

2022-01-28

Ert dnr:
N2021/02620

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Michael Öhlund

Näringsdepartementet
10333 STOCKHOLM

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81)

SKR:s sammanfattande synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

avstyrker förslaget att utpeka vattenmyndigheterna som ansvariga för riskbedömningen med mandat att besluta om riskhanteringsåtgärder i det svenska införandet av dricksvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten). Förbundet anser, att länsstyrelserna bör utses som ansvariga myndigheter för miljöövervakning.

SKR avstyrker förslag till bestämmelser om rapportering (§19 livsmedelslag (2006:804)). Förbundet förordar att rapportering i första hand ska ske till kommunen. Vidare föreslår förbundet att Livsmedelsverket får i uppdrag att utveckla dricksvattenrapporteringen, utifrån den myndighetsrapportering som är integrerad med livsmedelskontrollen idag, så att onödig administration och kostnader undviks för kontrollmyndigheter och dricksvattenleverantörer.

SKR avstyrker förslaget till ändring i 13 § Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster som tydliggör att en huvudman är skyldig att underhålla en allmän va-anläggning och se till att den på ett tillfredställande sätt fyller sitt ändamål. Förbundet anser att kravet på nödvändigt underhåll redan finns enligt 10 § i samma lag.

SKR anser regeringen bör införa årlig kontrollstation för att redovisa hur Sverige lever upp till införlivandet och att ansvariga myndigheter ska redovisa hur de lever upp till en stor flexibilitet och förenkling för aktörerna i dricksvattenkedjan så att den administrativa bördan för de olika aktörerna inte ökar mer än nödvändigt.

SKR anser att kommunala myndigheter måste ges förtroende och utökade möjligheter att fatta beslut om lokala undantag från riskbedömning och parametrar. Kommunala kontrollmyndigheter bör ges den rollen i tillämpningen då de besitter kunskap om lokala förutsättningar och risker som Livsmedelsverket saknar.

SKR anser att regeringen måste utse en ansvarig myndighet för frågor om informationsutbyte och sekretess inom dricksvatten och att denna myndighet även ska ha i uppdrag att koordinera med MSB.

SKR anser att uppbyggnaden av den nya organisationen för införlivandet av nya dricksvattendirektivet bör sker samordnat med åtaganden inom civil beredskap.

SKR tillstyrker förslaget om att urvalet av prioriterade anläggningar ska ske efter gemensamt framtagna kriterier. Framtagandet av kriterier bör ske i brett samråd med kommuner och regioner.

SKR tillstyrker förslaget att förtydliga dricksvattenleverantörernas skyldighet att utföra råvattenkontroll i dricksvattenföreskrifterna och anser att det är viktigt att Livsmedelsverket utvecklar sin vägledning till kommunerna.

SKR tillstyrker förslaget att utse Boverket som ansvarig myndighet för material i kontakt med dricksvatten och anser att det är viktigt att området förtydligas.

SKR tillstyrker förslaget att regleringen av beredningskemikalier och filtermaterial även framöver hanteras inom livsmedelslagstiftningen.

SKR tillstyrker att det införs tydligare krav på information om dricksvattenkvalitet till allmänheten. För att undvika hög arbetsbörda och risk för att känsliga uppgifter om dricksvattenproduktionen publiceras bör Livsmedelsverket samordna med vattenleverantören hur denne ska leva upp till informationskravet.

Förbundets ställningstagande

SKR anser att utgångspunkten för införandet av dricksvattendirektivet i svensk rätt så långt det är möjligt ska sträva efter att förenkla för aktörerna i dricksvattenkedjan så att den administrativa bördan för de olika aktörerna inte ökar mer än nödvändigt. Strukturen på utredningen innebär att mycket av införandet överläts till myndigheterna. Det medför att det finns en reell risk att införandet av det nya dricksvattendirektivet präglas av detaljreglering och att Sverige inte tillämpar undantag och är flexibla. Nuvarande tillämpning av dricksvattendirektivet är onödigt administrativt och kostsamt och fungerar inte i hela Sverige. Förbundet anser därför att det är viktigt att utpekade myndigheter tillämpar flexibilitet och medger ett ökat lokalt inflytande över tillämpningen av dricksvattendirektivet. Under flertalet av utredningens förslag belyser förbudet olika exempel där ökad flexibilitet är nödvändigt.

Parametervärden och punkten där dessa ska iakttas

SKR delar utredningens förslag att Livsmedelsverket bör besluta om vilka parametervärden som ska fastställas för del A, B och C i bilaga I. SKR anser att det vid införandet av direktivet i svensk rätt bör räcka med de i direktivet angivna parametrarna (Bly och Legionella). Framtagandet av nya parametervärden bör ske gradvis och med tydlig process då nya krav på fastighetsnät bör följas av en dialog med bostadsbyggande parter och Boverket för att tydliggöra hur framtidens fastigheter kan utformas för att undvika onödiga kostnader.

SKR stödjer uppfattningen att Folkhälsomyndigheten bör vara ansvarig myndighet för framtagande av nya parametervärden i bilaga I del D men detta bör ske i samarbete

med Livsmedelsverket då de är ansvarig myndighet för föreskrifterna. För att dricksvattenkontrollen ska fungera i praktiken är det viktigt att det sker samarbete mellan utpekande myndigheter exempelvis så övergår ansvaret för tillsynsvägledning från Livsmedelsverket till Folkhälsomyndigheten i samband med ledningsnätets anslutningspunkt till fastigheten.

SKR anser att det är viktigt att nuvarande problem med det implementerade dricksvattendirektivet i Sverige åtgärdas. Det svenska implementerandet av dricksvattendirektivet måste ske så att vägledande myndigheter undviker krångliga regler och onödig administration hos kommunerna. Nuvarande tillämpning av gränsvärden utgör ett hinder för en levande landsbygd och för småskalig livsmedelsverksamhet. De ansvariga myndigheterna (Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Boverket mm) bör ge kommuner förtroende att fatta lokala beslut om undantag och stöttar dem genom en välutvecklad vägledning. Det nationella regelverket för dricksvattensäkerhet måste präglas av flexibilitet som bygger på säkert dricksvatten utifrån de faktiska riskerna och inte enbart nationella och stelbenta regler.

Riskbaserad metod för vattensäkerhet

SKR avstyrker utpekandet av vattenmyndigheterna som ansvariga för riskbedömningen med mandat att besluta om riskhanteringsåtgärder i införandet av dricksvattendirektivet. Förbundet påpekar att länsstyrelserna har en nyckelroll i flera av de kommunal samhällsprocesserna. Kommunernas processer med länsstyrelserna utgör en etablerad struktur i förhållande mellan stat och kommun och vattenmyndigheterna saknar en naturlig roll i dessa sammanhang. Det är därför orimligt att Vattenmyndigheterna ska ges en nyckelroll i samband med införande dricksvattendirektivet. Förbundet anser därför att det är lämpligare att länsstyrelserna utses som ansvarig myndighet för miljöövervakning.

Det är viktigt att kopplingen mellan dricksvattendirektivet och ramvattendirektivet inte leder till dubbelreglering. Det är inte vattenleverantörerna som är upphov till föroreningar i dricksvattnet utan detta är ett samhällsproblem. Staten bör inte öka kraven på insamlande av data från kommunerna som dessa inte redan samlar in i samband med egen faroanalys.

Regeringen bör tillse att ett ”uppströmsperspektiv” tillämpas vilket innebär att staten tar ansvar för en nationell riskbedömning om vilka ämnen som bör bevakas vid dricksvattenberedning.

Råvattenkontroll

Förbundet tillstyrker att förtydliga dricksvattenleverantörernas skyldighet att utföra råvattenkontroll i dricksvattenföreskrifterna. Genom att det föreskrivs innebär det att Livsmedelsverket får i uppdrag att utveckla sin vägledning om hur råvattenkontrollen ska följas upp i kommunernas offentliga kontroll. Tydligt och enkelt utformade föreskrifter är en förutsättning för en mer likartad tillämning över hela landet.

Det är viktigt att utpekade myndigheter inte försvårar för dricksvattenleverantörerna i deras arbete med råvattenkontroll. Statliga myndigheter bör ges instruktioner att tillhandahålla data till dricksvattenleverantörerna. Dessa data ska sedan kunna användas i riskhanteringsplaner och förebygga problem såsom exempelvis skett med PFAS-hanteringen där statliga myndigheter inte i tillräcklig sak tillhandahållit information till kommunerna.

Försörjningssystemet

SKR vill särskilt påpeka att det undantag som anges i artikel 9 i dricksvattendirektivet rörande mindre verksamhetsutövare, där de kan undantas från kravet på att utföra en riskbedömning avseende försörjningssystemet, måste vara generöst och tydligt utformat av Livsmedelsverket. Kommunala tillsynsmyndigheter bör ges en viktig roll i tillämpningen av flexibiliteten då de besitter kunskap om lokala förutsättningar och risker som Livsmedelsverket saknar. Detta kan exempelvis ske genom fastställandet av HACCP-program och bör präglas av att så långt möjligt minska administrationen för både dricksvattenleverantörer och kontrollmyndigheter.

Införlivandet av riskbedömningen och en förstärkt råvattenkontroll i dricksvattenarbetet måste leva upp till flexibla krav som utgår från verkliga risker. Det kan inte vara så att för att kunna leva upp till dricksvattendirektivet så krävs kommunal huvudman. Dricksvattenleverantörer på landsbygden måste själva kunna ta sitt ansvar för att tillhandahålla ett säkert dricksvatten utan att nedtyngas av administration och behöva dyrbar konsult hjälp.

Livsmedelsverket bör få ett uppdrag att vägleda om hur mindre vattenleverantörer kan leva upp till kraven utan att de påförs stora administrativa kostnader.

Fastighetsinstallationer

Förbundet tillstyrker förslaget om att urvalet av prioriterade anläggningar ska ske efter gemensamt framtagna kriterier. Alternativet att staten listar vilka anläggningar som omfattas medför att tillämpningen riskerar att bli stelbent. Exempelvis så skulle listande av vårdlokaler medföra en väldigt omfattande kravställning på väldigt många verksamheter. Genom att exempelvis ange riskgrupper, antalet konsumenter, konsumtion m.m. så gör detta det lättare att tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt och skapa förtroende och transparens i urvalet över vad som skall anses som prioriterade fastigheter. Framtagandet av kriterier bör ske i brett samråd med kommuner och regioner.

För många fastigheter kan inte regleras som prioriterade. Genom en skälighetsavvägning i urvalet av prioriterade fastigheter minskas riskerna för oskäligt ökade kostnader.

Material i kontakt med dricksvatten

Förbundet tillstyrker förslaget om material i kontakt med dricksvatten och anser att det är viktigt att området förtydligas. Frågan om material i kontakt med dricksvatten är mycket komplex och kräver samverkan inom dricksvattenkedjan mellan olika myndigheter med olika kompetens. Det är viktigt att Sverige fortsatt håller försiktighetsprincipen högt och att vi fasar ut tveksamma material.

Förbundet stöder förslaget om Boverkets samordnande roll och myndighetens rätt att meddela föreskrifter. Samtliga berörda myndigheter behöver utveckla råd och vägledning till kommuner eftersom de genom plan- och byggnämnderna kommer att utpekas som lokal tillsynsmyndighet. Slutligen så påverkas även nedströmsanvändare d.v.s. större aktörer med fastighetsinstallationer och VA-samfälligheter. Här bör Livsmedelsverket ges i uppdrag att utforma bestämmelser som kan öka flexibilitet och samtidigt tillgodose säkert dricksvatten. Det kommer att finnas ett utökat behov av att underlätta för fastighetsägare och bostadsrättsföreningar att göra bra val i renoveringar och stambyten. Här är extra viktigt att Boverket utgör en nationell kontaktpunkt för att samla information till alla berörda aktörer.

Beredningskemikalier och filtermaterial

Förbundet tillstyrker förslaget att regleringen av beredningskemikalier och filtermaterial även framöver hanteras inom livsmedelslagstiftningen.

Livsmedelsverket behöver vägleda den offentliga livsmedelskontrollen för att säkerställa nationellt likartade krav att verksamhetsutövare som producerar och tillhandahåller dricksvatten uppfyller kraven på beredningskemikalier och filtermaterial. Livsmedelsverkets positivlistor bör även i fortsättningen användas.

Vattenläckage

Utredningen föreslår att en ändring ska göras i 13 § vattentjänstlagen som tydliggör att en huvudman är skyldig att underhålla en allmän va-anläggning och se till att den på ett tillfredställande sätt fyller sitt ändamål.

SKR bedömer att föreslagen formulering inte är nödvändig. Dels finns kravet redan – enligt 10 § i lagen – dels saknar regleringen här i princip självständig betydelse.

Bestämmelsen syftar till att klargöra vilka åtgärder som kan ligga till grund för uttaget av va-avgifter och för att man ska kunna relatera till något när det gäller huvudmannens eventuella skadeståndsansvar gentemot fastighetsägarna, om huvudmannen brister i att uppfylla sina skyldigheter. De skarpa kraven som ställs på den allmänna va-anläggningen kommer från miljöbalken respektive livsmedelslagstiftningen. I förarbetena till LAV (prop. 2005/06:78) finns utvecklat om vilket ansvar huvudmannen har för att konstruera och driva en allmän va-anläggning (se s56). I propositionen går bl.a. att läsa "Huvudmannen är vidare skyldig att underhålla anläggningen, t.ex. genom att se till att anläggningens kapacitet inte sätts ned genom avlagringar i ledningarna, inväxande rötter eller att nödvändiga

pumpanordningar fungerar. Underhållsskyldigheten gäller så länge anläggningen behövs”

Förslaget om att dela insamlingen av uppgifter om läckage och ta fram och utöva tillsyn av åtgärder enligt handlingsplanen på två myndigheter (Havs- och Vattenmyndigheten (HAV) och Livsmedelsverket) är inte optimalt. SKR anser att det mot bakgrund av att detta område är tydligt förknippat med underhållsplaner och förnyelseplaner, som delvis finns reglerade i dricksvattenföreskrifterna, att Livsmedelsverket bör föreslås som ansvarig myndighet för både insamling av data och framtagande av en ev. handlingsplan.

Övervakning av dricksvatten

Förbundet är positiva till att det ska fortsatt finnas ett krav på att verksamhetsutövarens faroanalys och övervakningsprogram fastställs av kontrollmyndigheten. SKR anser att kommunala myndigheter måste ges förtroende och utökade möjligheter att fatta beslut om undantag från parametrar baserad på lokal riskbedömning.

En nationell utvärdering av vilka lokala beslut som gjorts kan ske regelbundet för att åstadkomma likvärdighet.

Främja användandet av dricksvatten ur kran och tillgång på vatten

SKR delar utredningens uppfattning att nuvarande regler räcker för att uppfylla intentionerna i artikel 16, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten.

Livsmedelsverket bör, i egenskap som ledande myndighet för den nationella samordningsgruppen för dricksvatten, ges i uppdrag att samordna arbetet kring nationell vägledning om vattenbrist samt vägleda länsstyrelsens arbete med att förbättra eller upprätthålla tillgång till dricksvatten och främjande av dricksvatten ur kran.

Information till allmänheten

SKR har inget att erinra mot att det införs tydligare krav på information om dricksvattenkvalitet till allmänheten. Det är positivt att konsumenterna får mer kunskap om den höga kvalitet som vattenleverantörerna tillhandahåller. Förbundet vill dock påpeka att det finns oklarheter kring vilken information som behöver tas fram och tillhandahållas konsumenterna. För att undvika hög arbetsbörda och risk för att känsliga uppgifter om dricksvattenproduktionen publiceras bör Livsmedelsverket samordna med vattenleverantören om hur denne ska leva upp till informationskravet. Det är även önskvärt att Livsmedelsverket bidrar i arbetet med att öka kunskapen hos allmänheten om vad framtagen information om dricksvatten betyder och hur den kan användas. Detta är särskilt viktigt då det finns ett stort kunskapsglapp i samhället om säkert dricksvatten och information behövs för att främja användandet av dricksvatten ur kran.

System för rapportering

SKR delar inte utredningens bedömning om att rapporteringen ska ske till centrala myndigheter. Rapporteringen måste ske till lokala kontrollmyndigheter då de behöver dessa underlag för kontroll i enlighet med dricksvattendirektivet. Kringgående av ett myndighetsled är inte effektiv administration utan skapar oklarhet i rollerna mellan staten och kommunerna. Lagt förslag kommer att leda till merarbete för dricksvattenleverantörer som behöver ta fram relevant information till flera parter och där delar av informationen måste tas fram separat.

Förslaget som utredningen redogör för innebär att det finns överhängande risk att kommunen som kontrollmyndighet missar vital information när utövaren lämnar den direkt till Livsmedelsverket. Här har utredningen missat att kommunen som kontrollmyndighet måste delges relevant information.

I all relevant kontroll/tillsyn som kräver rapportering till EU går dessa uppgifter först till kontrollmyndigheten inte till central myndighet. Detta för att myndigheten ska kunna använda inrapporterad data i sin kontroll och därmed effektivisera myndighetsutövningen.

SKR anser att det rimligaste vore att rapportering sker till kommunala kontrollmyndigheter och att Livsmedelsverket får i uppdrag att utveckla dricksvattenrapporteringen, från den myndighetsrapportering som är integrerad med livsmedelskontrollen idag, på ett sådant sätt att man lever upp till kraven. Det problem som finns beror snarare på att nuvarande rapporteringssystem inte utvecklats för dricksvatten utan endast för att fungera gentemot övriga krav på livsmedel. Ett exempel skulle kunna vara att bygga upp en rapporteringsportal på liknande sätt som gjorts inom miljöbalkstillsynen. Det finns stora vinster på att utveckla myndighetsrapporteringen även för uppföljningen av hur Sverige lever upp till kontrollen av dricksvattendirektivet.

Informationsutbyte och sekretess

SKR anser att denna fråga är av särskild vikt mot bakgrund av den centrala roll som dricksvattenförsörjningen spelar för beredskap. Det finns oklarheter kring ansvariga myndigheter och vilket mandat dessa ska ha. SKR anser att regeringen måste utse en ansvarig myndighet för frågor om informationsutbyte och sekretess inom dricksvatten och att denna myndighet även ska ha i uppdrag att koordinera med MSB.

Konsekvensutredning

SKR bedömer att regeringen bör beakta att förslaget om att ge vattenmyndigheterna ökade uppdrag innebär otydlighet i beslutsgången. Vattenmyndigheterna saknar mandat att ställa krav på kommuner och myndigheten är inte normalt en del i de olika myndighetskontakterna mellan stat och kommun. Införandet av Vattenmyndigheterna i dricksvattenkedjan ökar administrationen och fördyra processer.

Konsekvensutredningen tar inte tillräcklig höjd för att dricksvattenkedjan, med tillhörande, myndigheter, tillförs tillräckliga resurser. Det finns risk att staten inte

klaras av att ta fram tillräcklig vägledning till kommunerna och att detta då både försvårar och fördyrar kontroll och dricksvattenproduktion.

Införlivandet av förra dricksvattendirektivet innebär stora förändringar i kontrollen och det är rimligt att anta att det nya direktivet, som innebär mycket större åtagande för kontrollmyndigheterna, innebär stora förändringar. Idag återfinns en underfinansiering av kommunernas dricksvattenkontroll. Kontrollavgifterna, som idag inte är tillräckligt i förhållande till resursbehovet, behöver troligtvis öka. Nuvarande finansieringssystem för livsmedelskontrollen är under revidering och det är i dagsläget oklart hur stor hänsyn som tas till dricksvattendirektivet. Finansieringen kompliceras dessutom av det faktum att delar av kontrollen hamnar inom miljöbalken där det idag saknas krav på återkommande tillsyn på verksamheter berörda i §45 Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Eftersom återkommande tillsyn saknas så finns inte heller en genomtänkt finansiering av tillsynsupdraget.

Bedömningen är också så att det kan behövas särskilda utbildningsinsatser från ansvariga myndigheter för kommande kontrolluppdrag och det är viktigt att statliga myndigheter har utrymme för detta i sin budget de kommande åren.

Regeringen bör ha i åtanke att förändringen av dricksvattendirektivet sker samtidigt som Sverige reviderar arbetet med civil beredskap. Det är rimligt att, för samhällets bästa, organisationen för det nya dricksvattendirektivet sker i linje med åtaganden inom civil beredskap. Kompetens och resurser kan på sätt nyttjas för att leva upp till säkert dricksvatten nu såväl som i lägen av kris.

Den nationella samordningsgruppen för dricksvatten, under ledningen av Livsmedelsverket, bör få i uppdrag att införa årlig kontrollstation för att redovisa hur Sverige lever upp till införlivandet. Kontrollstationen bör innebära ett förfarande där staten ser över hur väl införandet av direktivets regler fungerar. För att undvika hög arbetsbelastning bör arbetet ske i form av en stegvis granskning av införda avsnitt såsom exempelvis riskbedömning, kontroll/tillsyn och parametervärden samt kontaktmaterial mm. På så sätt kan ansvariga myndigheter införliva vad som krävs för att klara av sina åtaganden i det årliga budgetäskandet.

Ansvariga myndigheter bör även i samband med kontrollstationen visa hur man lever upp till en nödvändig flexibilitet att förenkla arbetet för kommunernas dricksvattenleverantörer och dricksvattenkontroll.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape

Ordförande