td>2 900</td>
<td>2 900</td>
<td>2 900</td>
<td>2 900</td>
<td>2 900</td>
</tr>
<tr>
<td>prövning av vatten-</td>
<td>Länsstyrelsen</td>
<td>9 800</td>
<td>9 800</td>
<td>18 800</td>
<td>21 800</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>skyddsområden(^{134})</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Uppföljning av kommu-</td>
<td>Länsstyrelsen</td>
<td>3 900</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>nernas krisberedskap</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Dricksvattenråd</td>
<td>Livsmedelsverket</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
<td>2 000</td>
</tr>
<tr>
<td>Nationellt kunskaps-</td>
<td>Livsmedelsverket</td>
<td>2 000</td>
<td>3 000</td>
<td>4 000</td>
<td>4 000</td>
<td>4 000</td>
</tr>
<tr>
<td>centrum</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>VAKA-gruppen(^{135})</td>
<td>Livsmedelsverket</td>
<td>3 000</td>
<td>3 000</td>
<td>3 000</td>
<td>3 000</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Totalt</td>
<td></td>
<td>9 900</td>
<td>24 600</td>
<td>21 700</td>
<td>30 700</td>
<td>30 700</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

\(^{134}\) Inkluderar arbete med vägledning kring regionala vattenförsörjningsplaner respektive år.

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

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

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


Punktskatter

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

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

136 SOU 2015:30.
138 Ibid.
139 Prop. 2015/16:1. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor, s. 263.

13.5.4 Alternativa finansieringsvägar


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


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

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

140 Dir. 2015:115.
14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska konsekvenser

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

Konsekvenser av utredningens förslag

SOU 2016:32

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

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

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

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

2 Dir. 2013:75, s. 18.
föras utifrån de krav som ställs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.


---

14.1.1 Riskbaserad syn på dricksvattenförsörjningen


---

6 Ibid., s. 24.
faktiska kunskaper som finns kring olika risker, tidsmässiga aspekter, liksom svårigheter att bedöma effekter av möjliga alternativa åtgärder.

14.1.2 Förutsättningar som behöver uppfyllas

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

Även Dricksvattenutredningen gör bedömningen att tid, kompetens och ekonomiska resurser utgör viktiga förutsättningar. Det gäller inte minst för de statliga myndigheternas uppgifter, centralt och regionalt. Ett tydligt regelverk och tydligt avgränsade ansvarsroller mellan samhällets aktörer, myndigheter och skilda förvaltningsnivåer är likaså grundläggande för att underlätta en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv\textsuperscript{8} dricksvattenförsörjning. Utredningen

\textsuperscript{7} Ibid., s. 8.
\textsuperscript{8} Med begreppet kostnadseffektivitet avses hur mycket resurser som behövs för att nå ett visst mål, ofta i en jämförande analys mellan olika möjliga åtgärder. Det senare skulle också kunna uttryckas som att för en så låg kostnad som möjligt erhålla avsedd kvalitet/resultat.
har dock inte, vilket kan utgöra en skiljelinje i förhållande till uppfatningar hos en del dricksvattenproducenter, dragit slutsatsen att dagens väsentligen småskaliga dricksvattensystem har förutsättningar att fullt ut upprätthållas i ett mer långsiktigt perspektiv. Det gör också att det stöd och den handledning som staten ska bistå kommunerna med enligt utredningens bedömning i grunden måste bygga på att kommunerna har tillräcklig egen kompetens att hantera funktionskrav och att kunna genomföra egna analyser av risker och sårbarheter i sina system. Kan detta inte fungera, behövs en ny syn på ansvarigheter inom dricksvattenförsörjningen.

Dricksvattenutredningen ser ökad samverkan och samordning inom dricksvattenförsörjningen som en grundläggande långsiktig förutsättning, där ett regionalt tänkande kring skyddet och nyttjandet av råvattenresurser, kompetensstyrning och karakterisk påbörjande infrastruktur, där något möjligt, kan ge ökade nytter per avgiftskrona för va-kollektivens avgifter. Bristen på tid, kompetens och resurser utgör i allt väsentligt variabler som kommunerna själva förfogar över genom politiskt väl avvägda beslut, adekvata taxenivå och ändamålsenlig ekonomistyrning. Oförmåga att resurs- och kompetenssamverka över kommungränser, t.ex. genom kommunalförbund eller samägda va-bolag, ska därför inte i första hand mötas med samtliga mindre ope-ratörer under armarna. Forskningen visar att förutsättningar för samverkan finns och att samverkansviljan är utbred på berörda förvaltningar i många av landets mindre och medelstora kommuner.9

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

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

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

14.1.3 Beräkning av schablonkostnader


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


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

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

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

\textsuperscript{14} Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015).


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


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

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

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

Utredningsförslagen leder främst till ytterligare kostnader för kommuner och va-kollektiv, men bedöms där också kunna få betydande effekter. Ökade kostnader på den kommunala nivån bör i avsevärd utsträckning kunna mötas med avgiftsmedel. Sammantaget kommer kostnaderna också att svara för en relativt begränsad kostnads massa, jämfört med de betydande resurser som dricksvattenförsörjningen redan i dag representerar. Enbart va-avgifterna omfattar årligen cirka 21 mdkr, där dricksvattendelen bedöms motsvara cirka 40 procent.  

De samlade nyttoeffekterna av utredningens förslag kan inte till fullo uppskattas, men är sannolikt mycket omfattande.

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

---

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

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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Centrala förvaltningsmyndigheter</td>
<td>10</td>
<td>12</td>
<td>12</td>
<td>12</td>
<td>9</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Länsstyrrelser</td>
<td>-</td>
<td>15</td>
<td>11</td>
<td>20</td>
<td>22</td>
<td>15</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommuner och va-kollektiv</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>76</td>
<td>41</td>
<td>41</td>
<td>60</td>
<td>20^2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td>10</td>
<td>27</td>
<td>99</td>
<td>73</td>
<td>72</td>
<td>85</td>
<td>24</td>
</tr>
</tbody>
</table>

14.1.5 Uppskattning av samhällsekonomisk nytta

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

^20 Kan ej uppskattas. Har inrättande och omprövning av vattenskyddsområden skett enligt tidigare plan, sjunker kostnaderna påtagligt.
nan industriell användning, nytta som transportväg eller som grund för biologisk mångfald.  


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

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

22 Ibid., s. 65.
14.1.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet


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

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

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

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

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


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

\(^{26}\) Troligen ur dricksvattenförsörjningens perspektiv, med stor säkerhet för samhället i stort.

\(^{27}\) Avser främst engångsvisa kostnader.

\(^{28}\) De indirekta effekter som avses utgörs av att kommuner och lokala dricksvattenaktörer tar fasta på vattentjänstlagens redan gällande och av utredningen förtydligade innebörd.

\(^{29}\) Avser engångsvisa kostnader. Löpande revidering av planer tillkommer.
Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32

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

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

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

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

Enskilda vattentäkter ingår inte i uppdraget, vilket omfattar en dryg miljon konsumenter. Likaså ligger enskilda och allmänna avloppsskrögar vid sidan av utredningsarbetet. Utsläpp och föroreningsrisker ingår dock naturligt i vattens kretslopp och kan direkt anknyta till de recipienter där det också finns drivvattentäkter. De kommunala huvudmännen planerar, finansierar och driver ofta
vatten- och avloppsverksamhet i ett sammanhang, vilket den sam-
lade va-taxon är ett uttryck för. Dessa frågor ingår inte i uppdraget
men har i olika grad ändå behandlats i diskussionen.

14.2 Skyddet av vattentäkter och tydligare process för
arbete med vattenskyddsområden

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

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

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

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

Utredningen föreslår vidare att det införs en skyldighet att in-
rätta vattenskyddsområden för allmänna vattentäkter med uttag av
dricksvatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller för-
sörjer fler än 50 personer samt för sådana reservvattentäkter.
Kommunen ska ansöka eller på annat sätt säkerställa att en ansökan om inrättande av vattenskyddsområde görs hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen är skyldig att efter beredning av ansökan besluta i ärendet, men kan i vissa fall överlåta till kommunen att besluta. Beträffande befintliga vattenskyddsområden är kommunen skyldig att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om omprövning av områdets utformning och föreskrifter görs hos länsstyrelsen om dessa inte längre tillgodoswer syftet med skyddet. Havs- och vattenmyndigheten uppdras utveckla vägledande prioriteringsgrunder för inrättande och översyn av vattenskyddsområden. Arbetet ska ske efter samråd med övriga berörda myndigheter. Länsstyrelsen ska enligt förslaget följa upp att kommunen efterlever skyldigheten att ansöka och ska ha möjlighet att meddela förelägganden.


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

### 14.2.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Utredningen har bland annat behandlat effekter av fortgående klimatförändringar och de utmaningar för dricksvattenförsörjningen detta innebär. I avsnitt 6.4 behandlas olika instrument som finns för att skydda dricksvattenförekomster och hur de rent praktiskt används. Utredningen gör bedömning att dagens skydd av vat-
tenförekomster i betydande utsträckning är otillräckligt och att de mest konkreta och verkningskraftiga skyddsåtgärderna utgörs främst av stödjande fysisk planering och omprövnning av vattenskyddsområden med skyddsföreskrifter.

**Vattenförsörjningsplaner**


En alternativ lösning till att länsstyrelsen uppdras utforma eller på annat sätt säkra utvecklingen av regionala vattenförsörjningsplaner är att länsstyrelsen uppdrymmar att själva utforma planerna eller att kravet riktas mot någon annan aktör, t.ex. landsting eller regioner. Det senare framfördes av vissa producenter i de workshops som genomfördes under utredningsarbetet. Utredningen bedömer att förslaget bör utformas så att framtagandet av regionala vattenförsörjningsplaner inte utesluter insatser från andra aktörer, som t.ex. kommunalförbund, vilket hittills skett i Göteborgsregionen. Huvudansvaret för att planerna tas fram bör dock ytterst
läggas på länsstyrelsen, med dess centrala roll då det gäller miljö-
prövning och miljötillsyn, vattenförvaltning och fysiska plane-
ringsfrågor.

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

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

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

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

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

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

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

---

30 Ramdirektivet för vatten och direktivet för hållbar användning av bekämpningsmedel.
ramdirektivet för vatten.\textsuperscript{31} Det sammanhänger även med den nytta förslaget kan få i relation till Sveriges åtaganden enligt ramdirek-
vet för vatten. Utredningens överväganden och bedömningar i detta avseende framgår närmare av avsnitt 6.6.2.

Betydande arbete har ägnats åt att i olika avseenden diskutera och närmare ange lämpliga former för processen med vatten-
skyddsområde. Processen är f.n. endast marginellt reglerad och styrs i praktiken av den handbok som tidigare tagits fram av Natur-
vårdsverket, som fram till 2010 ansvarade för frågan. Länsstyrelser och kommuner har i dag möjlighet att fatta beslut om vatten-
skyddsområden och rollerna dem emellan är oklara. Utredningen gör bedömmingen att ett författningsmässigt förtydligande av pro-
cessen skulle underlätta, effektivera och tidsmässigt förkorta in-
rättande-arbetet. En förtydligad process skulle även kunna motverka risken för läsningar mellan olika parter. Utredningen noterar i det sammanhanget att den betydelsefulla frågan om ersättning till fast-
tighetsägare och rättighetsinnehavare, avsedd att i efterskott hante-
ras i domstol, inte inkluderas i processen. Ersättningsfrågan utgör således en kvarstående betydelsefull faktor, som utredningen enligt sina direktiv inte avsetts behandla. En tydligare inrättande process kan dock i sig bidra till att klargöra olika aktörs roller, ge bättre struktur för arbetet och medverka till en mer enhetlig och rättssä-
ker hantering av vattenskyddsfrågorna.

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

\textsuperscript{31} Artikel 7 i ramdirektivet för vatten.
anknytande verksamhetsuppgifter och sådan regional överblick som kännetecknar länsstyrelse eller länsstyrrelser i samverkan. Utredningen finner därmed att central myndighet, vattenmyndigheter och miljöprövningsdelegationer inte utgör ändamålsenliga beslutsorgan i detta avseende. Som alternativ till förslaget att länsstyrelsen normalt ska vara beslutande instans, med möjlighet till överlåtelse till kommunen i vissa fall, har utredningen övervägt alternativet att i författningsläge fast att länsstyrelsen ska förklara ett område som vattenskyddsområde endast då detta berör två eller flera kommuner, vilket behandlas i avsnitt 7.7.4. Vad avser handläggningstiden har utredningen bedömt att det inte bör införas en övre gräns för hur lång den får vara och att ändring av instansordningen för överklagande av beslut om vattenskyddsområden inte bör ske. Beträffande ansökans innehåll har utredningen övervägt att kategorisera vattenskyddsområden i olika riskklasser och knyta kravet på ansöknings innehåll till vilken riskklass området ingår i. Utredningen har dock i stället bedömt det som lämpligare att införa en möjlighet att göra undantag från kravet på ansöknings innehåll om det finns särskilda skäl, se närmare avsnitt 7.7.1.


De nya kraven på inrättande av vattenskyddsområden och processens utformning föreslås regleras i lag och efter föreslagna bemyn diganden i förordning, eftersom det rör sig om åligganden för
kommuner och i vissa fall privata aktörer. Vissa bestämmelser som riktar sig till statliga myndigheter föreslås regleras direkt i förordning med stöd av regeringens restkompetens.


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

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


Andra former av lokala skyddsföreskrifter


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

33 Avser täkter med uttag om minst 10 m$^3$ per dygn eller 50 personer.
34 40 § 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
då bli att små allmänna ytvattentäkter även fortsättningsvis kan ges denna svagare form av skydd. Utredningen har dock bedömt det som angeläget att samtliga allmänna dricksvattentäkter inrangeras i ett enhetligt system. För de större täkterna blir detta obligatoriskt, för de mindre återstår för kommuner och huvudmän att pröva om särskilda skyddsåtgärder behöver vidtas. Ska föreskrifter utformas, ska instrumentet vattenskyddsområde med föreskrifter tillämpas. Det skapar enhetlighet i vägledning och tillämpning, rätttrygghet och även möjligheter att pröva eventuella ersättningsanspråk för berörda fastighetsägare och rättighetsinnehavare.

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

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

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

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

14.2.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

Vattenförsörjningsplaner

Kommuner ges genom regionala vattenförsörjningsplaner ökat stöd i sina egna planeringsuppgifter för att långsiktigt säkerställa en trygg och säker dricksvattenförsörjning av god kvalitet. Det kan bland annat inbegripa att kommunala vattenförsörjningsplaner
utvecklas. Dessa utgör tillsammans med regionala vattenförsörjningsplaner viktiga prioriteringsverktyg i arbetet med skydd av dricksvattenförekomster, främst i översiktsplaneringen. Ofta medverkar kommunerna på olika sätt i arbetet med framtagande av de regionala vattenförsörjningsplanerna, t.ex. genom deltagande i samrådsmöten. Vissa tillkommande kostnader av begränsad omfattning kan komma att uppstå på kommunal nivå genom sådan medverkan i planarbetet. Insatsen bedöms dock generera väsentligt större nyttoeffekter i ett långsiktigt kommunalt perspektiv. Samma resonemang gäller de eventuella merkostnader som uppstår genom att i översiktsplaner också behöva ta hänsyn till det underlag som tillkommer genom en regional vattenförsörjningsplan.

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

**Vattenskyddsområden**

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

Utredningens förslag innebär författningsreglering av redan tidigare gällande ansökningsförfarande och samråd, vilket i praktiken styrs genom vägledning. Ansöknings utformning föreslås i allt väsentligt överensstämma med vad som rekommenderas i dagens handbok. Mer formaliserade och för ansökan anpassade underlag, som förslag till konsekvensutredning och skyddsföreskrifter, är också av värde för kommunens löpande förvaltning, planering och utvecklingsarbete. Att ansökan ska innehålla förslag på konsekvensutredning får anses som ett nytt krav, se avsnitt 7.3.2 och 7.7.2. De uppgifter som avses är dock i huvudsak av sådan natur att de behövs för kommunens löpande arbete med vattenförvaltning, tillståndsgivning och miljöskydd. De anknyter också till löpande
Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32

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


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

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

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


\textsuperscript{37} WSP (2015). Utredning av kostnader för inrättande av vattenskyddsområde, s. 4. 
\textsuperscript{38} Ibid., s. 9. 
circa 75 för perioden 2022–2024 och circa 57 för perioden 2025–2027. Ett antagande görs om att cirka hälften av de områden som
inrättats före miljöbalkens ikraftträdande 1999 behöver omprövas
genom en första översyn. Den totala årliga tillkommande kostna-
den för omprövning av vattenskyddsområden uppskattas för peri-
doden 2019–2021 därmed till högst 28,1 mnkr och för perioden
2022–2024 till högst 21,4 mnkr, vilket framgår av tabell. 14.3. En
väsentlig del av kostnaderna bör dock kunna prövas för finansiering
inom ramen för va-kollektivens avgifter.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Omfattning</th>
<th>Årliga kostnader 2019–2021</th>
<th>Årliga kostnader 2022–2024</th>
<th>Årliga kostnader 2025–2027</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Dagens nivå (circa 20 områden per år)</td>
<td>10,0</td>
<td>10,0</td>
<td>10,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Förslag om nyinrättande</td>
<td>12,5</td>
<td>39,0</td>
<td>Begränsade kostnader</td>
</tr>
<tr>
<td>Förslag om omprövning</td>
<td>28,1</td>
<td>21,4</td>
<td>Vissa kostnader</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalcirka</strong></td>
<td><strong>51</strong></td>
<td><strong>70</strong></td>
<td><strong>10</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

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

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


Andra former av lokala skyddsföreskrifter

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

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

Kommunala bolag

\textit{Vattenförsörjningsplaner}

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

\textit{Vattenskyddsområden}

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

\textsuperscript{41} SGU (2016). Utdrag ur Vattendäktsarkivet, 2016-02-05.
Lässtyrer

Vattenförsörjningsplaner

Lässtyrren får kostnader vid framtagande av regionala vattenför-
sörjningsplaner. I dagsläget har närmare tio planer tagits fram,
ytterligare arbete pågår i ett antal län, därtill saknar sju länsstyrer
regionala vattenförsörjningsplaner. Kostnaden för framtagande av
resterande sju planer beräknas till cirka 4,8 mnkr.\textsuperscript{42} Uppgiften be-
döms väl känd sedan tidigare, men aktualiseras av utredningens
uppdag. Lässtyrrelsens val av finansiering kan påverka andra verk-
samheter. Utredningen gör antagandet att kostnaden fördelas
jämnt under perioden 2018–2020.

I de fall andra aktörer, t.ex. kommunalförbund, medverkar i ar-
betet kan kostnaderna för länsstyrelsen reduceras. Lässtyrren
skal dock tillse att arbetet får den inriktning och kvalitet som er-
fordras.

Vattenskyddsområden

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen får ökade handlägg-
ningskostnader för att pröva ansökningar och i större utsträckning
än tidigare kostnader för att vägleda kommuner under själva pro-
cessen. Utredningens förslag innebär också att länsstyrelsen tillförs
medel för detta utvidgade arbete. Sedan miljöbalkens införande
1999 har länsstyrelsen fattat beslut för cirka två tredjedelar av de
vattenskyddsområden som inrättats. Ansökningarna kommer från
kommuner och vattenproducenter.\textsuperscript{43} Utredningens förslag innebär
tidigare läggning av prövning, genom kraven på att nyinrätta
vattenskyddsområden där sådana saknas och vid behov ompröv-
ning av äldre skyddsområden. Utredningen föreslår också in-
förandet av ett nytt krav på konsekvensutredning före beslut.

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

länsstyrelsen beslutat cirka 250 av cirka 400 vattenskyddsområden.
Länsstyrelsen får som ny uppgift att följa upp att kommunen fullgör sin skyldighet att ansöka om inrättande eller omprövning av vattenskyddsområde.

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

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

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

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

Beräknade kostnader för inrättande och omprövning av sådana ytterligare vattenskyddsområden som följer av utredningens förslag, dvs. utöver dagens arbetsinsats, varierar över tid och framgår av nedanstående tabell. I redovisade kostnader ingår även länsstyrelsens uppgift att följa upp att kommuner ansöker om inrättande eller omprövning av vattenskyddsområde. Kostnaden för inrättande och omprövning för år 2028 uppskattas till cirka 5 mnkr. Från 2028 minskar enligt utredningens bedömning de samlade
kostnaderna för nyinrättande och omprövning av vattenskyddsområden påtagligt, vilket utgör merparten av de direkta kostnader som utredningens samlade förslag genererar. Viss osäkerhet finns i ett framtida perspektiv med tanke på eventuella kvardröjande skyddsområdesärenden, liksom tillkommande behov av att ompröva ytterligare skyddsområden och föreskrifter.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Dagens nivå (circa 20 områden per år)</td>
<td>4,8</td>
<td>4,8</td>
<td>4,8</td>
<td>4,8</td>
<td>4,8</td>
<td>4,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Vägledning och stöd</td>
<td>9,8</td>
<td>9,8</td>
<td>9,8</td>
<td>9,8</td>
<td>Ingår nedan</td>
<td>Ingår nedan</td>
</tr>
<tr>
<td>Förslag om ny-inrättande och omprövning</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>9,0</td>
<td>12,0</td>
<td>15,0</td>
<td>14,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Total cirka</td>
<td>15</td>
<td>15</td>
<td>24</td>
<td>27</td>
<td>20</td>
<td>19</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

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

Centrala förvaltningsmyndigheter

_Havs- och vattenmyndigheten_

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

Övriga myndigheter


Utredningens förslag om vattenskyddsområden innebär att antalet ärenden om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden sammanfaller med de avstånd de redan har innehållit. Detta innebär att anpassningen av de nuvarande myndigheterna och insatserna för att hantera dessa områden ska ändå flytta in sig enligt omfattningen och avsikten med utredningens förslag. Utredningens förslag innebär att de berörda myndigheterna ska samarbeta för att vidta de nötterande åtgärderna och att de ska övervaka och nyttja de flera styrningsemner som redan är införda för att minska den ökade belastningen.

---

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

Föreslaget om ett särskilt uppdrag till Jordbruksverket att när- mare bedöma och redovisa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning, bedöms medföra en kostnad motsvarande cirka 0,5 åak eller cirka 580 tkr.48 Även kostnader för remissarbete respektive särskilt uppdrag till Jordbruksverket bedöms som hanterbara inom ramen för befintliga resurser.

**Övriga statliga organ**

**Vattenskyddsområden**

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

---


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

Verksamhetsutövare och andra enskilda

Vattenförsörjningsplaner

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

Vattenskyddsområden

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

---

51 Faktiska uppgifter är svårtillgängliga. Statistik från mark- och miljödomstolarna avseende områdesskyddsfrågor säregodoxis inte antal mål som gäller vattenskyddsområden.
Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32


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

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

52 Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, mål nr M 1690-06, 2007-05-03.
53 Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, mål nr M 2321-07, 2008-09-17.
uppgörelse mellan kommunen, eller i förekommande fall huvudmannen eller vattenproducenten, görs med fastighetsägare eller rättighetsinnehavare under processens gång. Utredningen har endast i begränsad utsträckning kunnat ta del av sådana frivilliga uppgörelser genom exempel från tillfrågade kommuner. Dessa enstaka exempel bedöms inte spegla den verkliga omfattningen.

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


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

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

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

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

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

56 Svenskt Vatten Utveckling (2014). Samhällsekonomisk värdering av rent vatten – fallstu-
dier av Vombsjön och Mälaren.
metoder som t.ex. övergång till ekologisk produktion eller förändrad produktionsinriktning vilket innebär att företagets verksamhet måste helt eller delvis byta inriktning. Detta kan innebära långtgående omställning av hela eller delar av verksamheten. Olika typer av investeringar eller avyttringar kan bli nödvändiga som t.ex. avser maskinpark eller lagrings- och andra byggnader. För skogsbruksverksamhet kan restriktioner medföra förbud mot avverkning eller begränsningar i avverkningsmetoder som att endast manuellt arbeta tillåts.59

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

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

**Andra former av lokala skyddsföreskrifter**

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

---

Konsultbolag

Vattenförsörjningsplaner

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

Vattenskyddsområden

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

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

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

---

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

Konsumenter av allmänt dricksvatten


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

Miljöorganisationer

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

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

Miljö


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

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

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

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

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

14.2.3 Samhällsekonominiska konsekvenser

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

\(^{64}\) SGU (2016). Utdrag ur Vattentäktssäkerheten, 2016-02-05.
förslag under detta avsnitt innebär att begränsade kostnader i närtid läggs på åtgärder för att säkra naturresurser och samhällstjänster, som annars inte långsiktigt kan upprätthållas utan avsevärda senare kostnader.

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

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

---

samhällsekonomiska nytta

Tabell 14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om skyddet av vattentäkter

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag på åtgärder</th>
<th>Kostnader</th>
<th>Kostnadseffektivitet</th>
<th>Nytta</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Regionala vattenförsörjningsplaner</td>
<td>1,6–2,2 mnkr/år (2018–2020)</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Obligatoriskt inråttande och omprövning av vattenskyddsområden</td>
<td>Höga (&lt;i&gt;68&lt;/i&gt;) (15–80 mnkr/år 2018–2027, där- till kostnader för fastighetsägare och rättighets-innehavare)</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor, även för samhället i övrigt</td>
</tr>
<tr>
<td>Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden</td>
<td>Låga</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor(&lt;i&gt;69&lt;/i&gt;)</td>
</tr>
<tr>
<td>Andra former av lokala skyddsföreskrifter</td>
<td>Låga</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Måttlig</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlade förslag till åtgärder</td>
<td>Höga</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

<i>69</i> Nytta skulle kunna ökas ytterligare om hantering av ersättningsfrågor till fastighetsägare och rättighetsinnehavare kan effektiviseras i anslutning till inråttandeprocessen. Frågan omfattas dock inte av utredningens uppdrag.
viktig grund för det fortsatta arbetet och de nyttor som kan genereras. En politisk förankring av planerna sågs som önskvärd, men sågs som svår att genomföra. Planarbetet bör ses som en fortgående process.


71 Ibid., s. 57, 59–60.
14.3 Kontroll och övervakning

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

- ökad styrning från staten genom utveckling och uppföljning av för dricksvattnet särskilt utformade mål i den nationella kontrollplanen,

- anpassning av systemet för kontroll av dricksvattenanläggningar genom att se över gällande kontrollområden och riskklassningssystem, samt

- utveckling av särskilt vägledningsmaterial för kontroll av dricksvattenanläggningar.

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

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

- dricksvattenföreskrifternas nuvarande funktionskrav om råvatten förtydligas genom särskilt uppdrag till Livsmedelsverket,

- vattenmyndigheterna i ökad utsträckning medges begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommuner och producenter av allmänt dricksvatten, och

- vattenmyndigheterna årligen och vid behov ska delge allmänna dricksvattenproducenter resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten.

Förslagens samlade målsättning har två fokus. Det gäller dels att skapa förutsättningar för en långsiktigt trygg dricksvattenförsörjning genom en effektiverad och bättre anpassad dricksvattenkontroll från samhällets sida. I ett mer begränsat perspektiv är målet också att tydligare uppmärksamma råvatten-
förekomsternas betydelse för dricksvattenproduktionen och att sätta in det i ett större sammanhang, där föroreningsrisken behöver uppmärksamas i tidiga skeden.

14.3.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Kontroll av dricksvatten


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

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

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


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

Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet


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

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

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

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

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

Producernas undersökning av råvatten regleras inte av EU-
rätten. Däremot regleras övervakning av skyddade områden för
dricksvatten i ramdirektivet för vatten. Det senare ligger inom vat-
tenmyndigheternas ansvar och påverkas inte av utredningens för-
slag. Indirekt kan dock den ytterligare information som blir till-
gänglig för vattenförvaltningens aktörer genom förbättrade rå-
vattenundersökning också leda till förbättringar i vattenförvalt-
nings möjligheter att utvecka lämpliga provtagningsprogram.

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

Informationsutbytet mellan vattenproduktion och övervakningssystem ska inte ses som envägskommunikation. Utredningen föreslår att vattenmyndigheterna årligen och vid behov ska delge allmänna dricksvattenproducenter resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. Sådan information kan ge underlag för producenterna i deras planeringsarbete, faroanalys enligt HACCP-principerna, råvattenprovtagning och beredning. Förslaget ligger i linje med ändringen av dricksvattendirektivet, som ska genomföras i svensk rätt senast i oktober 2017. Där betonas att resultaten från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten ska beaktas i den risk-
bedömning som görs beträffande möjlighet att avvika från kraven på parametrar och provtagningsfrekvenser.\footnote{Skål 5 och bilaga I till kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 av den 6 oktober 2015 om ändring av bilaga II och III till rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten (EUT L 260, 7.10.2015, s. 6, Celex 32015L1787).} En alternativ lösning skulle kunna vara att de centrala myndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, i stället får ett informationsansvar. Utredningen bedömer dock att vattenmyndigheterna har den överblick och den regionala anknytning som är avgörande i sammanhanget. I dagsläget är vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten bristfällig. På sikt bedöms dock denna komma att öka. Om någon reglering inte kommer till stånd kommer inte informationsutbytet att främjas, vilket på sikt ytterst riskerar leda till att information inte kommer dricksvattenproducenterna till del och att åtgärder för att förhindra föroreningar i dricksvattnet inte vidtas i tid. De som berörs av regleringen är vattenmyndigheterna samt allmänna dricksvattenproducenter, vilka kan vara kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och andra aktörer. Utredningen föreslår att regleringen ska ske i vattenförvaltningsförordningen med stöd av regeringens restkompetens.

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

14.3.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

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

De kommunala förvaltningar eller kommunalförsöknings som är
producenter eller distributörer av dricksvatten berörs även av för-
slagen om en anpassad kontroll i egenskap av kontrollobject samt
av förslaget om bemyndigandet avseende rapporteringskrav. Två
tredjedelar av landets kommuner hanterar sin dricksvattens försör-
ning i egen förvaltning.

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

74 Artikel 13 och Kommissionens beslut 95/337/EG av den 25 juli 1995 om ändring av beslut
92/446/EEG av den 27 juli 1992 om frågeformulär för direktiv inom vattenområdet (EGT L
200, 24.8.1995, s. 1, Celex 31995D0337). Varje rapport ska omfatta åtminstone sådana
egende vattentäkter som i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dag eller berör
minst 5 000 personer.
vattnets kvalitet samt vid avvikelser utreda orsaker till varför kraven inte uppfylls och vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla dem.\textsuperscript{76} Kravet på rapporteringsskyldighet avser således endast uppgifter som producenter och distributörer redan innehar. Samtliga uppgifter kommer att kunna fullgöras genom att ett formulär med efterfrågade uppgifter fylls i årligen.


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

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

**Kommunala bolag**

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

\textsuperscript{76} 14 a–16 §§.
Även förslaget om möjlighet för vattenmyndigheten att begära in råvattendata berör bolag som är producenter av dricksvatten, se avsnittet ovan.

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

Privata aktörer

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

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

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

Länsstyrrelser inklusive vattenmyndigheter

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

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

Slutligen berörs vattenmyndigheterna av förslaget att de årligen och vid behov ska delge allmänna vattenproducerer resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. I dagsläget är övervakningen ofullständig, men på sikt kommer det att finnas information som kan delges producerentna.
Uppgiften bedöms inte som resursmässigt omfattande. Den bedöms kunna hanteras inom ramen för dagens åtaganden och kan årligen komma att motsvara cirka 0,05 årsarbetskrafter eller 50 tkr för landets fem vattenmyndigheter tillsammans.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

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

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

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

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

Övriga centrala myndigheter

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

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

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

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

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

Miljön

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

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

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

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

77 Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57, 60.
78 Ibid., s. 57, 61.
hälseekonomiska nyttor. För dricksvattenförsörjningens del gäller det främst minskade hälsorisker. Kostnadseffektivitet kan troligen nås för alla de angivna delförslagen, nyttorna bedöms i regel som stora, särskilt beträffande förslaget om förtydligade krav på producenternas undersökning av råvatten.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag på åtgärder</th>
<th>Kostnader</th>
<th>Kostnadseffektivitet</th>
<th>Nyta</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Anpassad offentlig kontroll</td>
<td>0,2 mnkr</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Förbättrad rapportering av uppgifter om dricksvattenkvalitet</td>
<td>0,02 mnkr</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Förtydligande av föreskrifter angående råvatten</td>
<td>0,1 mnkr</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Mycket stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Vattenmyndigheterna ges årligen möjlighet hämta råvattendata</td>
<td>Låga</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Måttlig</td>
</tr>
<tr>
<td>Vattenmyndigheterna ska årligen återkoppla övervakningsdata till producenter</td>
<td>0,05 mnkr</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlade förslag till åtgärder (&lt;1 mnkr)</td>
<td>Låga</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
</tbody>
</table>

14.4 Krisberedskap

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

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

79 Avser engångsvisa kostnader i de fall annat inte anges. Engångsvisa kostnader förutses i första hand belasta verksamhetsåren 2017–2018.
SOU 2016:32 Konsekvenser av utredningens förslag

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

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

14.4.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Vid allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen kan leveransavbrott i kombination med efterföljande konsekvenser för samhället enligt regeringen bli så allvarliga att de övergripande målen för samhällets säkerhet och målen för arbetet med samhällets krisberedskap hotas. Förslaget att den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar anpassas så att den i ökad utsträckning berör förutsättningar för god krisberedskap sammanhänger med ovan diskuterade förslag om en anpassad offentlig kontroll, se avsnitt 14.3. Uppdraget till länsstyrelserna att följa upp kommunernas

80 Prop. 2013/14:144, Bilaga 7, s. 185 ff.
dricksvattenrelaterade krisberedskapsarbete, vad avser analyser, planering och samverkan, avses öka kunskaperna om det pågående arbetet. Det kan även medverka till att länsstyrelser och kommuner på ett tydligare sätt uppmärksammar och värderar betydelsen av effektiv och samordnad krisberedskap inom dricksvattenförsörjningen, inom kommunernas såväl som på ett regionalt plan. Beträffande uppdraget till Livsmedelsverket om incidentrapportering saknas i dag ett systemstöd som enkelt kan anpassas och ge mer värde på den lokala nivån samtidigt som det kan möta regionala och nationella behov av överblick och stöd. De som berörs av förslagen är kommuner, både i den övergripande egenskapen av kommun och i egenskap av kontrollmyndighet, producent och distributör av dricksvatten. Även andra dricksvattenägare kan beröras av förslagen. De kan vara kommunala bolag och i vissa fall privata driftentreprenörer. Länsstyrelsen och Livsmedelsverket berörs också.

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

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

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


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


14.4.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner


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

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

Större aktörer redovisar kostnadsmässigt mer omfattande lösningar beträffande reservvattentäkter. Sydvattens omdisponering av vissa leveranser från Vombsjön till Bolmen medför investeringar i storleksordningen 900 mnkr. Att skapa redundanta system kan exempelvis innebära investeringsnivåer på mellan 25 och 400 mnkr, beroende på omfattning och förutsättningar. Nödvattenförsörjning med tankar som rymmer 1 m$^3$ vatten kan ske till en styckkostnad av 10–17 tkr, vartill kommer transportkostnader om 1 tkr per timme vid användning.\footnote{Ibid.}

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

Den särskilda VAKA-gruppen har genom åren hunnit anlitas av en stor andel av landets kommuner. Stödformen har från kommuners och dricksvattenansvarigas sida bedömts som värdefull, krisställande och kunnat förkortas och skadekostnader begränsas. Hit-tills har stödet lämnats utan kostnad för kommunerna, vilket uppskattats. Utredningens resonemang om att verksamheten tydligare bör utformas enligt ansvarsprincipen, kan på sikt innebära att
finansieringsfrågan prövas. Utredningen har under sitt arbete erfaren att staten tills vidare under en period bör prioritera gruppens knytning till Livsmedelsverket och en fortsatt finansiering, genom krisberedskapsanslaget eller på annat sätt.

**Kommunala bolag**

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

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

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

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

**Privata aktörer**

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

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

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

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

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

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

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

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

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

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

Konsumenter av allmänt dricksvatten

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

Förslaget om att kraven avseende säkerställd förmåga till dricksvattenförsörjning tydliggörs är till nytta för konsumenterna eftersom det bidrar till en trygg dricksvattenförsörjning. Kostnader för ökad redundans har diskuterats i avsnittet om kommunerna ovan och de betalas ytterst av konsumenterna via va-avgiften. Förslaget kan således innebära att va-taxan höjs.
Förslaget om VAKA-gruppens fortsatta utveckling och insatser belastar under en fortsatt period staten men kommer, enligt utredningens bedömning, på sikt naturligt att diskuteras inom ramen för krisberedskapsutvecklingen i kommunerna och en tydligare koppling till gällande ansvarsprinciper. Kostnader för denna typ av krisberedskapsfunktioner kan därmed på längre sikt komma att belasta landets va-kollektiv, och kan då närmast ses som en typ av försäkringslösning.

**Bransch- och intresseorganisationer**


**Miljön**

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

**14.4.3 Samhällsekonominiska konsekvenser**

Utredningens analys av förslagens samhällsekonominiska konsekvenser inom krisberedskapsområdet sammanfattas i nedanstående tabell. Kostnader till följd av lagreglerade krav som redan bedömts gälla, som att vattentjänstlagen i grunden ställer krav på säker förstärkning, har inte beräknats. I det fallet har bara utredningens förslag om att förtydligade lagens innebörd tagits upp i analysen. Mot-
svarande gäller andra förslag, där enbart de fördjupningsdelar som utredningen föreslår kostnads- och nyttobreäknats.

Tabell 14.7 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag inom krisberedskapsområdet

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag på åtgärder</th>
<th>Kostnader</th>
<th>Kostnadseffektivitet</th>
<th>Nytta</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Anpassning av dricksvattenkontrollen</td>
<td>Låga&lt;sup&gt;86&lt;/sup&gt;</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Fördjupad regional uppföljning</td>
<td>3,9 mnkr</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Utreda förutsättningarna för incidentrapportering</td>
<td>0,3 mnkr</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Potentiellt stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Förtydligade krav på säkerställd förmåga i vattentjänstlagen</td>
<td>Låga, men kan indirekt vara kostnadsdrivande</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Mycket stor</td>
</tr>
<tr>
<td>VAKA-gruppen</td>
<td>Kostnadsneutralt</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Mycket stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlade förslag till åtgärder</td>
<td>Låga, i vissa delar indirekt höga&lt;sup&gt;87&lt;/sup&gt;</td>
<td>Ja, troligen</td>
<td>Stor</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

---


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

<sup>87</sup> De indirekta effekter som avses utgörs av att kommuner och lokala dricksvattenaktörer tar fasta på vattentjänstlagens redan gällande och av utredningen förtydligade innebörd.
det förutsätts då att kommuner, vattenproducenter och andra be-
rördar har resurser för detta.

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

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

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

14.5 **Produktion och distribution av dricksvatten**

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

- krav på förnyelse- och underhållsplaner införs i vattentjänstlagen, och

- förtydligade beredningskrav införs i dricksvattenföreskrifterna.

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

14.5.1 **Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

14.5.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner

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

---

90 I artikel 5 ställs krav på regelbundna kontroller av dricksvattnets kvalitet och artikel 7 reglerar kvalitetssäkring av beredning, utrustning och material.
vid värdering av va-anläggning.\textsuperscript{91} Undersökningar av branschorganet Svenskt Vatten visar att 57 procent av landets kommuner saknar sådana planer med tidssatta åtgärder.\textsuperscript{92} Framtagande av en förnyelseplan beräknas för varje kommun ta 0,25–0,5 årsarbetskraft i anspråk. Kostnaden för underhållsplan uppskattas till något lägre arbetsinsats.\textsuperscript{93} Utredningen uppskattar en genomsnittlig årlig lönekostnad för kommunen med denna typ av arbetsuppgifter till cirka 600 tkr.\textsuperscript{94} Utredningen konstaterar dock att erforderliga planunderlag i många fall bör kunna tas fram på kortare tid. Fortsatt utveckling av planeringsunderlag kan förväntas under de närmaste åren, utredningen gör dock antagandet att 40 procent av kommunerna från 2019 ännu behöver utveckla förnyelse- och underhållsplaner. Utredningen uppskattar därmed det sammanlagda kostnaden för att utarbeta sådana planer till cirka 35 mnkr. Kommunerna berörs även av kravet när de ska föreskriva om va-taxa. Planerna utgör ett stöd för dem att besluta om taxan. Planerna är även ett sätt att säkerställa att huvudmannen sköter sina åtaganden avseende förnyelse och underhåll. Förslaget kan anses ha viss betydelse för den kommunala självstyrelsen eftersom det i dagsläget står kommunerna fritt att bestämma om de ska ha denna typ av planer eller inte. Utredningen bedömer dock att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det är i sammanhanget värt att notera att det i vafrågorna kan förväntas att kommunerna fritt att bestämma om de ska har denna typ av planer eller inte. Utredningen bedömer dock att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det är i sammanhanget värt att notera att det i vallagen redan gällande kravat på särredovisning inte följs av alla kommuner/huvudmän. Ett tillkommande krav på adekvat planeringsunderlag ökar dock de demokratiska förutsättningarna kring va-frågor och taxesättning. Det kan därmed anses förstärka kommunernas förutsättningar att långsiktigt upprätthålla en levande dialog kring denna typ av nödvändig kommunal service och infrastruktur. Frånvaro av planeringsunderlag för en va-verksamhet som taxemässigt omsätter 21 miljarder kronor årligen i landets kommuner är inte i något avseende ett hållbart alternativ.

\textsuperscript{91} Svenskt vatten (2015). Hållbarhetsindex för kommunernas VA-verksamhet, s. 13, 29 och 30. Undersökningen baseras på 97 svarande kommunernas självskattning.
Även förslaget om tydligare föreskrifter kring beredningskrav berör kommunerna i deras egenskap av producenter av dricksvatten, vilket gäller merparten av landets kommuner. Kommunerna kan även i sig beröra av kravet eftersom investering i beredningsanläggningar kan föranleda justering av va-taxan, vilken kommunen beslutar. Förslaget berör även kommunen i egenskap av kontrollmyndighet, när föreskrifter om beredning kommit på plats. En studie från 2014 visar att 69 grundvattenverk med cirka en halv miljon anslutna abonnenter av landets totalt cirka 1 750 vattenverk då inte uppfyllde Livsmedelsverkets rekommendationer om barriärer mot mikroorganismer i beredningen. Bristerna gällde även 17 ytvattenverk med närmare en kvarts miljon abonnenter. Trots den planering och utveckling som kan iakttas, bedöms närmare ett 70-tal vattenverk med drygt 350 000 abonnenter under kommande år fortsatt vara anslutna till vattenverk som inte uppfyller dagens rekommendationer.  

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

Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32

Vatten som distribueras till 80 000 personer används där aktivt kol till en årsokostnad av 10 mnkr. Kommuner med betydande exploateringsgrad kan i de fall de redan har omfattande va-kollektiv lättare hantera de kostnader som krävs för utveckling av beredningskapacitet, reinvestering och underhåll. Gemensamma delar av anläggningarna kan då balanseras mot ett större avgiftskollektiv. Ledningsnätten är mindre omfattande per abonnent och därmed kostnadseffektivare i kommuner med tätare bebyggelsestrukturer, vilket ofta kännetecknar expan-siva tätorter och städer. Den lokala taxopolitiken kan dock få avgörande betydelse för viljan att ansluta till de allmänna anläggningarna, t.ex. då det gäller den valda balansen mellan anslutningsavgifter och löpande förbrukningsavgifter. Problem och sårbarheter att utveckla produktion och infrastruktur i enlighet med utredningens förslag kan inte enkelt knytas till mindre kommuner, utan kan snarare relateras till gleshet och geografiskt läge och andra geografiska förutsättningar. Små kommuner har dock visat sig ha större svårigheter då det gäller kompetensförsörjning och utvecklingsfrågor, vilket gör det särskilt utmanande att möta framtiden på egen hand.

Kommunala bolag


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

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

Privata aktörer

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

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

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

Konsumenter av allmänt dricksvatten

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


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

**Miljön**

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

### 14.5.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

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

⁹⁸ Konjunkturinstitutet anger en schablon för individuella obehagskostnader på cirka 500 kronor per dygn för vattenburna sjukdomar.
reskriftena i första hand bör förtydliga barriärhöjd, inte antal barriärer. Kraven bör avse så väl det kemiska som mikrobiologiska området och kombineras med funktionskrav. Förnyelse- och underhållsplaner för infrastrukturen bedömdes ge nytta genom långsiktighet i planeringen av åtgärder inom dricksvattensystemet. Det behöver enligt producenterna förtydligas vad planerna ska inhålla, så att inte alla kommuner gör olika, och att även distributionssystemen bör omfattas. Det ansågs dock att fokus bör ligga på redundans i systemen, snarare än på underhållsplaner.\textsuperscript{99}

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag på åtgärder</th>
<th>Kostnader</th>
<th>Kostnadseffektivitet</th>
<th>Nytt</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Krav på förnyelse- och underhållsplaner införs i vattenlänslagen\textsuperscript{100}</td>
<td>35 mnkr</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Förtydligade beredningskrav införs i dricksvattenföreskrifterna\textsuperscript{101}</td>
<td>0,1 mnkr, då till mättliga/höga kostnader lokalt</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Mycket stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlade förslag till åtgärder</td>
<td>Mättliga</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

\textsuperscript{99} Söderqvist, T., Lindhe, A., Rosén, L. m.fl. (2015), s. 57 och 62.
\textsuperscript{100} Avser initiala och engångsvisa kostnader för upprättande i de fall sådana planer saknas. Där till kan komma framtida mer begränsade kostnader för revidering.
\textsuperscript{101} Initiala kostnader för Livsmedelsverket 2017, lokala kostnader kan avse en längre period.
tydliga offentliga underlag för taxesättning. Utredningens förslag riktar sig alltså i dessa delar åter främst mot den mindre grupp kommuner och huvudmän som behöver extra regelstöd för att nå kraven i lagstiftning och god praxis. För dessa kan kostnaderna bli mer påtagliga, men också nyttoeffekterna, vilket med stor säkerhet bedöms ge kostnadseffektivitet.

### 14.6 Ansvarsfrågor, samordning och styrning

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

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

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

### 14.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

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

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

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


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


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

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

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


De aktörer som berörs av regleringen är främst Livsmedelsverket, som med bistånd av övriga centrala myndigheter, organisationer och andra aktörer ska bygga upp centret. Indirekt påverkas dock en rad myndigheter på olika förvaltningsnivåer och i olika delar av landet, organisationer, företag och enskilda med koppling till dricksvattenfrågorna. Reglering föreslås ske i Livsmedelsverkets instruktion med stöd av regeringens restkompetens. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Någon särskild hän-
Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32

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

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

14.6.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer och miljön

Kommuner


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

Kommunala bolag med ansvar för dricksvattenförsörjning berörs av förslaget om mellankommunal samverkan. Kommunala bolag ägs inte sällan av flera olika kommuner, och utgör då resultatet av ett samverkansarbete. Antalet kommunala bolag kan därför komma att öka som en följd av utredningens förslag. Detta bedöms innebära avsevärda nyttoeffekter och ge ökad kostnadseffektivitet i dricksvattenförsörjningen. Samverkan kan också ske genom samordnad leverans av dricksvatten utan gemensamt ägande.

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms vara till nytta även för kommunala bolag med ansvar för dricksvattenförsörjning.

Länsstyrelser inklusive vattenmyndigheter

Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd och nationell dricksvattenstrategi berör länsstyrelsen inklusive vattenmyndigheter eftersom de inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet. De ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete. Det bedöms kunna ske inom ramen för deras löpande arbete med dricksvattenfrågor.

Förslaget om kunskapscentrum bedöms vara till nytta för länsstyrelser inklusive vattenmyndigheter i deras arbete med dricksvattenrelaterade frågor.

Centrala förvaltningsmyndigheter

Livsmedelsverket

Konsekvenser av utredningens förslag SOU 2016:32

Förslaget ger förutsättningar för ett mer sammanhållet och långsiktigt arbete inom myndigheten beträffande den för folkhäl- san helt avgörande dricksvattenfrågan. Denna fråga ges därmed en starkare ställning inom myndigheten, som annars i stor utsträckning domineras av övriga livsmedelsfrågor.

Övriga centrala myndigheter


Förslaget om kunskapscentrum bedöms stärka övriga centrala myndigheter i deras arbete med dricksvattenrelaterade frågor. Det kan också ses som naturligt att myndigheterna gemensamt bidrar med kompetens och på annat sätt till att utveckla verksamhet och innehåll vid Livsmedelsverkets kompetenscentrum.

Organisationer och företagande i övrigt

Det kan ses som naturligt att branschorganet Svenskt Vatten medverkar till och i vissa avseenden komplettera arbetet med att bygga upp ett kompetenscentrum vid Livsmedelsverket. Svenskt Vatten bör liksom Sveriges Kommuner och Landsting också beredas möjlighet att samverka genom det föreslagna Dricksvattenrådet. Det kan i sig ge nyttoeffekter och öka förutsättningarna för lokal anknytning och implementering av rådets strategiarbete.

Även företagandet gagnas av förslagen om samlad nationell strategi och samordning, med målsättning att höja säkerhet och långsiktighet i dricksvattenförsörjningen i hela landet. En säker dricksvattenförsörjning utgör basen för all utveckling. Förslagen
skapar därför i ökad utsträckning förutsättningar för företagande och utvecklingskraft i alla landets kommuner.

**Konsumenter av allmänt dricksvatten**


I studier av kostnader för obehag i samband med sjukdom från vattenburen smitta används ofta de schabloner som anges av Konjunkturinstitutet, vilket i genomsnitt uppgår till cirka 500 kronor per sjukdag. Därtill kommer oro och andra olägenheter som sammanhänger med riskerna för sjukdom. Utredningens förslag om bättre styrning och samordning av dricksvattenförsörjningen i landet kan samlad tänkas få gynnsamma effekter, t.ex. för de 350 000 konsumenter som beräknas få vatten via vattenverk med otillräckliga barriärsystem eller de cirka 30 procent av allmänna täkter som i dag saknar vattenskyddsområden eller har otillräcklig undersökning av sitt råvatten. Förslagen om ökad samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms bidra till ökad trygghet och säkerhet i dricksvattenförsörjningen till nytta för konsumenterna. Förslaget om inrättande av kunskapscentrum kring dricksvattenfrågor ger förutsättningar också för konsumenter att ta del av information och öka sina kunskaper om de förhållanden som gäller och de krav som kan ställas.
Miljön

Förslaget om att beakta möjligheter till mellankommunal samverkan kan leda till att allt fler aktörer uppnår en för dricksvattenför-
sörjningen erforderlig kritisk massa då det gäller kompetens, tekniska och ekonomiska förutsättningar. Det kan leda till en mer professionell och säker dricksvattenförsörjning i landet, vilket även kan gagna miljön, t.ex. i fråga om skydd av tätker och krisberedskap.

Förslagen om ökad central samordning, dricksvattenråd, strategi och kunskapscentrum bedöms bidra till ökad trygghet och säkerhet i dricksvattenförsörjningen, vilket även kan vara till nytta för miljön. Det kan t.ex. gälla förbättrade informationsvägar kring exponering för miljö- och hälssönderande ämnen, övervakningsfrågor och åtgärdsplaner.

14.6.3 Samhällsekonominiska konsekvenser

Det av utredningen föreslagna förtydligandet av vattentjänstlagen om att samverkansmöjligheter ska beaktas, kan tjäna som en viktig utgångspunkt för det framtidiga allmänna dricksvattenåtagandet. Det ger inte i sig upphov till direkta kostnader, men skapar ytterligare förutsättningar för nödvändig utveckling mot uppbyggnad av större, kompetensstarka driftmiljöer, ökad mellankommunal och regional samsyn. På sikt kan det ge stor nytta för samhället att resurser samordnas och effektiviseras, liksom att olika typer av dricksvattenrelaterade risker kan reduceras.

Tabell 14.9 Samhällsekonominiska konsekvenser av utredningens förslag inom området ansvarsfrågor, samordning och styrning

<table>
<thead>
<tr>
<th>Utredningens förslag på åtgärder</th>
<th>Kostnader</th>
<th>Kostnadseffektivitet</th>
<th>Nyttan</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Samverkansfrågor ska beaktas, förtydligande i vattentjänstlagen</td>
<td>Indirekta, ej bedömbara</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Nationellt samordningsarbete med inrättande av Dricksvattenråd samt utveckling av strategi och handlingsplan</td>
<td>2 mkr/år</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Kunskapscentrum inrättas vid Livsmedelsverket</td>
<td>2-4 mkr/år</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
<tr>
<td>Samlade förslag till åtgärder</td>
<td>Låga (4-6 mkr/år)</td>
<td>Ja, med stor säkerhet</td>
<td>Stor</td>
</tr>
</tbody>
</table>
På den nationella nivån ger en mer samordnad myndighetsverksamhet, utveckling av strategier och ett samlat kunskapscentrum vid Livsmedelsverket också ökade förutsättningar att säkra dricksvattenförsörjningen i landet. Den årliga kostnaden om 4–6 mnkr per år bedöms med stor säkerhet ge kostnadseffektivitet med tanke på de stora nyttoeffekter som kan uppnås.

14.7 Konsekvenser för företag

Tabell 14.10 Författningsförslag som berör företag

<table>
<thead>
<tr>
<th>Författningsförslag</th>
<th>Kommunala bolag</th>
<th>Privata dricksvattenaktörer</th>
<th>Verksamhetsutövare och andra enskilda</th>
<th>Avsnitt</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Vattenskyddsområden</td>
<td>(x)</td>
<td>(x)</td>
<td>x</td>
<td>14.2.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapportering av dricksvattenkvalitet</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td>14.3.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Rapportering av råvattendata</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td>14.3.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Information från Vattnemyndigheten</td>
<td>x</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td>14.3.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Säkerställt tillhandahållande</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td></td>
<td>14.4.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Förnyelse- och underhållsplan</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td></td>
<td>14.5.3</td>
</tr>
<tr>
<td>Mellankommunal samverkan</td>
<td>x</td>
<td></td>
<td></td>
<td>14.6.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Avsnittet beskriver samlade författningsförslag som utredningen lämnar och som kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Tabellen ger en överblick då det gäller de delavsnitt där regelförändringarna behandlas.

14.7.1 Kommunala bolag och privata dricksvattenaktörer

De företag som berörs är främst kommunala bolag. Det finns två kommunala bolag som är verksamma inom enbart dricksvattenområdet. Ytterligare 12 bolag är verksamma både inom vatten- och avloppsvirksamheter. Bolagens storlek varierar kraftigt från verksamheter som spänner över 14 kommuner (Sydvatten AB) till

I tidigare delar av detta kapitel har den tidsåtgång och administrativa börda som förslagen kan medföra behandlats. Det gäller också andra effekter av regleringen samt de förändringar som kan behöva vidtas av företagen.

Eftersom förslagen riktar sig till samtliga huvudmän, producenter och distributörer bedömer utredningen att de inte påverkar konkurrensförhållanden för företagen.


### 14.7.2 Verksamhetsutövare och andra enskilda

Utredningens förslag om inrättande och omprövning av vattenskyddsområden berör även indirekt verksamhetsutövare och enskilda som omfattas av vattenskyddsföreskrifter som i ett senare led kommer att utfärdas. Antal företag som bedriver verksamhet inom vattenskyddsområde kan därmed komma att öka. I avsnitt 14.5.2 behandlas närmare vilka företag och branscher som vanligtvis berörs av vattenskyddsföreskrifter. Där diskuteras även vilken typ av föreskrifter som kan bli aktuella samt tidsåtgång, kostnader och konsekvenser i övrigt för företagen. Vattenskyddsföreskrifter kan för vissa verksamhetsutövare som omfattas av större restrik-
tioner innebära nedsatt lönsamhet och i vissa fall svårigheter att fortsatt bedriva verksamheten med nuvarande inriktning och omfattning. De kan även påverka mindre företags arbetsförutsättningar, då dessa kan vara mer utsatta och restriktionerna i vissa fall kan vara långtgående. Det kan därför ses som naturligt att de av utredningen föreslagna konsekvensutredningarna i den lokala beredningsprocess som föregår inrättandet av vattenskyddsområden tar hänsyn till detta. Konsekvensutredningarna kan underlätta de intresseavvägningar som behöver göras. Fastighetsägare och rättighetsinnehavare har under vissa förutsättningar möjlighet att pröva eventuella ersätningsanspråk i mark- och miljödomstol.

14.8 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms i ett kortare perspektiv inte leda till några påtagliga konsekvenser i övrigt i enlighet med 15 § kommittéförordningen, dvs. brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vissa effekter kan dock uppstå på längre sikt.

Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag om att närmare utreda förutsättningarna för ett incidentrapporteringsystem inom dricksvattenförsörjningen kan, om ett sådant system utvecklas, på sikt leda till ett förbättrat underlag då det gäller att analysera brottslighet och beträffande brottsförebyggande arbete. Ett sådant system sätter fokus på olika typer av avvikelser i dricksvattenförsörjningen, bland annat företeelser som kan sammanhänga med inbrott, skadegörelse och sabotage. Nationella och regionala myndigheter kan med ett sådant system lättare uppmärksamma händelser, göra trendanalyser och aktivera förebyggande och åtgärdande insatser. I det lokala perspektivet kan dessa frågor ges ökat fokus och sättas in i ett mer övergripande sammanhang. Det kan också i sig leda till ökad uppmärksamhet kring olika typer av förebyggande åtgärder.
Sysselsättning i olika delar av landet

Utredningens förslag om ett mer strategiskt och systematiskt arbete i dricksvattenförsörjningens olika led kommer på sikt att öppna för utvecklade och mer ändamålsenliga insatser avseende underhåll och investeringar av eftersatt infrastruktur. Detta ökar förutsättningarna för sysselsättningen i de branschsegment som bistår kommuner och huvudmän i arbetet med beredningsanläggningar, ledningsnät och annan infrastruktur. Den förbättrade infrastrukturen kring dricksvatten bör också underlätta annan utveckling i anslutning till befintlig eller möjlig allmän vattenförsörjning.

Förslaget om ökat och mer fullständigt skydd av landets större allmänna vattentäckter innebär på motsvarande sätt fokus och ökad takt i utveckling av olika typer av insatser, främst inrättandet av vattenskyddsområden och utformning av vattenskyddsföreskrifter. Utökade arbetsmöjligheter öppnas därmed för de konsultföretag som arbetar med denna typ av frågor. I viss utsträckning påverkas också sysselsättningen inom offentlig sektor, främst vid länsstyrelserna, genom det ökade handläggarbehov som förutses för beredning av denna typ av ärenden. Sammantaget bedömer utredningen att den förstärkning som föreslås av länsstyrelsens resurser motsvarar ett sysselsättningstillskott mellan 12 och 23 årsarbetskrafter under perioden 2018–2027.

För de centrala förvaltningsmyndigheterna innebär utredningens förslag om resursförstärkningar till Livsmedelsverket och Havs- och vattenmyndigheten ett sammantaget tillskott om cirka 6,5 årsarbetskrafter för 2017, 7,6 för 2018 och 8,6 fr.o.m. 2019.
15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

21 §

Ändringen i första stycket innebär att ett nytt begrepp ”förberetts för att utnyttjas” införs. Med det avses s.k. reservvattentäkter som förberetts för att kunna utnyttjas som vattentäkt. Det handlar alltså om täkter som i närtid kan tas i bruk. Anledningen till att begreppet införs är att det återkommer i efterföljande paragrafer avseende länsstyrelsens prövning av vattenskyddsområden och kommunens skyldighet att ansöka om inrättande och omprövning. Med begreppet ”kan antas komma att utnyttjas” avses framtida vattentäkter.


21 a §

Paragrafen är ny. Första stycket behandlar att länsstyrelsen efter ansökan ska pröva frågor om förklarande av vattenskyddsområde. Det gäller grund- och ytvattentillgång som utnyttjas, förberetts för
att utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas, för vattentäkt som ordnats för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer. Det gäller således de allmänna vattentäkter som omfattas av kravet i 21 c § om att kommunen ska ansöka om vattenskyddsområde samt framtida allmänna täkter. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser anses följa att avgörande för de förvaltningsrättsliga föreskrifter som ska tillämpas i ett ärende som regel är de föreskrifter som är i kraft vid beslutstillfället. Det gäller särskilt processuella regler.¹ Av det följer således att länsstyrelsen även ska pröva ansökningar som kommit in före ikraftträdandet.

Andra stycket förtydligar att länsstyrelsen även får inrätta vattenskyddsområden till skydd för framtida allmänna vattentäkter på eget initiativ.

Med frågor om förklarande avses bildande, ändring och upphävande. Beräkningen av uttagsvolym och antal försörjda personer bör, på motsvarande sätt som i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, beräknas som genomsnitt per kalenderår.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2 och 7.7.4.

21 b §

Paragrafen är ny. I första stycket regleras att länsstyrelsen får överlåta åt en kommun att pröva frågor om förklarande av vattenskyddsområde i ett enskilt fall, om den kommun där området är beläget begär det och länsstyrelsen bedömer att frågan saknar regional betydelse och inte heller berör annan kommun. En bedömning av om ett ärende kan överlåtas till kommunen måste alltså göras i varje enskilt fall. Det är således inte fråga om att mer generellt överlåta denna typ av ärenden till kommunal nivå. Frågan kan t.ex. vara av regional betydelse om dricksvattenförekomsten bedöms vara en viktig framtida resurs för regionen. Angränsande kommuner kan beröras av frågan på olika sätt, t.ex. genom att det föreslagna skyddsområdet ligger i flera kommuner, att dricksvat-

¹ Se bland annat RÅ 1988 ref 132 och RÅ 1996 ref 57.
tenförekomsten finns i flera kommuner eller att täkten är av betydelse även för andra kommuner. Det regleras vidare att en sådan överlåtelse får återkallas.

I andra stycket regleras att länsstyrelsens beslut att inte överlåta åt kommunen att pröva frågan kan överlämnas till regeringen för avgörande om kommunen begär det.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

21 c §


Första strecksatsen anger att skyldigheten gäller en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller förberetts för att utnyttjas för sådan vattentäkt som omfattas av 21 a § första stycket. Det gäller således allmänna vattentäkter i bruk och reservvattentäkter med uttag av vatten som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer.

Andra strecksatsen anger att skyldigheten även gäller omprövning av sådana vattenskyddsområden som inte längre tillgodoser syftet med skyddet.

Kommunens skyldigheter i detta avseende gäller inte om det är uppenbart obehövligt, t.ex. för vattentäkter som är under planerad avveckling. Det kan också handla om situationer där det inte finns någon risk för försämring av täktens kvalitet, t.ex. om det finns obetydliga risker från verksamheter i området. Däremot bör det
inte anses uppenbart obehövligt om täkten försörjer ett relativt litet antal personer. Undantagsmöjligheten bör således endast knytas till de risker som finns i området.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

21 d §

Paragrafen är ny. Regleringen behandlar kravet på omprövning av vattenskyddsområden i de fall kommunen prövat sådana frågor med stöd av överlåtelse enligt 21 b §. Kommunen är skyldig att själv ompröva sådana områden som inte längre tillgodosier syftet med skyddet. På samma sätt som i 21 c § gäller skyldigheten att ompröva inte om det är uppenbart obehövligt.

Skyldighet att ompröva vattenskyddsområden som kommunen beslutat med stöd av äldre lydelser av 21 och 22 §§ regleras i 9 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

21 e §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras att länsstyrelsen har möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter enligt 21 c § att ansöka eller på annat sätt säkerställa att en ansökan görs. Exempel på situationer då föreläggande kan bli aktuellt är en kommuns underlåtenhet att efter uppmaning ta fram en ansökan eller om kommunen tillämpat undantaget från skyldigheten på ett felaktigt sätt. Länsstyrelsen har också möjlighet att förelägga kommunen att fullgöra sina skyldigheter enligt 21 d § att ompröva sådana vattenskyddsområden som kommunen förklarat efter att länsstyrelsen överlåtit beslutet. Sådana förelägganden kan enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken överklagas till regeringen.

22 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

Paragrafen ändras i tredje stycket. Ändringen innebär att överlåtelse till kommun att medge undantag från beslutet samt att be-
stämma att ansökan om tillstånd ska göras hos den kommunala nämnden förutsatt en begäran från kommunen. För anmälningar krävs att länsstyrelsen har överlåtit tillsynen av vattenskyddsområden till nämnden.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5.

22 a §
Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vattenskyddsområde som avser samråd, utformning av ansökan och konsekvensutredning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1–7.7.3.

16 kap.

13 §
Miljöorganisationer har i dag en uttrycklig rätt att överklaga beslut om vattenskyddsområden som gäller tillstånd, dispens och upphävande. Det innebär en rätt att överklaga beslut om tillstånd och dispens som meddelats med stöd av vattenskyddsföreskrifter. Det innebär även en rätt att överklaga såväl beslut om upphävande av tidigare beslut om vattenskyddsområde som beslut om upphävande eller ändring av föreskrifter för området på ett sätt som innebär ett svagare skydd i förhållande till vad som var fallet före ändringen. Ändringen i första stycket innebär att det förtydligas att rätten att överklaga även omfattar ändring av beslut. Ändringen innebär också att miljöorganisationer ska ges en uttrycklig rätt att även överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområde. I enlighet med gällande miljörättslig praxis omfattar rätten att även överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområde. I enlighet med gällande miljörättslig praxis omfattar rätten att även överklaga beslut om bildande av vattenskyddsområde. Ändringen är föranledd av den s.k. Århuskonventionen och den rättspraxis som utvecklats avseende miljöorganisationers rätt att överklaga.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.6.
Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om inrättande och omprövning av vattenskyddsområde görs, att ompröva sådana vattenskyddsområden som kommunen förklarat efter att länsstyrelsen överlåtit beslutet samt länsstyrelsen möjlighet att förelägga kommunen ska dock börja tillämpas ettappvis. Avsikten med det är att ge kommunerna rimlig tid att upprätta ansökningar och på lämpligt sätt tidsmässigt fördela inlämmandet av ansökningar till länsstyrelsen. Skyddet ska inledningsvis säkerställas för de vattentäkter som står för stora volymer. Bestämmelserna börjar därför tillämpas den 1 januari 2022 för täkter med uttagsvolym över 100 m$^3$ per dygn. För vattentäkter med uttag mellan 10 och 100 m$^3$ per dygn börjar bestämmelserna tillämpas den 1 januari 2025.

För beslut som meddelats före ikraftträdandet gäller 22 § tredje stycket i den äldre lydelsen. Det krävs således ingen begäran av kommunen för att kunna överlåta till den att medge undantag från beslutet samt att bestämma att ansökan om tillstånd ska göras hos den kommunala nämnden för redan beslutade föreskrifter. För anmälningar krävs inte heller att länsstyrelsen har överlåtit tillsynen av vattenskyddsområden till nämnden.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

9 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

m³ per dygn i genomsnitt eller som försörjer fler än 50 personer. I de fall det är fråga om större ändringar i besluten kan det vara lämpligare att upphäva det gamla beslutet och ersätta det med ett nytt.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

9 a §


I andra stycket regleras att om länsstyrelsen beslutar om ett nytt vattenskyddsområde upphör kommunens tidigare beslut avseende vattentillgången att gälla i sin helhet när länsstyrelsens beslut fått laga kraft.

Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Författningsändringarna tråder i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ansöka eller på annat sätt säkerställa att ansökan om omprövning av vattenskyddsområde görs enligt 9 a § första stycket ska dock börja tillämpas ettappvis i enlighet med vad som gäller för motsvarande ändringar i 7 kap. miljöbalken.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

2 §

Ändringen innebär att definitionen av begreppet vattenförsörjning förtydligas. Avsikten är att tydliggöra kraven på kommuner och huvudmän avseende vattenförsörjning. Med säkerställt tillhandahållande avses att leverans av dricksvatten av sådan kvalitet och
kvantitet som normalt behövs för hushållsändamål alltid ska kunna ske, genom ordinarie system eller genom alternativa former av leverans. Vid de längre leveransstopp som kan inträffa i det ordinarie distributionsnätet, t.ex. i samband med mer omfattande underhållsarbeten, ska alternativ distribution upprätthållas, även om normala kvantitetskrav inte kan tillgodoses. Endast kortvariga, oundvikliga stopp i leveranserna ska förekomma utan ersättningsstjänster. Vid mer allvarliga händelser av kriskarakter kan de av MSB föreslagna resultatmålen vara riktningssivande för den minsta mängd som ska levereras.

Eftersom förtydligandet görs i definitionen av vattenförsörjning tydliggörs såväl kommunens som huvudmannens skyldigheter enligt lagen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 9.10.5.

6 a §

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.1.

50 a §
Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar att huvudmannen ska se till att det finns en förnyelse- och underhållsplan för anläggningar som används för vattenförsörjning. I planen inkluderas även de

Övervägandena redovisas i avsnitt 10.10.2.

Ikraftträdandebestämmelser


15.4 Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

19 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva en skyldighet för producenter och distributörer av dricksvatten att årligen till Livsmedelsverket lämna de uppgifter som behövs för rapportering om kvaliteten på dricksvattnet enligt artikel 13 i dricksvattendirektivet. Det gäller endast sådana uppgifter som de innehar. Bemyndigandet begränsas till den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten från sådana anläggningar som i genomsnitt tillhandahåller mer än 1 000 m³ per dygn eller försörjer minst 5 000 personer och som omfattas av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Det omfattar således endast allmänna va-anlägg-
ningar, dvs. va-anläggningar över vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och som har ordnats och används för att uppfylla kommunens skyldigheter enligt den lagen. Avsikten är att underlättta att Sverige kan fullgöra sin rapporteringsskyldighet till EU.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.

19 b §


Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.

15.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

13 a §


I första stycket anges att samrådet ska avse enskilda och övriga som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses boende och verksamhetsutövare som berörs av vattenskyddsområdet. Vilka övriga som kan antas bli särskilt
berörda får avgöras i varje enskilt fall, men kan t.ex. gälla miljöorganisationer. I ärenden av principiell eller mer komplicerad karaktär kan samrådskretsen behöva utökas till att t.ex. avse centrala myndigheter, kommuner, länsstyrelser, allmänhet och organisationer som kan antas bli särskilt berörda. Det kan t.ex. gälla skyddsområdets geografiska avgränsning för ytvattentäkter. Det kan även vara relevant att utnyttja kommunens och länsstyrelsen hela kompetensbredd.

Andra stycket reglerar att samrådet ska genomföras i god tid innan ansökan görs och avse vattenskyddsområdets avgränsning, föreskrifter och konsekvenser. Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan.

I tredje stycket regleras att den länsstyrelse eller kommun som ska besluta i frågan under samrådet ska verka för att underlaget får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen. Genom att delta tidigt i processen kan den beslutande instansen verka för att underlaget blir så komplettert som möjligt för att undvika kompletteringar i ett senare skede. Det leder till att processen inte blir onödigt utdragen och möjliggör att det regionala perspektivet beaktas tidigt i processen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1.

**13 b §**


Första stycket anger vad en ansökan ska innehålla.

Andra stycket innehåller en möjlighet att medge undantag från kraven på vad ansökan ska innehålla om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. gälla vattentäckter där risker för försämring av täktens
kvalitet är låg, vilket kan ställa mindre långtgående krav på underlag. En annan situation där undantag kan bli aktuellt är då områdets faktiska förutsättningar endast förändrats i begränsad omfattning inför en omprövning.

Tredje stycket reglerar att om den länsstyrelse eller kommun som ska besluta i frågan finner att ansökan är ofullständig ska den ha möjlighet att förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte föreläggandet och bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet får ansökan avvisas. I annat fall skulle kommunen kunna uppfylla sin skyldighet att ansöka, eller på annat sätt säkerställa att en ansökan görs, genom att ge in ofullständiga ansökningar till länsstyrelsen. Länsstyrelsen måste ha möjlighet att avvisa en ofullständig ansökan eftersom något beslut inte kan fattas på bristfåligt underlag. Kommunen har, enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken, möjlighet att få avvisningsbeslutet prövat av regeringen om den inte instämmer i länsstyrelsens bedömning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.1.

13 c §

I första stycket regleras att innan beslut fattas om föreskrifter för ett vattenskyddsområde för sådana täkter ska konsekvenser av förslaget utredas och dokumenteras i en konsekvensutredning. Konsekvensutredningen kan grundas på den utredning som ingår i ansökan. Den beslutande myndigheten måste dock alltid göra en egen bedömning av konsekvenserna och dokumentera den. En sådan konsekvensutredning behövs som grund för väl avvägda beslut och kan även främja lokal anpassning och förankring. Konsekvensutredningen bör behandla effekter av det föreslagna skyddsområdets och föreskrifternas utformning. Konsekvenser för sam-

I andra stycket regleras att vid föreläggande till fastighetsägare och rättighetsinnehavare att yttra sig inför beslutet ska tillfälle ges att lämna yttrande även över konsekvensutredningen. Detta gäller även vid myndighetssamråd.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.2.

13 d §

Paragrafen är ny. Den reglerar att om ett område som ska förklaras som vattenskyddsområde berör flera län ska det vara möjligt för berörda länsstyrelser att komma överens om att en av länsstyrelserna får förklara området som vattenskyddsområde.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

25 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

I paragrafen införs ett nytt andra stycke. Regleringen innebär att om överenskommelse enligt 13 d § skett om att en länsstyrelse får förklara ett område som vattenskyddsområde ska den länsstyrelsen samråda med övriga berörda länsstyrelser innan beslut fattas.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.4.

25 a §

I paragrafen görs en ändring i första stycket punkten 2. Avsikten är att förtydliga vad som gäller avseende samråd med Havs- och vattenmyndigheten och att samma regler ska gälla för länsstyrelsen och kommunen. Ändringen innebär att 25 a § 2 och 26 § läggs
samman till en bestämmelse. I paragrafen anges således att samråd ska ske med Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör myndighetens verksamhetsområde och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för myndigheten.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

25 d §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att myndighetssamråd avseende vattenskyddsområde utvidgas till att även omfatta Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Trafikverket. Samråd ska således ske med SMHI respektive Trafikverket om beslutet rör ytvatten respektive infrastruktur och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för dem.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

26 §

Ändringen innebär att punkten 3 avseende samråd med Havs- och vattenmyndigheten upphävs. Samrådet regleras i stället i 25 a §.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna träd i kraft den 1 januari 2018. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ansökningar som kommit in till länsstyrelsen före ikraftträdandet.
15.6  **Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken**

7 kap.

1 §

Ändringen innebär att en ny punkt, 10, införs i paragrafen. I den regleras att länsstyrelsen får ta ut en avgift i ärenden om tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifter. Avgiften ska motsvara avgiftsklass 5, dvs. 3 700 kronor.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5.

2 §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att länsstyrelsen har möjlighet att ta ut avgift för tillsyn av vattenskyddsområden samt handläggning av anmälan enligt vattenskyddsföreskrifter.

I första stycket regleras att avgiften för tillsyn ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen för varje hel timme handläggnings-tid. Avgiftens storlek motsvarar avgiftsklass 2, dvs. 700 kronor.

I andra stycket regleras att avgiften för handläggning av anmälan motsvarar avgiftsklass 3, dvs. 1 350 kronor.

Övervägandena redovisas i avsnitt 7.7.5 och 7.7.7.

15.7  **Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön**

3 kap.

3 §

Paragrafen moderniseras språkligt.

Ändringen innebär att vattenmyndigheten även har möjlighet att begära att allmänna vattenproducennter ska ge in underlag till vattenmyndigheten. Det gäller sådant underlag som de innehar och som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter
avseende beskrivning, kartläggning och analys enligt 1 § samt re- 
gister enligt 2 §.
Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

7 kap.

1 §

Ändringen innebär att det införs ett nytt fjärde stycke i paragrafen. 
Bestämmelsen ger vattenmyndigheten möjlighet att begära att 
kommuner och allmänna vattenproducenter ska ge in underlag till 
vattenmyndigheten. Det gäller sådant underlag som de innehåller 
som vattenmyndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter 
avseende genomförandet av övervakningsprogrammet.
Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

1 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att varje vattenmyndighet 
årligen och vid behov ska informera allmänna dricksvattenprodu- 
center om resultat från övervakning av skyddade områden för 
dricksvatten. Sådana behov kan uppstå med kort varsel. Sådan in- 
formation kan på olika sätt nyttiggöras inom dricksvattenpro- 
duktionen. Den kan ge underlag för producenterna i deras plane- 
ringsarbete, faroanalys enligt de s.k. HACCP-principerna, råvat-
tenprovtagning och beredning.
Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.7.

15.8 Förslaget till förordning om ändring i 
förordningen (1998:899) om miljöfarlig 
verksamhet och hälsoskydd

40 §

Ändringen innebär att punkten 5 inskränks till att endast gälla en-
skilda yt- och grundvattentäkter. Möjligheten för kommuner att 
meddela föreskrifter om allmänna ytvattentäkter tas således bort.
Det innebär att allmänna ytvattentäkter skyddas med stöd av 7 kap. miljöbalken.
Övervägandena redovisas i avsnitt 6.6.2.

Ikraftträdandebestämmelser

Utredningen bedömer att bemyndigandet bör upphävas när vattenskyddsområde har beslutats för alla större allmänna ytvattentäkter. Utredningen väljer därför att avstå från att föreslå tidpunkt för ikraftträdande.

15.9 Förslaget till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)

34 a §

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.3.9.
15.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

3 §

Ändringen avser det nationella samordningsarbetet för dricksvattenfrågor. Första stycket innebär att Livsmedelsverket ska leda ett nationellt samordningsarbete av dricksvattenfrågor. Arbetet omfattar hela dricksvattenkedjan från täkt till tappkran med en mer generell skrivning, vilket kan ses som en ambitionshöjning. En begränsning sker inte till de områden som f.n. särskilt utpekas i samordningsuppdraget, klimatanpassning samt kris- och beredskapsplanering. Utformningen av samordningsansvaret breddar uppdraget och ökar förutsättningarna för samordnade insatser. Dubbelreglering bör undvikas, det framgår redan i dag av krisberedskapsförordningen att Livsmedelsverket har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ingår i berörda samverkansområden.2

Andra stycket innebär att Livsmedelsverket ska ansvara för utveckling och förvaltning av ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor.

Den del av bestämmelsen som avsåg nationell samordning för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen flyttas till en ny paragraf, 3 a §.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.5.

3 a §

Paragrafen är ny. Den del av 3 § som avsåg nationell samordning för livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktionen har flyttats hit. Avsikten är att tydligare särskilja ansvaret för detta och för dricksvattenfrågor.

---

2 7 och 10 §§ samt bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.
16 a §
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3 och 11.8.4.

16 b §
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.

16 c §
Paragrafen är ny. I den regleras att Livsmedelsverkets ledning ansvarar inför regeringen för att Dricksvattenrådet tilldelas resurser för sin verksamhet samt att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.

20 a §
Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att ledamöterna i Dricksvattenrådet ska utses av regeringen.
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.3.
15.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

10 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

20 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

5 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.
Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.
15.14 **Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning**

9 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.15 **Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen**

4 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.

15.16 **Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut**

5 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.
15.17 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

11 a §

Paragrafen är ny. Regleringen innebär att länsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde ska bistå i det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor som leds av Livsmedelsverket. Myndigheten ska också medverka i Dricksvattenrådets arbete.

Övervägandena redovisas i avsnitt 11.8.2 och 11.8.3.
Särskilda yttranden

av experterna Jörgen Johansson och Tove Göthner

Vi delar inte utredarens uppfattning att definitionen av vattenför- sörjning i 2 § lagen om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) bör ändras på det sätt som föreslås i betänkandet. Definitionen skulle komma att lyda: säkerställt tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Tillägget av ordet säkerställt medför ett förändrat rättsläge och skapar större osäkerhet om vad som gäller än nuvarande lydelse.


Vi menar att tillägget i lagstiftningens definition innebär en för- ändring av de rättsliga kraven som ger därför samstämmighet med skrivningen i vattentjänstlagen om ”skälliga anspråk på säkerhet”.

Definitionen av vattenförsörjning är avgörande för vilka krav som kan ställas på VA-huvudmannen. Genom rättspraxis har tydliggjorts att VA-huvudmannen inte garanderar att ett visst vattentryck eller viss vattenmängd per tidsenhet alltid kan levereras.


Genom det föreslagna tillägget i definitionen införs ett säkerhetskram som innebär att helt nya krav kan göras gällande mot VA- huvudmannen trots utredarens intentioner.

Vi avstyrker utredningens förslag på denna punkt.
av experten Göran Risberg

Jag tycker att utredningens förslag över lag är bra. Vad gäller övervakning och undersökning av råvattenkvalitet delar jag dock inte i alla delar utredningens resonemang och slutsatser.

Jag anser att råvattenprovtagning ska vara obligatorisk och att det bör regleras vilka parametrar som ska provtas, hur ofta provtagning ska ske och med vilken kvalitetssäkring analyserna ska göras. Vidare anser jag att utredningen framställer problemen med samordning större än vad de är. Redan idag baseras rapporteringen rörande grundvattnets kvalitativa status inom ramen för vattenförvaltningsarbetet till stor del på underlag från den råvattenprovtagning som redan idag sker inom ramen för dricksvattenproduktionen. Samtidigt instämmer jag i utredningens slutsats att förutsättningarna för vattenförvaltningens övervakningsåtaganden behöver stärkas och utvecklas och jag anser att en reglerad samordning av råvattenkvalitet och vattenförvaltning inte är så avgörande att detta inte låter sig göras. De svåra frågor som finns kring ansvar och finansiering borde inom ramen för utredningen ha utretts, inte lämnats därhän.

Behovet av råvattenprovtagning

För att kunna framställa ett säkert dricksvatten måste riskbedömning och lämplig provtagning/övervakning av råvattnet ske. Jag anser att riskbedömningen för grundvatten inom vattenförvaltningen och faroanalysen inom dricksvattenarbetet bör kunna integreras bättre för att rätt provtagning ska kunna ske för dricksvattenberedningen. Jag anser vidare att provtagning i vattenverk kan tillgodose syftet i dricksvattendirektivet såväl som i ramdirektivet för vatten. Vattenproducenten har ansvaret för att tillsa att vattenkvaliteten hos det råvatten som används är känd så att det efter beredning i vattenverket uppfyller alla de krav som ställs. Detta innebär att åtminstone en uppföljning på basnivå krävs. En miniminivå för (grund)vattentäkter är en ordinär vattenanalys av de kemiska och mikrobiologiska parametrar som t.ex. används vid undersökning av privat brunnsvatten. En sådan basundersökning ger upplysning om förekomst av en rad parametrar t.ex. nitrat och ammonium som ingår i såväl dricksvatten- som (grund)vatten-
Integrierad vattenpolitik

I utredningens direktiv anges att utredningen, vid behov, ska lämna förslag på hur kontrollen av råvatten på effektivast möjliga sätt bör organiseras och samordnas med beaktande bl.a. av de krav som ställs i EU:s olika regelverk. Då det gäller råvattenfrågan konstateras emellertid i utredningen att förslagen i denna del i första hand tar sin utgångspunkt i att säkra en trygg dricksvattenförsörjning och att några andra utgångspunkter inte är aktuella.


Här i Sverige fanns tidigare krav för råvattenkontroll vid vattenläkarer i dricksvattenkungörelsen SLVFS 1989:30. I samma föreskrifter stadgades även att det vid val av råvattenläkarer ska göras

\(^1\) http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm
behövliga undersökningar för att visa att råvattnet uppfyller dessa krav. Genom dricksvattenkungörelsen genomfördes delar av yt-
vattendirektivet från 1975 och dricksvattendirektivet från 1980. I
de allmänna råden i dricksvattenkungörelsen framhölls betydelsen
av att råvattnet har en så god beskaffenhet som möjligt. En grund-
princip angavs vara att det är bättre att motverka en förorening än
att införa en beredningsmetod med syfte att eliminera eventuella
förändringar. Detta synsätt stämmer väl överens med det inte-
grerade synsätt som ramdirektivet ger uttryck för. Det är olyckligt
att detta synsätt nu saknas vad gäller de nationella reglerna på
dricksvattenområdet och i den föreliggande utredningen. Att det
när det gäller dricksvatten låsa fast sig vid de metoder och det syn-
sätt som finns inom livsmedelskontrollen, och därmed inte se
vattenpolitiken i sin helhet leder till att de samordningsvinstar som
utredningen nämner omöjligt kan uppnås, vilket också konstateras
i utredningen.
Dricksvattenutredningen har i direktiven bland annat fått i uppdrag att kartlägga processen för och tillämpningen av regelverket för inrättande av vattenskyddsområden. Processen har en lång rad aktörer och innefattar många olika aspekter som utredningen, i de flesta fall på ett förtjänstfullt sätt, har beskrivit. Såsom expert i utredningen finner jag dock anledning att meddela avvikande mening i fråga om instansordningen samt om innehållet i konsekvensbeskrivningen.

Särskilda yttranden SOU 2016:32

stol. Sammantaget innebär detta att det genom ändrad instansordning finns bättre förutsättningar för en rättssäker hantering.

Markägarkollektivets samlade erfarenhet av den överprövning som hittills skett i vattenskyddsärenden är att någon självständig prövning av sakfrågan inte sker, utan prövningen har i stort sett handlat om huruvida den beslutande instansen överskridit något rättsligt utrymme eller inte följt de vida råd och riktlinjer från centrala myndigheter inrymmer. I avsaknad av kompetens hos regeringen har de synpunkter som inhämtats från centrala myndigheter fått stort utrymme i hittillsvarande överprövningar, och den bevisning som lyfts fram har varken fått en fullständig saklig prövning eller hanterats rättssäkert för de klagande. I föreliggande SOU saknas en självständig analys över hittillsvarande regeringsöverprövningar av vattenskyddsbeslut och utredningsförslaget att förorda fortsatt överprövning hos regeringen vilar inte på stadig grund.

Uttredningen menar också att det finns ett politiskt inslag i vattenskyddsprocessen som medför att regeringen är lämplig prövningsinstans. Samtidigt väljer utredningen att föreslå en kraftig förskjutning i planerings- och beslutsprocesserna från de politiskt styrda kommuner till länsstyrelserna. I analogi med detta ställningstagande behöver även, enligt min uppfattning, överprövningen flyttas till domstolen. Att hänvisa sakprövningen till Högsta förvaltningsdomstolen, såsom beskrivs i texten, är en uppenbart olämplig princip.

Den hänvisning av frågan om ändrad instansordning till kon trollstation 2020 som görs i förslagsavsnittet i kapitel 7 fångas inte upp i kapitel 12 och det finns stora skäl att tro att någon ny utvärdering av instansordningen inte kommer till stånd inom rimlig tid. Hänvisningen är inte tillräcklig, utan min uppfattning är att ett förslag om en omgående ändring av instansordningen till domstol hade varit mer ändamålsenligt.

I samband med inrättande av vattenskyddsområde ska, enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, en intresseavvägning göras mellan allmänna och enskilda intressen. Proportionalitetsbestämmelsen utgår från Europakonventionen och är grundlagsstadgard, men fungerar inte i dagens tillämpning av inrättande av vattenskyddsområden. Dricksvattenutredningen har därvid behandlat frågan om innehållet i den konsekvensutredning som utredningen föreslår ska upprättas i
samband med ansökan om vattenskyddsområde. Utredningen före-
slår att påverkan på verksamheter ska beskrivas, men att ekono-
miska termer ska utelämnas för att inte föregå en eventuell dom-
stolsprövning av ersättningsanspråk. Utredningsförslaget är, enligt
min mening, dessvärre urvattnat och det är tveksamt om konse-
kvensutredningen, såsom den föreslås, kommer att fylla den
funktion som saknas.

En balanserad konsekvensutredning är en av nycklarna till en
bättre process kring inrättande av vattenskyddsområden. Först när
alla förstår konsekvenserna av förslaget och dess alternativ går det
att på allvar väga olika alternativ och åtgärder mot varandra. I takt
med att Länsstyrelserna får större inflytande över inrättande-
processen ökar dessutom behovet av lokalt konkret underlag.
Konsekvenserna är naturligtvis dessutom oberoende av vem som
ska betala dem och de påverkas inte, i sig, av ett domstolsavgörande
om ersättnings anspråk. Konsekvenserna behöver därför definitivt
beskrivas i ekonomiskt reella termer, dock inte nödvändigtvis på
fastighetsnivå, så att en adekvat samhällsekonomisk avvägning kan
göras. Med nuvarande förslag riskerar konsekvensbeskrivningen att
reduceras till allmänna ordaler som lämnar stort och olyckligt
tolkningsutrymme för alla inblandade i processen, och dokumentet
får därigenom ringa värde i skälighetsavvägningen.
En trygg dricksvattenförsörjning

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2013.

Sammanfattning

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

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel

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


De hot och risker som den allmänna dricksvattenförsörjningen i samhället utsätts för förändras över tiden och förvandlas till hot och risker. Det bör därför finnas en god reparations- och krishanteringsförmåga.

I Sverige är tillgången på råvatten generellt sett god. Kvaliteten på vattnet är beroende av det allmänna miljötillståndet, mark- användningen och de åtgärder som vidtas för att säkerställa en god vattenmiljö. Vattenförsörjning är en ekosystemtjänst med ett mycket högt värde. Regeringen gav i januari 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten sammanställa information om viktiga ekosystemtjänster i Sverige och identifiera faktorer som påverkar deras vidmakthållande
(dnr M2012/176/Nm). Uppdraget slutredovisades den 1 november 2012 (dnr M2012/1507/Nm).

Författningar på dricksvattenområdet


Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten), fastslår en ram för gemenskapens vattenpolitiska samarbete. Direktivet syftar till att etablera en ram för enhetliga regler på EU-nivå för skydd av gemenskapens vatten; sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. Ramdirektivet för vatten har även ett dotterdirektiv avseende grundvatten (2006/118/EG), för skydd mot föroreningar och försämring. Ramdirektivet för vatten fastslår att länderna i sin vattenförvaltning ska arbeta på ett sätt som utgår från avrinningsområden och inte från av människan införda administrativa gränser. En annan gemensam princip, är det systematiska planeringsarbete som ska ske under 6-åriga förvaltningscykler. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom främst 5 kap. miljöbalken,
förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vatten-
miljön, förordningen (2007:825) med länsstyrseinstruktions och ett flertal myndighetsföreskrifter. Fem länsstyrrelser är vatten-
myndigheter och vid dessa finns en vattendelegation vars ledamöter
utser av regeringen. Vattendelegationer beslutar om förvaltnings-
planer, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer i respektive
vattendistrikt. I ramdirektivet för vatten slås fast att medlems-
länderna ska identifiera och övervaka sådana vattenförekomster
som används för dricksvattenuttag eller kan komma att användas
för framtida dricksvattenuttag. Medlemsstaterna ska se till att dessa
vattenförekomster uppfyller de miljökvalitetsnormer som följer av
ramdirektivet och att vattnet efter att det renats enligt det
vattenreningssystem som används, uppfyller de kvalitetsparametrar
som anges i dricksvattendirektivet, och att råvattnets kvalitet inte
förvärras. Det finns således kopplings mellan ramdirektivet för
vatten och dricksvattendirektivet.

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

En av preciseringarna i miljökvalitetsmålet Levande sjöar och
vattendrag tydliggör att målet bland annat omfattar att ytvatten-
täkter som används för dricksvattenproduktion ska ha god kvalitet.
Dricksvattenförsörjningen utgörs till hälften av ytvatten och till
hälften av grundvatten, varav cirka 50 procent av grundvatten-
täkterna förstärks med ytvatten.
Det finns också föreskrifter och allmänna råd för hur en fastighets vatten- och avloppsininstallation (VA) ska utföras i Boverkets byggregler.

Uppdraget om en trygg dricksvattenförsörjning

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

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

Ett förändrat klimat skapar nya utmaningar


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

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

Höjda havsnivåer ökar risken för inträngning av saltvatten i kustnära vattentäkter vilket försvårar användandet av dessa för produktion av dricksvatten. Risken att en framtida havsnivåhöjning blir större än vad forskningen tidigare kommit fram till har också understudats av nyligen framställda forskningsresultat. En större havsnivåhöjning skulle till exempel kunna få återverkningar på Sveriges största dricksvattenläge, Mälar. Vattenförsörjningen påverkas också av faktorer som befolkningstillväxt och urbanisering.

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

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


Klimat- och sårbarhetsutredningen rekommenderade ett antal anpassningsåtgärder längs hela kedjan för dricksvattenproduktion. Man pekade särskilt på att sårbarheter i de lokala förhållandena bör analyseras, att skyddet av vattentäkter och dricksvattenförekomster är ett viktigt inslag, att den mikrobiologiska säkerheten vid beredning av dricksvatten i vattenverken ökar, att åtgärder bör vidtas för att hantera de förväntade förändringarna i råvattenkvalitet, att åtgärder bör vidtas för att hantera den förväntade minskade vatten- tillgången regionalt, att distributionsnäten säkras, att beredskapen bör öka för att hantera störningar, och man rekommenderade också utbildnings- och informationsinsatser om klimatförändringarna.
Miljömålsenkäten från Boverket under åren 2006–2009 visade att endast hälften av Sveriges kommuner då hade en aktuell lokal plan eller ett program för dricksvattenförsörjningen. Majoriteten av planerna fokuserade på den aktuella situationen och hade inte tagit hänsyn till framtida demografiska förändringar eller klimatpåverkan.


Utredaren ska därför med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning

- lämna en uppdaterad analys av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige, vilka risker detta medför och samhällets sårbarhet,
- bedöma förmågan att hantera klimatförändringarnas effekter på vattenkvalitet och tillgång på vatten för dricksvattenproduktion, med beaktande av åtgärder som genomförts på nationell, regional och lokal nivå efter Klimat- och sårbarhetsutredningen,
– analysera i vilken utsträckning och med vilken kvalitet kommunerna genomför sårbarhetsanalyser enligt författningsstadgade krav och om de vidtar förebyggande åtgärder i sin översiktplanering, och

– vid behov föreslå ytterligare åtgärder för en trygg dricksvattenförsörjning, inkluderande hela kedjan från risk- och sårbarhetsanalyse till förebyggande åtgärder samt åtgärder för att hantera extremsituationer och hur arbetet med dessa bör organiseras (se också avsnittet om krisberedskap).

**Ansvariga myndigheter och samordningen dem emellan**


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

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

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

Krav på övervakning och kontroll av dricksvattenkvalitet

Dricksvattendirektivets krav avser kvaliteten på dricksvattnet vid konsumentens tappkran. Dricksvattendirektivet ålägger kontrollmyndigheterna och i vissa fall medlemsländerna att bedriva offentlig kontroll eller övervakning för att säkerställa dricksvattenkvaliteten. Bestämmelserna om egenkontrollprogram och vilka kvalitetsparametrar som ska kontrolleras återfinns i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. Dricksvattendirektivet ställer också krav på medlemsländerna att regelbundet rapportera in uppgifter avseende kvalitetsparametrar. Som tidigare nämnts finns krav på övervakning också i ramdirektivet för vatten avseende råvattenkvaliteten för vatten som är ämnat som dricksvatten. I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram har det pekats ut att styrmedel för övervakning av råvatten behöver tas fram för alla dricksvattendäkter som i dag omfattas av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (åtgärd 22). Uppgiften har ålagts Livsmedelsverket i samråd med Sveriges geologiska undersökning (SGU). Branschorganisationen Svenskt Vatten har tagit fram en branschriktlinje om råvattenkontroll som bland annat innehåller provtagnings- och analysfrekvenser för ett antal parametrar som bör analyseras i råvatten avsett för dricksvattenberedning. Livsmedelsverket bedömde 2010 att den offentliga kontrollen av dricksvatten visserligen förbättrats något över tid, men att variationen är stor i landet. Den sammantagna bedöm-
ningen var att kontrollmyndigheterna borde lägga mer resurser på kontroll av dricksvatten. Det finns således indikationer på brister i kontrollen.

Utredaren ska därför

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

**Vattentäkternas skydd**


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

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

Inskränkningar som följer av bildande av vattenskyddsområde och föreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med området kan begränsa pågående markanvändning. Det kan påverka försäkraningarna för att bedriva verksamheter som exempelvis jordbruk och transporter och i vissa fall skapa intressekonflikter. De krav på åtgärder som ställs med stöd av till exempel föreskrifter ska vara proportionerliga i förhållande till syftet. Vissa rådighetsinskränkningar till följd av bildande av vattenskyddsområde som innebär begränsningar i försäkraningarna för markanvändning och bedrivandet av verksamheter kan berättiga till ersättning. Ersättningsfrågor vid rådighetsinskränkningar utreds av en särskild utredning.

Utredaren ska därför

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

**Krisberedskap**

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

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


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

Livsmedelsverket bildade 2004 en nationell stödfunktion för allvarliga kriser i dricksvattenförsörjningen, vattenkatastrofgruppen VAKA. VAKA består av personer med bakgrund från dricksvattenproduktion, miljöskydd, laboratorieverksamhet och räddnings tjänst. Medlemmarna finns spridda över hela landet. Gruppen har en stor samlad erfarenhet av händelser såsom olyckor med farligt gods, utsläpp i vattentäkter, stora vattenläckor, förorenade ledningsnät, vattenbrist, översvämningar, ras och skred, höga flöden, strömförsörjningstörningar samt andra olyckor och händelser som påverkat vattenförsörjningen. VAKA har kapacitet att ge ett konsultativt stöd till de lokalt ansvariga vid denna typ av händelser. VAKA tillhandahåller även nödvattenutrustning i form av vattentankar när sådan behövs för att klara vattenförsörjningen. MSB har finansierat VAKAs verksamhet i uppbyggnadsskedet. I dagsläget är det oklart hur verksamheten kan finansieras efter 31 december 2013.


Utredaren ska därför med bibehållande av ansvarsprincipen – föreslå hur kommunerna och länsstyrelserna, kan utveckla sin generella kompetensförsörjning, långsiktiga planering samt krisberedskap,
utvärdera om skyddet mot olyckor och sabotage samt krisberedskapen avseende dricksvattenproduktion och –distribution är tillräckligt och vid behov lämna åtgärdsförslag, och

utvärdera den till Livsmedelsverket kopplade nationella vattenkatastrofgruppen VAKA och vid behov lämna förslag på utveckling av dess verksamhet och fortsatt finansiering av verksamheten.

**Ledningsnät och distribution av dricksvatten**

Vattenledningsnätet i Sverige har en sammantagen längd på 67 000 km vilket motsvarar nästan två varv runt ekvatorn. Motsvarande längder för avloppsnätet är 92 000 km. Stora delar av den infrastruktur som finns för distribution och produktion av dricksvatten är av tämligen hög ålder. Det sammanlagda återanskaffningsvärdet för de allmänna VA-ledningsnätet uppskattas av branchorganisationen Svenskt Vatten till 500 miljarder kronor, vilket utgör cirka 70 procent av återanskaffningsvärdet för hela VA-systemet. Trycklöst ledningsnät, som kan uppstå i gamla ledningsnät, innebär en risk för dricksvattenförsörjningen då risk för påverkan av avloppsnätet uppstår i gemensamma rörgravar samt vid inläckage av ytvatten.


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

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

Miljömålsberedningen bedömer i sitt delbetänkande att det finns behov av att se över riskhanteringen av material som kommer i kontakt med dricksvattnet i såväl vattenverk som ledningsnät och fastighetsinstallationer fram till att det tappas i kran, och att översynen bör omfatta samtliga ämnen som misstänks kunna utgöra en risk.

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

Utredaren ska därför

– kartlägga och utvärdera behoven av modernisering och förnyelse av infrastrukturen för dricksvattenproduktion och -distribution, vilket inkluderar andra faktorer som kan påverka säkerheten,

– analysera i vilken utsträckning dricksvattenproducenterna fullgör sina skyldigheter att reinvestera i och underhålla infrastrukturen,
– inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning föreslå hur eventuella hinder för erforderlig förnyelse kan avhjälpas, och
– föreslå hur svenska myndigheters ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten bör fördelas.

**Generellt om förslagen**

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

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

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

**Konsekvensbeskrivningar**


Följande ska särskilt beaktas:

1. Alla förslag ska åtföljas av dels en samhällsekonomisk analys som visar kostnader och nytta med åtgärderna dels en bedömning av kostnadseffektiviteten. Utredaren ska även redovisa en sammantagen samhällsekonomisk beräkning av förslagen. Utredaren ska beskriva och analysera effekterna av förslagen, särskilt rörande effekter på kommuner och kommunala bolag.
2. Utredaren ska beskriva de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommunerna samt de kommunala bolagen och, om förslagen medför ökade utgifter eller minskade intäkter, lämna förslag på hur de olika åtgärderna bör finansieras med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper.

3. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

**Samråd och redovisning av uppdraget**

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

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


(Landsbygdsdepartementet)
Kommittédirektiv 2014:73

Tilläggsdirektiv till
Dricksvattenutredningen (L 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

Utvidgning av uppdraget och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 kommittédirektiv om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75).


Det ursprungliga uppdraget

En särskild utredare ska gå igenom dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten. Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förkommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Utgångspunkten ska bl.a. vara hur risker med t.ex. kemiska ämnen och skydd för dricksvattenförsörjning och råvattentäkter på ett riskbaserat och systematiskt sätt ska kunna hanteras. I syfte att skapa förutsättningar för en trygg och säker dricksvattenförsörjning ska utredaren föreslå kostnadseffektiva åtgärder för att lösa identifierade brister och beskriva hur arbetet för att genomföra dessa bör organiseras.
En väsentlig del i uppdraget rör skyddet av vattentäkter. I den delen ska utredaren

– analysera om behov av skydd av vattenförekomster beaktas i tillräcklig omfattning i kommuneras och länsstyrelsernas arbete,

– kartlägga processen och tillämpningen av regelverket vid inrättande av vattenskyddsområden och de eventuella intressekonflikter som kan finnas,

– utifrån kartläggningen analysera om de verktyg och metoder som kommuner och länsstyrelser har att tillgå vid bildandet av vattenskyddsområden är tillräckliga, och

– om det bedöms ändamålsenligt föreslå att det i författning eller vägledning bör tydliggöras när kommunen respektive länsstyrelsen ska vara beslutande myndighet.

**Promemoria M2013/1675/R**

I promemoria (M2013/1675/R) med förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning föreslås bl.a. att det generella tillståndskravet för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden ska upphöra att gälla den 31 december 2018. Förslaget innebär att fram till dess skulle kommunerna ha möjlighet att se över befintliga vattenskyddsforeskrifter och komplettera dessa med bestämmelser om användning av växtskyddsmedel.

Därutöver föreslogs i syfte att stärka skyddet av dricksvattnet också en ändring i 7 kap. 21 § miljöbalken som skulle innebära en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden för att skydda allmänna vattentäkter som används.

Promemorian har remitterats. Ett stort antal remissinstanser är kritiska till förslaget att fasa ut det generella tillståndskravet för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden. När det gäller förslaget att införa en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden är de flesta remissinstanser positiva men många pekar på ett behov av ytterligare utredning. De synpunkter som förs fram har till stor del bäring på båda förslagen. Remissinstanserna menar att kommunerna saknar resurser och kompetens att inrätta nya vattenskyddsområden och se över befintliga vatten-
skyddsföreskrifter och anta nya till den 31 december 2018. Ett antal remissinstanser påpekar vidare att om den generella tillståndsprikten i Naturvårdsverkets föreskrifter tas bort och inte ersätts av tillståndskrav i lokala vattenskyddsföreskrifter kommer ett stort antal vattenskyddsområden att vara otillräckligt skyddade mot förstörningar av kemiska växtskyddsmedel.

Remissinstanserna påpekar även att det saknas sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte ser över gällande vattenskydds- föreskrifter och inrättar vattenskyddsområden och att detta innebär att det saknas incitament för kommunerna att leva upp till kraven. Remissinstanserna påpekar vidare att det är oklart vilken myndighet som ska utöva tillsyn över att myndigheter inrättar vattenskyddsområden och ger dessa ett adekvat skydd.

Flera remissinstanser framhåller att finansieringsfrågan måste utredas ytterligare, bl.a. lyfter de fram att möjligheterna att täcka kostnader för inrättande av vattenskyddsområden via va-avgifter som frågor där det finns utredningsbehov. Samma resonemang förs fram beträffande kostnader för att se över befintliga vattenskyddsområden. I promemorian föreslogs en skyldighet för kommunerna att inrätta vattenskyddsområden. Remissinstanserna har således inte tagit ställning till vilka konsekvenser som kan uppstå om länsstyrelsen inrättar eller ser över ett vattenskyddsområde. I promemorian föreslogs att länsstyrelsen inrättar eller ser över ett vattenskyddsområde. Vidare pekar remissinstanserna på att det kan finnas en särskild problematik att i glesbygden möta de kostnader som inrättandet av vattenskyddsområden kan medföra.

**Utvidgning av utredningsuppmålet**

Mot bakgrund av utredarens nuvarande uppdrag, och Regeringskansliets promemoria (M2013/1675/R) med förslag till ändring av 7 kap. miljöbalken om vattenskyddsområden samt förslag till ny bekämpningsmedelsförordning, ger regeringen genom detta tilläggsdirektiv utredaren i uppdrag att analysera ett antal ytterligare frågeställningar i den del som rör skyddet av de allmänna vatten- tärkerna.
**Vattentäkter som i dag inte ingår i vattenskyddsområde**

Det finns i dag inget bindande krav att se till att en vattentäkt har ett adekvat skydd. Utredaren ska därför analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se till att en vattentäkt som används eller som kan antas komma att utnyttjas som allmän vattentäkt men som i dag inte skyddas genom bestämmelserna om vattenskyddsområde har ett adekvat skydd. I detta ingår att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen. Utredaren ska även analysera om det finns tillräckliga förutsättningar för att inrätta vattenskyddsområden.

Utredaren ska vidare analysera om någon myndighet, och i så fall vilken som bör utöva tillsyn av att en sådan skyldighet följs. Utredaren ska också analysera om det finns behov av att kunna vidta sanktioner mot den som inte fullgör en sådan skyldighet.

**Befintliga vattenskyddsområden**


**Tillståndsplikten för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden**

Utredaren bör också analysera förutsättningarna för att fasa ut en generell tillståndsplikt för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden som i dag finns i Naturvårdsverkets föreskrifter. I detta ingår bl.a. att utreda om det finns förutsättningar för statliga
myndigheter och kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att den generella tillståndsplikten ska kunna fasas ut. Utredningen behöver även närmare analysera konsekvenserna av ett upphävande av den generella tillståndsplikten och finansering.

**Generella utgångspunkter**


I uppdraget ingår inte att se över fastighetsägarens rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

I de fall där utredaren ser behov av åtgärder ska förslag lämnas. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar och nya författningar som övervägandena ger anledning till.

**Förlängd tid för uppdraget**


(Landsbygdsdepartementet)
Kommittédirektiv 2015:54

Tilläggsdirektiv till Dricksvattenutredningen (N L 2013:02)
Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2015.

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 kommittédirektiv om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75).

För utredningens fortsatta arbete är det angeläget att den kunskapssammanställning den tagit fram blir föremål för diskussion och prövning. Dessutom behöver myndigheter, kommuner och andra aktörer få ta del av kunskaps- och analysunderlaget för sitt planeringsarbete.

Utredaren ska därför i ett delbetänkande redovisa den del av utredningens arbete som avser en uppdaterad analys av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige och vilka risker dessa medför.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i arbetet med analysunderlaget dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som en rad berörda myndigheter och organisationer har inom klimat- och dricksvattenområdet och då särskilt samråda med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Sveriges geologiska undersökning.

(Näringsdepartementet)
Referensgrupper

Referensgrupp för skydd av vattentäkter

Elisabet Andersson, Skogsstyrelsen
Joanna Cornelius, Naturskyddsföreningen
Tommy Danielsson, SKL (Kristianstads kommun)
Anna Eklund, SMHI
Anders Emmerman, Statens jordbruksverk
Kerstin Eriksson, Länsstyrelsen i Västernorrland
Mattias Gustafsson, Sveriges geologiska undersökning
Cecilia Hammarberg, SKL (ersättare, Kristianstads kommun)
Susanna Hogdin, Havs- och vattenmyndigheten
Malin Naess, Vattenmyndigheten Bottenviken
Rebecca Nordenstam, Naturskyddsföreningen (ersättare)
Anna-Karin Rasmussen, Länsstyrelsen i Skåne (ersättare)
Uno Schön, Svenskt Vatten (MittSverige Vatten)
Björn Sundqvist, Trafikverket
Åsa Wolgast Broberg, Lantbrukarnas Riksförbund

Referensgrupp för material i kontakt med dricksvatten

Cecilia Dahlberg, Livsmedelsverket
Patrik Ernby, Kemikalieinspektionen
Ann Elfström Broo, Svenskt Vatten (Miljökemigruppen)
Anna Forsberg, Swedac
Björn Fredljung, Boverket
Jan Hammar, Kemikalieinspektionen
Bertil Jönsson, Boverket
Cajsa Wahlberg, Svenskt Vatten (Stockholm Vatten)

Referensgrupp för klimat och dricksvatten

Pär Aleljung, Livsmedelsverket
Cecilia Alfredsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Mats Bergmark, Svenskt Vatten (Räddningstjänsten, Sundsvall)
Sten Bergström, SMHI
Anna Eklund, SMHI
Per Ericsson, Svenskt Vatten (Norrvatten)
Hillevi Eriksson, Skogsstyrelsen
Anna Gäderlund, Boverket
Tove Göthner, SKL
Gunnel Göransson, Statens geotekniska institut
Victoria Hågland Sandborgh, Svenskt Vatten (Karlstad kommun)
Thomas Klein, Havs- och vattenmyndigheten
Lena Lindström, SMHI
Christina Nordensten, Livsmedelsverket
Cecilia Näslund, Länsstyrelsen i Blekinge län
Robert Paulsson, Statens jordbruksverk
Roger Roffey, Totalförsvarets forskningsinstitut
Caroline Schönnning, Folkhälsomyndigheten
Magdalena Thorsbrink, Sveriges geologiska undersökning
Peter Wallenberg, Lantbrukarnas Riksförbund
Emil Vikberg, Sveriges geologiska undersökning
Samrådsaktiviteter

Utredningen har samrått och haft andra kontakter under utredningstiden med följande aktörer som berörs av dricksvattenfrågor. Under rubriken myndigheter redovisas även samråd och kontakter med företrädare för anknytande offentliga utredningar.

**Myndigheter**

Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12)
Boverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsomyndigheten
Generalläkaren
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Klimatanpassningsutredningen (M 2015:04)
Kommuner och kommunala förvaltningar
Livsmedelsverket
Länsstyrelser och vattenmyndigheter
Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02)
Miljömålsberedningen (M 2010:04)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för yrkesutbildning
Naturvårdsverket
Planprocessutredningen (S 2014:07)
Regelrådet
Riksintresseutredningen (M 2014:01)
Riksrevisionen
Statens jordbruksverk
Statens jordbruksverks växtskyddsråd
Statens va-nämnd
 Statskontoret
Stockholms läns landsting
Strandskyddsdelegationen
Strålsäkerhetsmyndigheten
Swedac
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Utredningen om en ändamålsenlig kommunal redovisning
(Fi 2014:13)
Utredningen om ersättning vid vissa fall av rådighetsinskränkningar
(M 2012:02)
Utredningen om spridning av PFAS-föroreningar i dricksvatten
(M 2015:B)
Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14)
Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)

**Bransch- och intresseorganisationer**

DANVA, Danmark
Lantbrukarnas Riksförbund
Naturskyddsföreningen
Sveriges Kommuner och Landsting
Svenskt Vatten
Vattenreningsindustrin, Varim
VVS-Fabrikanterna
**Övriga**

Dricksvattenproducenter och distributörer
Forskare vid Chalmers, LiU, LU, SLU
Företag inom mässings- och platsrörstillverkning
Geus, HOFOR och Naturstyrelsen, Danmark
Kiwa Sverige AB
NCC
Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, SP
Sweco AB
Swerea KIMAB
Tyréns
WSP
<table>
<thead>
<tr>
<th>MYNDIGHET</th>
<th>HUVUDUPPGIFT</th>
<th>HUVUDSAKLIG LAGSTIFTNING</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Centrala myndigheter med utpekat ansvar för dricksvatten</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Boverket</td>
<td>Byggsprodukter och byggnadsverks tekniska egenskaper – marknadskontroll och tillsyn</td>
<td>EU:s byggsproduktförordning, plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Hushållning med mark- och vattenområden – samordning</td>
<td>Miljöbalken och hushållningsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Fysisk planering – tillsynsvägledning</td>
<td>Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td>Havs- och vattenmyndigheten</td>
<td>Vattenförvaltning (ytvatten) – föreskrifter och samordning</td>
<td>Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Skydd av yt- och grundvatten (främst vattenskyddsområden) – vägledning</td>
<td>Miljöbalken och förordningen om områdesskydd</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Riksintresse för anläggningar för vattenförsörjning</td>
<td>Miljöbalken och hushållningsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td>Livsmedelsverket</td>
<td>Produktion och distribution av dricksvatten – föreskrifter</td>
<td>Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar – samordning</td>
<td>Livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Nationell samordning av dricksvattenfrågor</td>
<td>Instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Krisberedskap – sektorsansvar</td>
<td>Krisberedskapsförordningen och instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td>SGU</td>
<td>Tillhandahålla geologisk information</td>
<td>Instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tar emot uppgifter om grundvattentäktsundersökning och brunnsboring</td>
<td>Lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsboring</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Vattenförvaltning (grundvatten) – föreskrifter</td>
<td>Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td>Folkhälsomyndighetene</td>
<td>Hälso- och smittskydd – tillsynsvägledning, samordning m.m.</td>
<td>Miljöbalken och smittskyddslagen</td>
</tr>
<tr>
<td>MYNDIGHET</td>
<td>HUVUDUPPGIFT</td>
<td>HUVUDSÄKLIG LAGSTIFTNING</td>
</tr>
<tr>
<td>------------</td>
<td>--------------</td>
<td>-------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Centrala myndigheter med ansvar som kan inkludera dricksvatten</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MSB</td>
<td>Krisberedskap — stödja, samordna, föreskrifter</td>
<td>Krisberedskapsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Skydd mot olyckor — central tillsyn</td>
<td>Lagen och förordningen om skydd mot olyckor</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Översvämningar — föreskrifter</td>
<td>Förordningen om översvämningsrisker</td>
</tr>
<tr>
<td>SMHI</td>
<td>Information om klimatförändringar</td>
<td>Instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td>Strålsäkerhetsmyndigheten</td>
<td>Radioaktiva ämnen — riskbedömning m.m.</td>
<td>Instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Övriga myndigheter:</strong> Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Skogsstyrelsen och Trafikverket</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Regional nivå</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Länsstyrelsen, inklusive vattenmyndigheten</td>
<td>Fysisk planering — samordning av statliga intressen och tillsyn</td>
<td>Plan- och bygglagen samt plan- och byggtillståndsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Hushållning och riksintresse — uppsikt inom lännet</td>
<td>Miljöbalken och hushållningsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Vattenförvaltning — planering och genomförande</td>
<td>Miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen samt SGU:s och HaV:s föreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Vattenskyddsområden — beslut och tillsyn</td>
<td>Miljöbalken och förordningen om områdes skydd</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar — samordning i lännet</td>
<td>Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Krisberedskap — geografiskt områdesansvar m.m.</td>
<td>Krisberedskapsförordningen, MSB:s föreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Skydd mot olyckor — regional tillsyn m.m.</td>
<td>Lagen och förordningen om skydd mot olyckor</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Översvämningar — riskhanteringsplaner</td>
<td>Förordningen om översvämningsrisker och MSB:s föreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Skyddsobjekt — beslut</td>
<td>Skyddslagen och skyddsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Klimatförändringar — samordna anpassningsarbete</td>
<td>Instruktionen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tillsyn av vattenverksamhet</td>
<td>Miljöbalken och miljötillsynsförordningen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Tillsyn av kommunens skyldighet att ordna vattenförsörjning</td>
<td>Vattentjänstlagen</td>
</tr>
<tr>
<td>Lokal nivå</td>
<td>Kommunen</td>
<td>Vattentätenstjänster</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>----------</td>
<td>----------------------</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Producera och distribuera dricksvatten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Offentlig kontroll av dricksvattenanläggningar</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Besluta om vattenskyddsområden och andra lokala skyddsföreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Operativ tillsyn över miljö- och hälsoskyddet i kommunen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Fysisk planering – översiktsplan, detaljplan m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Krisberedskap – risk- och sårbarhetsanalyser m.m.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Skydd mot olyckor – räddningstjänst m.m.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden! Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
12. Ökade möjligheter till modersmåls- undervisning och studiehandledning på modersmål. U.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odlings av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redevisning. Fi.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. M.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattnin. N.
Finansdepartementet
Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraelighet för statsråd? [20]
Beskattning av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Justitiedepartementet
Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]

Kulturdepartementet
Låt fler forma framtidens! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människornas, mediernas & marknaden Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Miljö- och energidepartementet
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

Näringsdepartementet
Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

Socialdepartementet
Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Utbildningsdepartementet
Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkt och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtidens. [29]