

Stockholm den 7 mars 2022

R-2021/2474

Till Näringsdepartementet

N2021/02620

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 november 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81)

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot utredningens förslag i stort. Med hänsyn till att implementeringen till stor del föreslås ske genom föreskrifter från flera olika myndigheter är det emellertid svårt att bedöma och ta ställning till vilka effekterna av implementeringen kommer att bli.

Utredningen har själv konstaterat att det inte har varit helt enkelt att sammanfoga de nya bestämmelserna i 2020 års dricksvattendirektiv med befintlig svensk lagstiftning och myndighetsstruktur (betänkandet, s. 147). Advokatsamfundet föreslår fortsatt utredning och analys i vissa delar som anknyter till dessa frågeställningar, särskilt avseende frågan vilka ändringar i svensk rätt som faktiskt är nödvändiga.

Av betänkandet framgår att dricksvatten hittills har behandlats som ett livsmedel i svensk lagstiftning. Livsmedelsverket är central förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor och ska verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll, vari dricksvatten ingår. 1998 års dricksvattendirektiv genomfördes i huvudsak genom Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten. För närvarande finns



det en definition av begreppet dricksvatten i dricksvattenföreskrifterna. Frågan är om 2020 års dricksvattendirektiv inte innebär att livsmedelslagstiftningen har blivit mer dynamisk och om det därför hade varit mer ändamålsenligt att lägga tyngdpunkten i genomförandet av EU:s nya dricksvattendirektiv i livsmedelslagstiftningen även fortsättningsvis.

Advokatsamfundet avstyrker förslagen om införande av en definition av begreppet dricksvatten i miljöbalken och i plan- och bygglagen (2010:900), att införa ett nytt bemyndigande i 9 kap. 5 a § miljöbalken samt att reglera krav på material i kontakt med dricksvatten i 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338).

Synpunkter

Definitionen av begreppet dricksvatten i livsmedelslagen (avsnitt 8.6.1)

Utredningen föreslår att 2020 års dricksvattendirektiv ska genomföras genom bl.a. att införa definitioner av begreppet dricksvatten i tre olika lagar, livsmedelslagen (2006:804), miljöbalken och plan- och bygglagen. I de två sistnämnda lagarna föreslås en definition som har samma ordalydelse som den i 2020 års dricksvattendirektiv. I livsmedelslagen föreslås däremot en inskränkt definition. Utredningen föreslår att definitionen, som avses införas genom en ändring av 2 § livsmedelslagen, inte ska omfatta vatten som är avsett ”för andra hushållsändamål”. Som motivering anförs att definitionen, i likhet med vad som gäller enligt dricksvattenföreskrifterna, bör röra endast sådant vatten som är att anse som livsmedel, det vill säga vatten som ska förtäras.

Det kan konstateras att den begränsning av begreppet dricksvatten som föreslås införas i livsmedelslagen inte överensstämmer med förslaget till den ändrade lydelsen i 3 § livsmedelslagen, av vilken framgår att med *livsmedel jämföras i lagen (allt) vatten från och med den punkt där det tas in i vattenverken* till den punkt där värdena ska iaktas enligt artikel 6 i 2020 års dricksvattendirektiv. Enligt 3 § livsmedelslagen får därmed även vatten som är avsett ”för andra hushållsändamål” anses jämföras med livsmedel. Innehållet i 3 § livsmedelslagen har i förarbetena till lagen, som också refererats till i betänkandet (s. 204), motiverats av att det är viktigt att se till att vattenhanteringen står under en effektiv kontroll så tidigt som möjligt i distributionskedjan, varför livsmedelslagen uttryckligen bör omfatta vatten som bereds i vattenverken.



Advokatsamfundet anser att utredningens förslag till en inskränkt definition av dricksvatten i livsmedelslagen behöver övervägas och analyseras ytterligare. Förslaget väcker frågor som behöver besvaras. Ska dricksvattenbegreppet verkligen vara inskränkt i livsmedelslagen på sätt som föreslagits utifrån gällande rätt och ett systematiskt perspektiv och är det vidare lämpligt att begreppet dricksvatten definieras på olika sätt på olika håll i svensk lagstiftning? Förslaget kan försvåra rättstillämpningen, varför det bör utredas närmare.

Förslaget angående riskbedömning och riskhantering avseende tillrinningsområden för uttagpunkter för dricksvatten (avsnitt 10.2.5)

Utredningen föreslår en definition av dricksvatten i en ny bestämmelse i miljöbalken, 5 kap. 2 a §. Ordalydelsen överensstämmer med definitionen i artikel 2 i 2020 års dricksvattendirektiv och avviker därmed från den föreslagna definitionen av dricksvatten i 2 § livsmedelslagen, se ovan. Nyttan och lämpligheten av en sådan ordning ifrågasätts. Oavsett detta avstyrker Advokatsamfundet förslaget att införa en definition av begreppet dricksvatten i miljöbalken. Det noteras att definitionen av dricksvatten hittills funnits i dricksvattenföreskrifterna, dvs. på föreskriftsnivå. I miljöbalkens systematik framstår definitionen som främmande. Det kan vara angeläget att definiera begrepp om det är särskilt viktigt att vara tydlig för att begreppet t.ex. är knutet till en direkt förpliktelse eller en straffsanktion, men i detta fall är också definitionen som sådan omfattande och innehåller i sin tur ytterligare begrepp som skulle kunna definieras.

Advokatsamfundet anser att utredningens förslag bestående i *dels* nya bestämmelser i miljöbalken samt vattenförvaltningsförordningen som syftar till att genomföra direktivets krav på riskbedömning och riskhantering avseende tillrinningsområden för uttagpunkter för dricksvatten i svensk rätt, *dels* att peka ut vattenmyndigheterna som ansvariga för riskbedömningen samt beslutsfattande i fråga om riskhanteringsåtgärder, behöver utredas och analyseras ytterligare.

Utredningen konstaterar att till skillnad från EU:s ramdirektiv för vatten och vattenförvaltningen används inte begreppet vattenförekomst i 2020 års dricksvattendirektiv. I stället används begreppet tillrinningsområden för uttagpunkter för dricksvatten och övervakning ska ske i ytvatten, grundvatten eller råvatten. Det är således inte säkert att det ytvatten eller grundvatten som ingår i det bestämda



tillrinningsområdet också är vattenförekomster så som avses inom vattenförvaltningen (betänkandet, s. 189 f.). Därför ifrågasätts att utredningen synes ha lagt avgörande vikt vid att det av artikel 8 i 2020 års dricksvattendirektiv framgår att medlemsstaterna *får* använda sig av viss information och övervakning som har samlats in och utförts i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten.

En brist är vidare att det av utredningens förslag inte framgår varför instrumentet med vattenskyddsområden enligt 7 kap. 21–22 §§ miljöbalken inte kan tillämpas eller utvecklas för att genomföra direktivets syften i här aktuellt avseende.

Sammanfattningsvis synes utredningen ha tagit för stor hänsyn till sin ståndpunkt att det ska finnas goda möjligheter att utnyttja den information som har samlats in genom vattenförvaltningen, särskilt som det av betänkandet (s. 185) framgår att den information och övervakning som det hänvisas till i 2020 års dricksvattendirektiv i dagsläget ändå inte finns i tillräcklig utsträckning.

Viktigare borde vara att ta hänsyn till och bygga vidare på de data och den vattenplanering som redan i dag finns hos andra myndigheter, och inte minst systemet med vattenskyddsområden samt den nya vägledning som har tagits fram på området. I stället för att använda befintliga verktyg, och de strukturer som finns och fungerar, föreslår utredningen ett nytt administrativt system som ska ligga parallellt med övriga delar av den svenska vattenförvaltningen.

Utredningen har svårt att se att ansvaret för riskbedömningen och riskhanteringen för tillrinningsområdena kan läggas direkt på länsstyrelserna (som har det regionala ansvaret inom vatten- och miljöområdet) eftersom länsstyrelsernas ansvarsområden och befogenheter bestäms utifrån administrativa gränser (betänkandet, s. 187 f.). Samtidigt menar utredningen att när det gäller tillrinningsområden som eventuellt sträcker sig över flera nationella avrinningsdistrikt, får en samordning ske mellan berörda vattenmyndigheter (betänkandet, s. 196). Förslaget innebär alltså att gränsöverskridande tillrinningsområden bör hanteras genom samordning. Det framgår emellertid inte varför en sådan samordning inte skulle kunna ske mellan berörda länsstyrelser. Länsstyrelsernas beredningssekretariat kan vidare bistå länsstyrelserna lika väl som vattenmyndigheterna (jfr betänkandet, s. 187).

Förslaget om ett nytt bemyndigande i 9 kap. miljöbalken (avsnitt 10.5.4)

Advokatsamfundet avstyrker förslaget att i en ny bestämmelse, 9 kap. 5 a § miljöbalken, införa ett preciserat bemyndigande beträffande riskbedömning avseende fastighetsinstallationer, eftersom de generella bemyndiganden som redan finns i 9 kap. miljöbalken egentligen är tillräckliga. Detta är också något utredningen tycks ha konstaterat (betänkandet, s. 225). Ett sådant preciserat bemyndigande skulle frångå miljöbalkens systematik. Den definition av begreppet fastighetsinstallationer som föreslås i bestämmelsens andra stycke utgör vidare reglering på en sådan detaljnivå som inte hör hemma i miljöbalken, utan som snarare hör hemma på föreskriftsnivå. När definitionen står för sig själv utan sammanhang i miljöbalken uppstår dessutom följdfrågan vad som avses med begreppet ”distributionsnätet” i definitionstexten.

Krav på material i kontakt med dricksvatten (avsnitt 11.5.2)

Av artikel 11 i 2020 års dricksvattendirektiv framgår att kommissionen ska anta genomförandeakter för att säkerställa att minimikraven för hygien avseende material som kommer i kontakt med dricksvatten uppfylls. När den nya regleringen kring testning och godkännande av slutmaterial och märkning av produkter finns på plats kommer byggherrar och fastighetsägare kunna visa att man uppfyller kraven genom att använda sig av godkända och märkta produkter. Då är tanken att endast sådana produkter ska finnas tillgängliga att köpa (betänkandet, s. 264).

Mot ovan angivna bakgrund saknas anledning att införa en definition av begreppet dricksvatten i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen. Advokatsamfundet avstyrker förslaget i den delen. Ordalydelsen i förslaget överensstämmer med definitionen i artikel 2 i 2020 års dricksvattendirektiv och avviker därmed från den föreslagna definitionen av dricksvatten i 2 § livsmedelslagen, se ovan. Nyttan och lämpligheten av en sådan ordning ifrågasätts. Det noteras att definitionen av dricksvatten hittills funnits i dricksvattenföreskrifterna, dvs. på föreskriftsnivå. Den föreslagna definitionen strider mot den befintliga systematiken i plan- och bygglagen, som är av övergripande natur. Dricksvatten måste anses vara en alldeles för perifer fråga vid tillämpningen av plan- och bygglagen för att definieras i lagen. Definitionen som sådan är vidare omfattande och innehåller i sin tur begrepp som skulle kunna definieras.

Mot bakgrund av vad som anges ovan saknas också anledning att återge artikel 11.1 i 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen. Advokatsamfundet avstyrker förslaget i den



delen. Den föreslagna ändringen är alltför långtgående i sin detaljeringsgrad för att passa in i plan- och bygglagstiftningens systematik. Krav på skydd med hänsyn till hygien och hälsa finns redan i 8 kap. 4 § första stycket 3 plan- och bygglagen och i 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen. De ytterligare preciserade krav som kan behövas kan säkerställas genom föreskrifter som Boverket kan meddela med stöd av föreslagna 10 kap. 13 § plan- och byggförordningen. Det kan inte anses finnas något som hindrar att sådana föreskrifter vid behov omfattar även andra byggnadsverk än byggnader (jfr betänkandet, s. 263).

En ny bestämmelse om huvudmannens ansvar för underhåll (avsnitt 13.4.1)

Huvudmannens ansvar för underhåll av den allmänna va-anläggningen följer redan av 10 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Den föreslagna ändringen i 13 § i nämnda lag behövs därför inte.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander