

# Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor

*Delbetänkande av Dricksvattenutredningen*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2014:53**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
[fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24147-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Landsbygdsdepartementet

Regeringen beslutade den 18 juli 2013 (dir. 2013:75) att tillkalla en särskild utredare för att gå igenom dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten med syfte att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och lång sikt. Uppdraget omfattade också att i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Genom tilläggsdirektiv den 28 maj 2014 (dir. 2014:73) fördjupades uppdraget i vissa avseenden samt förlängdes utredningstiden så att slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 29 april 2016. Ett delbetänkande om material i kontakt med dricksvatten ska enligt uppdraget redovisas senast den 1 juli 2014.

Den 24 juli 2013 förordnades ståthållaren Gunnar Holmgren som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 13 december 2013 hydrologen Anna Eklund, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, enhetschefen Peder Eriksson, Länsstyrelsen i Örebro län, handläggaren Tove Göthner, Sveriges Kommuner och Landsting, utredaren Susanna Hogdin, Havs- och vattenmyndigheten, utvecklingsledaren Kerstin Hugne, Boverket, verkställande direktören vid Sydvatten Jörgen Johansson, Svenskt Vatten, handläggaren Margareta Nisser-Larsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dricksvattensamordnaren Per-Erik Nyström, Livsmedelsverket, avdelningschefen Göran Risberg, Sveriges geologiska undersökning, kansliråden Kierstin Petersson Grawé, Landsbygdsdepartementet och Anna Torvestig, Miljödepartementet samt biträdande regionchefen Åsa Wolgast Broberg, Lantbrukarnas Riksförbund. Den 13 december 2013 förordnades även att ingå i särskild referensgrupp departementssekreteraren Lotta Lewin Pihlblad, Näringsdepartementet, kansliråden Ulf Eliasson, Försvarsdepartementet, Elin Häggqvist, Landsbygdsdepartementet, Anna Josefsson, Miljödepartementet, Johan Krabb,

Socialdepartementet, Kierstin Petersson Grawé, Landsbyggsdepartementet, Anna Torvestig, Miljödepartementet, och Katarina Sundberg, Finansdepartementet. Som ytterligare referenspersoner utsågs den 8 maj 2014 kanslirådet Anna Kessling, Socialdepartementet, samt departementssekreteraren Johan Looock, Socialdepartementet.

Som sekreterare förordnades Ida Lindblad Hammar den 23 september 2013 och som huvudsekreterare Folke K Larsson den 1 oktober 2013. Ulrika Askling förordnades som sekreterare i utredningen den 21 oktober 2013.

Utredningen, som antagit namnet Dricksvattenutredningen, överlämnar härmed sitt delbetänkande *Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor* (SOU 2014:53).

Stockholm i juli 2014

Gunnar Holmgren

/Folke K Larsson  
Ida Lindblad Hammar  
Ulrika Askling

# Innehåll

<b>Förkortningar och definitioner .....</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>27</b>
<b>2 Uppdraget .....</b>	<b>29</b>
2.1 Direktiv.....	29
2.2 Utgångspunkter .....	29
2.3 Utredningens arbete .....	32
2.4 Betänkandets disposition.....	33
<b>3 Material i kontakt med dricksvatten.....</b>	<b>35</b>
3.1 Grundläggande problem och utmaningar.....	35
3.1.1 Historisk bakgrund .....	36
3.1.2 Aktuella frågeställningar .....	38
3.2 Materialfrågor i produktionsanläggningar och distributionsnät .....	42
3.3 Materialfrågor i fastigheter.....	43
<b>4 Gällande rätt.....</b>	<b>45</b>
4.1 Plan- och bygglagstiftningen.....	45
4.1.1 EU:s byggproduktförordning.....	45

4.1.2	Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen .....	47
4.1.3	Boverkets byggregler .....	48
4.1.4	Tillsyn och tillsynsvägledning .....	49
4.2	Livsmedelslagstiftningen.....	50
4.2.1	EU:s dricksvattendirektiv.....	50
4.2.2	Nationella föreskrifter om dricksvatten .....	51
4.2.3	EU:s förordningar om material i kontakt med livsmedel .....	53
4.2.4	Nationella föreskrifter om material i kontakt med livsmedel .....	54
4.2.5	Offentlig kontroll .....	54
4.3	Kemikalielagstiftningen .....	55
4.3.1	EU:s förordning om klassificering, förpackning och märkning av ämnen och blandningar .....	55
4.3.2	EU:s kemikalieförordning Reach.....	56
4.3.3	Miljöbalken och dess förordningar .....	58
4.3.4	Tillsyn och tillsynsvägledning .....	59
4.4	Övrig lagstiftning .....	60
4.4.1	Lagstiftning om allmänna vattentjänster .....	60
4.4.2	Lagstiftning om olägenheter för människors hälsa.....	61
4.4.3	Produktsäkerhetslagstiftningen .....	61
<b>5</b>	<b>Myndigheternas uppgifter och arbetssätt.....</b>	<b>63</b>
5.1	Boverket.....	63
5.2	Livsmedelsverket .....	64
5.3	Kemikalieinspektionen.....	66
5.4	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll .....	67
5.5	Regionala och lokala myndigheter .....	68
<b>6</b>	<b>Uppgifter för tillverkare och leverantörer .....</b>	<b>71</b>
6.1	Anpassning till gällande funktionskrav.....	71
6.2	Frivilligt typgodkännande.....	72
6.2.1	Historisk bakgrund.....	72

6.2.2	Dagens system .....	75
6.2.3	Svagheter med systemet .....	77
6.3	Frivillig produktcertifiering m.m. ....	79
6.4	Branschriktlinjer .....	80
<b>7</b>	<b>Uppgifter för dricksvattenproducenter, byggherrar och fastighetsägare.....</b>	<b>81</b>
7.1	Anpassning till gällande funktionskrav .....	81
7.2	Branschriktlinjer .....	82
7.2.1	Producenter och distributörer av dricksvatten.....	83
7.2.2	Övriga branscher .....	84
<b>8</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>85</b>
8.1	Norden .....	86
8.1.1	Danmark.....	87
8.1.2	Finland.....	90
8.1.3	Norge.....	91
8.2	Europa.....	92
8.2.1	4MS.....	94
<b>9</b>	<b>Myndighetsroller och ansvarsfrågor.....</b>	<b>97</b>
9.1	Det offentliga åtagandet .....	97
9.1.1	Exemplet bly .....	101
9.2	Tydligt inbördes myndighetsansvar.....	104
9.2.1	Vattenverk och distributionsanläggningar .....	106
9.2.2	Fastigheter.....	107
9.3	Tillsyn och kontroll .....	108
9.3.1	Tillsyn och kontroll under olika regelverk.....	108
9.3.2	Ansvarsfrågor och kvalitet i tillsyns- och kontrollarbetet .....	112
9.4	Utvecklad myndighetsstyrning.....	116
9.5	Information, stöd och vägledning.....	118
9.6	Samverkansfrågor.....	119

<b>10</b>	<b>Samlade överväganden, förslag och konsekvenser .....</b>	<b>121</b>
10.1	Informations- och kunskapsplattform.....	123
10.2	Råd och stöd .....	126
10.2.1	Konsekvenser .....	128
10.3	Information om det svenska systemet .....	129
10.3.1	Konsekvenser .....	130
10.4	Följa det nordiska och europeiska arbetet.....	130
10.4.1	Konsekvenser .....	131
10.5	Provningsmetoder .....	132
10.5.1	Konsekvenser .....	133
10.6	Samlade konsekvenser av utredningens förslag.....	134
10.6.1	Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs .....	134
10.6.2	Ekonomiska och andra konsekvenser för staten.....	136
10.6.3	Ekonomiska och andra konsekvenser för kommuner och kommunala bolag .....	137
10.6.4	Ekonomiska och andra konsekvenser för företag och enskilda.....	137
10.6.5	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	138
10.6.6	Konsekvenser i övrigt .....	139
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>141</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:75 .....	143
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:73 .....	161
Bilaga 3	Tabell över regelverket för material i kontakt med dricksvatten .....	167





# Förkortningar och definitioner

Ackreditering	En förklaring från ett nationellt ackrediteringsorgan (i Sverige Swedac) om att ett organ för bedömning av överensstämmelse uppfyller kraven i harmoniserade standarder och eventuella ytterligare krav för att utföra specifika bedömningar av överensstämmelse.
Allmänna råd	Generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.
Boverkets byggregler	Boverkets byggregler (BFS 2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.
Branschriktlinjer	Branschens egna beskrivningar av hur företagen kan göra för att uppfylla lagstiftningens krav. De är inte bindande.
Byggherre	Den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.

Byggprodukt	En produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk, såväl i byggnader som i andra anläggningar.
Byggproduktförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG (EGT L 088, 4.4.2011, s. 5, Celex 32011R0305).
Byggprodukters prestanda	Prestanda med avseende på byggprodukters relevanta väsentliga egenskaper uttryckta i nivåer, klass eller beskrivning.
Byggprodukters väsentliga egenskaper	De egenskaper hos byggprodukter som rör de grundläggande kraven för byggnadsverk som ställs av medlemsstaterna inom ramen för vad som anges i bilaga 1 till byggproduktförordningen, t.ex. hygien, hälsa och miljö.
Byggnadsverk	En byggnad eller annan anläggning.
Byggnadsverks tekniska egenskaper	Ett byggnadsverk ska, enligt plan- och bygglagen, ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om nio olika områden som anges i lagen, t.ex. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön.
CE-märkning	”Conformité Européenne”, en märkning genom vilken tillverk-

	aren visar att produkten överensstämmer med tillämpliga krav som fastställs i harmoniserad unionslagstiftning som föreskriver om märkning.
CE-märkning inom byggproduktförordningen	Genom CE-märkningen anger tillverkarna att de tar ansvar för att byggprodukten överensstämmer med den angivna prestandan och med alla tillämpliga krav som fastställs i byggproduktförordningen och i annan tillämplig EU-lagstiftning som innehåller föreskrifter om märkningen.
CEN	”Commissi� Européen de Normalisation”, Europeiska standardiseringskommitt�en.
Certifiering	Certifiering av tredjepart, relaterad till produkter, processer, system eller personer, där certifiering �r utgivande av ett uttalande, baserat på beslut efter genomgång, att överensstämmelse med specificerade krav har visats. Det �r ett s.k. certifieringsorgan som bedömer om kraven är uppfyllda.
CLP-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1, Celex 32008R1272).

CPDW-produkter	”Construction Products in contact with Drinking Water”, dvs. byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten.
Dricksvatten	Allt vatten som, antingen i sitt ursprungliga tillstånd eller efter beredning, är avsett för dryck, matlagning eller beredning av livsmedel, oberoende av dess ursprung och oavsett om det tillhandahålls genom en distributionsanläggning, från tankar, i flaskor eller i behållare, och allt vatten som används i ett livsmedelsproducerande företag för tillverkning, bearbetning, konservering eller saluhållande av varor eller ämnen som är avsedda som livsmedel, om inte företaget kan visa kontrollmyndigheten att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet (dricksvattenföreskrifterna).
Dricksvattendirektivet	Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (EGT L 330, 5.12.1998, s. 32, Celex 31998L0083).
Dricksvattenföreskrifterna	Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

EAS	”European Acceptance Scheme”, ett godkännandesystem för material i kontakt med dricksvatten med enhetliga krav inom EU. Arbetet med att ta fram EAS inom EU 1998–2006 ledde aldrig fram till lagstiftning.
EN-standard	Europastandard.
Epoxi	Stark transparent härdplast.
EU	Europeiska unionen.
EU-direktiv	Sätter upp vilka mål medlemsstaterna ska uppnå, men lämnar åt dem att avgöra exakt hur de ska uppnås. För att de principer som fastställs i direktivet ska få effekt för fysiska och juridiska personer måste medlemsstatens lagstiftare införliva direktivet med nationell rätt genom en rättsakt som anpassar medlemsstatens lagstiftning till direktivets mål.
EU-förordning	Gäller direkt och likadant i alla medlemsstater som en del av den nationella lagstiftningen och är därmed direkt tillämplig. Den direkta tillämpligheten betyder att medlemsstaten, efter att en förordning har antagits, inte behöver göra någonting mer för att den ska gälla i landet.

Europeisk teknisk bedömning	En dokumenterad bedömning av en byggprodukts prestanda i förhållande till dess väsentliga egenskaper i enlighet med relevant europeiskt bedömningsdokument.
Fastighetsinstallation för tappvatten	De ledningar, installationer och anordningar i en fastighet som är installerade från kranar till den s.k. förbindelsepunkten där fastighetens ledningar kopplas på det allmänna distributionsnätet.
Funktionskrav	De funktioner som anges i regelverket måste uppnås, men regelverket anvisar inte vilka tekniska lösningar som ska användas för att uppnå funktionerna.
Föreskrift	Den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. En föreskrift är bindande och generellt gällande. Föreskrifter har olika beteckningar. Riksdagens normgivning sker genom lag och regeringens genom förordning. Myndigheternas föreskrifter har inte någon formell beteckning.
Försiktighetsprincipen	Principen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en viss verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Gränsvärde	Högsta eller lägsta tillåtna värde.
HACCP	”Hazard Analysis Critical Control Points”, vilket är ett system för att identifiera, bedöma och styra faror som är viktiga för livsmedelssäkerheten.
Harmoniserad standard	En europeisk standard som antagits på grundval av Europeiska kommissionens begäran för tillämpningen av EU:s harmoniseringslagstiftning.
Kemisk produkt	Ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara.
Material	Det som något består av eller görs av.
Marknadskontroll	En myndighets åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav.
NAS	”National Acceptance Scheme”, ett nationellt godkännandesystem för material i kontakt med dricksvatten. Begreppet används inom samarbetet 4MS.
Nedströmsanvändare	De som yrkesmässigt använder ett ämne utan att tillverka eller importera det till EU. En distributör eller konsument omfattas inte av begreppet.



NKB 4	Produkttest utvecklat av Nordiska kommittén för byggbestämmelser 1986.
Offentlig kontroll	Varje form av kontroll som utförs av kontrollmyndighet i syfte att verifiera efterlevnaden av livsmedelslagstiftningen.
Operativ tillsyn	Tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver/har bedrivit en verksamhet eller vidtar/har vidtagit en åtgärd enligt miljölagstiftningen.
PE	Polyeten. Plastmaterial som innehåller polymerer av kol och väte och görs från sönderdelad petroleum. Polymerkedjorna i polyeten och är mestadels raka och materialet kan mjukna och omformas med värme. Plastmaterial innehåller också tillsatser, framför allt stabilisatorer som fördröjer att polymererna reagerar med luft och ljus. PE-rör finns också i varianter som t.ex. PEX, som är en tvärbunden PE-molekyl, och som främst används i installationer i fastigheter.
Produkt	Föremål, tjänst eller vara som är ett konkret resultat av en tillverkningsprocess som kan vara planerad eller spontan.
Produktcertifiering	Certifiering av produkter som bygger på kravdokument i form av produktstandarder eller andra allmänt accepterade dokument, nationella eller internationella,

och innebär att certifieringsorganet intygar att en produkt eller process uppfyller specificerade krav.

PVC

”Polyvinyl Chloride”, Polyvinylklorid. För karaktär, se PE ovan.

Reach-förordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1, Celex 32006R1907).

Riktvärde

Ej bindande kvalitetsmål som kan hjälpa till att uppfylla bindande kvalitetskrav (gränsvärden).

SKL

Sveriges Kommuner och Landsting, en arbetsgivar- och intresseorganisation för alla kommuner, landsting och regioner i Sverige.

SS-EN 15664	Provningsmetod med dynamisk testtrigg för uppskattning av metallavgivning i dricksvatten. Används inom ramen för bland annat arbetet inom 4MS.
Standard	Ej bindande regler som har utarbetats av ett internationellt eller nationellt organ och som syftar till att åstadkomma likformighet.
Swedac	Statliga myndigheten Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.
Tappvatten	Samlingsbeteckning för tappkallvatten och tappvarmvatten. Med tappkallvatten avses kallt vatten av dricksvattenkvalitet och med tappvarmvatten avses uppvärmt tappkallvatten.
Tillsynsvägledning	Utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter enligt plan- och bygg- samt miljölagstiftningen.
Toxikologi	Läran om giftiga ämnen och hur dessa påverkar levande organismer.

Typgodkännande av byggprodukter	Nationellt system för att bedöma och verifiera byggprodukters överensstämmelse med krav i svenska plan- och byggregler. Typgodkännande får bara utfärdas om produkten inte omfattas av en harmoniserad standard eller av en europeisk teknisk bedömning.
Vara	Ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.
Ämne	Kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning.
4MS	De fyra medlemsstaterna Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien samverkar under denna rubrik kring utvecklingen av ett gemensamt system för godkända material i kontakt med dricksvatten. Se närmare avsnitt 8.2.1.

# Sammanfattning

## Uppdraget

Dricksvattenutredningen har i uppdrag att gå igenom dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten, för att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning på kort och lång sikt. Utredningen ska vid behov föreslå lämpliga åtgärder. En delaspekt som lyfts fram i uppdraget gäller den frågeställning som rör hur svenska myndigheters ansvar bör fördelas då det gäller material i kontakt med dricksvatten. Utredningen har fått i uppdrag att senast den 1 juli 2014 i ett delbetänkande redovisa sina överväganden i denna fråga.

Andra aspekter på dricksvattenfrågorna tas upp under senare delar av utredningsarbetet och rapporteras i slutbetänkandet, senast den 29 april 2016. Det rör bland annat klimateffekter på dricksvattenförsörjningen, beredskapsfrågor, utbyggnad av distributionsnäten, vattentäkternas skydd, samverkan mellan olika aktörer samt övergripande planerings- och finansieringsfrågor.

## Statens ansvar för material i kontakt med dricksvatten

En trend finns inom EU mot att unionen och medlemsstaterna i sina offentliga åtaganden kring material och produkter sätter upp allmänna funktionskrav för att säkra tekniska och hälsomässiga krav, medan marknaden i form av tillverkare och leverantörer utifrån detta ansvarar för att endast sådana varor som svarar mot kraven utvecklas och tillhandahålls. Det gäller också för material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, där myndigheternas uppgifter i Sverige, liksom i flera andra länder i Europa, i huvudsak avgränsas på detta sätt. Funktionskrav som rör material och produkter i kontakt med dricksvatten kan ställas utifrån olika regelverk, av flera myndigheter med inbördes olika typer av ansvarighet inom området.

Det har som en följd av detta i olika sammanhang framförts att det föreligger en otydlighet, då det gäller myndigheternas ansvar för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Utredningen konstaterar att det finns behov av information och vägledning inom området, men gör snarare bedömningen att det många aktörer efterfrågar är ett utökat offentligt åtagande, där någon eller några myndigheter kan möta det kunskapsunderskott och det behov av riktlinjer som finns. På tillverkarsidan efterfrågas långsiktiga regler att förhålla sig till, för vattenproducenter och andra konsumenter av material och produkter söks tydliga besked om funktion och hälsoeffekter. Många kommuner och vattenproducenter upplever att de inte har någon definierad myndighet eller part att vända sig till för information inför upphandling och installationsarbete. Problemen kan också vara betydande för t.ex. enskilda byggherrar och fastighetsägare som vill veta vilken typ av produkter som kan bedömas som hälsomässigt säkra att installera. Staten ställer krav på att vattnet ska vara hälsosamt och rent, men fastställer inte vad det rent praktiskt ska innebära i termer av lämpliga material- och produktval.

### Myndigheternas fördelning av uppgifter

Myndigheternas uppgifter kring material i kontakt med dricksvatten tar främst sin utgångspunkt i regelverk inom livsmedels-, kemikalie- och byggproduktområdet. Vart och ett av dessa områden har sin regleringsmässiga historia och sina traditioner, inom EU och nationellt. På central nivå berörs främst de svenska myndigheterna Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Boverket.

Utredningen konstaterar att det som i sammanhanget kan uppfattas som en huvudfråga – den mer övergripande ansvarsfördelningen mellan ett offentligt åtagande och marknadens aktörer – inte ingått i utredningsuppdraget. Material och produkter avsedda att komma i kontakt med dricksvatten utgör i det större sammanhanget bara en liten delmängd av de omfattande marknader där liknande ansvarsförhållanden upprättats.

Utredningen finner att de svenska myndigheternas inbördes uppgiftsfördelning inom området med dagens mer begränsade ansvarstagande väsentligen kan bedömas som ändamålsenlig. Myndigheternas ansvar och inbördes roller är anpassade till den modell för ett offentligt ansvarstagande i förhållande marknadens aktörer som gäller i Sverige. Utredningen ser dock, inom det rådande

systemet, behov av att i några hänseenden förtydliga myndigheternas uppdrag och samverkansarbete och att därmed flytta fram deras samlade positioner.

Kontroll- och tillsynsfrågor på olika administrativa nivåer utgör viktiga delar av myndigheternas ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten. Kontroll- och tillsynsuppgifter bör dock ses i sitt bredare sammanhang, varför utredningen mer samlat planerar att återkomma till dessa frågor i det senare slutbetänkandet.

## Utveckla en informations- och kunskapsplattform

Mot bakgrund av den betydelse som kan knytas till ett rent och hälsosamt dricksvatten föreslår utredningen att Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket uppdras att gemensamt etablera en informations- och kunskapsplattform för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Plattformen bör anknyta till myndigheternas befintliga och planerade strukturer för att förvalta och sprida kunskap, informationen ska vara enkelt tillgänglig för såväl enskilda som berörda företag, kommuner, fastighetsägare och andra berörda. Genom bevakning av marknaden säkras erfarenheter och kunskapsunderlag kring nya material och produkter i kontakt med dricksvatten. Myndigheterna skaffar sig genom arbetet även underlag för förbättrade riskbedömningar, som kan användas vid regelgivning, tillsyn och kontrollverksamhet. Arbetet kan, tillsammans med övriga förslag som utredningen lägger, medverka till en tydligare offentlig position kring materialfrågorna och därmed på sikt bidra till att minska hälsoriskerna i anslutning till produktion och hantering av dricksvatten.

Boverket ska i kraft av sin byggproduktkompetens etablera en grund för plattformen och verka för att tillknyta den kompletterande kunskap som krävs för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska i kraft av sin kemiska och toxikologiska kompetens bistå beträffande säkerhetsaspekter och riskbedömningar av enskilda ämnen. Boverket föreslås inom ramen för ett förtydligt mandat ha en samordnande roll i arbetet. Ett tillägg i Boverkets instruktion, som betonar myndighetens samordningsroll, föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ska också bistå i arbetet, främst avseende de informeraende och samordnande uppgifter som rör typgodkännandesystemet och anknytande metod- och analyskrav.

## Råd och stöd

Arbetet innebär att myndigheterna i ökad utsträckning ska kunna bistå konsumenter och övriga aktörer på marknaden med råd och stöd kring ämnen och material i kontakt med dricksvatten.

Boverket utgör den naturligt samordnande myndighet som kan tillhandahålla sådana råd och sådant stöd om material inom den byggda miljön, beträffande byggnadsverk som vattenverk, distributionsanläggningar och fastighetsinstallationer för tappvatten. Boverket behöver i detta sammanhang stöd från Livsmedelsverket i form av toxikologisk expertkompetens när det gäller livsmedels-säkerhetsfrågor som komplement till Boverkets expertis på byggprodukter. Livsmedelsverkets medverkan bör främst inriktas på ny kunskap om risker med ämnen som kan lösas ut från material i dricksvatteninstallationer. Kemikalieinspektionen bör på motsvarande sätt bistå med stöd inom sitt kemiska expertområde beträffande vissa ämnens hälsorisker.

## Information om det svenska systemet

En viktig del i arbetet innebär också att myndigheterna ska sprida information för att förtydliga och öka kunskapen om det svenska ansvarssystemet kring material och dricksvatten. Det omfattar bland annat typgodkännandesystemets grundläggande syften, utformning och begränsningar, dess aktörer och organisering av verksamheten. Informationen ska riktas till huvudmän inom dricksvattenproduktionen, byggherrar, fastighetsägare och andra berörda.

Boverket bör också verka för ökad transparens och samordning av det arbete som bedrivs av typgodkännande organ. Det kan öka värdet av denna frivilliga form av godkännande i avvaktan på utveckling av europastandarder inom området. Om gemensam EU-standard eller europeisk teknisk bedömning tas fram får sådana material och produkter inte längre typgodkännas. Däremot kommer tekniska och hälsomässiga krav fortsättningsvis att behöva fastställas i nationella regler, eftersom CE-märkingen endast markerar att prestanda för väsentliga produkttegenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt.



## Följa det nordiska och europeiska arbetet

Tillverkning och distribution av material och produkter sker i allt större utsträckning på en gränslös marknad, där den enskilda medlemsstaten inte ensam kan utveckla de kunskaper, den provning och kontroll som erfordras. De erfarenheter som vunnits inom det s.k. 4MS Initiative innebär en centraleuropeisk bas för listning av godkända material och lämpliga metoder för provning. Erfarenheterna bör kunna prövas också i ett svenskt och nordiskt sammanhang. Det är avgörande att svenska myndigheter följer arbetet, inte minst för att kunna relatera till de marknadskrafter som strävar mot ökad handel utan gränshinder och andra barriärer.

Boverket föreslås därför följa arbetet som bedrivs kring material i kontakt med dricksvatten på nordisk och europeisk nivå för att bättre kunna bedöma värdet av andra länders erfarenheter i det svenska arbetet. Kompetensstöd och samarbete behövs främst med Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen, som besitter kompetens inom ramen för livsmedels- och kemikalielagstiftningen kring enskilda ämnen och de hälsomässiga risker som kan vara förknippade med dem.

## Samordnad syn på provningsmetoder

Boverket föreslås också samordna de närmast berörda myndigheternas arbete med provningsmetoder och analysfrågor kopplade till olika regelverk som rör material i kontakt med dricksvatten i den byggda miljön. Metod- och analysfrågor bör i ökad utsträckning kunna jämföras och harmoniseras. Syftet är ytterst att säkerställa kvaliteten hos analysresultaten och stödja giltigheten av mätdata i relation till de rikt- och gränsvärdesnivåer som anges inom olika regelverk.

## Prioritering inom givna resursramar

Förslagen ställer krav på förtydliganden av Boverkets instruktion liksom uppdrag till Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Swedac inom ramen för den dialog och myndighetsstyrning som regelbundet sker. Myndigheterna föreslås gemensamt utarbeta former för organisering och rapportering av arbetet, Boverket bör

därvid ges en samordnande roll. Resursmässigt förutsätts myndigheterna arbeta inom sina gällande anslagsramar, där utvecklade ambitionsnivåer på längre sikt får hanteras inom ordinarie budgetprocess.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska införas en ny paragraf, 8 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 b §

Boverket ansvarar för nationell samordning av frågor om material i kontakt med dricksvatten.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## 2 Uppdraget

### 2.1 Direktiv

Utredningens uppgift är att gå igenom dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten, där syftet är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning på kort och lång sikt. Utredningen ska vid behov föreslå lämpliga åtgärder.

En delaspekt som lyfts fram i uppdraget gäller den frågeställning som rör hur svenska myndigheters ansvar bör fördelas då det gäller material i kontakt med dricksvatten. Utredningen har fått i uppdrag att senast den 1 juli 2014 i ett delbetänkande redovisa sina överväganden i denna fråga.<sup>1</sup>

Andra aspekter på dricksvattenfrågorna tas upp under senare delar av utredningsarbetet och rapporteras i samband med slutbetänkandet, enligt utredningens tilläggsdirektiv senast den 29 april 2016.<sup>2</sup> Det rör bland annat klimateffekter på dricksvattenförsörjningen, beredskapsfrågor, utbyggnad av distributionsnäten, vattentäkternas skydd, samverkan mellan olika aktörer samt övergripande planerings- och finansieringsfrågor.

### 2.2 Utgångspunkter

Frågan om myndigheternas uppgifter kring material i kontakt med dricksvatten tar ansvarsmässigt sin utgångspunkt i olika regelverk. De EU-rättsakter och nationella föreskrifter som berörs avser främst livsmedels-, kemikalie- samt byggproduktområdet. Vart och ett av dessa områden har sin regleringsmässiga förhistoria och sina traditioner, inom unionen och nationellt. En tydlig trend finns inom EU mot att medlemsstaterna i sitt offentliga åtagande kring

<sup>1</sup> Dir. 2013:75. En trygg dricksvattenförsörjning, s. 15–17 och 19.

<sup>2</sup> Dir. 2014:73. Tilläggsdirektiv till Dricksvattenutredningen (L 2013:02), s. 1.

material och produkter i vidare mening sätter upp allmänna funktionskrav för att säkra t.ex. fysiska egenskaper och hälsa, medan marknaden i form av tillverkare och leverantörer utifrån detta ansvarar för att endast sådana varor som svarar mot kraven utvecklas och tillhandahålls.

Detta förhållningssätt rymmer i sig en intressant och viktig diskussion kring hur avvägningar kan göras mellan kraven på en fri och utvecklingsinriktad marknad och sådana uttalade samhällskrav som kan gälla säkerhet, hälsa och miljö. Ytterst handlar det om hur pass omfattande det offentliga åtagandet bör vara för att lämpliga krav på den aktuella typen av produkter ska tillgodoses. Avvägningen mellan det offentliga och marknaden rymmer också frågor kring hur kostnader och ansvar ska fördelas, för t.ex. metodutveckling, forskning och utveckling.

Utredningen berör dessa avvägningsfrågor, men tar naturligt sin utgångspunkt i utredningsdirektiven, som är mer avgränsade. I dessa anges att utredningen ska föreslå hur svenska myndigheters ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten bör fördelas, inte hur omfattande det bör vara i relation till marknadens ansvarstagande. Inte heller berörs i utredningsdirektiven hur Sverige bör agera för att påverka utvecklingen inom EU i den övergripande frågan om offentligt ansvarstagande och myndighetsroller.

Direktiven anger att uppdraget avser myndighetsansvar för frågor som rör material som används i distributionen av dricksvatten och som kommer i kontakt med vattnet och där det behöver säkerställas att dessa material är säkra ur folkhälsosynpunkt. Det påpekas att frågan inte bara gäller ledningsnäten, utan också andra delar av distributionskedjan, som exempelvis vattenverk och fastighetsinstallationer.<sup>3</sup>

Begreppsmässigt har material i kontakt med dricksvatten i detta delbetänkande därför avgränsats till frågor som rör sådana material och ämnen som förekommer i produkter som utgör delar av tekniska installationer och system i produktions- och distributionsanläggningar, från upptaget av råvatten till tappstället hos den enskilde fastighetsägaren eller slutanvändaren. Här omfattas inte eventuella risker med material som kommer i kontakt med dricksvatten efter tappstället. Det kan t.ex. gälla kaffemaskiner som anslutits till vattenledningssystemet av enskilda fastighetsägare. Det innebär också att råvattnets karaktär och sådana ämnen som

---

<sup>3</sup> Dir. 2013:75, s. 16.

transporteras i vattnet genom systemen utan att sammanhålla med systemets egna komponenter, inte ingår. Det kan t.ex. gälla kemiska föroreningskällor, radon och radioaktivitet i råvattnet. Den typen av frågor kommer i förekommande fall att tas upp i utredningens slutbetänkande.

Mikrobiologiska aspekter på materialfrågan berörs inte heller i delbetänkandet. Intressanta inledande studier finns annars beträffande distributionsnätens mikrofilm och mikrobiologiska organismers betydelse i dricksvattensystemen. Det kan inte uteslutas att effekterna av olika ämnen och material i kontakt med dricksvattnet kan påverkas genom förekomst av mikroorganismer. Olika material har också skilda effekter med avseende på tillväxt av sådana mikroorganismer i dricksvattenanläggningar och distributionssystem. Kunskapsläget är dock fortfarande osäkert inom området. Dricksvattenutredningen återkommer i sitt slutbetänkande till frågor som rör mikroorganismer, t.ex. med avseende på klimateffekter och förändrade krav på hantering och distribution av dricksvattnet.

Dricksvattenutredningens direktiv avgränsar uppdraget till allmänt dricksvatten och omfattar således inte sådana förhållanden som gäller för enskild vattenförsörjning. Frågan om allmänt respektive enskilt vatten har viss betydelse också för materialfrågorna, eftersom det enskilda vattnet till sin karaktär kan uppvisa stor variation mellan olika anläggningar. Det kan därmed påverka, och ibland oförutsedda sätt påverka hur ämnen löses ut från material i ledningsnät och andra installationer. Regelverkens tillämpning och myndigheternas ansvar i relation till förhållanden i den enskilda vattenförsörjningen tar sig också i vissa delar andra uttryck än då det gäller allmänt vatten. Materialfrågor i kontakt med vatten inom den enskilda vattenförsörjningen berör en betydande grupp konsumenter i landet. Uppskattningsvis 1,2 miljoner permanentboende och ungefär lika många fritidsboende dricker vatten från enskilda vattentäkter, som t.ex. egen brunn.<sup>4</sup> Det kan inte uteslutas att vissa folkhälsoeffekter föreligger. Utredningens överväganden och förslag grundar sig dock enbart på förhållanden som rör allmänt dricksvatten.

---

<sup>4</sup> <http://www.slv.se/sv/grupp1/Dricksvatten/Egen-brunn/>, Livsmedelsverket, 2014-06-22.

## 2.3 Utredningens arbete

Utredningen har som stöd i arbetet tillsatt en särskild referensgrupp kring material i kontakt med dricksvatten med företrädare för närmast berörda centrala förvaltningsmyndigheter, Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, samt företrädare för branschorganisationen Svenskt Vatten. Frågeställningar och avgränsningar har utvecklats efter diskussioner i referensgruppen och i samråd med den av regeringen tillsatta centrala expert- och referensgruppen, som knutits till det samlade utredningsarbetet. Utredningen har även haft möjlighet att diskutera ansvarsfrågor och branschmässiga utgångspunkter med företrädare för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), de ackrediterade typgodkännandeorganen Kiwa Sverige AB och Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP), samt med Swerea KIMAB, som bland annat kontrollerar koppar- och mässingstillverkarnas produktion och produkter enligt utfärdade typgodkännanden. Utredningen har vidare haft möjlighet att utbyta erfarenheter med branschorganisationer som VVS-Fabrikanterna och Vattenreningsindustrin samt branschföreträdare inom mässings- och plaströrstillverkning.

Utredningen har under arbetet med detta delbetänkande hållit möten med den centrala expertgruppen vid tre tillfällen och med referensgruppen för material i kontakt med dricksvatten vid tre tillfällen. Utöver detta har utredningen vid olika tillfällen träffat berörda myndigheter och branschföreträdare. Materialfrågorna har särskilt avhandlats i anslutning till seminarier och konferenser som anordnats av berörda branscher, där utredningen bland annat kunnat ta del av erfarenheter från andra länder och pågående utvecklingsprojekt.<sup>5</sup> Synpunkter har också kunnat framföras till utredningen i anslutning till ett samrådsmöte i maj 2014 med deltagande från främst statliga centrala och regionala myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting samt Svenskt Vatten. Samråd har vidare skett inför delbetänkandet med ledningarna för de berörda centrala förvaltningsmyndigheterna.

---

<sup>5</sup> Exempel på detta under 2014 är Stora Infradagen, Swerea KIMAB:s seminarium om material i kontakt med dricksvatten och sammankomster med VVS-fabrikanterna.

## 2.4 Betänkandets disposition

En översiktlig beskrivning av bakgrunden till utredningsuppdraget och förekommande problematik kring material i kontakt med dricksvatten ges i kapitel 3. Gällande rätt inom ramen för berörda regelverk redovisas i kapitel 4, följt i kapitel 5 av en beskrivning av de svenska myndigheternas nuvarande arbetsuppgifter, arbetssätt och ansvarsområden.

Uppgifter för tillverkare och leverantörer av produkter och material som kommer i kontakt med dricksvatten beskrivs i kapitel 6. Därefter följer en beskrivning i kapitel 7 av de uppgifter som åvilar dricksvattenproducenter, byggherrar och fastighetsägare som ansvarar för att handla upp och installera dessa produkter och material i anläggningar och fastigheter. En internationell utblick lämnas i kapitel 8, där ett urval europeiska länder får belysa de skillnader som kan finnas mellan medlemsstater.

I kapitel 9 diskuterar utredningen frågan om myndighetsroller och ansvarsfrågor, med särskild inriktning på de delområden som kan behöva förtydligas ytterligare i Sverige. Utredningens samlade överväganden, förslag och konsekvensbeskrivningar lämnas i kapitel 10.



## 3 Material i kontakt med dricksvatten

### 3.1 Grundläggande problem och utmaningar

Vatten utgör en kemisk förening, bestående av väte och syre. Vatten saknar i sig självt smak och lukt, vilket dock kan förändras i kontakt med andra ämnen eftersom vattenmolekylen skapar förutsättningar för många andra ämnen att lösa sig. Vattnets egenskaper möjliggör också att olika ämnen, föreningar och material kan transporteras med vattnet och därmed påverka oss, ibland även vår hälsa.

Hanteringen av vatten för hushållsändamål präglas historiskt av våra biologiska och inlärd erfarenheter kring vad som är att betrakta som rent och hälsosamt vatten. Klart och kallt dricksvatten föredras framför det motsatta. I dagens industrialiserade samhälle med högt nyttjande av olika kemiska produkter finns dock många exempel på att dricksvatten kan uppfattas som rent, men ändå riskera att ge icke önskvärda hälsoeffekter. Det är t.ex. vanligt med kvalitetsproblem i enskilda täkter och brunnar som kan ha höga halter av fluorid och nitrat<sup>1</sup> utan att detta ger tydliga effekter på smak och lukt. För en relativt stor grupp hushåll, uppskattningsvis så många som 4–8 000, har deras enskilda vatten arsenikvärden som överstiger riktvärdet.<sup>2</sup> Material och ämnen som löses ut i dricksvattnet i mycket små koncentrationer kan vara svåra att upptäcka, även med tillgång till modern analysteknik. Potentiella och långsiktiga hälsoeffekter av de ämnen som förekommer i vattnet kan likaså vara svåra att uppskatta. Det kan röra sig om svårbedömda orsaksamband, men även om ren kunskapsbrist där framtida forskning kan ge bättre förutsättningar att hantera risker som är okända idag.

---

<sup>1</sup> Sveriges geologiska undersökning (2007). Maxe, L. Enskild vattenförsörjning – kunskapsunderlag inför uppföljning av ett nytt delmål. SGU-rapport 2007:10, s. 5.

<sup>2</sup> Ibid.

I nedanstående avsnitt ges en kortfattad bakgrundsbeskrivning till de frågeställningar som aktualiserats under senare år kring hälsoaspekter på material som kommer i kontakt med dricksvatten.

### 3.1.1 Historisk bakgrund

Då det gäller material i kontakt med vatten för hushållsändamål är det historiskt sett främst ledningsnät och distributionsanläggningar som varit i blickpunkten. De kommunala vattenledningsnäten i Sverige är en ganska sen företeelse, vars framväxt speglar utvecklingen av det moderna Sverige, med växande tätorter och städer. Tiltagande industrialisering och urbanisering innebar att vattenförsörjningen i städerna under 1800-talet blev en allt viktigare och också allt mer svårlöst och komplicerad fråga. Exempel på primitiva kommunala vattenledningsnät fanns redan under tidigare perioder, till exempel den träledning som anlades på 1580-talet i Malmö för att förse Stortorget och gårdarna i staden med vatten. Uppsala slott blev först i landet med att få sin vattenförsörjning via ledningsnät av järn 1642. Det var dock först långt senare som distributionen av vatten via gemensamma ledningsnät blev vanligt förekommande i städerna. Epidemier och svåra sanitära förhållanden drev fram lagstiftning och så småningom även nätlösningar i de större städerna under senare delen av 1800-talet. En bidragande orsak till utbyggnaden var även att eldrivna pumpar kunde användas i takt med att elnäten etablerades. Vattenledningsnäten skapade även förutsättningar för att förbättra brandsäkerheten i städerna, vilket i sig utgjorde en betydande drivkraft för utbyggnaden av ledningssystemen.<sup>3</sup>

Nutidens markburna vatten- och avloppsledningsnät är som regel av betydligt modernare karaktär än den första generationens installationer. Näten utgör långlivade samhällsinvesteringar, där befintliga stamnät ofta byggdes för 30–60 år sedan. Dagens vattenledningsnät i Sverige bedöms ha en sammantagen längd på 67 000 km. Hållbarhet och livslängd beror på ledningsmaterial, läggningsteknik, omgivande markförhållanden och karaktären på det vatten som transporteras i systemet. Den genomsnittliga tekniska livslängden är osäker, men torde vara inemot 100 år.

---

<sup>3</sup> Andersson, A-L. (1971, 2011). Svenska vattenledningar och vattenreservoarer, 1860–1910. Uppsats i konstvetenskap.

Ledningssystemen ligger till största delen dolda i marken, vilket innebär svårigheter för inspektion och underhåll. I Sverige finns dock relativt god kunskap och dokumentation kring vilka ledningsmaterial som använts under olika perioder, egenskaper och driftserfarenheter. Livslängden på ledningssystemet sammanhänger med de funktionskrav som ställts och kan därför variera avsevärt. För avloppsledningar i betong kan till exempel medianlivslängden ligga på så mycket som 150–200 år, medan det för vattenledningar i gjutjärn blir betydligt lägre värden. Ofta behöver dock delar av ledningsnäten bytas ut av andra skäl än att de åldrats och tappat sin ursprungliga funktion. Det kan istället bero på genomförande av stora infrastrukturprojekt eller förändrade krav på dimension och kapacitet i näten, dvs. nya funktionskrav. I gamla ledningsnät kan det också uppstå trycklöshet, vilket innebär en risk för dricksvattnets kvalitet genom påverkan från inläckage av ytvatten och påverkan från avloppsledningar, som ofta lagts i samma rörgravar som dricksvattenledningarna.<sup>4</sup>

De vanligaste materialen i vattenledningsnätens huvudledningar är numera gjutjärn, PVC (polyvinylklorid) och PE (polyeten). Gjutjärn är en samlingsbenämning på gråjärn och segjärn. Gråjärn användes under perioden 1800–1970 och står fortfarande för drygt en tredjedel av det befintliga nätet. Plastledningar av PVC och PE började användas i mitten av 1950-talet och svarar också för en dryg tredjedel av nätet. Under 1960-talet ökade användningen av plaströr och de tillverkades också i allt större dimensioner. PE är sedan 1990-talet och fram till idag det helt dominerande materialet vid nyinstallation. Materialet i plaströren och fogarna mellan rören har successivt utvecklats för att förbättra livslängd och tekniska egenskaper.<sup>5</sup>

Vid tillverkningen av råvaran till plaströr tillsätts vissa ämnen, som dels ska förhindra att materialet oxiderar/åldras, dels ska underlätta bearbetningen av materialet. Det gäller t.ex. stabilisatorer, mjukgörare, smörjmedel och färgpigment. För PVC och PEX (en tvärbunden PE-molekyl) tillsätter rörtillverkaren vissa tillsatsmedel.<sup>6</sup>

Segjärnsledningar, som infördes mot slutet av 1960-talet, utgör idag närmare en femtedel av det befintliga ledningsnätet. I begränsad

<sup>4</sup> Svenskt Vatten Utveckling (2011). Rörmaterial i svenska VA-ledningar – egenskaper och livslängd. Rapport 2011-14.

<sup>5</sup> Ibid., s. 11, 26 och 30.

<sup>6</sup> Wiberg, A. (2005). Plaströr i ledningsnätet för dricksvatten. Svenskt Vatten, Nr 1, 2005, s. 32.

omfattning förekommer också andra ledningsmaterial i näten. Stålledningar infördes i början av 1900-talet, betong 1950 och plastledningar av GRP-typ (glasfiberarmerad hårdplast) 1960. Andra material som förekommer är asbestbetong och galvstål.<sup>7</sup>

I det generationsskifte som nu förestår för såväl vattenledningsnäten som annan infrastruktur, har frågan om karaktären på de material som kommer i kontakt med dricksvattnet blivit allt mer aktuell. Främst har frågan gällt hur samhället ska kunna medverka till att installationerna för dricksvatten ska kunna vara säkra ur folkhälsosynpunkt. Det finns historiska erfarenheter kring bly och andra ämnen som använts i material och produkter för att hantera dricksvattnet och som visat sig ha menlig inverkan på hälsan, nu finns en rad nya och därmed relativt okända material att tillgå.

### 3.1.2 Aktuella frågeställningar

Frågan om material i kontakt med dricksvatten har under lång tid och med viss regelbundenhet aktualiserats i olika utredningar, motioner och offentliga ställningstaganden. Exempel på detta gäller motioner kring tungmetaller och asbestfibrer i dricksvattnet i slutet av 1970-talet. Inget krav förelåg vid denna tidpunkt på analys av koppar och andra tungmetaller, asbest eller av någon specifik organisk förening. Några rekommenderade analysmetoder för dessa ämnen fanns inte heller. Frågan blev åter aktuell i början av 1980-talet, då krav ånyo ställdes på en översyn av bestämmelserna om tillåtna halter av tungmetaller i dricksvatten och att införa gränsvärde för högsta tillåtna halt av koppar.<sup>8</sup>

Frågan om asbest i dricksvattnet uppmärksammades mot bakgrund av fibrernas klarlagda hälsoeffekter vid inandning och förändringar av lungvävnad. Svenskt Vatten har på sin hemsida samlat viss dokumentation kring frågeställningen om det är förknippat med hälsofara att äta eller dricka något som innehåller spår av asbest. En rad studier har gjorts utan belägg för att asbest i dricksvatten påverkar människors hälsa. WHO har därför inte något hälsorelaterat riktvärde för asbest i sina guidelines.<sup>9</sup> I USA har Environmental Protection

<sup>7</sup> Svenskt Vatten Utveckling (2011), s. 11.

<sup>8</sup> Motionerna 1978/79:1442 om tungmetaller och gränsvärden, 1979/80:856 om kommunal kontroll map. asbestfibrer i dricksvatten, 1981/82:163 om tungmetaller och gränsvärden samt socialutskottets betänkande 1980/81:SoU13 och 1981/82:38 SoU.

<sup>9</sup> WHO (2011). Guidelines for Drinking-water Quality, 4<sup>th</sup> edition.

Agency (EPA), diskuterat asbest i dricksvatten och ett rekommenderat värde för asbestfibrer över en viss längd har angivits.<sup>10</sup>

I Sverige har även ansvarsfrågor tagits upp under senare år. En tydligare statlig ansvarighet efterlystes i en riksdagsmotion 2003/2004, då det gäller att utföra tester på material och ge anvisningar om lämpliga sådana.<sup>11</sup>

Under 2003–2005 pågick intensiva diskussioner om urlakning av organiska ämnen från plaströr mot bakgrund av några nordiska studier, som visade att plaströr kan släppa ifrån sig organiska ämnen till dricksvatten.<sup>12</sup> Resultatet av en påföljande dansk fältundersökningen visade dock att riskerna var begränsade och att det kunde bedömas som säkert att använda inom Danmark godkända plaströr för distribution av dricksvatten.<sup>13</sup> Även i Sverige var frågan uppe till debatt, med liknande slutsatser som resultat.<sup>14</sup> Med tanke på den betydande användningen av plaströr i dricksvattennäten har dock de aktuella studierna om hur organiska ämnen i materialet kan migrera till dricksvattnet varit få. Ytterligare studier har därför efterfrågats, bland annat som grund för förbättrade riskanalyser.<sup>15</sup>

Under 2011 kom en av Boverket genomförd marknadsstudie av kökskranar att ge uppmärksamhet i media. Resultaten visade att fyra kranar av sammanlagt 120 testade överskred det dåvarande riktvärdet för bly enligt den då anvisade testmetoden. Ingen av kranarna gav testvärden för kadmium som överskred gällande riktvärde.<sup>16</sup>

Miljömålsberedningen angav 2012 i delbetänkandet *Minska riskerna med farliga ämnen!* att det saknades lagstiftning som tydligt reglerade vilka material som kom i kontakt med dricksvatten, både inom EU och nationellt i Sverige. Det bedömdes av beredningen att det fanns behov av att se över riskhanteringen av de aktuella materialen i produktionsanläggningar, ledningsnät och fastighetsinstallationer. Det angavs att översynen borde omfatta samtliga

---

<sup>10</sup> EPA (2009). National Primary Drinking Water Regulations.

<sup>11</sup> Motion 2003/04:MJ324. Material i kontakt med dricksvatten.

<sup>12</sup> Svenskt Vatten (2004). Plaströrbranschen bör ta sitt ansvar. Skrivelse till Nordiska Plaströrgruppen 2004-11-22, bl.a. med hänvisning till nordiska studier publicerade i Water Research nr 36 (2002) och 37 (2003).

<sup>13</sup> Miljøstyrelsen (2005). Mørkebjerg Nielsen, L. et al. (2005). Feltundersøgelse af vandforsyningernes plastrør. Miljøprojekt Nr. 1049.

<sup>14</sup> Se bland annat artikeln Överdrivet giftlarm för plaströr, VVS Teknik & Installation, april 2004.

<sup>15</sup> Johansson, L. et al. (2012). Framtida lösningar för distribution av dricksvatten – slutrapport Fas A. Swerea KIMAB.

<sup>16</sup> Boverket (2012). Beslut den 6 februari 2012, dnr. 1102-1364/2008.

ämnen som kunde misstänkas utgöra en risk.<sup>17</sup> Inom ramen för miljömålsarbetet preciserades senare miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö av regeringen på så sätt att därmed bland annat skulle avses att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor var tillgängligt. Ett etappmål i dessa frågor preciserades.<sup>18</sup>

Miljömålsberedningens arbete medverkade till ökat fokus på materialfrågan och vid sidan av redan kända risker riktades uppmärksamhet mot bland annat bisfenol A, ett ämne med hormonstörande egenskaper i epoximaterial som används vid s.k. relining av tappvattenrör. Ett särskilt regeringsuppdrag gavs till Kemikalieinspektionen, Boverket och Livsmedelsverket om en kartläggning av hur ämnet löstes ut till dricksvattnet. De riskbedömningar som gjordes visade att de halter som uppmättes i dricksvattnet inte indikerade någon risk för folkhälsan, däremot kunde halterna i varmvattensystemet uppgå till högre nivåer. Mot denna bakgrund rekommenderades begränsade och riktade åtgärder mot att använda materialet för relining.<sup>19</sup> Vid remissbehandlingen av Kemikalieinspektionens rapport i frågan framkom synpunkter från olika branschföreträdare om att det behövdes förtydliganden kring de olika myndigheternas ansvar för lagstiftning och tillsyn.

Även om bisfenol A under senare tid dominerat debatten kring eventuella hälsorisker hos material i ledningsnäten, finns anledning att inte glömma bort de andra typer av material och ämnen som diskuterats genom åren och fortfarande i betydligt större utsträckning förekommer i distributionsanläggningar och fastighetsinstallationer. Hit hör naturligen urlakning av organiska ämnen från ledningsnät av plast, liksom exponeringen för bly, andra metaller och asbest. Bly kan tillföras vattnet via tappkranar av mässing och asbest finns i viss utsträckning kvar i äldre delar av ledningssystemen (cementrör med asbestfibrer). Förekomsten av korrosivt dricksvatten kan leda till att ledningar börjar läcka, men kan också frigöra ämnen som t.ex. asbest, bly, järn och koppar i vattnet. Aktuella rapporter finns

---

<sup>17</sup> SOU 2012:38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. Delbetänkande från Miljömålsberedningen.

<sup>18</sup> Ds 2012:23. Regeringskansliet, Miljödepartementet. Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

<sup>19</sup> Kemikalieinspektionen (2013). Avgivning av bisfenol A (BPA) vid renovering av dricksvattenrör – Redovisning från ett regeringsuppdrag. Rapport Nr 7/13.

också beträffande hälsomässigt mer okända ämnen, som vanadin, som i studier befunnits lösa ut från ledningar av järn.<sup>20</sup>

Rekommendationer om vad som är hälsomässigt säkert utvecklas över tid, det är naturligt att riskbedömningar i vissa fall bygger på äldre underlag, t.ex. studier där äldre metodik använts. Analysmetoder blir säkrare och möjligheterna ökar att identifiera ämnen som tidigare inte upptäckts, vilket medverkar till att synen på vad som är skadligt och inte förändras. Kunskaperna om gränser för hälsopåverkande halter av olika ämnen har ökat, vilket t.ex. har lett till att gränsvärdet för bly successivt har sänkts.<sup>21</sup> Forskning om ny teknik och nya material i anslutning till dricksvatten har varierat i intensitet och omfattning. Ett flertal projekt pågick under tidigare perioder, vilket medverkade till att fel och brister hos material som asbest och akrylamid uppmärksammades. Forskningsresurser och starka forskningsmiljöer med inriktning på risker med nya material och tekniker kan därför behöva säkras för att öka kunnandet och ge ett bra planingsunderlag för huvudmännen. Allmänt sett bedöms kunskapsläget bättre då det gäller material som består av metaller än beträffande organiska ämnen. Exempel på kunskapsluckor gäller såväl nya material som effekter på dricksvattnet av interaktion mellan olika material och produkter som introduceras i produktionsanläggningar och distributionssystem.

Utredningens direktiv berör sammantaget en rad viktiga frågeställningar som relaterar till material och produkter i dricksvattenhanteringen. Råvattnet tas upp via grund- och ytvattentäkter, pumpas till produktionsanläggningar där vattnet bereds och sedan via reservoarer och ledningsnät distribueras ut till fastigheter och andra slutanvändare. De allmänna ledningsnäten motsvarar en längd på nära två varv runt jorden. Hos enskilda fastighetsägare och dricksvattenkonsumenter finns anslutningar till de enskilda delarna av distributionsnäten, där kan andra typer av material i serviser och armaturer slutligen möta vattnet.

Materialvalen i produktionsanläggningar och distributionsnät utgör inte i sig en fråga som Dricksvattenutredningen ska fördjupa sig i. Uppdraget omfattar således inte en beskrivning av lämplighet hos olika material eller produkter att användas i kontakt med

<sup>20</sup> Gerke, T. L. et al. (2010). Speciation and distribution of vanadium in drinking water iron pipe corrosion by-products. *Sci. Total Environ.* 408:5845–5853.

<sup>21</sup> EU:s dricksvattendirektiv angav då det fastställdes 1998 en successiv anpassning till det nu gällande sänkta gränsvärdet för bly i dricksvatten.

dricksvatten. Ett antal sådana uppdrag har lämnats till myndigheter och utredningar i särskild ordning, t.ex. då det gäller användningen av bisfenol A vid renovering av dricksvattenledningar.

Utredningens uppdrag är inriktat på de mer övergripande organisatoriska och resursmässiga brister som kan finnas och vilka åtgärder som kan behövas för att lösa detta. Då det gäller infrastruktur, ledningsnät och distribution av dricksvatten, ska Dricksvattenutredningen i sitt slutbetänkande diskutera behovet av underhåll och hur eventuella hinder mot förnyelse kan avhjälpas. En särskild fråga i det sammanhanget, hur svenska myndigheters ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten bör fördelas, ska också tas upp och utgör fokus i detta delbetänkande. Följande avsnitt ger en översiktlig bild av den situation som gäller för produktionsanläggningar och distributionsnät, respektive fastigheter.

### 3.2 Materialfrågor i produktionsanläggningar och distributionsnät

Kommunerna är – i egen regi eller genom kommunala bolag – huvudmän för den allmänna dricksvattenförsörjningen och har också ansvaret för kvaliteten på det dricksvatten som levereras.<sup>22</sup> Det innebär också att man ansvarar för den eventuella påverkan som bygg- och renoveringsmaterial i vattenverk och distributionssystem kan ha på dricksvattnets kvalitet. Det handlar om cementbruk och betong i filterbassänger och reservoarer, injekteringsmedel, lagnings- och fogmassor, olika rörmaterial och rörrenoveringsmaterial som används i distributionsnäten såväl som material i pumpar, kopplingar, rörkrökar, ventiler m.m.<sup>23</sup> Produktområdet är omfattande och omsätter i Sverige sannolikt årligen över en halv miljard kronor netto bara då det gäller plaströr för dricksvattenändamål.<sup>24</sup>

I dagsläget behöver varje dricksvattenhuvudman själv försöka granska eller bedöma effekterna av de material man vill använda. Det är för de flesta huvudmän en alltför omfattande uppgift, som

---

<sup>22</sup> Enskilda större producenter samt kommersiella verksamheter med eget vatten omfattas liksom den allmänna dricksvattenförsörjningen av Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter, därtill kommer ett stort antal enskilda brunnar som inte omfattas av föreskrifterna utan istället av råd från Livsmedelsverket.

<sup>23</sup> Svenskt Vatten (2014). Pm till utredningen, februari 2014.

<sup>24</sup> Ungefärlig uppskattning, muntlig uppgift till utredningen från VVS-fabrikanernas råd, juni 2014.



kräver både kemisk och toxikologisk kompetens. Alternativet är att söka stöd inför anskaffningar från branschorganisationer eller genom att begära information från tillverkare, leverantörer eller andra kompetenscentra, t.ex. forskningsinstitut, som finns inom området. Det är mycket tidskrävande för varje enskilt vattenverk, som ska samla in fakta om innehållet i materialen och sedan ta ställning till om de kan användas i anläggningen eller inte.

Inom segmentet plaströrprodukter finns inom Norden en frivillig certifieringsordning under beteckningen Nordic Poly Mark, som rekommenderas av vattenproducenternas branschorganisation Svenskt Vatten<sup>25</sup>, vilket kan underlätta upphandlingsarbetet. Produkter som är märkta på detta sätt certifieras genom Insta-Cert. Kraven baseras på en underliggande produktstandard, vanligen en EN-standard. I vissa fall kan delar av den underliggande standarden ha exkluderats eller tilläggskrav ha utformats för att garantera att produkterna tål nordiska vinterförhållanden.<sup>26</sup> Mer oklart är dock i vilken utsträckning hälso-kraven kan mötas och tester kring detta utföras med denna certifiering. Utformningen av frivilliga certifieringsordningar behandlas mer utförligt under avsnitt 6.3.

### 3.3 Materialfrågor i fastigheter

Även i fastighetsbeståndet och i anslutning till olika installationer för leverans av dricksvatten till slutanvändare förekommer olika typer av material och produkter som kommer i kontakt med dricksvattnet. Det gäller främst rörledningar tillverkade av olika material, pumpar, filter och armaturer. Även denna typ av produkter representerar stora värden i samband med nybyggnad och renovering. Enbart beträffande armaturer/blandare beräknas en årlig omsättning på närmare 1,5 miljarder kronor och i konsumentvärde betydligt mer.<sup>27</sup> Handhavandefrågor och vattentemperatur i kombination med använda material och produkter kan i sig påverka mängden av olika ämnen som löses ut i vattnet. Betydelsefullt är också vilken typ av vatten som transporteras i nätet, t.ex. hur aggressivt vattnet är.

<sup>25</sup> Svenskt Vatten (2009). P98, Plaströr för allmänna VA-ledningar – Råd vid val av rörmaterial och projektering, s. 16–18 och 30.

<sup>26</sup> <http://www.nordicpolymark.com>, april 2014.

<sup>27</sup> Ungefärlig uppskattning, muntlig uppgift till utredningen från VVS-fabrikanernas råd, juni 2014.

Kunskaperna om dessa frågor varierar. Det kan t.ex. inte bedömas som självklart att alla användare spolat vatten ur kranen tills det känns kallt, innan det används som dricksvatten. Det kan inte heller uteslutas att varmvattnet nyttjas som livsmedel, t.ex. för att göra snabbkaffe eller välling, vilket bland annat låg bakom förslag om inskränkningar i samband med användningen av bisfenol A vid renovering av ledningsnät.<sup>28</sup> Som för andra typer av livsmedel kan hälsoeffekter kring dricksvattnet således uppstå till följd av såväl olämplig förvaring som olämpligt handhavande.

---

<sup>28</sup> Kemikalieinspektionen (2013).

## 4 Gällande rätt

### 4.1 Plan- och bygglagstiftningen

I detta avsnitt behandlas plan- och bygglagstiftningen. Inledningsvis tas EU:s byggproduktförordning upp och därefter den nationella rätten i form av plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler. Slutligen behandlas vilka myndigheter som har ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning.

#### 4.1.1 EU:s byggproduktförordning

Syftet med EU:s byggproduktförordning<sup>1</sup> är att underlätta handeln med byggprodukter på den inre marknaden. Genom att reglera hur byggprodukters väsentliga egenskaper ska bedömas och beskrivas när produkterna sätts på marknaden kan produkterna sedan säljas i alla länder utan krav på ytterligare provningar och märkningar.

Med byggprodukt menas varje produkt eller byggsats som tillverkas och släpps ut på marknaden för att varaktigt ingå i byggnadsverk eller delar därav och vars prestanda påverkar byggnadsverkets prestanda i fråga om de grundläggande kraven för byggnadsverk. Med byggnadsverk avses byggnader och anläggningar. De egenskaper hos byggprodukten som rör de grundläggande kraven för byggnadsverk kallas för väsentliga egenskaper.<sup>2</sup> Vilka produkttegenskaper som är väsentliga i respektive land avgörs av ländernas nationella lagstiftning om krav på byggnadsverk inom respektive lands gränser.

Enligt EU:s byggproduktförordning ska alla byggprodukter som omfattas av en harmoniserad standard eller s.k. europeisk teknisk

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EEG (EGT L 088, 4.4.2011, s. 5, Celex 32011R0305).

<sup>2</sup> Artikel 2 i byggproduktförordningen.

bedömning från den 1 juli 2013 vara CE-märkta för att få säljas på EU:s inre marknad. Byggprodukterna ska ha en prestandadeklaration om produktens väsentliga egenskaper och kemikalieinformation enligt EU:s kemikalieförordning Reach ska tillhandahållas tillsammans med den.

Harmoniserade standarder tas fram på beställning av Europeiska kommissionen utifrån medlemsstaternas behov. Enligt artikel 3 i byggproduktförordningen ska de grundläggande kraven för byggnadsverk som anges i bilaga 1 utgöra grunden för att förbereda mandat om standarder och harmoniserade tekniska specifikationer. Enligt bilaga 1 till EU:s byggproduktförordning måste byggnadsverk i sin helhet och i sina olika delar vara lämpade för sin avsedda användning, särskilt med beaktande av de inblandades hälsa och säkerhet under byggnadsverkens livscykel. Under förutsättning av normalt underhåll ska byggnadsverk uppfylla sju olika grundläggande krav under en ekonomiskt rimlig livscykel. Det gäller bland annat hygien, hälsa och miljö. I punkten 3 anges att byggnadsverk ska projekteras och byggas så att de under sin livscykel inte kommer att utgöra ett hot mot arbetstagarnas, brukarnas eller grannarnas hygien eller hälsa och säkerhet eller i orimligt hög grad under hela sin livscykel påverka miljökvaliteten eller klimatet under uppförande, användning och rivning. Det gäller i synnerhet som en följd av bland annat emission av farlig strålning, utsläpp av farliga ämnen till grundvatten, havsvatten, ytvatten eller mark, utsläpp av farliga ämnen till dricksvatten eller av ämnen som på annat sätt kan ha en negativ inverkan på dricksvatten och bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten.

Det finns ännu inte någon harmoniserad standard inom området material och produkter i kontakt med dricksvatten. För produkter som inte omfattas av någon harmoniserad standard finns möjlighet att ansöka om en europeisk teknisk bedömning av en produkt hos ett tekniskt bedömningsorgan. Den utgör grunden för tillverkarens prestandadeklaration och därpå följande CE-märkning.

Det är viktigt att betona att CE-märkning av byggprodukter inte handlar om bedömning av överensstämmelse med nationella krav i byggregler eller i andra regler som påverkar användningen av en byggprodukt. Märkningen innebär alltså inte ett godkännande av att produkten används i en viss medlemsstat, utan markerar bara att prestanda för väsentliga produkttegenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt. CE-märkningen bidrar till att byggprodukter på den inre marknaden blir jämförbara genom att de beskrivs på ett gemensamt tekniskt språk som accepterats av alla medlemsstater.

#### 4.1.2 Plan- och bygglagen samt plan- och byggförordningen

I plan- och bygglagen (2010:900) regleras byggnadsverks tekniska egenskaper. Ett byggnadsverk ska, enligt 8 kap. 4 § 3, ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön. I 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338) regleras vad som krävs för att uppfylla kravet. Där anges att ett byggnadsverk ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det inte medför en oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av bland annat farlig strålning, förorening eller förgiftning av vatten och bristfällig hantering av avloppsvatten.

I plan- och bygglagen regleras även byggprodukters lämplighet. En byggprodukt får, enligt 8 kap. 19 §, ingå i ett byggnadsverk endast om den är lämplig för den avsedda användningen. En byggprodukt ska anses lämplig om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk som produkten ska ingå i kan uppfylla de tekniska egenskapskraven när byggnadsverket är projekterat och uppfört på rätt sätt, eller uppfyller kraven i föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 6 §. Boverket har bemyndigats att föreskriva med stöd av detta bemyndigande.<sup>3</sup> Boverket har dock inte utnyttjat bemyndigandet att föreskriva om byggprodukters lämplighet utan föreskriver enbart om krav på byggnadsverk med stöd av andra bemyndiganden.<sup>4</sup> Vilka krav som ställs på byggprodukterna kan dock indirekt framgå av de krav på byggnader som ställs i Boverkets byggregler, se nedan.

Det är byggherren som har ansvar för att de svenska byggreglerna följs.<sup>5</sup> Ytterligare information om hur byggherren kan uppfylla sitt ansvar lämnas i kapitel 7.

Byggprodukter som inte omfattas av en harmoniserad standard, eller för vilken en europeisk teknisk bedömning inte utfärdats, kan typgodkännas. En tillverkare har, enligt 8 kap. 22–23 §§ plan- och bygglagen, möjlighet att begära ett typgodkännande av ett ackrediterat typgodkännandeorgan för att verifiera en byggprodukts överensstämmelse med krav i nationella byggregler. Typgodkännande-systemet behandlas närmare i avsnitt 6.2.

---

<sup>3</sup> 10 kap. 12 § plan- och byggförordningen.

<sup>4</sup> Dvs. 16 kap. 2 § plan- och bygglagen och 10 kap. 1 och 3 §§ plan- och byggförordningen. Se Kemikalieinspektionen (2013). Avgivning av bisfenol A (BPA) vid renovering av dricks-vattentrör, Redovisning från ett regeringsuppdrag. Rapport Nr 7/13, s. 49.

<sup>5</sup> 10 kap. 5 § plan- och bygglagen.

### 4.1.3 Boverkets byggregler

Boverket utfärdar byggregler<sup>6</sup> med stöd av plan- och byggförordningen. Boverket har valt att begränsa reglerna till att i huvudsak avse byggnader, men bemyndigandena är vidare och avser byggnadsverk.<sup>7</sup>

I avsnitt 2:1 anges att de byggmaterial och byggprodukter som används ska ha kända egenskaper i de avseenden som har betydelse för byggnadens förmåga att uppfylla kraven i byggreglerna.

Avsnitt 6 om hygien, hälsa och miljö innehåller föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 9 § plan- och byggförordningen. Material och byggprodukter som används i en byggnad ska, enligt avsnitt 6:11, inte i sig eller genom sin behandling påverka inomhusmiljön eller byggnadens närmiljö negativt då funktionskraven i dessa regler uppfylls.

Vatten och avlopp behandlas i byggreglerna i avsnitt 6.6. Reglerna i detta avsnitt gäller för installationer för vatten och avlopp dels i byggnader, dels på tomter till dessa byggnader. Reglerna omfattar således inte t.ex. vattenledningar i gatan. Byggnader och deras installationer ska utformas så att vattenkvalitet och hygienförhållanden tillfredsställer allmänna hälsokrav. I avsnitt 6:62 ställs krav på installationer för tappvatten, dvs. både för kall- och varmvatten. Där anges att installationer för tappvatten ska utformas så att tappvattnet, efter tappstället, är hygieniskt och säkert samt kommer i tillräcklig mängd. Tappkallvatten ska uppfylla kvalitetskraven för dricksvatten efter tappstället. Tappvatteninstallationer ska utföras av sådana material att inte ohälsosamma koncentrationer av skadliga ämnen kan lösas ut i tappvattnet. Installationerna ska inte avge lukt eller smak till tappvattnet. Kravet på tappvatteninstallationer är således ett s.k. funktionskrav och innehåller ingen precisering av begreppet ohälsosamma koncentrationer. I det allmänna rådet till bestämmelsen anges att regler om dricksvatten ges ut av Livsmedelsverket.

Boverket har nyligen infört nya allmänna råd till avsnitt 6:62 med ett rekommenderat värde för bly i tappvatten. I de allmänna råden anges att mängden upplöst bly i tappställens vattenmängd inte bör överstiga 5 µg vid testning enligt metoden NKB 4 eller 5 µg/l vid testning enligt metoden SS-EN 15664. Andra testmetoder får användas om de visar att föreskriftens krav uppfylls. I Boverkets byggregler har det tidigare inte funnits något rekommenderat värde för bly i material

<sup>6</sup> Boverkets byggregler (BFS 2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

<sup>7</sup> 10 kap. 1 och 3 §§ plan- och byggförordningen.

i kontakt med dricksvatten. Vid typgodkännanden har man dock sedan länge använt värdet 20 µg/l i tappställets vattenmängd. De allmänna råden träder i kraft den 1 juli 2014 med en övergångstid om två år.<sup>8</sup>

Avsnitt 6:9 i byggreglerna behandlar krav på hygien, hälsa och miljö vid ändring av byggnader. I avsnitt 6:911 anges att material som finns i byggnaden inte får ge upphov till föroreningar i en koncentration som medför olägenheter för människors hälsa. Material och byggprodukter som förs in i en byggnad ska inte i sig eller genom sin behandling påverka inomhusmiljön eller byggnadens närmiljö negativt. I avsnitt 6:961 finns allmänna råd om tappvatten som gäller s.k. relining. Det anges att vid renovering med nytt invändigt ytskikt så kommer ett nytt material i kontakt med vatten och detta bör ha dokumenterade egenskaper som visar att det inte påverkar dricksvatten negativt. Röret bör ha sådan invändig diameter att tillräcklig vattenmängd erhålls efter renoveringen.

#### 4.1.4 Tillsyn och tillsynsvägledning

Den kommunala byggnadsnämnden ansvarar för tillsynen över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagstiftningen, bland annat bestämmelserna om tekniska egenskaper.<sup>9</sup> Nämnden har dock inte tillsyn över byggprodukters lämplighet. För sådana byggåtgärder som är lovpliktiga eller anmälningspliktiga och som därmed omfattas av plan- och bygglagstiftningens kontrollsystem kontrollerar byggnadsnämnden att byggherren följer gällande krav.

Boverket genomför marknadskontroll av byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen. I fråga om byggprodukter som inte omfattas av förordningen ansvarar Boverket för tillsynen över att bestämmelserna om lämplighet följs.<sup>10</sup> Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) har tillsyn över ackrediterade certifieringsorgan som får meddela typgodkännande.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Boverkets föreskrifter (BFS 2014:3) om ändring i verkets byggregler (2011:6) - föreskrifter och allmänna råd.

<sup>9</sup> 8 kap. 2 § plan- och byggförordningen.

<sup>10</sup> Ibid., 8 kap. 3 och 5 a §§. Begreppet tillsyn används i plan- och bygglagen även i de fall där marknadskontroll avses (se prop. 2012/13:93, s. 30).

<sup>11</sup> 18 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

Boverket har även ett tillsynsvägledningsansvar över plan- och bygglagstiftningen.<sup>12</sup> Länsstyrelsen har också ett tillsynsvägledningsansvar inom länet.<sup>13</sup>

## 4.2 Livsmedelslagstiftningen

I detta avsnitt behandlas först EU:s dricksvattendirektiv och hur det har genomförts i nationell rätt. Därefter görs en utblick mot lagstiftningen om material i kontakt med livsmedel, som inte är tillämplig på material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten innan det tappas från kranen. Slutligen redogörs i korthet för hur den offentliga kontrollen av dricksvatten är organiserad.

### 4.2.1 EU:s dricksvattendirektiv

EU:s dricksvattendirektiv<sup>14</sup> syftar till att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar i dricksvatten genom att ställa krav på att vattnet ska vara hälsosamt och rent. Direktivet innehåller minimikrav på dricksvattenkvaliteten.

Med dricksvatten avses, enligt artikel 2, vatten som är avsett för dryck, matlagning, beredning av livsmedel eller för andra hushållsändamål, oberoende av dess ursprung och hur det tillhandahålls. Med dricksvatten avses även vatten som används i ett företag för tillverkning, bearbetning, konservering och saluföring av varor och ämnen som är avsedda för livsmedelsändamål om inte den behöriga nationella myndigheten gör bedömningen att vattnets kvalitet inte kan påverka de färdiga livsmedlens hälsosamhet.

Av artikel 4 framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dricksvatten är hälsosamt och rent. I artikel 5 anges att medlemsstaterna ska fastställa de värden som ska gälla för dricksvatten för ett stort antal parametrar. Medlemsstaterna får sätta strängare krav än de värden som anges i direktivet. Vidare ska medlemsstaterna fastställa värden för ytterligare parametrar om skyddet av människors hälsa på deras nationella territorium eller en del av detta kräver det. De parametervärden som fastställs ska för

---

<sup>12</sup> 8 kap. 13 och 15 §§ plan- och byggförordningen.

<sup>13</sup> Ibid., 8 kap. 13–14 §§.

<sup>14</sup> Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (EGT L 330, 5.12.1998, s. 32, Celex 31998L0083).



dricksvatten som tillhandahålls från ett distributionsnät i en lokal eller en anläggning iaktas vid den punkt där det tappas ur de kranar som normalt används för dricksvatten, enligt artikel 6. Direktivet omfattar inga regler om hur medlemsstaterna ska arbeta för att nå de uppsatta värdena. I artikel 10 anges att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga ämnen eller material för nya installationer som används vid beredning eller distribution av dricksvatten och inga föroreningar som har samband med sådana ämnen eller material för nya installationer finns kvar i dricksvattnet i högre koncentrationer än vad som är nödvändigt för ändamålet med deras användning och att de varken direkt eller indirekt minskar det skydd för människors hälsa som tillhandahålls genom detta direktiv. Tillämpningsdokument och tekniska specifikationer enligt artikel 3 och artikel 4.1 i byggproduktdirektivet<sup>15</sup> ska uppfylla de krav som ställs i dricksvattendirektivet.

#### 4.2.2 Nationella föreskrifter om dricksvatten

EU:s definition av livsmedel omfattar vatten fr.o.m. den punkt där värdena ska iaktas enligt artikel 6 i dricksvattendirektivet, dvs. vanligtvis från det att det tappas från kranar som normalt används för dricksvatten.<sup>16</sup> Sverige har valt att i livsmedelslagen jämställa vatten med livsmedel från den punkt där vattnet tas in i vattenverket till den punkt där värdena ska iaktas enligt artikel 6 i dricksvattendirektivet.<sup>17</sup>

Sverige har genomfört EU:s dricksvattendirektiv genom livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten gäller, enligt 2 §, för anläggningar för dricksvattenförsörjning som i genomsnitt tillhandahåller tio kubikmeter dricksvatten eller mer per dygn eller som försörjer 50 personer eller fler. Dricksvatten som tillhandahålls

<sup>15</sup> Rådets direktiv 89/106/EG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar om byggprodukter. Direktivet har numera upphävts och ersatts av EU:s byggproduktförordning.

<sup>16</sup> Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 031, 1.2.2002, s.1, Celex 32002R0178).

<sup>17</sup> 3 § livsmedelslagen.

eller används som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet omfattas alltid av föreskrifterna oavsett verksamhetens storlek.

I 5 § andra stycket nämnda föreskrifter anges att dricksvatten inte får innehålla material från installationer som används vid beredning eller distribution av dricksvatten, eller ämnen som har samband med sådana material, i högre halter än som är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med användningen av materialen. I 7 § anges att dricksvatten ska vara hälsosamt och rent. Det ska anses vara hälsosamt och rent om det inte innehåller mikroorganismer, parasiter och ämnen i sådant antal eller sådana halter att de kan utgöra en fara för människors hälsa och uppfyller kvalitetskraven i bilaga 2. För dricksvatten som tillhandahålls från en distributionsanläggning ska kvalitetskraven, enligt 8 §, uppfyllas vid den punkt i en fastighet eller en anläggning där det tappas ur de kranar som normalt används för dricksvatten. Det är den som producerar dricksvattnet eller tillhandahåller det från en distributionsanläggning som ansvarar för att kvalitetskraven är uppfyllda. Det gäller dock inte om det beror på fastighetsinstallationen eller underhållet av denna att kvalitetskraven inte uppfylls. I sådana fall ska fastighetsägaren informeras om att det finns behov av åtgärder enligt 16 §. Ansvaret för vattnets kvalitet övergår således till fastighetsägaren efter den s.k. förbindelsepunkten, som vanligen ligger vid tomtgränsen.<sup>18</sup>

När det gäller enskild vattenförsörjning, som inte omfattas av dricksvattenföreskrifterna, hade Socialstyrelsen tidigare allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten. De har nu upphävts och ersatts av Livsmedelsverkets råd om enskild dricksvattenförsörjning.<sup>19</sup> Råden behandlar bland annat beredning och distribution och innehåller kvalitetsrekommendationer.

---

<sup>18</sup> Krav på va-installationer finns som tidigare nämnts i Boverkets byggregler och krav på tillgång till vatten i bostäder finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vilken behandlas nedan. Krav på livsmedelsföretag att inte släppa ut livsmedel på marknaden om de inte är säkra finns i förordning (EG) nr 178/2002.

<sup>19</sup> Socialstyrelsens kungörelse (SOSFS 2013:34) om upphävande av allmänna råden (SOSFS 2003:17) om försiktighetsmått för dricksvatten och Livsmedelsverkets råd om enskild dricksvattenförsörjning, 2013-12-19.

### 4.2.3 EU:s förordningar om material i kontakt med livsmedel

EU:s ramförordning om material i kontakt med livsmedel<sup>20</sup> syftar till att säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt med avseende på utsläppande på marknaden i unionen av material och produkter avsedda att direkt eller indirekt komma i kontakt med livsmedel. Den ska samtidigt utgöra en grund för att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och konsumenternas intressen. I förordningen anges att material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel inte får överföra ämnen till livsmedlet i sådana mängder att de utgör en fara för människors hälsa, medför en oacceptabel förändring av livsmedlets sammansättning eller försämrar dess smak och lukt.<sup>21</sup> För vissa grupper av material och produkter gäller som särskild åtgärd att det ska finnas dokumentation som visar att kraven i förordningen uppfylls, vilket kallas förklaring om överensstämmelse.<sup>22</sup>

Utöver den generella förordningen finns produkt- och ämnesbundna förordningar och direktiv för bland annat plast, epoxiderivat, aktiva och intelligenta material, keramik och cellofan. I förordningen om plaster<sup>23</sup> finns många olika begränsningar för ämnen i förpackningsmaterial, t.ex. en s.k. specifik migrationsgräns för ett ämne i livsmedel, samt ett gränsvärde för högsta tillåtna mängd rest av ämnet i materialet. Livsmedelsföretagaren kan antingen begära intyg från sin leverantör på att tester utförts och bedöma att intygen är trovärdiga eller låta en oberoende part verifiera att rätt tester är utförda.<sup>24</sup>

EU:s ramförordning om material i kontakt med livsmedel ska dock inte tillämpas på fasta allmänna eller privata anläggningar för vattenförsörjning.<sup>25</sup> Sverige har, som nämnts ovan, valt att i livsmedelslagen jämställa vatten med livsmedel från den punkt där vattnet tas in i vattenverket, vilket skiljer sig från många andra medlemsstater.<sup>26</sup> Lagstiftningen om material i kontakt med livsmedel kan således inte tillämpas på material och produkter som är i kontakt med dricksvatten innan det tappas från kranen.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG (EGT L 338, 13.11.2004, s. 4, Celex 32004R1935).

<sup>21</sup> Ibid., Artikel 3.

<sup>22</sup> Ibid., Artikel 5 och 16.

<sup>23</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel (EGT L 012, 15.1.2011, s. 1, Celex 32011R0010).

<sup>24</sup> Livsmedelsföretagen och Normpack (2011). Guide till säkra livsmedelsförpackningar, s. 8.

<sup>25</sup> Artikel 1 punkten 3 c i förordning (EG) nr 1935/2004.

<sup>26</sup> 3 § livsmedelslagen.

#### 4.2.4 Nationella föreskrifter om material i kontakt med livsmedel

I livsmedelsförordningen finns en materiell regel om material i kontakt med livsmedel. Den innebär att bisfenol A och föreningar där det ingår inte får användas i lack och ytskikt i förpackningar för sådana livsmedel som är särskilt avsedda för barn mellan 0 och 3 år.<sup>27</sup>

Livsmedelsverket har meddelat föreskrifter (LIVSFS 2011:7) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Där föreskrivs bland annat särskilda krav för material och produkter av regenererad cellulosafilm (cellofan), keramiska föremål och nappar av elastomer eller gummi. Föreskrifterna är meddelade med stöd av både 5–6 §§ livsmedelsförordningen och 30 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

#### 4.2.5 Offentlig kontroll

Kommunen registrerar de anläggningar för dricksvattenförsörjning som omfattas av dricksvattenföreskrifterna samt utövar normalt offentlig kontroll över dessa.<sup>28</sup> Länsstyrelsen utövar offentlig kontroll inom länet genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning.<sup>29</sup> Livsmedelsverket samordnar kontrollmyndigheternas verksamhet och lämnar stöd, råd och vägledning i verksamheten. Livsmedelsverket kan även bedriva offentlig kontroll över vissa anläggningar.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> 6 b § livsmedelsförordningen.

<sup>28</sup> 23 § 7 och 25 § livsmedelsförordningen och 7 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

<sup>29</sup> 28 § livsmedelsförordningen.

<sup>30</sup> 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket och 29 § livsmedelsförordningen. Överflyttning av offentlig kontroll från kommunen till Livsmedelsverket kan ske i vissa fall med stöd av 15 § livsmedelslagen. Det kan gälla kommersiella anläggningar som producerar eller tillhandahåller dricksvatten till livsmedelsproducerande företag. Som exempel kan nämnas animalieanläggningar med egen dricksvattenförsörjning som endast försörjer anläggningen.

### 4.3 Kemikalielagstiftningen

I detta avsnitt behandlas kemikalielagstiftningen, som på EU-nivå främst består av förordningen om klassificering, förpackning och märkning av ämnen och blandningar samt kemikalieförordningen Reach. Därefter behandlas den nationella rätten i form av miljöbalken och dess förordningar. Slutligen behandlas vilka myndigheter som har ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn enligt regelverket.

#### 4.3.1 EU:s förordning om klassificering, förpackning och märkning av ämnen och blandningar

EU:s förordning om klassificering, förpackning och märkning av ämnen och blandningar (den s.k. CLP-förordningen)<sup>31</sup> innehåller regler om hur kemikalier ska klassificeras med avseende på farliga egenskaper och hur de ska förpackas och märkas. Tillverkare och importörer som släpper ut ett ämne eller en blandning på marknaden ska klassificera ämnet eller blandningen utifrån dess farliga egenskaper. Klassificeringen förutsätter att tillverkaren eller importören utvärderar all tillgänglig information om ämnet eller blandningen utifrån särskilda klassificeringskriterier, som avser fysikaliska faror, hälsofaror och miljöfaror. Klassificeringen ska baseras på inneslående egenskaper och inte på riskbedömning. Skyldigheten att informera om de farliga egenskaperna gäller därför oavsett hur ämnet eller blandningen är tänkt att användas och oavsett de risker som finns förknippade med en viss användning. För vissa farliga ämnen har beslut om klassificering fattats på EU-nivå, s.k. harmoniserad klassificering. Om en sådan finns ska den användas. I övrigt är det tillverkarna och importörerna som själva ska se till att klassificering sker (s.k. självklassificering).

---

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1, Celex 32008R1272). CLP-förordningen har börjat gälla för ämnen och kommer att börja gälla för blandningar i juni 2015.

### 4.3.2 EU:s kemikalieförordning Reach

EU:s kemikalieförordning Reach<sup>32</sup> är ett omfattande regelverk med syftet att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samtidigt som ämnen fritt ska kunna cirkulera på den inre marknaden. Reach-förordningen reglerar tillverkning, försäljning och användning av ämnen, blandningar och varor.

I Reach-förordningen ställs krav på att tillverkare och importörer ska registrera ämnen som hanteras i mängder om minst ett ton per år. Om hanteringen överstiger tio ton per år, ska dessutom en särskild riskbedömning (en s.k. kemikaliesäkerhetsrapport) göras för varje användning. Den ska beskriva hur ämnet kan användas på ett säkert sätt för människor och miljön. De registreringar som görs ska utvärderas. Den europeiska kemikaliemyndigheten Echa utvärderar en mindre del av registreringsunderlagen medan kemikaliemyndigheterna i medlemsstaterna utvärderar ämnen som har förts upp på en särskild prioriteringslista (fördjupad utvärdering). Utvärderingen syftar till att klargöra om tillverkningen eller användningen av ett ämne utgör en hälso- eller miljörisk och om riskerna är så stora att tillverkningen eller användningen behöver begränsas inom EU.

Tillståndskrav kan bli aktuellt för ämnen som anses som särskilt farliga. Det är fråga om ämnen som är svårnedbrytbara i miljön och ansamlas i levande organismer, ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska samt ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande. Sådana ämnen sätts upp på en särskild lista (den s.k. kandidatförteckningen) och förs sedan successivt över till bilaga XIV till förordningen. I bilagan anges när en tillståndsansökan senast ska ha kommit in och senaste datum för användning om tillstånd inte ges.

Om det föreligger en oacceptabel hälso- eller miljörisk är det möjligt att förbjuda eller begränsa tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av vissa farliga ämnen, blandningar och varor. Sådana begränsningar regleras i bilaga XVII till förordningen. Ett fåtal av begränsningarna innebär ett totalförbud för utsläppande på marknaden och användning av ämnet. Vissa särskilt hälsofarliga

---

<sup>32</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1, Celex 32006R1907).

kemikalier får bara säljas för yrkesmässigt bruk. I övrigt är det fråga om begränsningar för vissa användningar av ämnen.

Det ställs även krav på information om kemikalierna. Leverantörer av ämnen och blandningar som klassificeras som farliga ska lämna säkerhetsdatablad till yrkesmässiga användare av kemikalierna. Säkerhetsdatabladen ska innehålla information om klassificering och om hur ämnena och blandningarna ska användas på ett säkert sätt. För ämnen som har förts upp på kandidatförteckningen gäller särskilda krav på information i de fall ämnet används i varor. Leverantörer av varor som innehåller minst 0,1 viktprocent av ett ämne som finns på kandidatförteckningen ska lämna information till yrkesmässiga mottagare av varan. Informationen ska omfatta ämnets namn samt information som krävs för att ämnet ska användas på ett säkert sätt. Konsumenter ska få sådan information på begäran.

I första hand är det ämnen och blandningar som regleras i Reach-förordningen. Vissa av reglerna gäller dock även varor som innehåller farliga ämnen. I princip är det tillverkare och importörer av dessa farliga ämnen som har huvudansvaret för att kraven uppfylls, men det finns också vissa skyldigheter som direkt riktar sig mot dem som hanterar varor. Användningen av ämnen i varor påverkas genom att:

- risker vid ett ämnes användning i varor ska ingå i registreringen av enskilda ämnen,
- ett ämne som ingår i en vara ska registreras, om ämnet är avsett att avges under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden,
- särskilt farliga ämnen i varor i vissa fall ska anmälas,
- leverantören av en vara ska lämna information om särskilt farliga ämnen till mottagaren av varan, även konsumenter ska på begäran få sådan information,
- tillståndsprovningen beaktar användningen av ämnen i varor, och
- begränsningar kan användas för att förbjuda eller på andra sätt begränsa varor på marknaden.

### 4.3.3 Miljöbalken och dess förordningar

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska följa miljöbalkens allmänna hänsynsregler. De principer som framför allt är relevanta när det gäller material i kontakt med dricksvatten är kunskapskravet, försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik och produktvalsprincipen.<sup>33</sup>

I 14 kap. miljöbalken regleras kemiska produkter<sup>34</sup>, biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer. Enligt 8 § 1–4 får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bland annat meddela föreskrifter om de ovan nämnda allmänna hänsynsreglerna, krav på tillstånd och godkännande, särskilda villkor för hantering, införsel och utförsel samt föreskrifter om förbud mot hantering, införsel och utförsel.

I förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer regleras bland annat att Kemikalieinspektionen ska föra register över kemiska produkter och biotekniska organismer som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige. Kemikalieinspektionen ska också ta emot underrättelser och upplysningar om skadliga effekter eller egenskaper från den som tillverkar eller släpper ut sådana produkter och organismer på marknaden. I förordningen bemyndigas vissa myndigheter att bland annat meddela föreskrifter om kunskapskrav, försiktighetsmått och produktval samt krav på tillstånd eller särskilda villkor för hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som behövs från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Föreskrifterna får endast avse varor som på grund av sitt innehåll av en kemisk produkt eller på grund av att de har behandlats med en kemisk produkt kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skyddas genom miljöbalken. Kemikalieinspektionen får meddela sådana föreskrifter. Naturvårdsverket respektive Boverket får meddela sådana föreskrifter som behövs med hänsyn till skyddet av den yttre miljön respektive inomhusmiljön. Livsmedelsverket får meddela sådana föreskrifter i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel och i fråga om nappar.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 2 kap. 2–4 §§ miljöbalken.

<sup>34</sup> Med kemisk produkt avses, enligt 2 § 1, ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara.

<sup>35</sup> 25 § 1, 10, 13 och 28–31 §§ förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer.



Livsmedelsverket har utnyttjat sig av bemyndigandet, vilket framgår i avsnitt 4.2.4 ovan om nationella föreskrifter om material i kontakt med livsmedel. Boverket har däremot inte gjort det.

Nationella förbud mot och begränsningar av kemiska produkter finns i huvudsak i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Förordningen innehåller förbud mot eller andra restriktioner för hantering av bland annat kadmium, kvicksilver, tungmetaller i förpackningar och ammunition som innehåller bly.

I Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns särskilda bestämmelser för vissa kemiska produkter och varor. Där regleras bland annat formaldehyd i träbaserade skivor och träskyddsbehandlat virke.

#### 4.3.4 Tillsyn och tillsynsvägledning

Kommunen har operativ tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.<sup>36</sup> Kommunen har även tillsyn över hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap., förutom den tillsyn som Kemikalieinspektionen utövar över primärleverantörers utsläppande på marknaden.<sup>37</sup>

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynsvägledning inom länet. Länsstyrelsen ska ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.<sup>38</sup>

Kemikalieinspektionen har operativ tillsyn över primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och biotekniska organismer samt primärleverantörers skyldigheter att anmäla kemiska produkter, biotekniska organismer och varor till produktregistret och utsläppande av varor på marknaden. Myndigheten har också tillsynsvägledning i frågor om utsläppande på marknaden, införsel och utförsel samt allmänhetens hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer. Det gäller inte frågor som omfattas av Boverkets vägledningsområde.<sup>39</sup>

Boverket ska ge tillsynsvägledning i frågor om kemiska produkter och biotekniska organismer i de fall frågorna regleras i

<sup>36</sup> 26 kap. 3 § miljöbalken.

<sup>37</sup> 2 kap. 31 § 4 miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>38</sup> Ibid., 3 kap. 16 §.

<sup>39</sup> Ibid., 2 kap. 21 § och 3 kap. 6 §.

föreskrifter som Boverket har meddelat med stöd av förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer.<sup>40</sup> Boverket har dock inte meddelat några sådana föreskrifter.

Livsmedelsverket är operativ tillsynsmyndighet när det gäller kemiska produkter och biotekniska organismer, inklusive Reach-förordningen, i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.<sup>41</sup>

## 4.4 Övrig lagstiftning

I detta avsnitt behandlas övrig lagstiftning som reglerar material som kommer i kontakt med dricksvatten. Det gäller lagstiftningen om allmänna vattentjänster, lagstiftningen om olägenheter för människors hälsa och produktsäkerhetslagstiftningen.

### 4.4.1 Lagstiftning om allmänna vattentjänster

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ska kommunen säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.<sup>42</sup> En allmän va-anläggning ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.<sup>43</sup>

Om en allmän va-anläggning innebär att vattentjänster tillhandahålls genom ledningsnät för vattenförsörjning, ska huvudmannen för varje fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde bestämma en förbindelsepunkt som utgör gränsen mellan en allmän va-anläggning och en va-installation.<sup>44</sup> Huvudmannen ska för den allmänna va-anläggningen bland annat ordna ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning till förbindelsepunkten, som ofta ligger vid tomtgränsen.<sup>45</sup> Som nämnts ovan är det den som producerar dricksvatten eller tillhandahåller det från en distributionsanläggning

<sup>40</sup> 29 § förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer och 3 kap. 4 § miljötillsynsförordningen.

<sup>41</sup> 2 kap. 22 § miljötillsynsförordningen.

<sup>42</sup> 1 och 6 §§ lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

<sup>43</sup> Ibid., 10 §.

<sup>44</sup> Ibid., 2 och 12 §§.

<sup>45</sup> Ibid., 13 §.

som ansvarar för att kvalitetskraven i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten uppfylls. Det gäller dock inte om en eventuell påverkan på dricksvattnet hos användaren har orsakats av va-installationen efter förbindelsepunkten. Ansvar för dricksvattnets kvalitet övergår således till fastighetsägaren efter förbindelsepunkten.

Länsstyrelsen har tillsyn över att kommunen tillgodoser behovet av vattentjänster.<sup>46</sup>

#### 4.4.2 Lagstiftning om olägenheter för människors hälsa

I 9 kap. miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns särskilda bestämmelser till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Enligt 9 kap. 9 § miljöbalken ska bostäder och lokaler för allmänna ändamål brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa. I 33 § 6 nämnda förordning anges att i syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa ska en bostad särskilt ha tillgång till vatten i erforderlig mängd och av godtagbar beskaffenhet till dryck, matlagning, personlig hygien och andra hushållsgöromål.

Det är kommunen som har operativ tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken.<sup>47</sup> Den 2014 inrättade Folkhälsomyndigheten har ansvar för tillsynsvägledning i frågor om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. enligt 9 kap. miljöbalken.<sup>48</sup>

#### 4.4.3 Produktsäkerhetslagstiftningen

Enligt produktsäkerhetslagen (2004:451) får endast produkter som är säkra ur hälsosynpunkt sättas ut på marknaden. Lagen genomför EU:s produktsäkerhetsdirektiv<sup>49</sup> i nationell rätt. Produktsäkerhetslagen gäller för varor som tillhandahålls i näringsverksamhet och

---

<sup>46</sup> Ibid., 51 §.

<sup>47</sup> 26 kap. 3 § miljöbalken.

<sup>48</sup> 3 kap. 4 a § 1 miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4 Celex 32001L0095).

offentlig verksamhet. En förutsättning är att varan är avsedd för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter.<sup>50</sup>

Kemikalieinspektionen utövar tillsyn över kemiska produkter och varor som kan utgöra någon typ av kemisk hälsorisk enligt produktsäkerhetslagstiftningen. Boverket utövar tillsyn över byggprodukter inom sitt ansvarsområde enligt produktsäkerhetslagstiftningen.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> 2 och 7–8 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451).

<sup>51</sup> 3 § produktsäkerhetsförordningen (2004:469).

## 5 Myndigheternas uppgifter och arbetssätt

### 5.1 Boverket

Boverket ansvarar för plan- och bygglagstiftningen som reglerar byggnadsverk, dvs. byggnader och anläggningar. I det begreppet inbegrips såväl vattenverk och distributionsanläggningar som fastigheter.

Boverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. I frågor inom sitt verksamhetsområde ska Boverket bland annat verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. Boverket ska särskilt i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd samt följa utvecklingen av frågor inom verkets ansvarsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås. Myndigheten ansvarar även för att vägleda kommuner och andra om hur hänsyn bör tas till buller och andra hälsofrågor vid planering för och byggande av bostäder.<sup>1</sup>

Boverket utfärdar byggregler med stöd av plan- och bygglagstiftningen, vilket framgick av avsnitt 4.1 ovan. Myndigheten ska enligt sin instruktion utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa. Boverket har även ett tillsynsvägledningsansvar över lagstiftningen. Vidare har Boverket tillsyn över byggprodukters lämplighet och utövar marknadskontroll över produkter som omfattas av EU:s byggproduktförordning. Beträffande tillsyn över lämpligheten av byggprodukter som inte omfattas av byggproduktförordningen, bland annat material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, utövar Boverket ingen aktiv

---

<sup>1</sup> Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

tillsyn. Om det skulle saluföras en byggprodukt på marknaden som är uppenbart olämplig har dock verket möjlighet att ingripa, under förutsättning att det är förenligt med EU-rätten. Boverket har även tillsyn över byggprodukter enligt produktsäkerhetslagstiftningen.

Boverket har genomfört marknadskontroll av köks- och tvättstallsblandare samt VVS-kopplingar med avseende på urlakning av bly och kadmium med stöd av produktsäkerhetslagstiftningen. Den genomförda kontrollen gav inte grund för något ingripande från Boverkets sida.<sup>2</sup> Resultatet från marknadskontrollen behandlades i avsnitt 3.1.2 och Boverkets tillsynsansvar avseende byggprodukters lämplighet behandlas närmare i avsnitt 9.3.

Boverket genomförde under åren 2012–2013, tillsammans med Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, ett regeringsuppdrag om avgivning av bisfenol A vid renovering av dricksvattenrör, se vidare avsnitt 5.3.

Medarbetare från Boverket representerar Sverige i Europeiska kommissionens ständiga kommitté enligt byggproduktförordningen och bevakar även i viss mån det s.k. 4MS Initiative, som drivs av vissa samverkande medlemsstater. Ytterligare information om denna samverkan ges i avsnitt 8.2.1.

## 5.2 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har i egenskap av förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor en instruktionsbunden uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Myndigheten ska vidare bland annat verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet samt leda och samordna livsmedelskontrollen. I uppgifterna ingår också att bedriva undersökningar av livsmedel och matvanor, utföra analyser, utveckla metoder, utföra risk- och nyttovärderingar på livsmedelsområdet och vara nationellt referenslaboratorium inom verksamhetsområdet. Livsmedelsverket ska enligt sin instruktion även informera konsumenter, företag och andra intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Boverket (2012). Beslut den 6 februari 2012, dnr. 1102-1364/2008.

<sup>3</sup> Förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket ansvarar vidare enligt instruktionen för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning.<sup>4</sup> Som ett led i detta arbete har Livsmedelsverket initierat ett nationellt nätverk för dricksvatten med representanter från myndigheter och branschen.

Livsmedelsverket har antagit dricksvattenföreskrifter som genomför EU:s direktiv om dricksvatten, se avsnitt 4.2.2. Föreskrifterna riktar sig till producenter och distributörer av dricksvatten och omfattar normalt inte enskild vattenförsörjning. Sedan den 1 januari 2014 har Livsmedelsverket övertagit ansvaret för information och rådgivning om enskilda dricksvattenanläggningar från Socialstyrelsen.

Som en integrerad del av samordningen av den offentliga kontrollen stödjer Livsmedelsverket hanteringen av sådana problem med dricksvattnets kvalitet som har sitt ursprung i eller påverkas av material i kontakt med dricksvatten. Ledning och samordning innefattar på ett generellt plan stöd och information samt tekniskt expertstöd vid revisioner av kommunal kontrollverksamhet. Exempel på stödjande aktiviteter är en omfattande dialog med de kommunala kontrollmyndigheterna om enskilda eller övergripande kontrollfrågor per telefon och e-post. Andra exempel är återkommande utbildningar, egna eller i samverkan med andra aktörer, upprätthållande av en speciell webbplats med riktad information för kontrollmyndigheter som inkluderar ett forum för diskussion av kontrollfrågor. Livsmedelsverket deltar också regelbundet i de regionala träffar som länsstyrelserna anordnar i sin roll som regionala samordnare av kommunal livsmedelskontroll. Aktiviteterna omfattar också framtagande av vägledning och annan skriftlig information med rekommendationer om tillämpningen av lagstiftningen, myndighetsutövning och kvalificerad ärendehandläggning samt stöd till regelutvecklingsarbetet.<sup>5</sup>

Livsmedelsverket har även under åren 2012–2013, tillsammans med Kemikalieinspektionen och Boverket, arbetat med ett regeringsuppdrag om avgivning av bisfenol A vid renovering av dricksvattenrör, se avsnitt 5.3.

---

<sup>4</sup> Ibid., 3 §.

<sup>5</sup> Livsmedelsverket (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-05-22.

### 5.3 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är enligt sin instruktion, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer.

Myndigheten ska i fråga om sådana produkter, organismer och varor och deras hälso- och miljörisker bland annat särskilt:

- följa utvecklingen, hålla regeringen informerad och vid behov föreslå åtgärder och meddela föreskrifter enligt bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken,
- informera, stödja och samverka med företag, myndigheter och andra berörda om kemiska produkter, biotekniska organismer, kemikaliesäkerhet och gällande regler samt i frågor som rör inspektionens verksamhet, och
- ansvara för den centrala tillsynsvägledningen inom sitt verksamhetsområde.<sup>6</sup>

Kemikalielagstiftningen behandlas närmare i avsnitt 4.3. Kemikalieinspektionens ansvar är främst kopplat till vad som sätts ut på marknaden. Regelutvecklingen och regelutvecklingen sker på EU-nivå, där Kemikalieinspektionen deltar i olika arbets- och expertgrupper. Som ett led i EU-arbetet, främst inom ramen för den europeiska kemikalielagstiftningen Reach, gör Kemikalieinspektionen ämnesutvärderingar och föreslår begränsningar av vissa ämnen, vilket innebär att Kemikalieinspektionen får särskilda kunskaper om vissa kemiska ämnens hälsorisker. Kemikalieinspektionen kan också aktivt lämna synpunkter på andra medlemsstaters åtgärdsförslag avseende kemiska ämnen. Kemikalieinspektionen har vidare operativ tillsyn över primärleverantörers skyldigheter och utsläppande på marknaden. Kemikalieinspektionen har också tillsyn över kemiska produkter och varor enligt produktsäkerhetslagstiftningen.

Då det gäller material i kontakt med dricksvatten har Kemikalieinspektionen under åren 2012–2013 arbetat med ett regeringsuppdrag om avgivning av bisfenol A vid renovering av dricksvattenrör.

---

<sup>6</sup> Förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.



Uppdraget innebar att Kemikalieinspektionen gemensamt med Livsmedelsverket och Boverket genomförde en kartläggning av i vilken utsträckning bisfenol A kan avges vid renovering av dricksvattenrör samt att myndigheterna lämnade förslag till åtgärder för att minska exponeringen. En huvudfråga var om bisfenol A avges från s.k. relinade rör till dricksvatten. Arbetet utfördes gemensamt av myndigheterna under samordning av Kemikalieinspektionen.<sup>7</sup>

## 5.4 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ansvarar, enligt sin instruktion, för frågor om teknisk kontroll, inklusive ackreditering och frågor i övrigt om bedömning av överensstämmelse samt för samordning av marknads kontroll, reglerad mätteknik och ädelmetallkontroll.<sup>8</sup>

Swedac har som nationellt ackrediteringsorgan ett övergripande ansvar i Sverige för ackreditering och tillämpning av befintliga internationella standarder och regelverk inom området. Ackreditering sker i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter<sup>9</sup> samt lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Verksamheten omfattar huvudsakligen ackreditering av laboratorier, certifieringsorgan och kontrollorgan. Ackreditering är en kompetensprövning som görs enligt europeiska och internationella standarder. Swedac kontrollerar regelbundet att företaget eller organisationen i fråga är kompetent att utföra de uppgifter som de en gång ackrediterats för. Swedac ansvarar bland annat för ackreditering av certifieringsorgan som får meddela typgodkännande och beslut om tillverkningskontroll. Vidare ansvarar Swedac för de kontrollorgan som ska följa upp tillverkarens egenkontroll av tillverkning av produkter som omfattas av typgodkännande med beslut om tillverk-

<sup>7</sup> Regeringsuppdrag (2012). Uppdrag att genomföra en kartläggning av avgivande av bisfenol A vid renovering av dricksvattenrör, 2012-04-12, M2012/1035/Ke samt Kemikalieinspektionen (2013). Avgivning av bisfenol A (BPA) vid renovering av dricksvattenrör – redovisning från ett regeringsuppdrag, rapport nr 7/13.

<sup>8</sup> Förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 (EUT L 218, 13.08.2008, s. 30, Celex 32008R0765).

ningskontroll. Swedac utövar även tillsyn över sådana organ. Typgodkännandesystemet behandlas närmare i avsnitt 6.2.

Vid en ansökan om ackreditering som certifieringsorgan och/eller kontrollorgan inom typgodkännandesystemet gör Swedac en granskning av den dokumentation som finns och gör därefter en bedömning av överensstämmelse mot gällande krav på plats hos den sökande.<sup>10</sup> Därefter utfärdas en bedömningsrapport och när alla eventuella avvikelser har åtgärdats och godkänts utfärdas beslut om ackreditering som certifieringsorgan alternativt kontrollorgan.<sup>11</sup>

Swedac utför löpande tillsyn av ackrediterade organ, med ett intervall om 12–16 månader. Vid den löpande tillsynen kontrollerar Swedac att det ackrediterade organet fortfarande uppfyller kraven för ackreditering och fortfarande är kompetent att utföra de uppdrag som det ackrediterats för. Vart fjärde år genomför Swedac en s.k. förnyad bedömning där samtliga ackrediteringskrav granskas på nytt. Om ett ackrediterat organ inte längre uppfyller kraven för ackreditering eller på annat sätt missbrukat sin ackreditering har Swedac möjlighet att återkalla ackrediteringen samt eventuellt besluta om sanktionsavgifter.<sup>12</sup>

Swedac har även i uppgift att samordna marknadskontrollen i Sverige. Det sker bland annat genom Marknadskontrollrådet som består av 17 myndigheter. Sekretariatet är placerat vid Swedac.<sup>13</sup>

## 5.5 Regionala och lokala myndigheter

Länsstyrelser och kommuner har viktiga uppgifter då det gäller tillsyn, offentlig kontroll och tillsynsvägledning. Regelverken behandlas närmare i kapitel 4.

Kommunen utövar tillsyn över att byggherrar fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagstiftningen. Kommunen bedriver också offentlig kontroll under livsmedelslagstiftningen, inklusive den storskaliga dricksvattenförsörjningen.<sup>14</sup> Kommunen har vidare operativ

<sup>10</sup> Det gäller SS-EN ISO/IEC 17065:2012 för certifieringsorgan och SS-EN ISO/IEC 17020:2012 för kontrollorgan samt tillhörande föreskrifter inom området.

<sup>11</sup> Swedac (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-05-15.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

<sup>14</sup> Kommunen är även kontrollmyndighet för kommersiella anläggningar som producerar eller tillhandahåller dricksvatten till livsmedelsproducerande företag för vilka Livsmedelsverket är kontrollmyndighet. Som exempel kan nämnas animalieanläggningar med egen

tillsyn över miljö- och hälsoskyddet och över hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor.

Länsstyrelsen har ett tillsynsvägledningsansvar enligt plan- och bygglagstiftningen inom länet. Länsstyrelsen utövar vidare offentlig kontroll i enlighet med livsmedelslagstiftningen inom länet genom att samordna kommunernas verksamhet och ge dem stöd, råd och vägledning. Även beträffande miljö- och hälsoskyddslagstiftningen och kemikalielagstiftningen har länsstyrelsen ansvar för tillsynsvägledning inom länet. Länsstyrelsen utövar vidare tillsyn över att kommunen fullgör sina skyldigheter enligt lagen om allmänna vattentjänster.

---

dricksvattenförsörjning som endast försörjer anläggningen. Överflyttning av kontroll till Livsmedelsverket kan dock ske i sådana fall med stöd av 15 § livsmedelslagen.

## 6 Uppgifter för tillverkare och leverantörer

### 6.1 Anpassning till gällande funktionskrav

Tillverkare och leverantörer<sup>1</sup> av material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten ansvarar, enligt produktsäkerhetslagstiftningen, för att de konsumentprodukter som sätts ut på marknaden är säkra ur hälsosynpunkt.

EU:s kemikalieförordning Reach grundas på principen att tillverkare och importörer bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter. Bestämmelserna bygger på försiktighetsprincipen.<sup>2</sup> Kemikalielagstiftningen behandlas närmare i avsnitt 4.3.

Inte heller livsmedelslagstiftningen och plan- och bygglagstiftningen är detaljreglerade. I dricksvattenföreskrifterna anges att dricksvatten inte får innehålla material från installationer i högre halter än som är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med användningen av materialen. Vidare ska dricksvatten vara hälsosamt och rent. I Boverkets byggregler anges att tappvatteninstallationer ska utföras av sådana material att inte ohälsosamma koncentrationer av skadliga ämnen kan lösas ut i tappvattnet, se vidare information om reglerna i avsnitt 4.1.3. Tillverkare och leverantörer kan ansöka om typgodkännande för att verifiera att produkterna överensstämmer med plan- och bygglagstiftningens funktionsregler.

---

<sup>1</sup> Med leverantörer avses här även importörer och distributörer.

<sup>2</sup> Artikel 1.3 i förordning (EG) nr 1907/2006.

## 6.2 Frivilligt typgodkännande

I detta avsnitt behandlas det svenska systemet med frivilligt typgodkännande. Avsnittet inleds med en historisk bakgrund och därefter beskrivs hur dagens system fungerar. Avslutningsvis redogörs för svagheter med systemet, enligt bedömningar från närmast berörda myndigheter.

### 6.2.1 Historisk bakgrund

Organisationen Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, som bildades på 1960-talet, utövade under flera decennier viss typgodkännande verksamhet genom en särskild prövningsnämnd.<sup>3</sup> Det är oklart om föreningen, beträffande de hälsomässiga aspekterna på material i kontakt med dricksvatten, samrådde med Medicinalstyrelsen, som var den myndighet som då ansvarade för dricksvattenfrågor. 1964 års vatten- och avloppsutredning ansåg att typgodkännandeverksamheten borde ligga hos Statens planverk.<sup>4</sup> Det ledde till att det infördes en bestämmelse om att Statens planverk efter ansökan skulle pröva frågor om frivilligt typgodkännande av konstruktionen eller utförandet i övrigt av byggnader och andra anordningar som avsågs i byggnadsstadgan.<sup>5</sup> Typgodkännande av produkter avsedda för användning i va-installationer utanför fastigheter, såsom rör, brunnar, ventiler m.m., låg kvar hos Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen fram till mitten av 1990-talet.<sup>6</sup>

År 1987 upphävdes byggnadsstadgan i samband med införandet av plan- och bygglagen (1987:10). Där föreskrevs att det efter ansökan kunde prövas om vissa slag av material, konstruktioner eller anordningar får användas i byggnader eller andra anläggningar samt att sådana typgodkännanden skulle meddelas av den myndighet som regeringen bestämde.<sup>7</sup> Av förarbetena framgår att man inte avsåg att göra någon ändring av tidigare gällande system för tillverkare m.fl. att på frivillig väg få typgodkännanden.<sup>8</sup> Den utredning som föregick lagstiftningsärendet hade i betänkandet *En ny plan- och bygglag*

---

<sup>3</sup> Prop. 1970:118, s. 66.

<sup>4</sup> SOU 1967:65. Vatten och avlopp. Betänkande avgivet av 1964 års VA-utredning.

<sup>5</sup> Prop. 1970:118, s. 112.

<sup>6</sup> Svenskt vatten (2014). Skrivelse till utredningen, maj 2014.

<sup>7</sup> 16 kap. 2–3 §§ plan- och bygglagen (1987:10).

<sup>8</sup> Prop. 1985/86:1, s. 854.

dessutom föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle få ställa krav på obligatoriskt typgodkännande.<sup>9</sup> Med hänsyn till betänkligheter om tekniska handels hinder, hinder för teknisk utveckling m.m. kom denna möjlighet att begränsas till situationer där det var motiverat till skydd för allvarliga hälso- och säkerhetsrisker, och endast regeringen fick möjlighet att besluta att obligatoriskt typgodkännande skulle krävas. Det uttalades i lagens förarbeten att möjligheten till obligatoriskt typgodkännande skulle tillämpas med stor försiktighet och endast i verkligt angelägna fall.<sup>10</sup> Regeringen har aldrig utnyttjat bemyndigandet att kräva obligatoriskt typgodkännande. I plan- och byggförordningen (1987:383) angavs att Statens planverk skulle pröva frågor om frivilligt typgodkännande.<sup>11</sup> Statens planverk avvecklades 1988, då verksamheten tillsammans med verksamheten vid dåvarande Bostadsstyrelsen fördes samman i den nybildade myndigheten Boverket. År 1990 ändrades bestämmelsen så att Statens planverk ersattes av Boverket.<sup>12</sup> För hälsomässiga bedömningar vände sig Boverket och Statens planverk till Livsmedelsverket och dess föregångare.

Boverket (och dess föregångare Statens planverk) har således under en avsevärd period handlagt frågor om frivilligt typgodkännande och tillverkningskontroll. Det betraktades som en myndighetsuppgift, men under 1990-talet började frågan om näringslivets ökade ansvar för typgodkännandeverksamheten inom byggområdet diskuteras. Genomförandet av byggproduktdirektivet<sup>13</sup> antogs succesivt komma att förändra förutsättningarna för typgodkännandesystemet, eftersom nationella godkännanden försvinner i takt med att harmoniserade standarder och riktlinjer utarbetas.<sup>14</sup>

Typgodkännandeförfarandet flyttades 1993 från Boverket till Statens provningsanstalt (SP) i samband med att SP upphörde som myndighet och fördes över till aktiebolagsform.<sup>15</sup> Därefter infördes 1995 en bestämmelse om att beslut om typgodkännande och tillverkningskontroll fick fattas av organ som ackrediterats för detta

<sup>9</sup> SOU 1979:65–66. Ny plan- och bygglag. Betänkande av PBL-utredningen, s. 492–493.

<sup>10</sup> Prop. 1985/86:1, s. 854–855.

<sup>11</sup> 21 § plan- och byggförordningen (1987:383).

<sup>12</sup> SFS 1989:1053.

<sup>13</sup> Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (EGT L 40, 11.2.1989, s. 12, Celex 31989L0106)

<sup>14</sup> Prop. 1992/93:239, s. 7.

<sup>15</sup> Ibid., s. 10.

ändamål av Swedac.<sup>16</sup> Det motiverades i förarbetena med att i enlighet med principen om öppna system för teknisk provning och kontroll bör rätten att meddela typgodkännanden och beslut om tillverkningskontroll tillkomma varje kompetent organ. Det bedömdes därför inte lämpligt att regeringen vid varje tillfälle utser sådana organ.<sup>17</sup> Då det gäller principen om öppna system angavs i förarbetena att de nya regler som införs på tillsyns- och kontrollområdet i huvudsak bygger på EG:s, numera EU:s, helhetssyn på provning och kontroll. Det innebär att staten ska fastställa de egenskapskrav som en produkt ska uppfylla. Dessa krav ska, liksom inom EU, begränsas till krav som är av väsentligt allmänt intresse, huvudsakligen hälso-, säkerhets- och miljöaspekter. Systemet innebär fullt utbyggt att det i harmoniserade standarder eller i ett europeiskt tekniskt godkännande framgår både hur kraven på produkten kan uppfyllas och på vilket sätt kravuppfyllandet ska kontrolleras under tillverkningen.<sup>18</sup>

I den nya plan- och bygglagen (2010:900) preciserades reglerna om typgodkännanden för att förtydliga att typgodkännandeorganet inte måste vara ackrediterat i Sverige utan att det räckte att motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat EU- eller EES-land uppfyllts.<sup>19</sup> Ändringen var en följd av EU:s tjänstedirektiv.<sup>20</sup>

Boverket påpekar i en rapport om anpassning av svensk rätt till EU:s byggproduktförordning<sup>21</sup> att det vid tiden då förarbetena skrevs ännu var okänt hur byggproduktreglerna inom EU skulle komma att förverkligas i praktiken. Vid tillkomsten av byggproduktdirektivet var tanken att harmoniserade tekniska specifikationer skulle visa på produktens överensstämmelse med nationella krav, men det lyckades man aldrig med. I byggproduktförordningen har begrepp och termer ändrats och det framgår tydligt att den inte är en s.k. nya metodenrättsakt.<sup>22</sup> Den nya metoden inom EU innebär att grundläggande krav som produkter måste uppfylla fastställs i rättsakter, medan de tekniska kraven återfinns i europeiska standarder som det hänvisas till i

---

<sup>16</sup> 20 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

<sup>17</sup> Prop. 1993/94:178, s. 106.

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 51.

<sup>19</sup> 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (2010:900).

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123) samt prop. 2009/10:170, s. 466.

<sup>21</sup> Boverket (2012). Anpassning av svensk rätt till EU-förordningen om harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter, Regeringsuppdrag. Rapport 2012:1.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 96.

EU-lagstiftningen. CE-märkningen som regleras i byggproduktförordningen markerar endast att prestanda för väsentliga produktens egenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt.

### 6.2.2 Dagens system

I plan- och bygglagen regleras att material, konstruktioner och anordningar får typgodkännas för användning i byggnadsverk.<sup>23</sup> Ett sådant typgodkännande får endast meddelas av organ som är ackrediterat för uppgiften.<sup>24</sup> För närvarande finns två av Swedac ackrediterade typgodkännandeorgan som meddelar typgodkännanden för byggprodukter, Kiwa Sverige AB och Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP). De använder sig ur hälsomässig synvinkel i regel av bedömningar som görs i ett annat europeiskt land.<sup>25</sup>

Regeringen har möjlighet att föreskriva att ett visst materialslag eller en viss konstruktion eller anordning ska vara typgodkänd för att få användas i ett byggnadsverk (obligatoriskt typgodkännande). Sådana föreskrifter får endast avse typgodkännande som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa. Regeringen har inte använt sig av bemyndigandet. Även om ett typgodkännande inte är obligatoriskt, får ett typgodkännande meddelas av ett ackrediterat certifieringsorgan på ansökan (frivilligt typgodkännande). Ett visst materialslag eller en viss konstruktion eller anordning som är typgodkänd ska anses uppfylla de tekniska egenskapskraven, t.ex. avseende hygien, hälsa och miljö, i de avseenden som typgodkännandet gäller.<sup>26</sup>

När en byggprodukt omfattas av en harmoniserad standard eller av en europeisk teknisk bedömning ska CE-märkning vara den enda märkning som styrker produktens överensstämmelse med angivna prestanda i enlighet med byggproduktförordningen. Då får typgod-

---

<sup>23</sup> 8 kap. 22 § plan- och bygglagen.

<sup>24</sup> Med det avses ackreditering enligt förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES.

<sup>25</sup> Arbetsgruppen Dricksvatten och Planering inom Nationellt Nätverk för Dricksvatten (2012). Säker dricksvattenförsörjning – en kommunal överlevnadsfråga. Dokumentation från workshops 2011–2012, s. 13.

<sup>26</sup> 8 kap. 22 § plan- och bygglagen.



kännande inte meddelas och redan meddelade typgodkännanden ska upphöra att gälla.<sup>27</sup>

Ett typgodkännande får förenas med ett villkor om att tillverkningen av produkten fortlöpande kontrolleras (tillverkningskontroll). Även i fråga om materialslag, konstruktioner eller anordningar som inte är typgodkända får den som är behörig att typgodkänna på ansökan besluta att tillverkningen ska omfattas av tillverkningskontroll. Material, konstruktioner och anordningar som är tillverkningskontrollerade ska anses uppfylla de tekniska egenskapskraven i de avseenden som tillverkningskontrollen gäller.<sup>28</sup>

Av ett beslut om typgodkännande ska framgå i vilka avseenden och under vilka förutsättningar materialet, konstruktionen eller anordningen uppfyller kraven på byggnadsverks tekniska egenskaper. Typgodkännandet ska vara tidsbegränsat. Det får förenas med villkor om tillverkningskontroll.<sup>29</sup>

Boverket får meddela ytterligare föreskrifter om typgodkännande och tillverkningskontroll.<sup>30</sup> Boverket har utfärdat föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:19) om typgodkännande och tillverkningskontroll.

Beträffande granskning och beslut anges i föreskrifterna att certifieringsorganet ska granska den tekniska dokumentationen och förvissa sig om att materialet, konstruktionen eller anordningen, om den är tillverkad i enlighet med handlingarna, vid avsedd användning uppfyller relevanta tekniska egenskapskrav. Certifieringsorganet ska identifiera och i sitt beslut redovisa sådana delar av materialet, konstruktionen eller anordningen som är utförda i enlighet med tillämplig och åberopad svensk standard eller annan teknisk specifikation.<sup>31</sup> Certifieringsorganet ska kontrollera att sådan provning eller annan undersökning har utförts som behövs för att verifiera att det material, den konstruktion eller anordning som ansökan avser uppfyller kraven samt att kraven i tillämpliga och åberopade tekniska specifikationer har följts. Provningen eller undersökningen ska ske med ledning av tillämpliga och gällande författningar och standarder.<sup>32</sup> Typgodkända och tillverkningskontrollerade produkter ska vara

---

<sup>27</sup> Ibid., 8 kap. 22 a §.

<sup>28</sup> Ibid., 8 kap. 23 §.

<sup>29</sup> 4 kap. 9 § plan- och byggförordningen.

<sup>30</sup> Ibid., 10 kap. 14 §.

<sup>31</sup> 7 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:19) om typgodkännande och tillverkningskontroll.

<sup>32</sup> Ibid., 8 §.

märkta med Boverkets varumärke, den s.k. Boverksgaffeln, och ett till certifieringsorganet kopplat unikt identifikationsnummer.<sup>33</sup>

### 6.2.3 Svagheter med systemet

Boverket har i en rapport om anpassning av svensk rätt till EU:s byggproduktförordning<sup>34</sup> föreslagit att typgodkännandesystemet ska avskaffas. Boverket föreslår att systemet ersätts med bedömningar av byggproduktens väsentliga egenskaper av ett ackrediterat produktcertifieringsorgan. En sådan bedömning sker inte mot krav i svenska byggregler utan enbart av produktens prestanda.<sup>35</sup>

Den främsta anledningen till Boverkets förslag är att typgodkännandesystemet utgör ett potentiellt handelshinder. Typgodkännande och tillverkningskontroll är ett nationellt bedömnings- och märkningssystem. Avskaffandet av sådana system utgör det främsta syftet med arbetet med harmoniserade bedömningsgrunder och CE-märkning inom EU. Det kan nämnas att Belgien dömts för fördragsbrott för främjande av frivilliga nationella typgodkännanden/märkningar av byggprodukter på det icke harmoniserade området.<sup>36</sup>

Boverket har i sin rapportering också angivit att ackreditering som certifieringsorgan respektive kontrollorgan för typgodkännande är väsentligt mer omfattande än vad som gäller på det harmoniserade byggproduktområdet för anmälda organ enligt byggproduktförordningen. Typgodkännandesystemet förutsätter att typgodkännandorganen är kapabla att bedöma och med presumtion om rättsverkan bestyrka produktens överensstämmelse med samtliga svenska tekniska egenskapskrav/grundläggande krav för alla slags byggnadsverk. För uppgiften krävs således mycket god kunskap om svenska byggregler. Sådana uttryckliga krav på organen om kunskaper om de svenska reglerna för byggnadsverk saknas dock i plan- och bygglagen. Det kan jämföras med de uttryckliga kunskapskraven om svenska byggregler för kontrollansvariga i 11 kap. 9 § plan- och bygglagen och kraven på detaljkunskaper om bestämmelser i regelverk i bilaga IV till byggproduktförordningen.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Ibid., 14–15 §§.

<sup>34</sup> Boverket (2012).

<sup>35</sup> Ibid., s. 88.

<sup>36</sup> Mål C-227/06, Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien.

<sup>37</sup> Boverket (2012), s. 93.

Ytterligare brister i systemet är enligt Boverket att verket saknar sanktionsmöjligheter mot felaktigt utnyttjande av Boverksgaffeln och befogenhet att återkalla felaktiga typgodkännanden/beslut om tillverkningskontroll. Dessutom kan typgodkännandesystemet i vissa avseenden vara vilseledande, eftersom det inte utgör en garanti för fullständig överensstämmelse med krav i de svenska byggreglerna. Typgodkännandet inskränks vanligen till en bedömning av vissa produkttegenskaper och hur dessa förhåller sig till svenska byggregelkrav enligt organet. Det rör sig ofta om vissa brandegenskaper eller avgivning av tungmetaller till dricksvatten där harmoniserade bedömningsgrunder ännu saknas. Det är troligen, enligt Boverket, okänt för de flesta presumtiva användare av en typgodkänd produkt att godkännandet sällan omfattar samtliga relevanta krav.<sup>38</sup>

Regeringen delade i propositionen om anpassning av regelverket Boverkets bedömning att typgodkännandereglererna skulle kunna utgöra ett potentiellt handelshinder. Att helt ta bort typgodkännandeförfarandet är dock inget som följer av byggproduktförordningen. Regeringen ansåg, i likhet med flera remissinstanser, att ett abrupt borttagande av typgodkännandesystemet utan ett noggrant utrett alternativ vore olämpligt. En ändring av det slag som föreslås i Boverkets rapport behöver därför enligt regeringen utredas vidare innan ett sådant förslag kan läggas fram.<sup>39</sup>

Även Swedac gör bedömningen att det nationella typgodkännandesystemet inte fungerar tillfredställande. Swedac förordar liksom Boverket istället en frivillig ordning under ackreditering för produktcertifiering.<sup>40</sup>

Från typgodkännandeorganens sida har däremot fördelarna med typgodkännandesystemet lyfts fram och de anser att systemet fungerar bra. Ändring till ett certifieringssystem där endast prestanda bedöms skulle kräva en stor kompetenshöjning hos bland annat byggherrar och kontrollmyndigheter.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Ibid., s. 93–95.

<sup>39</sup> Prop. 2012/13:93, s. 26–29.

<sup>40</sup> Swedac (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-05-23.

<sup>41</sup> Kiwa Sverige AB (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-06-29 samt Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-06-16.

### 6.3 Frivillig produktcertifiering m.m.

Frivillig produktcertifiering innebär att en tillverkare förbinder sig att följa en certifieringsordning som fastställts av ett fristående certifieringsorgan. Om tillverkaren uppfyller kraven får tillverkaren märka produkten med det kvalitetsmärke som är kopplat till certifieringsordningen. Inom frivillig produktcertifiering kan certifieringsorganen vara ackrediterade.

Det finns även frivillig produktcertifiering där certifieringsorganen inte är ackrediterade. En sådan produktcertifiering är Nordic Poly Mark. Det är ett gemensamt kvalitetsmärke för plaströrprodukter som anknyter till nordiska förhållanden och kallare klimat. Produkter som är märkta med Nordic Poly Mark certifieras genom Insta-Cert, och produkterna kontrolleras löpande av såväl tillverkarna som av utomstående kontrollorgan. Kravnivåer fastslås av Insta-Cert i samråd med nordiska brukarorganisationer. Då det gäller produkter som är märkta med Nordic Poly Mark har tillverkarna förbundit sig att utföra en löpande tillverkningskontroll av produkten och att låta sig övervakas av ett utpekat certifieringsorgan. Insta-Cert är en sammanslutning av fyra nordiska certifieringsorganisationer och företräds i Sverige av Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP).<sup>42</sup> Svenskt Vatten rekommenderar sina medlemmar att använda plaströr märkta med Nordic Poly Mark.<sup>43</sup>

Det finns även andra typer av frivilliga system för bedömning av byggprodukter. BASTA-systemet ägs gemensamt av IVL Svenska Miljöinstitutet och Sveriges Byggindustrier och syftar till att bidra till utfasningen av farliga kemiska ämnen från byggsektorn. BASTA har en produktdatabas med bygg- och anläggningsprodukter som klarar BASTA:s krav på kemiskt innehåll. EU:s kemikalielagstiftning Reach är kärnan i BASTA:s krav. BASTA vänder sig till materialleverantörer, offentliga beställare, fastighetsägare, byggherrar, entreprenörer, arkitekter, konsulter och grossister.<sup>44</sup> Ett annat system är Byggvarubedömningen, som är en standard för miljöbedömning av varor. Byggvarubedömningens verksamhet bedrivs i en ekonomisk förening.

<sup>42</sup> <http://www.insta-cert.org> och <http://www.nordicpolymark.com>, 2014-04-15. Svenska staten äger genom RISE AB samtliga aktier i SP. Bolagsstyrningen i SP utgår från svensk lagstiftning, statens ägarpolitik och de övriga riktlinjer som staten meddelar (<http://www.sp.se/sv/about/Sidor/default.aspx>, 2014-06-04).

<sup>43</sup> Svenskt Vatten (2009). P98, Plaströr för allmänna VA-ledningar – Råd vid val av rörmaterial och projektering, s. 16–18 och 30.

<sup>44</sup> <http://www.bastaonline.se>, 2014-06-04.

Föreningens målgrupp är byggherrar, ägare och förvaltare av fastigheter och anläggningar.<sup>45</sup> Ytterligare ett system har tagits fram av aktiebolaget SundaHus Miljödata för hälso- och miljöbedömning av varor för bygg- och fastighetssektorn vid ny- och ombyggnation samt drift. Bland kunderna finns privata fastighetsbolag, kommunala och statliga fastighetsbolag, landsting, konsulter och entreprenörer.<sup>46</sup> Samtliga tre system ligger utanför ackrediteringen.

## 6.4 Branschriktlinjer

Tillverkare och leverantörer har möjlighet att gemensamt ta fram branschriktlinjer för hur funktionskraven avseende material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten kan uppfyllas. Berörda myndigheter kan vara behjälpliga i arbetet. t.ex. genom att ingå i en referensgrupp eller på annat sätt lämna synpunkter på riktlinjerna. Däremot finns det ingen skyldighet för myndigheterna att mer formellt bedöma eller godkänna branschriktlinjerna, vilket kan jämföras med förhållandet avseende s.k. nationella branschriktlinjer inom livsmedelslagstiftningen, som behandlas i avsnitt 7.2.1.

---

<sup>45</sup> <http://www.byggvarubedomningen.se>, 2014-06-04.

<sup>46</sup> <http://www.sundahus.se>, 2014-06-04.

# 7 Uppgifter för dricksvattenproducenter, bygggherrar och fastighetsägare

## 7.1 Anpassning till gällande funktionskrav

EU:s kemikalieförordning Reach grundas på principen att det inte endast är tillverkare och importörer utan även nedströmsanvändare<sup>1</sup> som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter. Bestämmelserna bygger på försiktighetsprincipen.<sup>2</sup> Se mer om kemikalielagstiftningen i avsnitt 4.3.

Varken livsmedelslagstiftningen eller plan- och bygglagstiftningen är detaljreglerad. Det innebär att producenter och distributörer av dricksvatten, bygggherrar samt fastighetsägare ska säkerställa att funktionskraven i lagstiftningen uppfylls. Producenter och distributörer ska således se till att dricksvattnet inte innehåller material från installationer i högre halter än vad som är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med användningen av materialen. De ska också se till att dricksvattnet är hälsosamt och rent. Bygggherrar ska se till att byggprodukterna är lämpliga och att tappvatteninstallationer utförs av sådana material att inte ohälsosamma koncentrationer av skadliga ämnen kan lösas ut i tappvattnet. Fastighetsägare ska se till att en bostad har tillgång till vatten av godtagbar beskaffenhet. Se mer om reglerna i avsnitt 4.1, 4.2 och 4.4.

När det gäller plan- och bygglagstiftningen ska byggherren således bedöma om produkten är lämplig att använda för att det färdiga byggnadsverket ska uppfylla reglerna. Byggherren kan antingen själv göra

<sup>1</sup> Dvs. de som yrkesmässigt använder ett ämne utan att tillverka/importera det till EU. En distributör eller konsument omfattas inte av begreppet. Se artikel 3.13 i förordning (EG) nr 1907/2006.

<sup>2</sup> Artikel 1.3 i förordning (EG) nr 1907/2006.

provningar av de byggprodukter som ska användas eller använda sådana produkter vars egenskaper redan är bedömda.<sup>3</sup> Byggprodukter med bedömda egenskaper kan vara något av följande alternativ.

- CE-märkta byggprodukter: CE-märkning krävs i första hand för produkttyper där det finns en harmoniserad standard och är därmed inte aktuellt i fråga om material och produkter i kontakt med dricksvatten. Det krävs även om en s.k. europeisk teknisk bedömning har tagits fram för produkten, vilket inte heller är fallet inom detta område.
- Typgodkända byggprodukter: Byggproduktens överensstämmelse med vissa delar av Boverkets byggregler har intygats av ett ackrediterat typgodkännandeorgan. Ett typgodkännande kan vara begränsat till ett visst avsnitt av Boverkets byggregler. Se vidare avsnitt 6.2.
- Själva produkten är certifierad av ett ackrediterat organ. Se avsnitt 6.3 om frivillig produktcertifiering.
- Tillverknings- och produktionskontroll av ett ackrediterat organ.<sup>4</sup>

Livsmedelslagstiftningen är inte detaljreglerad och innebär att producenter och distributörer ska säkerställa att dricksvattnet är hälsosamt och rent samt uppfylla de föreskrivna parametervärdena som finns i dricksvattenföreskrifterna. Branschansvaret är stort. Producenter och distributörer ansvarar för att den produkt man producerar inte utgör en risk för konsumenten.

## 7.2 Branschriktlinjer

I detta avsnitt behandlas möjligheten för olika branscher att ta fram branschriktlinjer. Med branschriktlinjer avses branschens egna beskrivningar av hur företagen kan göra för att uppfylla lagstiftningens krav. De är inte bindande.

Nedan diskuteras först om det är möjligt för producenter och distributörer av dricksvatten att ta fram s.k. nationella branschriktlinjer inom ramen för livsmedelslagstiftningen och därefter behandlas mer allmänt branschernas möjlighet att ta fram branschriktlinjer.

---

<sup>3</sup> Avsnitt 2:322 i Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6).

<sup>4</sup> Ibid., Avsnitt 1:4.

### 7.2.1 Producenter och distributörer av dricksvatten

Producenteter och distributörer av dricksvatten jämföras med livsmedelsföretagare i livsmedelslagen. Sverige har, som nämnts i avsnitt 4.2.2, valt att jämföra vatten med livsmedel från den punkt där vattnet tas in i vattenverket till, som huvudregel, den punkt där vattnet tappas från kranar som normalt används för dricksvatten.<sup>5</sup>

Producenter och distributörer som omfattas av Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter, se avsnitt 4.2.2, ska tillämpa EU:s livsmedelslagstiftning i vissa specifika delar. De ska, när det är nödvändigt för att upprätthålla en tillfredställande hygien, uppfylla kraven i bilaga II till förordning (EG) nr 852/2004<sup>6</sup> i vissa avseenden. Vidare ska de när det är nödvändigt för att uppfylla kraven i föreskrifterna, inrätta, genomföra och upprätta ett eller flera permanenta förfaranden grundade på de s.k. HACCP-principerna<sup>7</sup> i enlighet med artikel 5.2 i förordningen.<sup>8</sup> Däremot anges inte något om branschriktlinjer i föreskrifterna.

Inom övriga livsmedelsområdet finns ett system med s.k. nationella branschriktlinjer som regleras i förordning (EG) nr 852/2004. I artikel 1.1 e anges att riktlinjer för god praxis är ett värdefullt hjälpmedel för att livsmedelsföretagare ska kunna följa hygienreglerna och tillämpa HACCP-principerna. I artikel 4.6 anges att livsmedelsföretagare får använda de riktlinjer som anges i artiklarna 7–9 som ett stöd för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Artikel 8 behandlar nationella riktlinjer och där anges bland annat att medlemsstaterna ska bedöma de nationella riktlinjerna. Medlemsstaterna ska, enligt artikel 9, uppmuntra arbetet med utarbetandet av nationella riktlinjer för god hygienpraxis och för tillämpning av HACCP-principerna. Branschriktlinjer är inte bindande utan det är frivilligt för livsmedelsföretagare att använda sig av dem.

Det kan således diskuteras om reglerna om nationella branschriktlinjer kan bli indirekt tillämpliga för dricksvattenområdet, under förutsättning att det är nödvändigt för att upprätthålla en tillfredställande hygien och uppfylla kraven i föreskrifterna. Svenskt Vatten har tagit fram en branschriktlinje inom ett annat område, nämligen då

<sup>5</sup> 3 § livsmedelslagen.

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EGT L 139, 30.4.2004, s.1 Celex 32004R0852).

<sup>7</sup> HACCP står för "Hazard Analysis Critical Control Points", vilket är ett system för att identifiera, bedöma och styra faror som är viktiga för livsmedelssäkerheten.

<sup>8</sup> 2 a–b §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.



det gäller råvattenkontroll.<sup>9</sup> Livsmedelsverket har uppgett att om Svenskt Vatten vill verka för att dricksvattenproducenterna ska följa branschriktlinjen har Livsmedelsverket möjlighet att godkänna, publicera och anmäla till Europeiska kommissionen att det finns nationella branschriktlinjer för råvattenkontroll.<sup>10</sup> Systemet med branschriktlinjer tas även upp i vägledningen till dricksvattenföreskrifterna.<sup>11</sup> Producenter och distributörer av dricksvatten anses dock inte vara livsmedelsföretagare enligt EU-regelverkets terminologi. Det innebär att det inte finns någon mottagare inom kommissionen för nationella branschriktlinjer inom dricksvattenområdet som tagits fram inom det befintliga systemet med nationella branschriktlinjer för livsmedelsföretagare. Det är därför tveksamt om systemet med nationella branschriktlinjer kan tillämpas inom dricksvattenområdet. Livsmedelsverket har dock möjlighet att uppmuntra branschen att ta fram branschriktlinjer även om de inte faller inom systemet med nationella branschriktlinjer. Om branschen tar fram branschriktlinjer finns möjlighet att utforma dem så att den relevanta lagstiftningen inom samtliga områden behandlas. De behöver således inte endast begränsas till livsmedelslagstiftningen.

### 7.2.2 Övriga branscher

För övriga branscher, som byggherrar och fastighetsägare, finns inte något system med nationella branschriktlinjer. Det står dem dock fritt att själva och på eget initiativ utarbeta branschriktlinjer för hur man kan uppfylla funktionskraven i lagstiftningen. Myndigheterna kan vara behjälpliga i arbetet, t.ex. genom att ingå i en referensgrupp eller på annat sätt lämna synpunkter på riktlinjerna. Det finns dock ingen skyldighet för myndigheterna att mer formellt bedöma eller godkänna branschriktlinjerna.

Byggindustrin har i någon mån tagit sådana initiativ genom utveckling av bedömningssystemen BASTA, Byggvarubedömningen och SundaHus, se vidare avsnitt 6.3.

---

<sup>9</sup> Svenskt Vatten (2008). Råvattenkontroll – krav på råvattenkvalitet, 2008-12-08.

<sup>10</sup> Livsmedelsverket (2014). Livsmedelsverkets återrapportering till vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt, 2014-02-28, dnr 3378/2013, s. 3.

<sup>11</sup> Vägledning till Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, s. 56–57.

## 8 Internationell utblick

Den svenska modellen för myndighetsansvar och myndighetsarbete i relation till andra aktörer kring produkter och material i kontakt med dricksvatten, tar sin utgångspunkt i övergripande EU-regelverk. Den europeiska modellen för att säkra hygien- och hälsokraven på dricksvattnet är inte enhetlig, men bygger på vissa grundläggande utgångspunkter, som beskrivits i tidigare avsnitt i betänkandet. I kapitel 4 och 6 beskrivs dessa gemensamma ramar beträffande materialfrågor, vilka i korthet går ut på att endast grundläggande krav fastställs i rättsakter, medan tekniska detaljregler finns i europeiska standarder. Detta ger förutsättningar för ett öppet system för teknisk provning och kontroll där myndigheternas roller kan begränsas till ansvar för lagstiftning och marknadskontroll. Byggproduktförordningen skiljer sig dock från övriga regelsystem för CE-märkning genom att den inte innebär överensstämmelse med nationella krav, utan endast markerar att prestanda för väsentliga produktens egenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt. Även om en gemensam EU-standard tas fram för material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, kommer krav fortsättningsvis att behöva fastställas i nationella regler.

Sverige har valt att utforma ett eget system, med inslag av frivilliga typgodkännanden med stöd av ackrediterade certifieringsorgan, vilket också beskrivits i tidigare avsnitt. Olika nationella särdrag kan således förekomma beträffande regelverk och arbetsätt. En allmän översikt över dessa nationella särdrag i Europa gavs i en brittisk utgåva 2001. Det konstaterades bland annat att ett dussintal länder vid den tiden hade s.k. positivlistor för godkännande av material i kontakt med dricksvatten.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fielding, M. et al. (2001). European Approval Systems. Effects of materials on water quality. 2<sup>nd</sup> ed. WRc-NSF Ltd, Marlow, Bucks.

Dricksvattenutredningens uppdrag inriktas, då det gäller materialfrågorna, till det svenska myndighetsansvaret men ger även uttryck för att det från svensk sida kan vara värdefullt att ta del av förhållanden utanför Sverige. Inhämtning av erfarenheter från andra länder, via exempelvis rapporter, ska därför enligt direktiven ingå i utredningen.<sup>2</sup>

Utredningen ger i detta kapitel en allmän utblick mot hur några andra länder inom Europa utformat sina respektive system för att hantera frågan om material i kontakt med dricksvatten. Översikten rör komplexa system, där utredningens utgångspunkt gäller relativt smala och avgränsade frågeställningar. Utblicken blir därmed relativt förenklad och gör inte anspråk på fullständighet då det gäller länder och utvecklingsförlopp.

## 8.1 Norden

Inom ramen för branschernas åtaganden och för att klara kraven på godkännande för den europeiska marknaden, har nordiska projekt drivits av medlemmar inom armaturindustrin. Ett sådant projekt, med omfattande svenskt deltagande under 2011–2014, är Nordic Cu-Ren Low-lead Unibrass (Orwell). Projektet omfattade bland annat bevakning av det europeiska 4MS-arbetet (se senare avsnitt), gemensamma erfarenheter kring metoder och testresultat och att tillsammans öka förståelsen för de standarder, regelverk och myndighetsåtaganden som finns inom området, främst rörande bly och dricksvatten. Projektet ska också leverera ett antal godkända legeringar på den s.k. positiva listan, Hygienic Copper Alloy Composition List.

De nordiska tillverkarnas utgångspunkt har varit att bly på sikt ska fasas ut, men att detta måste ske under kontrollerade och gemensamma former med stöd av FoU-insatser och industriella erfarenheter. Det har, enligt 4MS, bedömts som mindre väsentligt om material innehåller bly, mer väsentligt är om applikationer släpper bly till dricksvattnet. Det är således en grundläggande skillnad i det europeiska synsättet (se nedan), jämfört med USA, att man fokuserar på halter av bly och andra ämnen i dricksvattnet, snarare än materialens sammansättning i sig.<sup>3</sup>

---

<sup>22</sup> Dir 2013:75, s. 17.

<sup>3</sup> Nilsson, J. (2014). Nordic Brass Gusum, ppt-presentation om det nordiska projektet Orwell.

Ett aktuellt nordiskt FoU-samarbete i projektform drivs från svensk sida genom forskningsinstitutet Swerea KIMAB inom ramen för det nordiska innovationsprogrammet. Projektidén föddes efter möten med MS-gruppen inom Orwell och projektet grundades därefter av forskningsinstitut i de nordiska länderna. Medverkande institut utöver Swerea KIMAB är Sintef i Norge, Wander i Finland och från Danmark DTI, därtill en industri- respektive en myndighetsgrupp.<sup>4</sup> Projektet beräknas pågå under en treårsperiod och har stöd från berörda myndigheter och branscher. Arbetet omfattar bland annat en genomgång av de bedömningsprocesser och standarder som tillämpas inom Norden, men även en anknytande bedömning av det europeiska arbetet inom 4MS (se nedan).<sup>5</sup>

Vidare finns inom Norden ett gemensamt kvalitetsmärke för plaströrprodukter, Nordic Poly Mark, för produkter som anknyter till nordiska förhållanden och kallare klimat. Det rör sig dock om ett rent privaträttsligt märkningssystem och således inte något som är framtaget av de nordiska länderna. Certifiering av ledningsrör av plast sker inom Norden genom Insta-Cert, i Sverige företrädd av Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP). I avsnitt 6.3 behandlas detta system närmare.

### 8.1.1 Danmark

Den danska dricksvattenproduktionen baseras nästan uteslutande på grundvatten, som tills helt nyligen i huvudsak endast ansetts behöva begränsad beredning i form av luftning, filtrering, ibland viss pH-justering (t.ex. för områden med låga värden och aggressivt vatten) före distribution.<sup>6</sup>

Det danska arbetet med material och produkter i kontakt med dricksvatten ska ses mot bakgrund av de larmrapporter som publicerades för mer än ett decennium sedan från studier av urlakning av ämnen till dricksvatten från olika typer av plaströr.<sup>7</sup> Frågan diskuterades i det danska Folketinget efter att genomförda tester visade att plaströr under vissa betingelser kunde släppa ifrån sig

<sup>4</sup> Rod, O. (2013). Safe materials for drinking water distribution. International Innovation, August 2013, samt Corrosion news, 2013:5, s. 8–11.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Force Technology (2008).

<sup>7</sup> Svenskt Vatten (2004). Refererar i skrivelse till Nordiska Plaströrgruppen 2004-11-22 till nordiska studier publicerade i Water Research 36 (2002) och 37 (2003) samt påföljande utredning tillsatt av danska myndigheter.

organiska ämnen till dricksvattnet. Diskussionen gav avtryck även i Sverige och refererades i skrivelser från Svenskt Vatten till det dåvarande svenska Jordbruksdepartementet.

Studierna föranledde de danska myndigheterna att tillsätta en utredning i frågan.<sup>8</sup> De danska dricksvattenproducenterna gick som följd av detta ut med lugnande besked till sina kunder. Mot bakgrund av Miljøstyrelsens undersökning i plaströrsfrågan ansåg man sig kunna konstatera att det under normala förhållanden inte fanns någon mätbar ohälsosam emittering från sådana rör i ledningssystemen. I glesbefolkade områden med tunna ledningar och längre uppehållstider för vattnet, kunde måttliga men inte hälsofarliga effekter uppmätas.

Vattenproducenternas branschorganisation DANVA föreslog som följd av undersökningen att myndigheterna borde genomföra en hälsomässig värdering och fastställa gränsvärden för relevanta nedbrytningsprodukter från plaströr. Man rekommenderade också att den framtida ordningen för godkännande skulle omfatta sådana nedbrytningsprodukter och att Miljøstyrelsen skulle ge ut en vägledning till vattenverk och brukare. Tillverkarna uppmanades utveckla sina produkter och samverka inom branschen med att lämna information om relevanta egenskaper hos sina produkter.

Det är Miljøstyrelsen, som under Miljøministeriet fastställer hälsobaserade kvalitetskriterier för dricksvattnet i Danmark. Kvalitetskriterierna är vägledande. Om kriterierna framgår av lag, och alltså inte är enbart vägledande, kallas de för kvalitetskrav. Naturstyrelsen, som också en myndighet under Miljøministeriet, ansvarar för dessa delar av dricksvattenområdet i Danmark och fastställer de lagstadgade kvalitetskraven. Miljøstyrelsen har under senare år tagit fram en rapport som vägledning för fackfolk då det gäller materialval i anslutning till dricksvatten.<sup>9</sup> Naturstyrelsen har tagit fram en mer allmän vägledning om kvalitetskravens betydelse beträffande material i kontakt med dricksvatten, särskilt med inriktning på installationer i fastigheter.<sup>10</sup> Gränsvärden har fastställts för en rad ämnen, främst metaller. Värdena är i första hand satta av hälsoskäl,

---

<sup>8</sup> Miljøstyrelsen (2005). Mørkebjerg Nielsen, L. et al. Feltundersøgelse af vandforsyningsplastrør. Miljøprojekt Nr 1049.

<sup>9</sup> Miljøstyrelsen (2005). Vejledning om metalliske materialer til vandinstallationer. Arbejdsrapport Nr. 12 2005. Utarbetad av Force Technology.

<sup>10</sup> Naturstyrelsen (2011). Vejledning om vandforsyningslovens kvalitetskrav af betydning for materialer i kontakt med drikkevandet.

men i vissa fall som estetiska gränsvärden avseende smak, lukt eller utseende.

ETA-Danmark A/S utgör ett dotterföretag till Dansk Standard och utgör det danska godkännandeorganet för byggprodukter.<sup>11</sup> Fabrikstillverkade produkter behövde enligt de danska byggreglerna, tills helt nyligen, godkännas av ETA-Danmark A/S om de skulle användas för distribution av dricksvatten. Organisationen utfärdar sedan lång tid ett nationellt va-godkännandecertifikat med avseende på produkters påverkan på vattenkvaliteten. Beroende på typ av produkt, kunde vissa tester krävas med avseende på hälsoaspekter. Plastbaserade produkter undersöktes noga med avseende på toxisk påverkan av vattnet. Motsvarande krav gällde i allmänhet inte metallrör. Koppar och rostfritt stål har t.ex. oftast godkänts utan tester. Godkännande krävdes sedan 2005 inte heller för installationer avsedda för varmvattensystem.<sup>12</sup> Va-godkännandet garanterar att produkterna uppfyller gällande kvalitetskrav, genom CE-märkning eller genom de särskilda tester som annars kan erfordras. Systemet är frivilligt för sådana produkter som inte omfattas av det lagreglerade dricksvattenområdet.

Våren 2013 trädde den nya Godkännandeordningen avseende hälsokrav för byggvaror i kontakt med dricksvatten i kraft. Den nya ordningen administreras av Teknologisk Institut, medan de mekaniska och fysiska egenskaperna hos produkterna, liksom tidigare, va-godkänns av ETA-Danmark. Teknologisk Institut är ett självständigt och allmännyttigt organ (av forskningsministeriet godkänt s.k. GTS-institut, godkänt teknologiskt serviceinstitut<sup>13</sup>), som utvecklar, använder och förmedlar forsknings- och teknologibaserade värden till danskt arbetsliv. Teknologisk Institut är ackrediterat av det danska ackrediteringsorganet DANAK för provning av va-komponenter.

För en rad utpekade typer av byggprodukter, som rör, kranar och filter, avsedda att komma i kontakt med dricksvatten, krävs enligt den angivna ordningen ett godkännande för att marknadsföring och försäljning ska vara tillåten i Danmark. Godkännandet avgiftsfinansieras, avgiften uppgick under 2014 till närmare tiotusen danska kronor.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> ETA-Danmark A/S är ackrediterat av DANAK och notifierat av danska Energistyrelsen för att genomföra Europeiska Tekniska Värderingar (ETA) samt utarbeta Europeiska Värderingsdokument (EAD) under byggproduktförordningen (EU) 2011/305.

<sup>12</sup> Ibid., s. 33–34.

<sup>13</sup> <http://www.teknologiportalen.dk/GTS-Institutter?i=1>, april 2014.

<sup>14</sup> <http://english.godkendttildrikkevand.dk>, april 2014.

Godkännandeförfarandet vilar ytterst på en rad danska lagar och andra regelverk med Ministeriet för klimat, energi och byggande som närmast ansvarigt ministerium. Danska energimyndigheten svarar för vägledningsinsatser inom området.<sup>15</sup>

### 8.1.2 Finland

I Finland utgörs drygt hälften av råvattnet av grundvatten. Ca 1 600 vattenverk står för produktionen av det allmänna dricksvattnet. Definitionsmässigt använder man i Finland benämningen hushållsvatten, vilket är ett samlande begrepp för vatten som används i privata hushåll som dricksvatten (= kallt vatten) och vid matlagning.

En nationell kartläggning av vattenkvalitet och material i ledningsnäten genomfördes 2008 för att närmare beskriva situationen. Det konstaterades att det finska dricksvattnet höll hög kvalitet och därmed tillgodosåg de hälsomässiga krav som ställdes. Man noterade också att material och dricksvatten interagerar och i vissa fall också kan påverka varandra på ett negativt sätt, t.ex. genom att materialen korroderar och dricksvattnets kvalitet försämras på grund av urlakning av olika ämnen. Lokala problem kan uppstå när vattenkvalitet, konsumtionsvanor och materialval samverkar. Kunskaperna bedömdes vara mest omfattande då det gäller metalliska material, medan det för plastmaterial fanns betydande kunskapsluckor. Hanteringsfrågor konstaterades spela stor roll för vattnets kvalitet, varmvatten och vatten som stått stilla i ledningarna bedömdes t.ex. inte vara lämpligt som dricksvatten.<sup>16</sup>

Den kartläggning som genomfördes pekade på kunskapsluckor och behov av mer djupgående information om material som kommer i kontakt med dricksvatten. De aktuella materialen har den egenheten att de kommer att vara i kontakt med vattnet i systemen under mycket lång tid och just långtidseffekter bedömdes därför som ett viktigt område för fortsatta studier.<sup>17</sup>

Finland har i likhet med Sverige ett förfarande med frivilligt typgodkännande av produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, vilket regleras genom av Miljöministeriet utgivna förordningar med stöd av lagstiftning om byggprodukter och mark-

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Mäkinen, R. (2008). Drinking water quality and network materials in Finland. Summary report. Publications of Finnish Institute of Drinking Water 5.

<sup>17</sup> Ibid., s. 79.

användning/byggande.<sup>18</sup> Materialval kan också motiveras utifrån CE-märkning, som är obligatorisk från halvårsskiftet 2013 för byggprodukter, men ännu inte är möjligt för den typ av produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, s.k. CPDW-produkter.<sup>19</sup>

En viktig institution inom området är Nordic Water and Materials Institute (Wander), en oberoende expertorganisation, grundad 2005. Man arbetar bland annat med intressebevakning inom EU- och CEN-standardiseringen och följer där arbetet med CE-märkning och effekter av material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten. Man deltar också i samnordiska projekt inom materialområdet.<sup>20</sup>

### 8.1.3 Norge

Dricksvattenproduktionen i Norge påminner på många sätt om den svenska. Cirka 1 600 kommunala eller samfällighetsdrivna vattenverk producerar 700 miljoner kubikmeter dricksvatten till cirka 90 procent av befolkningen. Resterande vattenförsörjning utgörs av enskilda brunnar och enskilda gemensamma täkter. I Norge svarar dock grundvattentäkterna för endast 10 procent av producenternas råvatten, resterande baseras på ytvatten. Det bedöms att närmare en tredjedel av produktionen försvinner genom läckor i ledningsnäten. Stortinget beslutade 2012 att va-infrastrukturen skulle förbli i samhällelig ägo.<sup>21</sup>

Materialdebatten under senare år har bland annat handlat om eventuella hälsorisker hos plaströr i samband med att äldre ledningssystem av koppar byts ut. Ett vanligt ersättningsmaterial under senare år har varit s.k. PEX-rör, som består av tvärbunden polyeten. Denna typ av rör har vid nyinstallation inledningsvis visat sig kunna ge vissa effekter med avseende på lukt/smak och materialsläpp, men studier

---

<sup>18</sup> 10 § lagen den 13 mars 2003 om godkännande av byggprodukter (230/2003) samt mark-användnings- och bygglagens 13 § (132/1999).

<sup>19</sup> Construction Products in contact with Drinking Water.

<sup>20</sup> [www.wander.fi](http://www.wander.fi), april 2014.

<sup>21</sup> Fakta fra Norsk Vann (2013). Informationsblad.



har visat att halterna inte når upp till hälsofarliga nivåer.<sup>22</sup> Dessa slutsatser delas även av norska Folkhälsoinstitutet.<sup>23</sup>

Det saknas krav på granskning/godkännande då det gäller material som kommer i kontakt med dricksvatten, huvudmännen ansvarar för att lämpliga material används. Undantag är dricksvattenanläggningar inom off-shoreanläggningar, där granskning och godkännande sker av Folkhälsoinstitutet.<sup>24</sup>

## 8.2 Europa

En stor del av EU:s medlemsstater har ända in i modern tid kvar äldre rörsystem, även blyrör, i delar av sina nät. Blyrören är numera bannlysta, men utbytet har gått långsamt. Vattenkvaliteten i vissa områden leder också till att kopparrör kan ge så stora utsläpp av kopparjoner att det strider mot dricksvattendirektivet. Nickel och mässingsprodukter har också diskuterats.<sup>25</sup> Det är således inte bara i Sverige och Norden som uppmärksamheten ökar då det gäller behoven av underhåll och förnyelse av ledningsnäten på grund av ålder och materialval.

Den svenska branschorganisationen Svenskt Vatten betonar att förnyelsen av distributionsnäten utgör en del i ett större europeiskt problemområde, där ändrade förutsättningar som samhällsförändringar genom demografisk utveckling och ökat välstånd utmanar tillsammans med förändringar i klimatet, vilket sätter tillgång och hantering av dricksvattnet allt mer i fokus. EU räknar i ökad utsträckning med förekomst av geografiska områden med vattenbrist och torka. Det blir därför allt viktigare att spara på och hushålla med vatten.

Enligt Svenskt Vatten är en av flera allt mer angelägna åtgärder i Europa att motverka läckage från dricksvattnenäten. Det har Europeiska kommissionen lyft fram i ett s.k. blåpapper om Europas framtida vattenpolitik. Åtgärder mot läckage anses vara en nationell

---

<sup>22</sup> Lund, V. et al. (2011). Long-term study of migration of volatile organic compounds from cross-linked polyethylene (PEX) pipes and effects on drinking water quality. *Journ. Water & Health*, 09.3.2011, samt Norwegian Institute of Public Health (2011). Drinking water from plastic pipes: Is it harmful? *ScienceDaily*, 9 november, 2011.

<sup>23</sup> Folkhälsoinstitutet (2013). Lund, V., ppt-presentation, november 2013.

<sup>24</sup> [www.fhi.no](http://www.fhi.no)

<sup>25</sup> Force Technology (2008). Metal release to drinking water – an overview of Danish and European regulations and investigations. Rapport till The Danish Enterprise and Construction Authority, 2008-04-14.

angelägenhet, men kommissionen kommer att bidra med stöd och kunskaper.<sup>26</sup>

Ökad uppmärksamhet läggs också på att medlemsstaterna kan tillämpa en ändamålsenlig prispolitik enligt artikel 9 i ramdirektivet för vatten. Prisökningar kan medverka till minskat slöseri med vatten och ökar uppmärksamheten på att motverka läckage. Behov av att spara på dricksvattnet aktualiseras också av ökad vattenbrist och torka p.g.a. ett varmare klimat.<sup>27</sup>

Medvetenhet om läckagen i ledningssystemen leder i sig till ökat intresse för att underhålla och förnya näten, vilket ökar efterfrågan på material och metoder. Cirka 70 procent av vattentjänsternas kostnader kan knytas till ledningsnäten, ökad efterfrågan skapar en växande marknad som omsätter stora belopp. Enligt Svenskt Vatten kan detta öka intresset också hos tillverkare och leverantörer som tillhandahåller produkter som är lågt prissatta men tveksamma eller undermåliga vad gäller kvalitet och hälsoeffekter. Eftersom området till stor del är oreglerat kan problem uppstå.

EU har handelsavtal med länder utanför unionen. Den interna fria rörligheten för varor och tjänster öppnar också upp en stor och fri marknad, som omsätter betydande värden. De offentliga huvudmännen ska, med tillämpning av EU:s regelverk om offentlig upphandling, hantera förfrågningsunderlag och kravställande, ofta utan stöd på den detaljeringsnivå de efterfrågar beträffande säkerhetsaspekter. Konsekvenserna ska hanteras i varje enskild kommun, som i stor utsträckning saknar kompetens och förutsättningar för att identifiera säkra material och produkter.<sup>28</sup>

Det finns för närvarande ingen enhetlig godkännandeprocess för material och produkter i kontakt med dricksvatten inom EU. Det innebär också att oklarheten är betydande då det gäller att överblicka utvecklingen och den framtida tolkningen och anpassningen av EU:s regelverk i Sverige och för svenska tillverkare.<sup>29</sup> Mot den bakgrunden ges nedan exempel på de försök som görs inom en grupp medlemsstater att utveckla nya stöd- och kontrollsystem. Sådana system kan komma att få betydelse också för det svenska handelsutbytet och för de svenska företag som arbetar med denna typ av produkter.

---

<sup>26</sup> Svenskt Vatten (2014). Pm till utredningen, februari 2014.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Johansson, L. et al. (2012). Framtida lösningar för distribution av dricksvatten – slutrapport Fas A. Swerea KIMAB.

### 8.2.1 4MS

Under rubriken 4MS samverkar de fyra medlemsstaterna Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien kring utvecklingen av ett gemensamt system med godkända material i s.k. positivlistor, gränsvärden, provningsmetoder och kvalitetskontroll av material som kommer i kontakt med dricksvatten.

Arbetet inom 4MS tar sin utgångspunkt i det 1998 av Europeiska kommissionen initierade arbetet med European Acceptance Scheme (EAS). EAS hade som målsättning att undanröja handelshinder genom att undvika hindrande nationella bedömningar och skapa ett enhetligt europeiskt system för hälsomässig prövning av produkter och material i kontakt med dricksvatten. Kommissionen avbröt dock sin finansiering av projektet 2006, då arbetet istället fördes vidare som ett mer begränsat harmoniseringsprojekt under byggprodukt-direktivet. Under detta direktiv var målsättningen mer begränsad, en harmonisering av tekniska specifikationer skulle tas fram, vilket dock inte kom att fullföljas. De ursprungliga tankarna för EAS bedömdes av kommissionen sakna de legala förutsättningar som krävdes för att möjliggöra ett fullt harmoniserat system för godkännande av olika material. En viktig orsak var också brist på tillräckliga resurser för ett så omfattande projekt.<sup>30</sup>

EAS grundläggande tankar återupptogs 2007 av en mindre grupp medlemsstater, det s.k. 4MS Initiative. Dessa länder hade varit aktiva inom EAS och önskade fullfölja den ursprungliga målsättningen. Utgångspunkten var att dricksvattendirektivet och regelverket kring byggprodukter behöver kompletteras med s.k. nationella "acceptance schemes" (NAS), som ska omfatta alla typer av produkter och material som kan komma i kontakt med dricksvatten från källa till kran. Det senare innebar en utökad ambition gentemot EAS, som fokuserat på de senare stegen i dricksvattenkedjan.

Systemet ligger utanför både EU:s byggproduktslagstiftning och dricksvattendirektivet.<sup>31</sup> För att få systemet att fungera har

---

<sup>30</sup> Drinking water inspectorate, dwi (2008). Brittisk ppt-presentation Work of the 4-member states regulators group, history and background, current status and way forward.

<sup>31</sup> Boverkets yttrande angående remissen på Miljömålsberedningens delbetänkande Minska riskerna med farliga ämnen! (SOU 2012:38), Kemikalieinspektionens rapport Bättre EU-regler för en giftfri miljö och Kemikalieinspektionens delrapport Handlingsplan för en giftfri vardag – förslag till åtgärder, 2012-09-28, dnr 10125-2580/2012, s. 2.

länderna upprättat en avsiktsförklaring där de anger att de ska följa det system de utvecklar.<sup>32</sup>

De länder som samverkar inom 4MS söker på detta sätt uppnå en gemensam harmonisering, vilket även innebär ett tydligare offentligt åtagande i materialfrågorna visavi berörda branscher. De nyckelkomponenter som NAS omfattar gäller bland annat bedömning av produkter (hälsobaserade s.k. positivlistor finns f.n. beträffande organiska ämnen<sup>33</sup> och metaller<sup>34</sup>), utveckling av testmetoder, tolkning av testresultat samt tredjepartscertifiering.<sup>35</sup> De fördelar som angivits är samutnyttjande av offentliga resurser mellan länderna i materialfrågor, enhetliga förutsättningar i olika länder, minskade kostnader för tester och certifiering för tillverkarna samt inte minst bättre och säkrare produkter ur ett hälsoperspektiv.

Arbetet inom 4MS har visat sig bli mycket omfattande och bedrivs med stöd av en rad tekniska undergrupper, bland annat en toxikologisk grupp. Testresultat behövs för olika typer av produkter och material, där bland annat materialens beteende på lång sikt och vid exponering för olika typer av dricksvatten studeras. Testmetoder utvecklas för olika typer av material – organiska, metalliska samt cement- och fogmaterial. Man har i arbetet åtagit sig att tillämpa sådana relevanta metoder som utvecklats inom den europeiska standardiseringsorganisationen CEN. De utvecklade positivlistorna ska kunna användas som verktyg och stöd för tillverkare då det gäller att bedöma nya produkter och underlätta testning av dessa.<sup>36</sup> Endast de tillåtna ämnen som finns upptagna på listorna eller som uppfyller de kriterier som gäller för godkännande ska användas för nya produkter som kommer att vara i kontakt med dricksvatten.<sup>37</sup> Bedömning och godkännande i en medlemsstat ska innebära att godkännandet ska gälla också i övriga medlemsstater.

Utöver det hittills genomförda arbetet har ytterligare testmetoder diskuterats, t.ex. metoder för att bedöma hur olika material kan

---

<sup>32</sup> "Declaration of intent", Avsiktsförklaring mellan berörda ministerier i Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien 2007. Se även hemsidor från berörda ministerier m.fl. i de fyra länderna, t.ex. [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de).

<sup>33</sup> Positive Lists for Organic Materials, JMC Common Approach, version 08-12-2011.

<sup>34</sup> Acceptance of Metallic Materials used for Products in contact with Drinking Water. Part A – Procedure for acceptance, Part B – 4MS Common Composition List. 1<sup>st</sup> Revision 30.03.11.

<sup>35</sup> Se Declaration of intent (2007).

<sup>36</sup> Drinking Water Inspectorate, dwi (2008).

<sup>37</sup> Kemikalieinspektionen (2012). Nationella byggregler avseende kemiska ämnen. Pm 5/12, s. 21.

påverka dricksvattnets lukt och smak samt hur materialens egenskaper kan påverka tillväxt av mikroorganismer i systemen. Andra intressanta metodfrågor rör utveckling av metoder för GC-MS-screening.<sup>38</sup>

Intresserade medlemsstater har välkomnats att delta i arbetet. Sådant aktivt intresse har också visats från Portugal och Spanien, medan ytterligare en rad länder visat sig intresserade på mer passiv (ej påverkande) nivå, som Österrike, Italien och Grekland. Sverige har genom bland annat Boverket delvis följt arbetet.

Länderna inom 4MS har i sitt nationella arbete tidigare traditionellt tillämpat en rad olika regelverk då det gäller material i kontakt med dricksvatten. Begränsningar med avseende på bly har i exempelvis Frankrike reglerats bland annat genom hälsobalkens förbud mot bly i vattenledningar.<sup>39</sup> Tyskland har för sin del tagit fram och anmält en rad riktlinjer avseende hygieniska bedömningar av organiska beläggningar och smörjmedel i kontakt med dricksvatten. De saknar dock legal status och är därför inte bindande.

Ambitioner finns om att det gemensamt bedrivna arbetet inom 4MS ska prägla det framtida regelverket fullt ut. Sedan 2013–14 är det i tillämpliga delar beslutat eller under slutlig beredning som grund för ländernas arbete inom området.

---

<sup>38</sup> Ibid. GC-MS avser metoder för gaskromatografi-masspektrometri som ett sätt att söka efter okända kemiska reaktioner eller efter läckage av redan kända substanser i dricksvattnet.

<sup>39</sup> Kemikalieinspektionen (2012). Nationella byggregler avseende kemiska ämnen. Pm 5/12, s. 22.

## 9 Myndighetsroller och ansvarsfrågor

### 9.1 Det offentliga åtagandet

Utredningen har i tidigare avsnitt beskrivit den uppgiftsfördelning som utvecklats inom EU och nationellt mellan myndigheter och berörda branschområden. Hållningen inom unionen är att det offentliga åtagandet och myndigheternas arbete i huvudsak begränsas till att formulera och besluta de funktionskrav som ska gälla, och att tillverkare, leverantörer och återförsäljare sedan ska utveckla och tillhandahålla produkter som svarar mot dessa. Det kallas den nya metoden inom EU och innebär att grundläggande krav som produkter måste uppfylla fastställs i rättsakter, medan de tekniska detaljerna återfinns i europeiska standarder som det hänvisas till i EU-lagstiftningen. Dessa standarder, s.k. harmoniserade standarder, är i regel frivilliga att följa för tillverkaren. Standarderna får emellertid rättsverkan enligt rättsakten eftersom en produkt som uppfyller en sådan harmoniserad standard presumeras, dvs. förutsätts, uppfylla de tvingande kraven. Tillverkaren kan dock välja att inte följa en standard, men måste då på annat sätt visa hur de tvingande kraven i rättsakten har uppfyllts. Den nya metoden innebär ett öppet system för teknisk provning och kontroll genom att detta överlåts till självständiga organ som arbetar i konkurrens. Myndigheternas roll har genom den nya metoden begränsats till att omfatta ansvar för lagstiftningen samt att genom marknads kontroll utöva tillsyn på marknaden av att reglerna följs.<sup>1</sup>

Inom den byggda miljön och de produkter som används där sker detta till stor del genom ambitioner om CE-märkning med stöd av europastandarder för provning och bedömning av byggprodukter,

---

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen (2014). The 'Blue Guide' on the implementation of EU product rules 2014, s. 7–8 och prop. 2012/13:93, s. 13–15.

som kan ligga till grund för att sådana produkter prestandadeklarerats. Inom det nu aktuella produktområdet saknas dock ännu genom kommissionen harmoniserade standarder. Även om en gemensam EU-standard tas fram för material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, kommer krav fortsättningsvis att behöva fastställas i nationella regler, eftersom CE-märkningen endast markerar att prestanda för väsentliga produkttegenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt. Som nämnts i avsnitt 6.2.1 var tanken vid tillkomsten av byggproduktdirektivet att harmoniserade tekniska specifikationer skulle visa på produktens överensstämmelse med nationella krav, men det lyckades aldrig.

Byggproduktförordningen är inte en förordning enligt den nya metoden. Den handlar inte om bedömning av överensstämmelse med krav i förordningen eller i en harmoniserad standard utan om bedömning och fortlöpande kontroll av byggprodukters väsentliga egenskaper. Vilka produkttegenskaper som är väsentliga i respektive land avgörs av ländernas nationella lagstiftning om krav på byggnadsverk. Dessa krav har länderna rätt att reglera, eftersom de inte ryms inom EU:s kompetensområde för den inre marknaden. Byggproduktförordningen harmoniserar därför inte några krav på byggnadsverk.<sup>2</sup>

I Sverige har sedan lång tid ett särskilt system för (frivilligt) typgodkännande utvecklats, vilket dock inte får tillämpas alltefter som produktområden täcks av harmoniserade standarder eller av en utfärdad europeisk teknisk bedömning för en viss produkttyp. Typgodkännandesystemet behandlas närmare i avsnitt 6.2. Skulle typgodkännandet förändras, så att det i vissa avseenden gjordes obligatoriskt, kan det bli problematiskt av frihandelsskäl.

Det konstaterades i ett inledande skede av utredningsarbetet att efterfrågan på ett tydligare myndighetsansvar, som att viss myndighet kan godkänna material, produkter och provningsmetoder eller ge råd om lämpliga sådana, inte fullt ut anknyter till den svenska modellen som den kommit att utformas under senare år. Denna modell bygger på ett uttalat branschansvar att tillhandahålla säkra produkter och material genom utveckling mot av myndigheterna fastställda funktionskrav. Efterfrågan på ett utökat offentligt ställningstagande då det gäller lämpliga material och metoder är dock betydande och

---

<sup>2</sup> Prop. 2012/13:93, s. 20.

kan, om så bedöms lämpligt, också rymmas inom ramen för det regelverk som gäller inom EU.

De erfarenheter som vunnits inom ramen för vissa medlemsstaters fortsatta arbete med att utveckla en gemensam bas för listning av godkända material och lämpliga metoder för provning, kan prövas närmare också i ett svenskt och nordiskt sammanhang. Det europeiska samarbetet går under benämningen 4MS och beskrivs närmare i kapitel 8, Internationell utblick.

För bly, som sedan länge utpekats som ett ämne med kända negativa hälsoeffekter, har Boverket nyligen antagit nya allmänna råd som innebär ett tydligare statligt ställningstagande. Det innebär bland annat angivandet av riktvärde för bly samt att den provningsmetod som används inom 4MS också kan tillämpas för att verifiera överensstämmelse med de svenska funktionskraven.

Att tydligare samla det fulla ansvaret för de vitt skilda frågor och regelverk som anknyter till material och produkter i kontakt med dricksvatten hos en enda myndighet har diskuterats inom utredningens referensgrupp. En sådan utveckling bedöms inte som ändamålsenlig av berörda myndigheter, en bedömning som utredningen delar. Därtill är frågorna för komplexa och anknyter också till en rad andra myndighetsuppgifter som behöver hållas samman inom respektive myndighet. Dricksvattenfrågan är mångfacetterad och berör på den offentliga sidan ett flertal departement, myndigheter och organisationer. Det är dock inte unikt i sig, flertalet tunga samhällsfrågor har just en sådan karaktär, med omfattande regelverk där olika myndigheter berörs inom sina respektive specialområden.

De myndigheter som närmast ansvarar för materialfrågorna och även ingått i utredningens referensgruppsarbete är Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. De har av utredningen ombetts beskriva de eventuella otydligheter som de själva ser i det nuvarande inbördes ansvaret då det gäller material och produkter i kontakt med dricksvatten. Myndigheterna har i sammanhanget konstaterat att de själva inte uppfattar att det finns några sådana egentliga otydligheter eller gråzoner i myndighetsansvaret.<sup>3</sup>

De tre myndigheterna ansvarar för olika delar av de europeiska och nationella regelverk som möts i dricksvattenkedjan. Livsmedelsverket ansvarar för livsmedlet dricksvatten med de kvalitets-

<sup>3</sup> Underlag till utredningen från Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, mars 2014.



krav som anges. Kemikalieinspektionen utgår i sin myndighetsroll till största delen från den gemensamma kemikalielagstiftning som beslutats på EU-nivå och där fokus ligger på beskrivning, klassificering och bedömning av olika ämnen, snarare än produkter. Boverket ansvarar för plan- och byggfrågor med bemyndigande att ge ut föreskrifter avseende byggnadsverk. Boverket har dock valt att i huvudsak begränsa sina byggregler till byggnader.

De problem som sakmässigt lyfts fram då det gäller material och dricksvatten, handlar främst just om installationer i byggnader. Det kan visserligen hävdas att en helt övervägande del av dricksvattenkedjan och de materialval som präglar den gäller det allmänna dricksvattennätet. Ledningsnätets omfattning är vida större inom det allmänna nätet än inom de enskilda fastighetsnäten. Även om det finns osäkerhet i materialvalen hos många huvudmän för det allmänna dricksvattnet, är det ändå främst i övergången från de allmänna distributionsnäten till de enskilda fastighetsnäten som materialval, kombinationer av material, underhåll, kompetens och inte minst hanteringen av dricksvattnet (klenare dimensioner, mindre flöden, längre uppehållstider) potentiellt kan innebära ökade hälsorisker.

Det har i olika sammanhang framförts att det föreligger en otydlighet, då det gäller myndigheternas ansvar för frågan om material i kontakt med dricksvatten.<sup>4</sup> Utredningens allmänna bedömning är dock att då det gäller ansvarsfrågor, föreligger ingen större otydlighet på mer övergripande och principiell nivå. Myndigheternas uppgifter begränsas i huvudsak till att formulera och besluta de funktionskrav som ska gälla, medan tillverkare, leverantörer och återförsäljare sedan ska utveckla och tillhandahålla produkter som svarar mot dessa.

Den efterfrågade tydligheten gäller, enligt utredningens bedömning, snarare behovet av ett ökat offentligt åtagande för att möta kunskapsunderskott och behov av riktlinjer, som uppstår i det praktiska arbetet för marknadens aktörer. På tillverkarsidan efterfrågas långsiktiga regler att förhålla sig till, för nyttjare av produkterna söks tydliga besked om funktion och hälsoeffekter. Kommuner och vattenproducenter upplever att de inte har någon definierad myndighet eller part att vända sig till för information kring material och produkter inför upphandling och installations-

<sup>4</sup> Se bland annat debattartikel i Miljöaktuellt (2012-03-21). Fastighetsägarna, HSB, Sveriges Byggindustrier, SABO och Svenskt Vatten, Så skyddar vi dricksvattnet bättre, samt remissvar från branschorganisationer i anslutning till Kemikalieinspektionens redovisning av regeringsuppdraget om bisfenol A vid renovering av dricksvattenrör (Regeringsbeslut 2012-04-12, dnr M2012/1035/Ke).

arbete. Problemen kan också vara betydande för enskilda byggherrar och fastighetsägare som vill veta vilken typ av produkter som kan bedömas som hälsomässigt säkra att installera. Staten ställer krav på att vattnet ska vara hälsosamt och rent, men avstår från att normera vad det rent praktiskt ska innebära i termer av lämpliga material- och produktval. Delvis som en konsekvens av den svenska modellen med funktionskrav har vid sidan av det befintliga typgodkännandesystemet inom byggbranschen utvecklats egna bedömningssystem för byggmaterial, vilket även inkluderar material i kontakt med dricksvatten. Bedömningssystemen BASTA, Byggvarubedömning och SundaHus<sup>5</sup> har dock olika regelverk och förhåller sig på olika sätt till den vetenskapliga grunden för mätning av påverkan på dricksvattnet. De är heller inte ackrediterade och saknar därmed en oberoende granskning. Inget av de system som används i Sverige idag har regler och gränser som går att relatera till dricksvattendirektivet och de gränsvärden som anges där.

Utredningen lämnar i delbetänkandets avslutande kapitel, för sin del och mot bakgrund av direktivens utformning, bedömningar och förslag om vad som behöver göras för svenskt vidkommande.

### 9.1.1 Exemplet bly

Boverkets byggregler innehåller föreskrifter och allmänna råd om tappvatten. Funktionskrav anges, som att tappvattnet då det kommer ur kranen ska vara hygieniskt, säkert och tillräckligt. Ett undantag från denna allmänna bild gäller de nya allmänna råden beträffande bly, som ger riktvärde för halter i vatten och anvisning om mätmetodik.<sup>6</sup> De allmänna råden innebär ökad tydlighet avseende halter av bly som löses ut i vatten, vilket efterfrågats av tillverkare, leverantörer och användare. Det innebär dock samtidigt att man öppnar för otydlighet beträffande vilken metod som ska användas för att fastställa detta.

Livsmedelsverket har angivit kvalitetskrav för en rad parametrar, bland annat avseende hur mycket bly dricksvatten får innehålla. Det är dock oklart om och i så fall på vilket sätt gränsvärden angivna under

<sup>5</sup> Se vidare avsnitt 6.3.

<sup>6</sup> Allmänna råd till avsnitt 6:62 i Boverkets föreskrifter (BFS 2014:3) om ändring i verkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

dricksvattenlagstiftningen får genomslag inom ramen för typgodkännandesystemet.

De produkttest som sker inom typgodkännandesystemet kommer att fastställas bland annat med utgångspunkt från Boverkets allmänna råd då det gäller installationer för tappvatten. I de allmänna råden hänvisas dock till olika testmetoder, såväl en äldre metod som den som används inom ramen för 4MS-arbetet. De allmänna råden hänvisar även till att alternativa metoder kan användas, om de visar att föreskriftens krav uppfylls, dvs. att ohälsosamma koncentrationer bly inte ska kunna lösas ut.<sup>7</sup>

Den flexibilitet som angivandet i de allmänna råden av flera alternativa metoder innebär, kan skapa onödigt otydligt men även betydande frihetsgrader, för marknadens aktörer. I konsekvensbedömningarna och diskussionen av att olika metoder kan användas, utgår de allmänna råden inte heller i första hand från att viss eller vissa metoder ger ett mer rättvisande värde än andra med avseende på folkhälsa och svenska förhållanden. Utgångspunkten är snarare att medge den flexibilitet som företagets marknadsinriktning, exportbehov eller svårighet att uppnå givet riktvärde kan motivera genom att anvisa olika och resultatmässigt föga jämförbara metoder.<sup>8</sup> Resultatet kan således bli att företagets åtaganden för denna typ av produkter även fortsättningsvis måste ske utan det mer normativa stöd från svenska myndigheter som i vart fall andra aktörer (kommuner, byggherrar och fastighetsägare) efterfrågar i olika sammanhang.

Diskussionen ovan till trots, kan det ändå bedömas som positivt att Boverket genom de nya allmänna råden valt ett tydligare förhållnings-

<sup>7</sup> NKB 4 är ett produkttest som tillämpats sedan 1980-talet och som anges i Boverkets allmänna råd. Testet utgår från exponering under viss tid i syntetiskt vatten och är därmed inte jämförbart med verkliga förhållanden och verkligt dricksvatten. Satta gränsvärden inom ramen för Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrift (10 µg per liter i dricksvatten) och riktvärden i Boverkets byggregler (5 µg i vattnet fr.o.m. halvårsskiftet 2016, jfr. NKB 4-testets tidigare gällande värde om 20 µg) är därmed inte kompatibla vad avser nivåer och inte heller mätmetoder. Se vidare Boverket (2014), Konsekvensutredning BBR 2014 avseende Boverkets byggregler, EU-anmälan. De nya allmänna råden medger att bland annat det alternativa testet SS-EN 15664 används, en europeisk standard, vilket överensstämmer med förfarandet inom det samlade arbete som görs av vissa medlemsstater, 4MS. Det senare bedöms enligt aktuella forskningsrön bättre spegla materialens långtidseffekter och säger därmed mer om verkliga förhållanden. Testförfarandet enligt NKB 4-metoden för hittillsvarande typgodkännande har i forskningsstudier bedömts ha stora brister, som låg repeterbarhet, bristande överensstämmelse med dricksvattendirektivets gränsvärde för bly samt ett testvatten som sannolikt inte motsvarar ett worst-case (Johansson, L. Methods for assessment of lead release from brass to drinking water. Swerea KIMAB/Luleå Tekniska Universitet, 2012).

<sup>8</sup> Boverket (2014). Konsekvensutredning BBR 2014 – Ändring av Boverkets byggregler – avsnitt 6. EU-anmälan februari 2014, s. 88–94.

sätt beträffande bly än då det gäller andra metaller, plaster och organiska föreningar m.m. Bakgrunden är att bly utgör ett ämne där de negativa hälsoeffekterna varit kända under mycket lång tid, där åtskilliga forskningsresultat föreligger och där riskbedömningarna också successivt skärpts. Boverket anger i bakgrunden till de allmänna råden om installationer för tappvatten, att det inte i byggreglerna funnits några föreskrifter eller allmänna råd om bly för produkter eller material i kontakt med dricksvatten, t.ex. blandare. Man konstaterar att branschen typgodkänner sådana produkter. I Statens planverks regler för blandare på 1970-talet var gränsvärdet 20 µg för att få typgodkända produkter i kontakt med dricksvatten. Nuvarande typgodkännande baseras vanligen på NKB 4-metoden från 1986 där värdet 20 µg också finns. De baseras således på en närmare 30 år gammal metod med produktregler utfärdade av Den Nordiske Komité for Bygningsbestemmelse (NKB). Myndigheten konstaterar vidare att dricksvattenvärdet för bly har minskat med 90 procent sedan Statens planverks godkännanderegler var aktuella, medan ingen förändring skett för värdet av bly vid typgodkännande av tappställen.<sup>9</sup>

Ovanstående exempel är naturligtvis inte typiskt för det offentliga åtagande som gäller för material och produkter i kontakt med dricksvatten och hur detta hanteras av svenska myndigheter. Bly har givits betydande uppmärksamhet genom myndigheternas intresse, mångåriga forskningsinsatser och inte minst genom allt mer aktiva tillverkare och leverantörer som har som målsättning att på sikt fasa ut ämnet helt. Miljömålsberedningen konstaterar för sin del att blyhalterna i recipienterna har varit relativt oförändrade de senaste tio åren, trots att användningen av bly minskat kraftigt i samhället till följd av att ämnet förbjudits i vissa produkter.<sup>10</sup> Det kan ändå vara illustrativt att diskutera hur bly, ett välkänt toxiskt ämne som används i många dricksvattenrelaterade produkter, inom rådande EU-regelverk kan hanteras aktivt eller mer passivt från myndigheternas sida. För övriga ämnen och produkter är situationen mer entydig – här har marknaden en ännu större del av ansvaret för att säkra folkhälsan, åtminstone i Sverige och de länder inom unionen som valt denna linje.

<sup>9</sup> Ibid., s. 88 och Boverket (2014). Konsekvensutredning BBR 2014 – Ändring av Boverkets byggregler (BBR), juni 2014, s. 127.

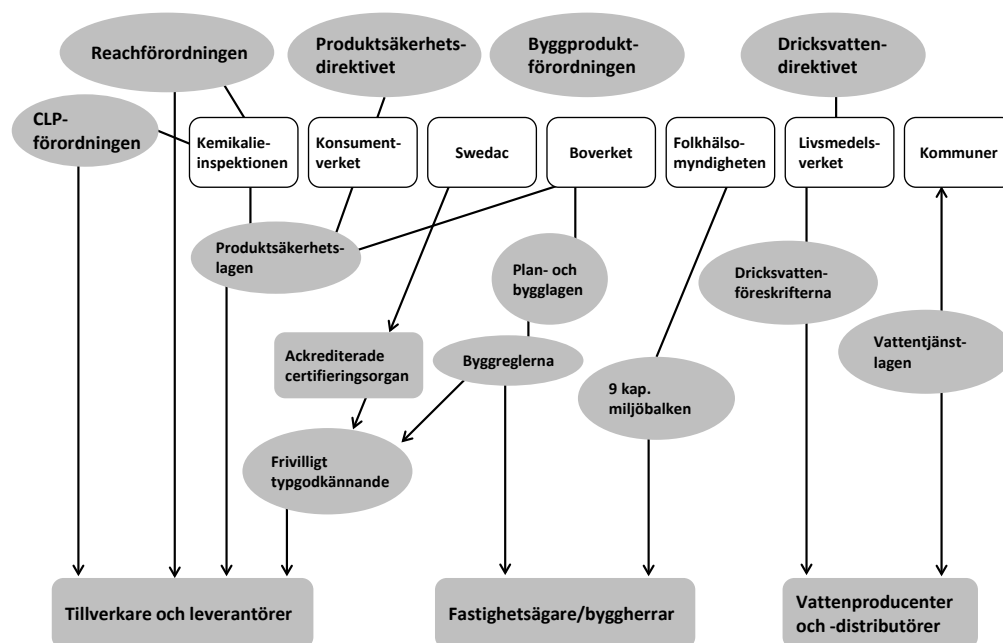
<sup>10</sup> SOU 2014:50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. Delbetänkande av Miljömålsberedningen.

## 9.2 Tydligt inbördes myndighetsansvar

Förutom den mer övergripande frågan om hur stort det offentliga åtagandet bör vara, finns skäl att diskutera ansvarsfördelningen i den rollfördelning som f.n. gäller mellan de centrala myndigheterna. Utredningen har som tidigare nämnts tagit upp ändamålsenligheten i de roller och det ansvar som finns mellan de berörda centrala myndigheterna, i första hand Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket.

Figur 1 nedan ger en översiktlig bild över de olika regelverk som rör material i kontakt med dricksvatten och de myndigheter och aktörer som på olika sätt ansvarar för eller berörs av regelverken. I bilaga 3 finns en tabell som på ett mer detaljerat sätt beskriver vilka krav som ställs i regelverken och vilken roll de olika myndigheterna och aktörerna har.

Figur 1 Regelverk och aktörer angående material i kontakt med dricksvatten<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Linjerna står för styrande regelverk och pilarna visar vilken aktör regelverket riktar sig mot. Byggproduktförordningen är idag inte tillämplig på byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten, men kan bli det i framtiden om en harmoniserad standard eller en europeisk teknisk bedömning tas fram.

Myndigheternas egna och mer allmänna bedömning av detta är att deras ansvarsfrågor rörande material i kontakt med dricksvatten i huvudsak är tydliga. Enskilda frågor kan visserligen hanteras utifrån olika regelverk, som visades i fallet med att i Sverige åtgärda förekomsten av bisfenol A i tappvattensystemen. Det är dock snarare ett uttryck för regelverkens inneboende flexibilitet, än att det kan tas som intäkt för att myndigheterna har överlappande ansvarsområden. Frågan gäller inte unikt dricksvattenområdet, även inom andra politikområden kan frågor hanteras utifrån skilda regelverk och med insatser från olika berörda förvaltningsmyndigheter. Det ger möjligheter att på ett så riktat sätt som möjligt ta sig an uppmärksammade problem och frågor utan att åtgärderna blir för ingripande i andra och mer oönskade avseenden.

Från omvärlden efterfrågas ofta ökad tydlighet från myndigheterna då det gäller vilka typer av material och produkter som kan möta de uppsatta hälsokraven och därmed lämpar sig för olika typer av installationer. I detta sammanhang har även värdet av spårbarhet betonats för de material och produkter som används, så att verifiering av deras lämplighet kan ske i ett längre tidsperspektiv. Den modell för myndighetsansvar som tillämpas i Sverige och inom stora delar av EU innebär dock, som tidigare redovisats, att av samhället uppsatta funktionskrav ska mötas av marknaden vad gäller säkerheten för material och produkter. Endast undantagsvis, som med bly, anger myndigheterna rikt- och gränsvärden som stöd för provningsorgan m.fl.

Utredningen har uppfattat att även rikt- och gränsvärdessättningen förknippas med viss otydlighet då det gäller sådana värden satta under olika regelverk, där olika typer av (eller brist på) metodangivelser inom regelverken kan skapa osäkerhet. Det är inte alltid entydigt reglerat huruvida tester och provtagning ska avse halter i material, migrerande mängder av vissa ämnen från materialet eller halter i det vatten som distribueras, oavsett källa. Boverkets nya allmänna råd avseende bly ger ökad information om möjlig testmetodik för just denna metall, men även här föreligger oklarhet beträffande lämplig metod, vilket utredningen diskuterat tidigare. Det är också oklart hur Boverkets metodråd förhåller sig till de metoder som ska möta livsmedelstiftningens gränsvärdesangivelser, där de senare t.ex. relaterar till ett genomsnittligt veckointag av dricksvatten. Regelverken ger allmänt sett utrymme för att skilda metoder kan användas, t.ex. inom typgodkännandet, vilket gör märkningen svårbedömbär.

Utredningen återkommer i det avslutande kapitlet till frågan om ett mer aktivt arbete från svenska myndigheter i metod- och analysfrågan.

I följande avsnitt diskuteras kortfattat de ansvarsfrågor och gränssnitt som gäller för produktions- och distributionsanläggningar respektive för fastigheter.

### 9.2.1 Vattenverk och distributionsanläggningar

De byggnadsverk som ingår i vattenverk och distributionsanläggningar som utgör distributionskedjan innan anslutningspunkten i en fastighet regleras under plan- och bygglagstiftningen.<sup>11</sup>

Dricksvattenproduktionen styrs av delar av livsmedelslagstiftningen, som är målstyrd. Den innebär att producenter och distributörer ska säkerställa att dricksvattnet är hälsosamt och rent samt uppfylla de föreskrivna parametervärdena som finns i dricksvattenföreskrifterna. Parameterkraven måste uppfyllas i såväl vattenverket som distributionsanläggningen, fram till den s.k. förbindelsepunkten till en fastighet, för att producenterna och distributörerna ska ha fullgjort sina skyldigheter enligt föreskrifterna. Dricksvattenföreskrifterna reglerar således inte själva fastighetsinstallationerna för tappvatten.<sup>12</sup>

Svenskt Vatten har i en inlägga till utredningen betonat att ansvaret för att produktionsanläggningar och ledningsnät förnyas och underhålls vilar på producenterna och distributörerna av dricksvatten, dvs. huvudmän och berörda kommuner. Ansvaret gäller även för den eventuella påverkan som bygg- och renoveringsmaterial i vattenverk och distributionssystem kan ha på dricksvattnets kvalitet.

Från huvudmännen anges att det kan handla om cementbruk och betong i filterbassänger och reservoarer, injekteringsmedel, lagnings- och fogmassor, olika rörmaterial och rörrenoveringsmaterial, material i pumpar, kopplingar, rörkrökar, ventiler m.m. Svenskt Vatten bedömer att det behövs regler som säkerställer att sådana material som kommer i kontakt med dricksvatten inte läcker ut ämnen som kan innebära risker för människors hälsa.

---

<sup>11</sup> Med byggnadsverk avses, enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) byggnad eller annan anläggning.

<sup>12</sup> Jfr. 16 § dricksvattenföreskrifterna och artikel 6.2 i dricksvattendirektivet. I skäl 22 till direktivet anges att kvaliteten på dricksvattnet kan påverkas av fastighetsinstallationerna. Det konstateras att varken ansvaret för fastighetsinstallationerna eller ansvaret för underhållet för dessa alltid åligger medlemsstaterna.

Regelverket bör enligt Svenskt Vatten bygga på försiktighetsprincipen och på omvänd bevisbörda, där tillverkare och leverantörer har bevisbördan för att det inte innebär risker. Kvalitetskraven bör enligt Svenskt Vatten fastställas på EU-nivå, med standardiserade eller reglerade metoder.<sup>13</sup>

### 9.2.2 Fastigheter

När det gäller egenskaper hos material i kontakt med dricksvatten och deras påverkan på dricksvattnets kvalitet regleras produkter och material som ingår i de fasta tappvatteninstallationerna, från förbindelsepunkten i en fastighet till dess vattnet lämnar tappstället (inklusive tappställets fasta eller semiflexibla tilläggsinstallationer, filter på tappkranar, osv.) av plan- och bygglagstiftningen och framför allt Boverkets byggregler. Om dessa produkter och installationer påverkar dricksvattenkvaliteten så att parametervärdena i dricksvattendirektivet inte uppfylls har producenter och distributörer ändå uppfyllt sina skyldigheter enligt dricksvattenföreskrifterna. Fastighetsägaren ska dock informeras om att det finns behov av åtgärder. Som nämnts i avsnitt 4.2.2 reglerar dricksvattenföreskrifterna således inte själva fastighetsinstallationen, utan ansvaret för vattnets kvalitet övergår till fastighetsägaren efter förbindelsepunkten.

Största kvalitetsproblemen uppges finnas just i fastigheter. Volymer och dimensioner är där mindre än i produktionsanläggningar och stamnät, vilket innebär att vattnet i ökad grad exponeras för de aktuella materialen. Därmed ökar eventuella risker för att hälsoeffekter ska uppstå. Ytterst ansvariga för dessa installationer är byggherrar och fastighetsägare. Antalet fastighetsägare är mycket stort med betydande variation i kunskandet då det gäller att säkerställa hälsokraven vid upphandling och installation av de aktuella produkterna.

Sveriges myndighetskrav gentemot branschen kan i sammanhanget uppfattas som hårda i ett europeiskt sammanhang, funktionskraven anger som tidigare nämnts inga riktlinjer för olika typer av produkter (undantaget bly), vilket leder till ett kunskapsbehov som behöver täckas.

---

<sup>13</sup> Svenskt Vatten (2014). Pm till utredningen, februari 2014.



## 9.3 Tillsyn och kontroll

I kapitel 4 har de regelverk som på olika sätt reglerar material som kommer i kontakt med dricksvatten behandlats. En följd av att flera regelverk är tillämpliga är att flera myndigheter utövar tillsyn och kontroll över att reglerna följs. Tillsyn och kontroll utgör viktiga myndighetsuppgifter som i hög grad kan bidra till måluppfyllelsen, dvs. att minska förekomsten av material som i kontakt med dricksvatten kan öka riskerna för ohälsa. Utredningens direktiv anknyter också till att flera aktörer framfört att det behövs förtydliganden kring de olika myndigheternas ansvar för lagstiftning och tillsyn.<sup>14</sup> Utredningens uppdrag kring fördelningen av ansvar mellan myndigheterna berör således också i hög grad de tillsynsvägläddande och kontrollerande verksamheterna. Utformningen av en effektiv tillsyn och kontroll beträffande material i kontakt med dricksvatten relaterar dock till andra och ofta betydligt mer omfattande tillsyns- och kontrolluppgifter hos berörda myndigheter och bör därför ses i ett större sammanhang.

Utredningen ger i detta skede i första hand en allmän överblick kring de problem och utvecklingsbehov som diskuterats inom tillsynsområdet, bland annat avvägningen mellan statliga och kommunala tillsynsuppgifter. En mer samlad syn på myndigheternas tillsyns- och kontrollarbete kring dricksvattenfrågorna planeras inför utredningens slutbetänkande.

### 9.3.1 Tillsyn och kontroll under olika regelverk

Då det gäller plan- och bygglagstiftningen ansvarar den kommunala byggnadsnämnden för tillsynen över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt den lagstiftningen, bland annat bestämmelserna om tekniska egenskaper.<sup>15</sup> För sådana byggåtgärder som är lovpliktiga eller anmälningspliktiga och som därmed omfattas av plan- och bygglagstiftningens kontrollsystem, kontrollerar byggnadsnämnden att byggherren följer gällande krav. En viktig grund för att byggnadsnämndernas tillsyn ska uppnå avsedda resultat är en väl fungerande tillsynsvägledning, med definierade ansvarsförhållanden hos de centrala myndigheterna. Ett område där sådan vägledning enligt

---

<sup>14</sup> Dir. 2013:75, s.16.

<sup>15</sup> 8 kap. 2 § plan- och byggförordningen.

Sveriges Kommuner och Landsting idag kan behöva tydliggöras är tillsynsvägledningen vid uppförande av nya anläggningar för dricksvattenproduktion.<sup>16</sup> Byggnadsnämnden kontrollerar endast ett visst konkret byggnadsverks utformning och tekniska egenskaper. Det är då en fråga om byggnadsverket uppfyller kraven. Byggnadsnämndens bedömning avser inte om en byggprodukt generellt är olämplig i sig. En och samma byggprodukt kan vara lämplig i ett byggnadsverk men olämplig i ett annat. Ansvaret för tillsynsvägledning beträffande plan- och bygglagen finns hos Boverket.<sup>17</sup> Länsstyrelsen har också ett tillsynsvägledningsansvar inom länet.<sup>18</sup>

Ansvar för stöd och vägledning för miljö- och hälsoskyddsnämndens kontroll av att dricksvattenföreskrifterna följs finns hos Livsmedelsverket.<sup>19</sup> Länsstyrelsen samordnar kommunernas verksamhet och ger dem stöd, råd och vägledning.<sup>20</sup> Kemikalieinspektionen ansvarar i sin tur för tillsynsvägledning om kemiska produkter enligt kemikalielagstiftningen.<sup>21</sup> Länsstyrelsen har ansvar för tillsynsvägledning inom länet.<sup>22</sup> Det är således inte en myndighet som ansvarar för tillsynsvägledning, ansvaret berör flera olika myndigheter och följer av vilket regelverk en fråga kan avse. I kapitel 10 återkommer utredningen till frågan om utökad råd och stöd och betydelsen av att det bör finnas en nationellt samordnande myndighet då det gäller frågor om material i kontakt med dricksvatten.

Boverket ansvarar för tillsynen över att bestämmelserna om lämplighet följs beträffande byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten.<sup>23</sup> En byggprodukt, som inte omfattas av byggproduktförordningen, får endast säljas i Sverige för avsedd användning om den är lämplig.<sup>24</sup> Boverket får i det enskilda fallet besluta om det föreläggande eller förbud som från skyddssynpunkt behövs för att bestämmelsen ska följas.<sup>25</sup> Bestämmelserna infördes den 1 januari 2013 efter förslag av Boverket. Tillsyn över det icke harmoniserade byggproduktområdet upphörde i och med att plan- och

<sup>16</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014). Skrivelse till utredningen 2014-05-16.

<sup>17</sup> 3 § 4 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

<sup>18</sup> 8 kap. 13–14 §§ plan- och byggförordningen.

<sup>19</sup> 2 § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket och 29 § livsmedelsförordningen (2006:813).

<sup>20</sup> 28 § livsmedelsförordningen.

<sup>21</sup> 3 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

<sup>22</sup> *Ibid.*, 3 kap. 16 §.

<sup>23</sup> 8 kap. 5 a § plan- och byggförordningen.

<sup>24</sup> 8 kap. 20 § andra stycket plan- och bygglagen.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 11 kap. 25 §.

byggförordningen (2011:338) trädde i kraft i maj 2011. Tidigare reglerades detta i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Boverket menade i sammanhanget att det var angeläget att det fanns en möjlighet att ingripa mot försäljning av byggprodukter som inte var lämpliga för avsedd användning. I praktiken skulle, enligt Boverket, tillsyn och ingripande av resurs-skäl rimligen endast avse produkter som var direkt olämpliga.<sup>26</sup> I förarbetena till de nya bestämmelserna görs ingen närmare bedömning av tillsynens omfattning.<sup>27</sup> Enligt uppgift från Boverket utövar verket ännu ingen aktiv tillsyn med stöd av bestämmelsen.<sup>28</sup> Om det skulle saluföras en byggprodukt på marknaden som är uppenbart olämplig har dock verket möjlighet att ingripa, under förutsättning att det är förenligt med EU-rätten.

Boverkets tillsynsansvar gäller byggprodukter som varaktigt ingår i byggnader och andra anläggningar. Det omfattar således byggprodukter i bland annat vattenverk, reservoarer, ledningsnät och fastighetsinstallationer för tappvatten. I förarbetena till de nya bestämmelserna anges att begreppet tillsyn används i plan- och bygglagen även i de fall där det är marknadskontroll som avses.<sup>29</sup>

I Boverkets marknadskontrollplan för 2014 framgår tydligt att marknadskontrollen i första hand avser byggprodukter som omfattas av byggproduktförordningen och annan harmoniserad sektorslagstiftning, t.ex. hissar och vissa värmepannor. Boverket utövar också marknadskontroll enligt produktsäkerhetslagen. Däremot saknas information om Boverkets nya tillsynsansvar beträffande byggprodukters lämplighet i kontrollplanen. För nämnda områden bedriver Boverket såväl proaktiv som reaktiv marknadskontroll.<sup>30</sup> Under 2013 omfattade Boverkets proaktiva verksamhet tre projekt. De avsåg marknadskontroll av cement, asfalt och brandvarnare.<sup>31</sup> Under 2014 avser Boverket i första hand att utföra marknadskontroll av förtillverkade reningsanläggningar, fönster, ballast för infrastruktur och pelletseldade kaminer.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Boverket (2012). Anpassning av svensk rätt till EU-förordningen om harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter, Regeringsuppdrag, Rapport 2012:1, s. 104–106.

<sup>27</sup> Prop. 2012/13:93, s. 33.

<sup>28</sup> Uppgift lämnad av Boverket, Björn Fredljug, 2014-04-11.

<sup>29</sup> Prop. 2012/13:93, s. 30.

<sup>30</sup> Boverket (2013). Marknadskontrollplan 2014, 2013-11-20, dnr 1110-4841/2012.

<sup>31</sup> Boverket (2014). Uppföljning av Boverkets marknadskontrollplan 2013, 2014-03-31, dnr 1110-1734/2014.

<sup>32</sup> Boverket (2013). Marknadskontrollplan 2014, 2013-11-20, dnr 1110-4841/2012, s. 9.

Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå att marknadskontroll av byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten bör prioriteras i kontrollarbetet. De nationella reglerna om byggprodukters lämplighet är s.k. tekniska regler som kan innebära handelshinder. Förutom att sådana regler ska anmälas till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna<sup>33</sup> innan de beslutas, finns det särskilda bestämmelser om hur man ska agera när man ska tillämpa nationella tekniska regler. Syftet med dem är att se till att principen om ömsesidigt erkännande tillämpas korrekt i varje enskilt fall.<sup>34</sup> Principen om ömsesidigt erkännande innebär att en produkt som inte uppfyller alla krav som svenska tekniska regler ställer ska få säljas i Sverige om den har sålts lagligt i en annan medlemsstat. Medlemsstaten får bara avvika från denna princip i vissa undantags-situationer, t.ex. för att skydda människors hälsa. För att Boverket ska kunna ingripa mot försäljning i Sverige av byggprodukter som godtas i andra medlemsstater, och hävda att dessa inte får användas här, måste Boverket således ha mycket goda skäl. Boverket måste i varje enskilt fall visa att de utländska kraven leder till en skyddsnivå som inte är likvärdig med den svenska. Boverket måste vidare visa att en ingripande åtgärd är objektivt motiverad och nödvändig för att skydda människors hälsa samt att den är proportionerlig.<sup>35</sup> De svenska funktionskraven har inte den karaktären att de på ett avgörande sätt skiljer sig från andra länders regelverk som t.o.m. kan vara mer detaljerade och långtgående i kravställandet. Utredningen gör mot bakgrund av detta bedömningen att en utökad marknadskontroll inte i första hand utgör en lämplig väg för att säkerställa att byggprodukter som kommer i kontakt med dricksvatten kan möta angivna hälsomässiga funktionskrav.

---

<sup>33</sup> Förutom EU:s medlemsstater omfattar den inre marknaden för produkter även de tre EFTA-länder som undertecknat EES-avtalet (Island, Lichtenstein och Norge) samt Turkiet.

<sup>34</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (EUT L 218, 13.08.2008, s. 21, Celex 32008R0764).

<sup>35</sup> Artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordning (EG) nr 764/2008.

### 9.3.2 Ansvarsfrågor och kvalitet i tillsyns- och kontrollarbetet

Den offentliga kontrollen av anläggningar för dricksvattenförsörjning enligt livsmedelslagstiftningen utförs normalt av kommunerna, som därvid utövar tillsyn över att bestämmelserna i dricksvattenföreskrifterna följs. Utredningens direktiv och aktuella rapporter från Livsmedelsverket indikerar på ett övergripande plan att det finns brister i denna kontroll.<sup>36</sup> Nedan berörs i korthet den problematik som kan finnas beträffande ansvarsfrågor och roller i denna typ av myndighetsutövning. Utredningen planerar också att mer samlat återkomma i sitt senare slutbetänkande till kontroll- och tillsynsfrågor avseende dricksvatten under livsmedelslagstiftningen.

Kommunen är ansvarig för den allmänna vattenförsörjningen, samtidigt som kommunen ska utöva tillsyn över att bestämmelserna i dricksvattenföreskrifterna följs. Förhållandet innebär rent principiellt risker för rollkonflikter och därmed en jävsproblematik. Kommunerna är dock förtroagna med denna typ av frågor och har i regel utvecklat interna regler och rutiner för hur drift och tillsyn ska hanteras i den kommunala organisationen. I kommunallagen regleras att en nämnd inte får utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.<sup>37</sup> Liknande risker finns beträffande plan- och bygglagstiftningen vid tillsyn av fastigheter där kommunen är fastighetsägare. Problematik kan även uppstå vid kommunens tillsyn över miljö- och hälsoskyddet och över hantering av kemiska produkter och varor när kommunen är ansvarig för vattenförsörjningen. Undersökningar visar här att andelen kommuner som bryter mot jävsreglerna inom miljö- och hälsoskyddsområdet har minskat.<sup>38</sup>

Frågan om hur rollkonflikter och risker för jäv kan lösas i det lokala tillsynsarbetet är av principiellt intresse och omfattar en rad olika områden utöver dricksvattenkontrollen. Utredningen har inte i detta skede fördjupat sig i denna fråga, utan hänvisar till bedömningar som gjorts i tidigare sammanhang kring den kommunala tillsynen.

---

<sup>36</sup> Dir. 2013:75, s. 11. Se även Livsmedelsverket (2014). Kommunala myndigheters kontroll av dricksvattenanläggningar 2012. Rapport 4-2014.

<sup>37</sup> 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Se även bestämmelserna om jäv för förtroendevalda i kommunala nämnder och för de kommunalanställda i 6 kap. 25 § kommunallagen.

<sup>38</sup> SKL (2011). Jäv och beroende. Enkät om miljö- och hälsoskydd i kommunerna 2011.

Hittills har frågan om rollkonflikter främst aktualiserats inom miljötillsynen och då i kommuner där nämndstrukturen varit sådan att en och samma nämnd sköter både drift och tillsyn av exempelvis miljöfarlig verksamhet. Problematiken har bland annat föranlett ifrågasättanden av organisationen av den lokala miljötillsynen och förslag om ökade statliga åtaganden.<sup>39</sup> Även inom livsmedelsområdet har den kommunala tillsynen ifrågasatts, men då ofta utifrån andra argument, som t.ex. stor variation i avgiftsnivåer och bristande likformighet och kompetens på den lokala nivån.<sup>40</sup>

Dricksvattenkontrollen utgör en viktig del av kommunernas kontrollerande och tillsynande verksamhet. I uppföljningar under senare år från Livsmedelsverket redovisas att kommunerna sammanlagt sysselsätter motsvarande cirka 40 årsarbetskrafter inom denna verksamhet. Var femte av de dricksvattenanläggningar som kontrollerades visade sig ha återkommande problem med dricksvattnets kvalitet, ändå ledde det sällan till särskilda åtgärder från kontrollmyndigheterna. Många kontrollmyndigheter uppgavs också sakna eller ha bristfälliga rutiner för den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar och många uppgavs ha för litet resurser.<sup>41</sup> Livsmedelsverket gör för sin del därför bedömningen att nuvarande nivå på kontrollen av dricksvattenanläggningar inte är acceptabel.<sup>42</sup> Den samlade kompetensen för denna typ av frågor är dock betydligt mer omfattande på kommunal än på statlig nivå.

I den tidigare Tillsynsutredningen bedömdes mer allmänt fördelarna med en fortsatt kommunal tillsyn överväga nackdelarna inom flera tillsynsområden.<sup>43</sup> Stöd för detta kommer också till uttryck i regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*. Där betonas värdet av att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. I skrivelsen pekas på möjligheterna till

---

<sup>39</sup>Ds 2000:67. Att granska sig själv. En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.

<sup>40</sup> Svenskt Näringsliv (2010). Tillsyn – till vilket pris? samt debattartiklar från Sveriges Konsumenter och Livsmedelsföretagen, Staten bör ta över livsmedelskontrollen, SvD 2013-12-23, samt tillsammans med Livsmedelsverket, Finsk-dansk kontrollmodell bör prövas i Sverige, DN 2014-06-12.

<sup>41</sup> Livsmedelsverket (2012). Normerande kontroll av dricksvattenanläggningar 2007–2010, Livsmedelsverket (2014). Kommunala myndigheters kontroll av dricksvattenanläggningar 2012.

<sup>42</sup> Livsmedelsverket (2014). Stora brister i kontrollen av landets dricksvattenanläggningar. Pressmeddelande med uttalande av myndighetschefen, 2014-04-01.

<sup>43</sup> SOU 2004:100. Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.

mellankommunal samverkan för att möta de brister som påvisats, t.ex. avseende kompetens och effektivitet.<sup>44</sup>

Andra synsätt har kommit till uttryck i de mer övergripande förvaltningsinriktade utredningar som granskat organiseringen av offentliga åtaganden inom stat och kommun under senare år. Ansvarsutredningen och 2006 års Förvaltningskommitté bedömde liksom den senare utredningen om statens regionala förvaltning att tillsyn på mer principiella grunder bör vara ett statligt ansvar.<sup>45</sup> Kraven på effektivitet, likformighet och närhet förs fram som argument för att länsstyrelseorganisationen, och inte främst berörda centrala förvaltningsmyndigheter, i betydande utsträckning ska ansvara för den statliga tillsynen.<sup>46</sup>

Kontrollen under livsmedelslagstiftningen behandlas i en aktuell granskning från Riksrevisionen, som nyligen lämnat en rapport kring statens insatser på området och om dessa bedöms vara tillräckliga för att tillgodose en effektiv kontroll. I en förstudie fann Riksrevisionen tecken på brister i den offentliga livsmedelskontrollen. Det rörde sig om att kontrollen inte alltid baseras på risk, att planerade kontroller görs för sällan och att vissa branscher, företag och kontrollområden riskerar att inte bli kontrollerade.<sup>47</sup> I huvudstudien konstaterar Riksrevisionen att det svenska systemet för livsmedelskontroll utmärker sig inom EU som utpräglat decentraliserat. Många kommunala kontrollmyndigheter är små, vilket kan leda till svårigheter att upprätthålla tillräcklig kompetens, kvalitet och likvärdighet i kontrollen. Riksrevisionen rekommenderar ett starkare och mer utvecklat statligt åtagande genom Livsmedelsverket och länsstyrelserna, ett förtydligat ansvar för samordning och uppföljning av kontrollen.<sup>48</sup>

Förslagen anknyter till den problembild som lyftes fram av Utredningen om revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter 2011. Den övergripande bedömningen var att det saknades en heltäckande nationell planering, ledning och övervakning av det svenska revisionsarbetet för livsmedelskontrollen. Kraven på revision av kontrollverk-

---

<sup>44</sup> Skr. 2009/10:79, s. 30 ff.

<sup>45</sup> SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, slutbetänkande av Ansvarskommittén, SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, slutbetänkande från 2006 års Förvaltningskommitté, samt SOU 2012:81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform, slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, s. 198 ff.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Riksrevisionen (2013). Beslut om studie, 2013-09-25, dnr 31-2013-0740.

<sup>48</sup> Riksrevisionen (2014). Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? RiR 2014:12.

samheten regleras ytterst i EU:s s.k. kontrollförordning<sup>49</sup>. Brister identifierades av utredningen såväl i samordningen mellan berörda svenska centrala myndigheter som i vägledning, utveckling och kvalitet i revisionsarbetet.<sup>50</sup> Även Livsmedelsverket har i sin redovisning av revisioner inom livsmedels- och dricksvattenområdet under 2013 pekat på betydande brister.<sup>51</sup> Frågan om ett stärkt statligt kontrollansvar under livsmedelslagstiftningen har tidigare även berörts inom ramen för utredningen Ansvar inom livsmedelskedjan.<sup>52</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till utredningen med anledning av frågeställningarna kring material i kontakt med dricksvatten föreslagit ett antal åtgärder som stöd för kommunernas kontrollarbete.<sup>53</sup> Förslagen omfattar förändringar av dricksvattenföreskrifterna med fastställande av provtagningsprogram och krav på lämpliga barriärer i vattenverken. Revidering behövs enligt SKL också av gränsvärden, den riskklassningsmodell som används, rapporteringssystemet och vägledningen. Enligt SKL har Livsmedelsverket inte lagt samma tyngd på utbildning av de tjänstemän vid kommunerna som utför dricksvattenkontrollen, som då det gäller de kommunala livsmedelsinspektörerna.

Utredningen ser positivt på den ökade uppmärksamhet som gäller kontrollarbetet vid anläggningar för vattenproduktion, olika typer av stöd för detta arbete och en mer systematiserad vägledning. Frågan om dricksvattenkontroll enligt livsmedelslagstiftningen har dock ett betydligt vidare perspektiv än då det gäller de mer avgränsade material- och produktfrågorna. Utredningen gör mot den bakgrunden inte i detta delbetänkande några bedömningar eller lägger några förslag avseende förändrade roller och ansvarsförhållanden för dricksvattenkontrollen.

---

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 26 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004R0882).

<sup>50</sup> SOU 2011:23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter.

<sup>51</sup> Livsmedelsverket (2014). Revision av Sveriges livsmedelskontroll 2013 – resultat av länsstyrelsernas och Livsmedelsverkets revisioner av kontrollmyndigheter.

<sup>52</sup> SOU 2009:08. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.

<sup>53</sup> SKL (2014). Skrivelse till utredningen, 2014-05-16.



## 9.4 Utvecklad myndighetsstyrning

Ansvarsmässigt finns, vilket utredningen visat, inte några uttalade och avgörande oklarheter inbyggda i det svenska systemet, i alla fall inte då det gäller myndigheternas inbördes roller och ansvarigheter. Innebär det att dagens situation därmed är så tillfredsställande att inga påtagliga förändringar behöver göras? Utredningen är inte omedelbart villig att ställa sig bakom en sådan slutsats. Myndigheterna har visserligen i huvudsak en sinsemellan väl avgränsad uppgiftsuppdelning, där myndighetsansvaret för olika regelverk tydligt framgår. Samtidigt finns det en kunskapsbrist i materialfrågor i det praktiska arbetet med nybyggnad och renovering av dricksvattenrelaterade system, som inte har kunnat mötas av det svenska myndighetssystemet.

Ett tydligare ställningstagande från svenska centrala myndigheter, närmast Boverket, för vad som kan bedömas som lämpliga material och produkter skulle kunna göras med stöd av de erfarenheter, metoder och s.k. positivlistor som tagits fram inom ramen för det europeiska arbetet 4MS, vilket utredningen återkommer till i kapitel 10. De anpassningar som då kan behöva göras, t.ex. att ta hänsyn till svenska vattenkvaliteter som grund för testerna, bör kunna prövas. Det senare har också aviserats inom ramen för det nystartade nordiska projekt som beskrivs i avsnitt 8.1.

Utredningen bedömer vidare att de centrala myndigheterna behöver samverka i ökad utsträckning kring frågor som rör material i kontakt med dricksvatten. För att åstadkomma detta behöver en utvecklad myndighetsstyrning övervägas. Som nämnts i avsnitt 9.3 har länsstyrelserna bland annat i uppgift att ge råd och stöd avseende tillsyn i länet enligt olika regelverk. Frågor angående material i kontakt med dricksvatten rör dock avgränsade expertområden där länsstyrelseorganisationen saknar förutsättningar att i alla delar tillhandahålla erforderlig kompetens. Det är därför avgörande att ett mer utvecklat kunskap- och informationsstöd kan utvecklas av berörda centrala myndigheter. Det ger i sig förutsättningar för en utvecklad vägledning till länsstyrelserna, som i sin tur kan utgöra ett stöd för kommunernas i deras arbete.

En möjlighet som också diskuterats för att möta detta behov, är att det utvecklas branschriktlinjer som anger hur kraven i regelverken kan uppnås. Som framgått i kapitel 6 och 7 finns det branscher som på olika sätt berörs av reglerna om material som kommer i kontakt med dricksvatten. Regelverken är också omfattande och ansvaret

för dem ligger på olika myndigheter. Det skulle kunna visa sig lämpligt att för någon/några branscher ta fram branschriktlinjer som avser hela/delar av regelverket. Byggindustrin har också i någon mån tagit sådana initiativ, vilket redovisats ovan i avsnitt 9.1. Det är dock en typ av initiativ som måste komma från branscherna själva. Utredningen vill peka på att möjligheten finns, men avstår från att lämna förslag i denna del eftersom det ligger utanför utredningens uppdrag att föreslå vad branscherna själva bör göra.

Andra möjligheter som diskuterats inom utredningen är att certifierande organ på eget initiativ skulle kunna utveckla en ny form av frivillig produktcertifiering för material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten. Det ställer dock höga krav på vetenskaplig kompetens, vilket kan vara svårt att tillgodose. Rent principiellt är det en fördel om sådana system är öppna med ackrediterade organ som verkar i konkurrens. Detta rör dock inte främst de svenska myndigheternas ansvar och är heller inte en fråga där utredningen har rådighet att lägga förslag.

Några mer omfattande behov av att tydligare styra de svenska myndigheterna i viss riktning föreligger därmed inte, med utgångspunkt i det uppdrag utredningen fått i frågan. En utvecklad ambitionsnivå för det offentliga åtagandet kan emellertid väljas om utgångspunkten är att flytta fram de offentliga positionerna och därmed underlätta förhållanden i det praktiska arbetet med att säkra dricksvattnet och folkhälsan. Möjligheter står här öppna för statens agerande, både inom det befintliga regelsystemet och då det gäller påverkansmöjligheter inom EU.

Ett utökat offentligt åtagande kan som tidigare nämnts också ske genom att i vissa avseenden följa det samarbete som vissa medlemsstater bedriver inom ramen för 4MS. Det skulle för Sveriges del på sikt kunna innebära en alternativ väg och en förändrad syn på var gränserna för det offentliga åtagandet ska gå. Ett sådant förhållningssätt anknyter till den analys som den EU-baserade konsumentorganisationen ANEC nyligen gjort, där man efterlyser ett mer normativt ramverk beträffande material som kommer i kontakt med dricksvatten.<sup>54</sup> Utredningen kan inte bedöma förutsättningarna för om detta kan vara en realistisk och framkomlig väg och begränsar sig, mot bakgrund av sitt uppdrag, till att fortsättningsvis resonera

---

<sup>54</sup> European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation, ANEC (2014). Position paper. Hazardous chemicals in products. The need for enhanced EU regulations. Juni 2014.

om de möjligheter som finns att mer passivt följa arbetet (se kapitel 10) och öka insatserna avseende stöd och rådgivning, vilket ligger inom ramen för ett mer traditionellt myndighetsansvar.

## 9.5 Information, stöd och vägledning

Ett uttalat behov av tydligare regler för valet av lämpliga material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten har uttalats från olika håll, det beskrivs närmare i betänkandets inledande delar. Det gäller behov hos såväl offentliga och offentligägda huvudmän, som står inför upphandling av anläggningar, produkter och installationsmaterial, som behov hos privata byggherrar och fastighetsägare. Man efterfrågar en vederhäftig och av samhället sanktionerad instans, dit man kan vända sig för att få stöd i kravställande och urval. Ytterligare behov har framförts avseende ökad tydlighet kring kontrollmyndigheternas roll och hemvist för det tillsynsvägledande ansvar som ska utövas gentemot de operativa kontrollmyndigheterna.<sup>55</sup>

Dagens situation innebär i Sverige liksom i många andra europeiska länder att kommuner och huvudmän står inför betydande nyinvesteringsbehov då det gäller produktionsanläggningar och annan infrastruktur. De omfattande ledningsnät som ska renoveras eller förnyas till stora belopp ska fungera under mycket lång tid, kanske inemot 100 år. Under den tiden kan de påverka dricksvattnet. Kunskaperna om långtidseffekter av läckage av kemiska ämnen från material, ofta i mycket låga halter, är små eller obefintliga – delvis för att kraven inte ställs. De s.k. cocktaileffekterna av att många ämnen samverkar i sammansatta material är outredda. Det är inte möjligt för enskilda upphandlare att utvärdera och ta ställning till riskerna med materialen utan tillgång till data, fakta, accepterade metoder eller andra kunskaper och förutsättningar för bedömningen.<sup>56</sup>

Utredningen gör bedömningen att en del av denna problematik i Sverige gäller det informationsunderskott som råder kring det svenska systemets utformning, inte minst möjligheten med frivilligt typgodkännande av produkter. Det behövs information som lättillgängligt beskriver hur systemet är uppbyggt, dess funktion och brister, för kommuner, företag och privatpersoner. Det behöver vidare beskrivas vilka frågor de närmast berörda myndigheterna hanterar med avseende

<sup>55</sup> SKL (2014). Skrivelse till utredningen, 16 maj 2014.

<sup>56</sup> Svenskt Vatten (2014). Pm till utredningen, februari 2014.

på skilda regelverk. Utredningen återkommer till detta i det avslutande kapitlet.

## 9.6 Samverkansfrågor

Produktion och distribution av dricksvatten berör som tidigare nämnts ett stort antal aktörer, från departement, myndigheter och huvudmän till enskilda fastighetsägare, forskningsutförare, tillverkare och enskilda nyttjare. Lämpliga samverkansformer ter sig mot den bakgrunden naturliga för att lösa en del av det kunskaps- och informationsbehov som föreligger och för att samlat diskutera de åtgärder som kan behövas. Samverkan har dock som begrepp ibland en diffus och oprecis innebörd. Det är viktigt att ställa frågor om i vilka konkreta situationer och sammanhang som det behövs samverkan. Den uppgift som Dricksvattenutredningen har fått – att föreslå hur svenska myndigheters ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten bör fördelas – avgränsar frågan betydligt.

Samverkan ska naturligen ske mellan myndigheter på nationell nivå (vilket regleras i förvaltningslagen och gäller alla myndigheter), men behövs ofta också mellan länder och institutioner på mellanstatlig nivå för att harmonisera metoder och regelverk, de bedömningar och tillämpningar som görs. Samverkan kan ske inom gruppen offentliga aktörer liksom mer gränsöverskridande mellan myndigheter, branschorganisationer och forskningsorgan. Behovet av samverkan måste ytterst grundas i konkreta problem som behöver lösas eller definierade kunskapsbehov som behöver tillgodoses.

De tillverkare och andra intressenter som finns inom de branschområden som berörs, är i hög grad medvetna om behovet av samverkan. Den europeiska utvecklingen är svår att följa och överblicka, men bedöms i ökad utsträckning komma att påverka de förutsättningar som gäller för tillverkning och handel med produkter som används av vattenproducenter, byggherrar och fastighetsägare. Ett betydande behov av samordning i agerandet från svenska myndigheter anges från branschföreträdare, sådan samordning behöver ske nationellt, i ett nordiskt perspektiv och i det europeiska arbetet.<sup>57</sup>

Vattensektorn i vid mening betonar också i skriften *Vattenvisionen* behovet av samverkan mellan olika aktörer för att på ett övergripande

---

<sup>57</sup> Johansson, L. et al. (2012). Framtida lösningar för distribution av dricksvatten – slutrapport Fas A. Swerea KIMAB.

plan skapa förutsättningar för hållbara vattensystem och vattentjänster. Trots de skilda roller som olika aktörer upprätthåller, finns betydande värde i samverkan mellan det offentliga, va-organisationer, forskningsinstitut, företag och brukare. Vattensektorns målsättning för 2020 omfattar att testmetoder utvecklats för att bättre bedöma hälsoeffekter av olika material som kommer i kontakt med dricksvatten och att dessa systematiskt tillämpas för godkännande av material och produkter. Ett mål som anges inför 2020 är också att metoder för hållbar ledningsförnyelse utvecklats och används i flera kommuner.<sup>58</sup>

Den långsiktiga målsättningen för vattensektorn inför 2050 uppges innebära en än mer långtgående ambitionsnivå, att samtliga distributionsnät förnyas på ett hållbart sätt, baserat på hälsomässiga och ekonomiska principer.<sup>59</sup> Ska detta mål nås, krävs enligt sektorn betydande insatser. Inte bara av branschen och dess företrädare, utan även från myndigheterna i termer av tydliga regler, tillsyn, stöd, vägledning och medverkan i utveckling och finansiering av infrastrukturen för forskning och utveckling inom området.

Utredningen återkommer för sin del till en rad anknyttande frågor om utbyggnad och förnyelse av infrastrukturen inom dricksvattenproduktionen i sitt senare slutbetänkande.

---

<sup>58</sup> Vattenvisionen. Forsknings- och innovationsagenda för vattensektorn (2013). Visionen har tagits fram under ledning av Svenskt Vatten i samarbete med bland annat Livsmedelsverket och en rad olika FoU-aktörer och forskningsinstitutioner. Finansiering har skett genom VINNOVA och deltagande organisationer.

<sup>59</sup> Ibid.

## 10 Samlade överväganden, förslag och konsekvenser

### **Utredningens förslag:**

Utredningen konstaterar att de svenska myndigheternas ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten i väsentlig utsträckning är ändamålsenligt och anpassat till den modell för ett offentligt ansvarstagande i förhållande till marknadens aktörer som gäller i Sverige. Utredningen lämnar dock, mot bakgrund av den betydelse som kan knytas till ett rent och hälsosamt dricksvatten, följande förslag om justeringar av systemet.

Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket uppdras gemensamt etablera en informations- och kunskapsplattform för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Arbetet bör anknyta till myndigheternas befintliga och planerade struktur för att förvalta och sprida kunskap. Boverket ska inom ramen för ett förtydligt mandat ha en samordnande roll i arbetet. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska i kraft av sin kemiska och toxikologiska kompetens bistå beträffande säkerhetsaspekter och riskbedömningar av kemiska ämnen. Plattformen ska syfta till att:

- som ett komplement till den kontrollerande verksamheten bevaka marknaden för att säkra erfarenheter och kunskapsunderlag kring nya material och produkter i kontakt med dricksvatten och därigenom även få underlag för riskbedömningar som kan användas vid myndigheternas regelgivning och tillsyn,
- bistå konsumenter och övriga aktörer på marknaden med råd och stöd kring ämnen och material i kontakt med dricksvatten,

- sprida information för att förtydliga och öka kunskapen kring det svenska ansvarssystemet rörande material i kontakt med dricksvatten. Det omfattar bland annat typgodkännandesystemets grundläggande syften, utformning och begränsningar, dess aktörer och organisering av verksamheten. Boverket bör som ett led i arbetet även verka för ökad samordning och transparens beträffande typgodkännandeorganens verksamhet. Informationen ska riktas till huvudmän inom dricksvattenproduktionen, byggherrar, fastighetsägare och andra berörda,
- följa det arbete med positivlistor, metoder och analysmodeller som bedrivs kring material i kontakt med dricksvatten på nordisk och europeisk nivå, bland annat inom det s.k. 4MS Initiative, för att bättre kunna bedöma värdet av andra länders erfarenheter i det svenska arbetet,
- samordna myndigheternas arbete med hur provningsmetoder och analysfrågor kopplade till olika regelverk som rör material i kontakt med dricksvatten i den byggda miljön i ökad utsträckning kan jämföras och harmoniseras. Syftet är ytterst att säkerställa kvaliteten hos analysresultaten och stödja giltigheten av mätdata i relation till de rikt- och gränsvärdesnivåer som anges inom olika regelverk.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) ska bistå i arbetet, främst avseende de informerande och samordnande uppgifter som rör typgodkännandesystemet och anknytande metod- och analyskrav.

Förslagen ställer krav på förtydliganden av Boverkets instruktion liksom uppdrag till Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Swedac inom ramen för sedvanlig dialog och myndighetsstyrning. Myndigheterna ska gemensamt utarbeta former för organisation och rapportering av arbetet, Boverket ska därvid ha en samordnande roll. Resursmässigt förutsätts myndigheternas arbete ske inom gällande anslagsramar, där utvecklade ambitionsnivåer på längre sikt får hanteras inom ordinarie budgetprocess.

## 10.1 Informations- och kunskapsplattform

Utredningen konstaterar att de svenska myndigheternas ansvar beträffande material i kontakt med dricksvatten i väsentlig utsträckning är ändamålsenligt och anpassat till den modell för ett offentligt ansvarstagande i förhållande till marknadens aktörer som gäller i Sverige. Det finns enligt utredningens bedömning inte några uttalade och avgörande oklarheter inbyggda i det svenska systemet, i vart fall inte då det gäller de centrala myndigheternas inbördes roller och ansvarigheter. Samtidigt finns det en kunskapsbrist i materialfrågor i det praktiska arbetet med nybyggnad och renovering av dricksvattenrelaterade system, som inte fullt ut har kunnat mötas av marknaden och det svenska myndighetssystemet.

Vattenproducenter, tillverkare, leverantörer, byggherrar, enskilda fastighetsägare och andra berörda kan därmed ha svårigheter att finna en lämplig väg in i myndighetssystemet och på ett enkelt sätt få svar på sina frågor. Det kan gälla frågor kring utformningen av det svenska ansvarssystemet under olika regelverk, det frivilliga typgodkännandet och dess begränsningar, riskhantering, provningsmetoder, erfarenheter kring materialval i olika typer av produkter, etc.

Utredningen har i sina kontakter med olika myndigheter, branschföreträdare och andra aktörer funnit stöd för att erfarenheter, kunskaper och information som rör material i kontakt med dricksvatten behöver samlas och tillgängliggöras på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet. Det ligger också i linje med den bakgrundsbeskrivning som ges i utredningens direktiv, som pekar på behovet av att säkerställa dricksvatten i kontakt med material ur folkhälsosynpunkt och där olika instanser framfört önskemål om ett förtydligande av myndighetsansvaret.

Det finns heller ingen samlad kompetens kring detta på den statliga regionala, tillsynsvägledande nivån, vilket utredningen redovisat i föregående kapitel. Länsstyrelserna berörs perifert av materialfrågorna under olika regelverk, men utgör generellt sett inte en lämplig instans för ett kvalificerat och samlat kunskapsstöd då det gäller frågor kring material i kontakt med dricksvatten.

Mot denna bakgrund anser utredningen att närmast berörda centrala myndigheter, Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, gemensamt ska etablera en informations- och kunskapsplattform för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Arbetet bör anknyta till myndigheternas befintliga och planerade struktur för att förvalta och sprida kunskap och vara enkelt tillgängligt



för olika grupper av användare, vilket bör bli styrande för hur informationen kan göras sökbar och presenteras via internet och på annat sätt. Det gäller såväl enskilda individers behov, som företags respektive kommuners, huvudmäns och andra samhällsaktörers kunskaps- och informationsbehov.

Boverket ska inom ramen för ett förtydligt mandat ha en samordnande roll i arbetet och ansvara för plattformens informationsdelar. Boverket ska i kraft av sin byggproduktkompetens etablera en grund för kunskapsplattformen och verka för att tillknyta den kompletterande kunskap som krävs för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska i kraft av sin kemiska och toxikologiska kompetens bistå beträffande säkerhetsaspekter och riskbedömningar av kemiska ämnen.

Kemikalieinspektionen har i vissa fall särskilda kunskaper om kemiska ämnens hälsorisker genom att myndigheten i sitt EU-arbete, främst inom ramen för den europeiska kemikalieförordningen Reach, gjort en ämnesutvärdering eller föreslagit begränsning av visst ämne. Myndigheten kan också aktivt ha lämnat synpunkter på andra medlemsstaters åtgärdsförslag avseende kemiska ämnen. Kemikalieinspektionen kan därför bidra med värdefulla sakkunskaper i de fall sådana kemiska ämnen visar sig lösas ut från material som kommer i kontakt med dricksvatten.

Stödet från Livsmedelsverket bör gälla livsmedelssäkerhetsfrågor och speciellt när det gäller ny kunskap om risker med ämnen som kan lösas ut i dricksvatten från material i dricksvatteninstallationer. Livsmedelsverket har kompetens att analysera förekomsten av ämnen och värdera de toxikologiska risker som föreligger när ämnen väl återfinns i dricksvattnet.

Utredningen bedömer att Boverket, som förvaltar de centrala regelverken inom området byggd miljö, är den myndighet som lämpar sig bäst att samordna arbetet kring material i kontakt med dricksvatten. Visserligen har Livsmedelsverket redan en övergripande roll som nationell samordnare av dricksvattenfrågor, särskilt då det gäller klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering. Material i kontakt med dricksvatten utgör dock ett specifikt och avgränsat delområde där de regelverk som främst aktualiseras ligger under Boverkets ansvarsområde. Utredningen anser därför att Boverket bör få en tydligare roll i detta avseende, utan att det i mer övergripande mening äventyrar den prövning av Livsmedelsverkets samordningsuppgifter, som ligger i utredningens fortsatta uppdrag.

Utredningen föreslår att förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket förtydligas på så sätt att det införs en ny paragraf, 8 b §, under rubriken Miljö- och hälsofrågor. I den nya paragrafen anges att Boverket ansvarar för nationell samordning av frågor om material i kontakt med dricksvatten. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015. Instruktionsändringen motiveras av uppdragets varaktighet och vikten av att samordningsuppgiften ges utrymme i Boverkets samlade verksamhet. Eftersom flera myndigheter berörs av dessa frågeställningar och också gemensamt representerar betydande erfarenheter och kunskaper kring material i kontakt med dricksvatten, ser utredningen behov av ett sådant förtydligt samverkansuppdrag så att kunskaperna kan förvaltas och nyttiggöras på lämpligt sätt. Utredningen har inte bedömt det som nödvändigt att justera även övriga samverkande myndigheters instruktioner. Myndighetsinstruktionen är inte platsen för att reglera alla former av önskvärd myndighets-samverkan. Det bör räcka med att den samordnande myndighetens roll markeras, övriga myndigheter förutsätts bistå i arbetet på lämpligt sätt och med stöd av de myndighetsdialoger som förs från regeringens sida. Generella skrivningar om service och samverkan mellan myndigheter finns redan i förvaltningslagen<sup>1</sup> och myndighetsförordningen<sup>2</sup>. En viktig grund för samverkan är också att myndigheterna har kunskap om varandras uppdrag och uppgifter och att det finns konkreta beröringspunkter där samverkan kan ge mervärde för berörda aktörer. Enligt utredningens bedömning föreligger dessa förutsättningar mellan berörda myndigheter då det gäller material i kontakt med dricksvatten.

Ett stort ansvar ligger normalt på myndigheterna själva att, utan uppmaning från regeringen, avgöra om och hur samverkan bör ske. Utredningen kan dock konstatera att den fulla potentialen av att samverka och också sprida kunskap kring materialfrågorna ännu inte kommit till stånd, vilket också utredningsdirektiven indikerar. Utredningens förslag innebär därför att de berörda svenska myndigheterna, främst Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, särskilt ska samverka i denna fråga. Myndigheterna har gemensamt goda förutsättningar att följa och förvalta de erfarenheter och kunskaper som finns beträffande material i kontakt med dricksvatten. Det gäller erfarenheter och kunskaper i

---

<sup>1</sup> 4–6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

<sup>2</sup> 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

ett svenskt sammanhang, men även sådana som kan vinnas genom nordiskt och europeiskt samarbete.

Vissa delfrågor berör Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), främst avseende det svenska typgodkännande-systemet samt frågor som rör krav på laboratorier som utför provning och mätning. Utveckling och förvaltning av en informations- och kunskapsplattform kring materialfrågor omfattar såväl befintliga erfarenheter som bevakning av kunskapsutvecklingen framåt. Viktiga kontaktytor för myndigheterna blir då också forskningsinstitut och institutioner samt de sektorsforskningsfinansiärer som kan ge stöd till angelägen forskning och utveckling inom området.

Utredningen utesluter inte att Boverkets förtydligade uppgifter kan innebära att Boverket kan komma att ta emot uppgifter om enskilda produkter från både tillverkare och andra aktörer, vilket kan aktualisera frågan om att anpassning av gällande sekretessregler bör göras. Utredningen bedömer att behovet av sådant utökat sekretesskydd i så fall får väckas av Boverket i anslutning till det framtida arbetet och vid behov tas upp av myndigheten i särskild ordning.

Organisering och utformning av arbetet bör utvecklas av myndigheterna själva. En naturlig utgångspunkt är att Boverket i egenskap av samordnande tar ett huvudansvar för att informationsbehov och frågeställningar tas om hand på lämpligt sätt. I följande avsnitt beskrivs närmare utformningen av det rådgivande och stödjande arbetet.

## 10.2 Råd och stöd

Dricksvattenproducenter och andra användare av de produkter och material som används i kontakt med dricksvatten, uppvisar som tidigare nämnts i vissa avseenden ett kunskapsunderskott. Inte minst gäller det en stor del av landets fastighetsägare. Antalet småhuslägenheter uppskattas till cirka 2 miljoner och antalet bostadsrätter till drygt 900 000.<sup>3</sup> Därtill kommer kommunala och privata fastighetsägare ansvariga för övrig bebyggelse. Branschorganisationen Svenskt Vatten har liksom vissa enskilda kommuner och kommunala samorganisationer resurser att bygga upp god beställarkompetens, som t.ex. de expertresurser som finns inom Göteborgs stad och

<sup>3</sup> Fastighetsägarna (2014), utifrån statistik redovisad av SCB.

Stockholms stad. Trots god överblick och omfattande erfarenheter från fältet kan det dock på lokal nivå finnas svårigheter att rätt värdera de risker som nya materialval kan innebära. Det är mot denna bakgrund också naturligt att starka krav framförts på att någon myndighet ska utses som kan samla de erfarenheter som behövs och ge råd och stöd till vattenproducenter och andra inför investering i infrastruktur, vid nyanskaffning och reparation av utrustning som kommer i kontakt med dricksvatten.<sup>4</sup>

Arbetet med att ge råd och stöd till dricksvattnets branschintressen, aktörer och enskilda konsumenter angående materialfrågor kräver ett samarbete mellan närmast berörda myndigheter. Utredningen bedömer som tidigare nämnts att Boverket utgör den naturligt samordnande myndighet som kan tillhandahålla sådana råd och sådant stöd kring material inom den byggda miljön, beträffande byggnadsverk som vattenverk, distributionsanläggningar och fastighetsinstallationer för tappvatten. Boverket behöver i detta sammanhang stöd från Livsmedelsverket i form av toxikologisk expertkompetens när det gäller livsmedelssäkerhetsfrågor som ett komplement till Boverkets expertis på byggprodukter. Livsmedelsverkets medverkan bör främst inriktas på ny kunskap om risker med ämnen som kan lösas ut från material i dricksvatteninstallationer. Kemikalieinspektionen bör på motsvarande sätt bistå med stöd inom sitt kemiska expertområde. Myndigheten kan tillföra kunskaper om vissa ämnens hälsorisker, genom egna ämnesutvärderingar och genom bedömningar som gjorts av andra länders åtgärdsförslag avseende ämnen under kemikalieförordningen Reach och i samband med annat EU-arbete. Det är således inte fråga om att ge Boverket utökade uppgifter att vägleda om livsmedels- och kemikalielagstiftningen. Det är dock en fördel om det för aktörerna finns en myndighet som har en samordnande roll och fungerar som kommunikationsansvarig utåt, dit de kan vända sig för övergripande råd och stöd och vid behov bli lotsade vidare till den centrala myndighet och expertis som ansvarar för den aktuella frågan eller har specialkunskaper i ämnet. Det kan t.ex. vara lämpligt att hänvisa till Livsmedelsverket då det gäller frågor som rör dricksvattenkvalitet.

Ett sätt för myndigheterna att bistå producenter och distributörer av dricksvatten är genom att uppmuntra utarbetande av branschriktlinjer. Livsmedelsverket har möjlighet att bistå dem om de

<sup>4</sup> Se bland annat gemensam debattartikel i Miljöaktuellt (2012-03-21). Fastighetsägarna, HSB, Sveriges Byggindustrier, SABO och Svenskt Vatten, Så skyddar vi dricksvattnet bättre.

utarbetar branschriktlinjer även om de inte faller under regelverket för s.k. nationella branschriktlinjer, se vidare avsnitt 7.2.1. Sådana riktlinjer beträffande material i kontakt med dricksvatten kan ge stöd att tolka och tillämpa de delar av regelverket som finns inom livsmedelsområdet. Utredningen bedömer dock att detta inte helt skulle fylla det behov av vägledning som uttryckts från branschens sida. Utarbetandet av frivilliga och mer omfattande branschriktlinjer där hänsyn även tas till övriga regelverk skulle dock kunna göras av branschen i egen regi. Där skulle mer heltäckande riktlinjer utifrån relevant lagstiftning från flera sektorer kunna samlas tillsammans med branschens egna kunskaper och erfarenheter. Om ett sådant initiativ kommer till stånd kan det ligga i myndigheternas intresse att stödja arbetet för att utifrån sina respektive ansvarsområden underlätta en positiv utveckling och reducera framtida hälsorisker beträffande material i kontakt med dricksvatten.

### 10.2.1 Konsekvenser

Förbättrad information kring egenskaper och risker förknippade med olika material i kontakt med dricksvatten ökar förutsättningarna för folkhälsomässigt positiva material- och produktval vid nybyggnad och renovering av fastigheter, anläggningar och andra installationer.

Påverkan kommer indirekt att ske på marknaden och dess aktörer, där tillverkare och distributörer får ökad anledning att anpassa sin verksamhet i sådan riktning att risker lättare kan överblickas och minimeras med avseende på materialval. Ökat stöd och rådgivning kan även bidra till en större förutsebarhet för marknads aktörer.

Ett ökat fokus på råd och stöd i myndigheternas arbete ligger inom ramen för befintliga uppgifter. Resurser för sådan ökad aktivitet bör i första hand prövas inom myndigheternas befintliga anslagsramar i det egna prioriteringsarbetet. Ett sådant synsätt har också kommit till uttryck i samrådet med berörda myndigheter, där sakfrågornas betydelse, snarare än resursfrågan, varit i fokus och också givit stöd att lyfta frågorna. Ett ökat ansvarstagande från de centrala förvaltningsmyndigheterna kan på sikt ge indirekta effekter på deras tillsynsvägledande och kontrollerande uppgifter. Det kan också avlasta kommuner, kommunala bolag och större fastighetsägare då det gäller behoven av att bygga upp egna expertfunktioner för att möta den osäkerhet kring risker och material-

och produktval som råder. För myndigheterna själva bör en långsiktig effektivisering kunna uppnås genom att på detta sätt arbeta förebyggande och i tidiga skeden kunna lämna råd och stöd till olika aktörer.

### 10.3 Information om det svenska systemet

Den svenska modellen med avseende på produktsäkerhet och hälsofrågor beträffande material i kontakt med dricksvatten är komplicerad och svåröverskådlig. Dricksvattenproducenter, företag och enskilda kan uppleva otydlighet hos de svenska myndigheterna i ansvar och uppgifter, men ytterst vilar bedömningen på svårigheter att rätt uppfatta systemets karaktär och de aktörer som verkar inom det. Utredningen har inte haft i uppdrag att pröva den modell som används i Sverige och har inte heller sett avgörande skäl att göra så. Systemet har utvecklats under lång tid och utgör en del av ett större logiskt sammanhang. Behovet av att informera om hur systemet faktiskt ser ut och kanalisera frågor och kontakter till rätt aktör eller instans ställer dock omedelbara krav. Det behövs mer information som på ett enkelt och korrekt sätt beskriver det offentliga åtagandet i relation till marknaden och dess aktörer. Information om regelverken beträffande material som kommer i kontakt med dricksvatten behöver också ges på ett lättillgängligt och överskådligt sätt.

Boverket bör, med bistånd av främst Swedac, därför få i uppdrag att öka sin information och kommunikation kring det befintliga svenska typgodkännandesystemet beträffande material i kontakt med dricksvatten. Informationen bör omfatta systemets grundläggande syften, utformning och begränsningar, dess aktörer och organisation, vilket anknyter till myndigheternas instruktionsenliga uppgift att lämna råd och stöd inom sina ansvarsområden.<sup>5</sup> Det är exempelvis viktigt att informera om att ett typgodkännande inte utgör en garanti för fullständig överensstämmelse med samtliga svenska byggregler. Av typgodkännandebeviset och den tekniska dokumentationen framgår vilka byggregler som godkännandet avser och under vilka förutsättningar det gäller. Boverket bör som ett led i arbetet även ta initiativ till och aktivt verka för ökad samordning och transparens beträffande typgodkännandeorganens verksamhet.

<sup>5</sup> Se 5 § förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll och 3 § 3 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Målgrupperna bör främst vara huvudmän inom dricksvattenproduktionen, byggherrar, fastighetsägare och andra berörda. Syftet är att hos berörda aktörer öka kunskapen om det svenska systemet, dess ansvarsroller och kontaktpunkter. Informationen bör även relatera till systemets yttre ram, det europeiska sammanhang som gäller inom området.

### 10.3.1 Konsekvenser

Ökade kunskaper om hur det svenska systemet är uppbyggt kan på sikt leda till bättre funktionalitet, genom att förväntningar, kontaktvägar och nyttjandet av systemet effektiviseras. Det har under utredningsarbetet visat sig att okunskap om systemets karaktär och uppbyggnad, roller och ansvarsfrågor, är utbredd hos många av de aktörer som berörs av dricksvattenfrågan. Förfaringssättet i Sverige med ett frivilligt typgodkännande skulle också vinna på att en bättre samordning och transparens inför omvärlden uppnås då det gäller typgodkännandeorganens arbetsätt och provningsmetoder. Ökad information är positivt för kommuner, kommunala bolag, näringsidkare och konsumenter som på olika sätt berörs av frågan. Ökad information kan på sikt även skapa förutsättningar för en tydligare diskussion om gränserna för det offentliga åtagandet relativt marknadsens skyldigheter och uppgifter. Det kan i positiv mening stimulera intresset för fortsatta diskussioner på mer övergripande nationell och europeisk nivå.

Resursmässigt bör myndigheterna kunna möta de ökade informationsönskemålen med befintlig kapacitet.

## 10.4 Följa det nordiska och europeiska arbetet

De erfarenheter som vunnits inom det s.k. 4MS Initiative utgör en centraleuropeisk bas för listning av godkända material och lämpliga metoder för provning. Erfarenheterna bör kunna prövas också i ett svenskt och nordiskt sammanhang. Det är avgörande att svenska myndigheter följer arbetet, inte minst för att kunna relatera till de marknadskrafter som strävar mot ökad handel utan gränshinder och andra barriärer. Harmoniseringsarbetet inom 4MS förordas också starkt som modell i ett aktuellt ställningstagande från den europeiska konsumentorganisationen ANRC som en bra grund för

EU att bygga vidare på i en situation, som man menar, präglas av en närmast icke-existerande reglering kring de ämnen som ingår i material som kommer i kontakt med dricksvatten.<sup>6</sup>

Ett svenskt deltagande i 4MS-arbetet, vare sig det gäller aktivt eller mer passivt, förutsätter till viss del ökad tydlighet kring karaktären på ett svenskt eller nordiskt vatten som grund för tester och bedömningar. Dricksvattnets karaktär skiljer sig nämligen i vissa avseenden betydligt då Sverige och Norden jämförs med övriga delar av Europa. Det kan i sin tur leda till att material som kommer i kontakt med dricksvatten löser ut ämnen på olika sätt i vattnet, vilket ställer särskilda krav på anpassade tester. Testresultat som också baseras på ett för nordiska förhållanden mer representativt vatten ger därmed en mer relevant bild av samspelet mellan vattenkvalitet och olika material i svensk miljö.

Boverket ligger bland de centrala myndigheterna närmast att följa det pågående arbetet med positivlistor, metoder och analysmodeller som bedrivs på europeisk och nordisk nivå kring material i kontakt med dricksvatten. Det anknyter också till Boverkets instruktion.<sup>7</sup> Boverket följer redan idag till viss del det europeiska och nordiska samarbetet, vilket beskrivits i tidigare kapitel. Kompetensstöd och samarbete behövs dock bland annat med Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen, som besitter kompetens inom ramen för kemikalie- och livsmedelslagstiftningen kring enskilda ämnen och de hälsomässiga risker som kan vara förknippade med dem. Syftet är att svenska myndigheter bättre ska kunna dra nytta av andra länders erfarenheter för en möjlig tillämpning i det svenska regelverket och inom olika former av stöd och kontroll på materialområdet.

#### 10.4.1 Konsekvenser

För en mindre nation som Sverige är det värdefullt att kunna nyttja de erfarenheter som mer resursstarka miljöer kan tillhandahålla. Redan idag lutar sig svenska tillverkare och leverantörer i stor utsträckning mot europeiska sätt att producera och analysera, mot

---

<sup>6</sup> ANEC (2014). Position Paper. Hazardous chemicals in products. The need for enhanced EU regulations.

<sup>7</sup> Se 9 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket där det anges att Boverket ska delta i det arbete inom sitt verksamhetsområde som regeringen bedriver inom EU och internationellt, bland annat ska Boverket särskilt samverka med myndigheter och organisationer i andra länder.



europiska forskningsinstitut och provningsorgan. En stor del av företagens marknader och det kravställande som gäller företagens produkter relaterar till andra länder. Åtskilliga typgodkännanden i Sverige bygger på analyser som utförts i andra länder.

Myndigheternas kravställande sker i ett europeiskt sammanhang, där en förändring i positiv riktning också behöver ta sin utgångspunkt. Ökad aktivitet på detta område innebär en potential för fördjupade kunskaper och bättre metoder, vilket kan gynna en effektiv och långsiktig riskhantering och ge ett tryggare val av material och produkter.

Ett motsatt beteende – en mer passiv eller utpräglat nationell utformning av arbetet – kan innebära otydliga signaler för företag och andra aktörer. Det kan även innebära svårigheter för svenska myndigheter att i tillsyn och kontrollåtgärder säkra goda materialval i en miljö som får en allt mer europeisk och internationell karaktär.

Resursmässigt kan ett mer aktivt deltagande i ett europeiskt arbete på sikt ställa ökade krav. Inledningsvis handlar det dock om att följa utvecklingen och medverka i möten på ett sätt som bör rymmas inom befintliga myndighetsramar.

## 10.5 Provningsmetoder

Tillämpningen av provningsmetoder i anslutning till olika regelverk och godkännandesystem uppvisar brister med avseende på enhetlighet och jämförbarhet. Detta äventyrar värdet av de rikt- och gränsvärden som anges och gör det svårt för slutanvändare att kunna värdera eventuella hälsorisker kopplade till materialfrågor hos typgodkända produkter. För ej bedömda produkter blir det givetvis ännu svårare.

Boverket anvisar i sina allmänna råd såväl riktvärde som lämpliga metoder för mätning av bly i dricksvatten. Kunskaper finns också kring andra rikt- och gränsvärdesfrågor i den byggda miljön och hur man inom Europa arbetar med dessa frågor för att möta de hälsomässiga kraven i förhållanden till ämnen, material och produkter som kommer i kontakt med dricksvattnet. Boverket bör enligt utredningens bedömning ansvarsmässigt svara för samordning av myndigheternas arbete med metod- och analysfrågor som rör den byggda miljön. Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen utgör de närmast berörda myndigheter som bör bistå Boverket i dess arbete med att skapa överblick och jämförbarhet kring den

flora av provnings- och analysmetoder som kopplats till den byggda miljön inom olika regelverk.

Då det gäller att klarlägga värdet av de metoder som används för att bedöma olika materials lämplighet i relation till konsumenters beteende och användning av dricksvatten finns denna kompetens främst inom forsknings- och standardiseringssektorn. Det faller sig därför naturligt att Boverket i olika avseenden fortsatt utvecklar kontakter och samverkan med relevanta statligt anknutna forskningsinstitut och institutioner där denna typ av kunskaper finns.

Kompletterande kunskaper och kompetens på metodsidan då det gäller kemiska ämnen och material finns hos Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket. Livsmedelsverket har i sammanhanget även egen kompetens för att analysera förekomst av ämnen och värdera de toxikologiska risker som föreligger då ämnen löses ut i dricksvatten, men saknar erfarenheter som specifikt rör provningsmetoder för material.

Metoder som används för att med god säkerhet kunna bedöma hur olika material påverkar dricksvattenkvaliteten och dess hälsomässiga aspekter behöver i ökad utsträckning harmoniseras. Aktuell forskning har visat att tillförlitligheten hos vissa metoder är låg, liksom att skillnaderna mellan de resultat som erhålls då olika metoder används är stora. Förbättringar kan uppnås på flera sätt. Ett led i detta kan vara att i ökad utsträckning ställa krav inte bara på provningsmetoderna utan även på de laboratorier som utför analyserna. Det kan t.ex. visa sig värdefullt att analyser utförs av ackrediterade laboratorier. Syftet är ytterst att säkerställa kvaliteten hos analysresultaten och stödja giltigheten av mätdata i relation till de rikt- och gränsvärdesnivåer som anges i olika regelverk.

### 10.5.1 Konsekvenser

Hälsorisker förknippade med hantering av dricksvattnet kräver insatser och förebyggande arbete på flera nivåer. Analys- och metodfrågor utgör en viktig del i detta arbete. Fokusering på rikt- och gränsvärdesnivåer, material- och produktval kan visa sig suboptimalt om det nödvändiga och av regelverket definierade analysarbetet visar sig behäftat med osäkerheter och brister.

Mycket talar enligt utredningens bedömning för att regleringen av anvisade analysmetoder ännu präglas av en betydande variation och frihet för marknadsaktörer. Detta kommer t.ex. till uttryck i

regleringen av bly i dricksvatten, som det uttrycks inom livsmedelslagstiftningen och under plan- och bygglagens regelverk. Myndigheternas möjligheter att reglera uppenbart hälsofarliga material och produkter minskar avsevärt om inte erforderliga provnings- och analysmetoder prövas och regleras med vetenskapliga metoder som grund. En förbättring i detta avseende ger positiva effekter för folkhälsan, genom att regelverket kan anpassas på ett korrekt sätt till bedömda risknivåer.

För typgodkännandeorgan, laboratorier och tillverkare kan ökad tydlighet kring vilka metoder och analyser som ska användas uppfattas som positivt om det skapar förutsättningar för långsiktiga och enhetliga lösningar. Det är avgörande att arbetet kan ske i ett större och mer övergripande perspektiv än det rent nationella. Det har bland annat berörts i föregående avsnitt om samverkan inom Norden och Europa. Det gäller inte minst som en följd av EU-regelverket om fri rörlighet av varor som ställer krav på ömsesidigt erkännande.

## **10.6 Samlade konsekvenser av utredningens förslag**

### **10.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs**

Utredningen har tidigare konstaterat att det finns ett kunskapsbehov som rör materialfrågor i det praktiska arbetet med nybyggnad och renovering av dricksvattenrelaterade system, som inte fullt ut har kunnat mötas av marknaden eller det svenska myndighetssystemet. Utredningen bedömer mot bakgrund av de potentiella hälsorisker som finns att det offentliga åtagandet i dessa frågor bör ges ökad tyngd. Den regionala länsstyrelseorganisationen bedöms av utredningen sakna förutsättningar att i sin tillsynsvägläggande roll mer samlat kunna ge det stöd som erfordras i de relativt specialiserade frågorna kring material i kontakt med dricksvatten. De centralt ansvariga myndigheterna Boverket, Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket uppdras därför gemensamt etablera en informations- och kunskapsplattform för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Arbetet bör anknyta till de befintliga och planerade strukturer för kunskapsförvaltning och information som myndigheterna förfogar över. Boverket ska inom ramen för ett förtydligt mandat ha en samordnande roll i arbetet och ansvara för plattformens informationsdelar. Boverket ska i kraft av sin byggproduktkompetens

etablera en grund för kunskapsplattformen och verka för att tillknyta den kompletterande kunskap som krävs för frågor om material i kontakt med dricksvatten. Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket ska i kraft av sin kemiska och toxikologiska kompetens bistå beträffande säkerhetsaspekter och riskbedömningar av kemiska ämnen.

En alternativ lösning som diskuterats är att Livsmedelsverket istället får dessa uppgifter. Material i kontakt med dricksvatten utgör dock ett specifikt och avgränsat delområde där de regelverk som främst aktualiseras ligger under Boverkets ansvarsområde. Utredningen föreslår därför att Boverkets ansvar på detta område förtydligas i myndighetens instruktion. Andra alternativ till reglering som övervägts är att Boverket i regleringsbrev eller genom särskilt regeringsuppdrag ges ansvar för nationell samordning i de aktuella frågorna. Med tanke på uppdragets varaktighet anser dock utredningen att myndighetens instruktion utgör den mest ändamålsenliga formen för reglering. Effekterna av ett oförändrat tillstånd, där ingen reglering kommer till stånd, bedöms bli att berörda aktörer får fortsatta svårigheter att finna rätt myndighet för frågor, att kunskap och information om systemet inte främjas samt att en samlad nationell kunskap om materialfrågor i anslutning till dricksvatten eftersätts, liksom den önskvärda harmoniseringen av provnings- och analysmetoder. Sammantaget kan ett oförändrat tillstånd innebära att möjligheter till hälsomässiga förbättringar inte fullt utnyttjas.

Den myndighet som främst berörs av förslaget är Boverket. Även Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Swedac berörs till viss del då de förutsätts samverka med Boverket på olika sätt i uppbyggnad och förvaltning av en informations- och kunskapsplattform. Indirekt berörs aktörerna på de marknader som på olika sätt anknyter till materialfrågorna, dvs. tillverkare och leverantörer av material och produkter, producenter och distributörer av dricksvatten, byggherrar, fastighetsägare och konsumenter.

Förslaget gäller endast myndighetsansvar i form av nationell samordning och berörs således inte av skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Eftersom förslaget gäller nationell samordning och riktar sig till Boverket behövs inte särskilda hänsyn tas när det gäller ikraftträdandet. Utredningen föreslår att instruktionsändringen träder i kraft den 1 juli 2015. Det finns inte heller behov av speciella informationsinsatser, det blir snarare en följd av Boverkets samordnande roll.

Utredningens förslag ligger i linje med den precisering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö som regeringen lagt fast, där information om miljö- och hälsofarliga material, kemiska produkter och varor ska vara tillgänglig. Regeringen konstaterar att tillgången till information av detta slag är en förutsättning för att kunna hantera sådana produkter, varor och material på ett sätt som inte orsakar miljö- och hälsoproblem och för att kunna följa gällande regler inom området.<sup>8</sup>

De kostnadsmissiga och andra konsekvenser som förslaget medför behandlas i nedanstående avsnitt.

### 10.6.2 Ekonomiska och andra konsekvenser för staten

För Boverket, Livsmedelsverket, Kemikalieinspektionen och Swedac ligger ett ökat fokus på råd och stöd inom ramen för befintliga uppgifter. Arbetet bör också bedrivas med anknytning till befintliga och planerade strukturer för myndigheternas övriga kunskapsförvaltande och informerande verksamheter. Resurser för sådan ökad aktivitet bör därför i första hand prövas inom myndigheternas befintliga anslagsramar i det egna prioriteringsarbetet. Även efterfrågan på ökad information om det svenska systemet bör myndigheterna kunna möta med befintliga resurser. Ett sådant synsätt har, som tidigare nämnts, också kommit till uttryck i samrådet med berörda myndigheter, där sakfrågorna varit i fokus och också givit stöd för att lyfta frågorna. Resursmässigt kan ett mer aktivt deltagande i ett europeiskt arbete på sikt ställa ökade krav, främst för Boverket. Inledningsvis handlar det dock om att följa utvecklingen, förvalta en kunskapsplattform och medverka i aktiviteter på sätt som bör rymmas inom befintliga myndighetsramar.

Ett ökat ansvarstagande från de centrala förvaltningsmyndigheterna kan med stöd av den upprättade kunskapsplattformen på sikt ge indirekta effekter på deras tillsynsvägläddande och kontrollerande uppgifter. Som tidigare framhållits, bör en långsiktig effektivisering kunna uppnås genom att på detta sätt arbeta förebyggande och i tidiga skeden lämna råd och stöd till olika aktörer.

---

<sup>8</sup> Ds 2014:50. Regeringskansliet, Miljödepartementet. Svenska miljömål – precisering av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

### 10.6.3 Ekonomiska och andra konsekvenser för kommuner och kommunala bolag

Ett ökat ansvarstagande från de centrala förvaltningsmyndigheterna och upprättandet av en informations- och kunskapsplattform kan på sikt avlasta kommuner och kommunala bolag, i egenskap av producenter och distributörer av dricksvatten samt större fastighetsägare, då det gäller behoven av att bygga upp egna expertfunktioner för att möta den osäkerhet kring risker och materialval som råder. Det kan även underlätta för kommunerna i deras roll som tillsyns- och kontrollmyndigheter.

Att Boverket följer det europeiska och nordiska arbetet kan på sikt främja kommunernas möjlighet att i tillsyn och kontrollåtgärder säkra goda material- och produktval i en miljö som får en allt mer europeisk och internationell karaktär.

### 10.6.4 Ekonomiska och andra konsekvenser för företag och enskilda

Förslagen gäller främst en ändring i Boverkets instruktion samt ökad samverkan inom det aktuella området mellan berörda myndigheter, vilket inte bedöms få några direkta effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Företag och enskilda kan dock indirekt påverkas som en följd av de förutsättningar som ökad kunskap, ökad rådgivning och stöd samt harmoniserade provningsmetoder inom området kan innebära.

Ett ökat ansvarstagande från de centrala förvaltningsmyndigheterna kan på sikt avlasta privata producenter och distributörer av dricksvatten samt större fastighetsägare då det gäller behoven av att bygga upp egna expertfunktioner för att möta den osäkerhet kring risker och materialval som råder. Det kan särskilt gynna små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag eftersom de kan ha mindre resurser och möjligheter att bygga upp egna expertfunktioner.

Det kan även bidra till att marknadssituationen blir mer förutsebar för tillverkare och leverantörer av de aktuella produkterna och att det svenska regelverket och tillämpningen ligger i linje med EU:s och de nordiska ländernas arbete på området. Det kan på sikt underlätta handelsutbyte och enhetlighet i produktutformning för företag som tillverkar och levererar produkter avsedda för såväl den svenska som

den europeiska marknaden. Det kan även gynna konsumenterna. För typgodkännandeorgan, laboratorier och tillverkare kan ökad tydlighet kring vilka metoder och analyser som ska användas uppfattas som positivt om det skapar förutsättningar för förutsägbara, långsiktiga och mer enhetliga lösningar då det gäller provning av material och produkter.

För va-kollektivet bör ökade kunskaper och välgrundade val av material och produkter i dricksvattenhanteringen innebära kostnads- mässiga fördelar. Goda materialval reducerar behoven av framtida utbyte av komponenter som visar sig hälsomässigt olämpliga och därför bör bytas ut, trots att de ännu inte nått sin tekniska livslängd. Informations- och kunskapsplattformen blir inte bara ett stöd för företag och enskilda, utan också en naturlig hemvist för återkoppling av vunna erfarenheter i det lokala arbetet.

### 10.6.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Inrättandet av en myndighetsgemensam informations- och kunskapsplattform kring egenskaper och risker förknippade med olika material i kontakt med dricksvatten ökar förutsättningarna för folkhälso- mässigt positiva material- och produktval vid nybyggnad och renovering av fastigheter, anläggningar och andra installationer. I den mån olämpliga val förutsätts kunna ge negativa hälsoeffekter, kan ett förbättrat kunskapsläge och ökad medvetenhet om riskerna hos slutanvändare därmed innebära samhällsekonomiska vinster.

De insatser som föreslås avser ett samordnat nyttjande av befintliga myndighetsresurser på ett mer systematiskt och målinriktat sätt inom det aktuella området. Med tanke på att den tekniska livslängden för material och produkter i kontakt med dricksvatten erfarenhetsmässigt är mycket lång, kan också myndigheternas arbete i detta avseende ge långsiktiga effekter. Val av rätt material och produkter kan därmed få hälsomässig betydelse i ett långt tidsperspektiv och därmed innebära god kostnadseffektivitet på insatta resurser. Synergieffekter kan även uppstå i anslutning till myndigheternas tillsynsuppgifter. För kommuner och kommunala vattenproducenter kan ökade kunskaper kring lämpliga material och produkter innebära kostnadsbesparingar och effektivare hantering i anslutning till upphandling, installation och förvaltning. Ytterst gagnar detta va-kollektivet och de avgifter som ska täcka systemens kostnader.

Ökad harmonisering av provnings- och analysmetoder på vetenskaplig grund bör ge positiva effekter för folkhälsan, genom att regelverket kan anpassas på ett korrekt sätt till bedömda risknivåer. Effekterna av detta bedöms bli positiva för marknadens aktörer.

#### **10.6.6 Konsekvenser i övrigt**

Förslaget bedöms inte leda till några påtagliga konsekvenser i övrigt i enlighet med 15 § kommittéförordningen, dvs. för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.



# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Tove Göthner

### Rollkonflikter

Jag delar inte utredningens beskrivning att kommunens olika ansvarsområden, som verksamhetsutövare och kontrollmyndighet, principiellt medför ett problem för just dricksvattenkontrollen. Att en kommun bär flera typer av ansvar inom ett och samma sakområde förekommer i många sammanhang och innebär i sig inte något principiellt problem. Det finns både jävs- och organisationsregler gjorda just för att hantera de intressekonflikter som kan finnas mellan verksamhetsansvar och kontroll- eller tillsynsansvar. Den typen av rollkonflikter är inte heller unika för den kommunala nivån – utan finns också inom staten.

Jag anser att både staten och kommunerna behöver utveckla sitt arbete tillsammans för att säkra vårt dricksvatten. I det arbetet har staten och kommunerna olika roller som behöver utvecklas för att nå det gemensamma målet; ett fullgott skydd för vårt dricksvatten.

# Kommittédirektiv 2013:75

## En trygg dricksvattenförsörjning

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2013.

### Sammanfattning

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

Ett delbetänkande om den del av uppdraget som rör vattentäckernas skydd och den del som rör hur ansvaret för material i kontakt med dricksvatten ska fördelas ska redovisas senast den 1 juli 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2015.

## Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel

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

Dricksvattenförsörjningen är tillsammans med övrig livs-medelsförsörjning, infrastrukturen för elförsörjning, elektronisk kommunikation och betalningssystem, grundläggande förutsättningar för samhällets funktionalitet. Ett bortfall eller en allvarlig störning i den allmänna dricksvattenförsörjningen kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter leda till att en kris uppstår i samhället. Samtidigt är en fungerande allmän dricksvattenförsörjning i sig en förutsättning för att kunna hantera många andra kriser. Mot bakgrund härav är beredskapen att motstå och hantera allvarliga störningar inom dricksvattenförsörjningen en betydelsefull del av samhällets planeringsarbete i fråga om olyckor och kriser. Regeringen har i budgetpropositionen för 2012 angett att de förslag till resultatmål som tagits fram för krisberedskapen för dricksvattenförsörjningen utgör en god grund för det fortsatta arbetet med planering och åtgärder som minskar risken för störningar i samhällsviktig verksamhet (prop. 2011/12:1).

De hot och risker som den allmänna dricksvattenförsörjningen i samhället utsätts för förändras över tiden och förmågan att motstå och hantera störningar behöver därför kontinuerligt ses över och utvecklas. De sårbarheter som finns i systemet kan inte helt förebyggas eller byggas bort. Det bör därför finnas en god reparations- och krishanteringsförmåga.

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

*Författningar på dricksvattenområdet*

För att skapa förutsättningar för ett säkert dricksvatten regleras området ur såväl miljö- som livsmedelsperspektiv. Utgångspunkten är i huvudsak gemenskapslagstiftning inom EU. Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (*dricksvattendirektivet*), anger de särskilda krav som ska vara uppfyllda för vatten avsett att användas som dricksvatten. Direktivet syftar till att skydda människors hälsa från skadliga effekter av föroreningar i dricksvattnet samt att säkerställa att vattnet är hälsosamt och rent. Dricksvattendirektivet omfattar enbart vatten som är avsett för konsumtion och direktivets krav avser kvaliteten på dricksvattnet vid konsumentens tappkran, det vill säga inte råvattenkvaliteten i vattenförekomsten eller i vattenverket. Dricksvattendirektivet har genomförts i Sverige genom framför allt Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30). Föreskrifterna gäller hanteringen av och kvaliteten på dricksvatten, med undantag för dricksvatten från vattenverk som i genomsnitt tillhandahåller mindre än 10 m<sup>3</sup> dricksvatten per dygn, eller som försörjer färre än 50 personer, såvida inte vattnet tillhandahålls eller används som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (*ramdirektivet för vatten*), fastslår en ram för gemenskapens vattenpolitiska samarbete. Direktivet syftar till att etablera en ram för enhetliga regler på EU-nivå för skydd av gemenskapens vatten; sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. Ramdirektivet för vatten har även ett dotterdirektiv avseende grundvatten (2006/118/EG), för skydd mot föroreningar och försämring. Ramdirektivet för vatten fastslår att länderna i sin vattenförvaltning ska arbeta på ett sätt som utgår från avrinningsområden och inte från av människan införda administrativa gränser. En annan gemensam princip, är det systematiska planeringsarbete som ska ske under 6-åriga förvaltningscykler. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom främst 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och ett flertal myndighetsföreskrifter. Fem länsstyrelser är vattenmyndigheter och vid dessa finns en vattendelegation vars ledamöter utses av regeringen. Vattendelegationerna beslutar om förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer i respektive vatten-

distrikt. I ramdirektivet för vatten slås fast att medlemsländerna ska identifiera och övervaka sådana vattenförekomster som används för dricksvattenuttag eller kan komma att användas för framtida dricksvattenuttag. Medlemsstaterna ska se till att dessa vattenförekomster uppfyller de miljö kvalitetsnormer som följer av ramdirektivet och att vattnet efter att det renats enligt det vattenreningssystem som används, uppfyller de kvalitetsparametrar som anges i dricksvattendirektivet, och att råvattnets kvalitet inte försämras. Det finns således kopplingar mellan ramdirektivet för vatten och dricksvattendirektivet.

Miljöbalken är den övergripande lag som styr miljöarbetet i Sverige. Riksdagen har vidare beslutat att Sverige till nästa generation ska ha löst de stora miljöproblemen. De 16 nationella miljö kvalitetsmålen beskriver hur miljön då ska se ut. Flera miljö kvalitetsmål 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 miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska grundvattnet ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning. De nya preciseringar som regeringen beslutade om 2012 visar att med målet avses bland annat att kvaliteten på grundvattnet inte ska begränsa användningen av grundvatten för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning, att grundvattennivåerna inte ska ge upphov till negativa konsekvenser för vattenförsörjning samt att naturgrusavlagringar är av stor betydelse för vår dricksvattenförsörjning.

En av preciseringarna i miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* tydliggör att målet bland annat omfattar att ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion ska ha god kvalitet. Dricksvattenförsörjningen utgörs till hälften av ytvatten och till hälften av grundvatten, varav cirka 50 procent av grundvattentäkterna förstärks med ytvatten.

Det finns också föreskrifter och allmänna råd för hur en fastighets vatten- och avloppsinstallation (VA) ska utföras i Boverkets byggregler.

## Uppdraget om en trygg dricksvattenförsörjning

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

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

### *Ett förändrat klimat skapar nya utmaningar*

Jordens klimat förändras till följd av växthuseffekten. En konsekvens av klimatförändringen är ökad global medeltemperatur, men förändringen påverkar också nederbörds mängder, avdunstning och avrinning. Klimat- och sårbarhetsutredningen (M 2005:03) redovisade vilka klimatförändringar som kan väntas i Sverige och hur naturmiljön och olika samhällsfunktioner kan komma att påverkas. I utredningens slutbetänkande Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60) gjordes bedömningen att klimatförändringarna väntas ge förändrade temperaturer och mera nederbörd i större delen av landet, att antalet tillfällen med kraftig nederbörd ökar generellt men också att risken för torka kan öka i delar av södra Sverige. Senare framlagda forskningsresultat stöder i stort utredningens bedömningar.

När klimatet förändras, ändras förutsättningarna för vattenförsörjning. Hur mycket en lokal vattenförsörjning påverkas av klimatförändringar är beroende av många och samverkande faktorer. Ökade nederbörds mängder, efterföljande möjliga översvämningar, höjda grund- och ytvattennivåer och erosion, ras eller skred ökar risken för att föroreningar hamnar i vattentäkter och tillrinningsområden. Föroreningar kan komma från till exempel, förorenade markområden, trafik anläggningar, översvämmade cisterner, avloppssystem, betesmark, deponier, industrier och industrimark, bensinstationer, förorenade sediment i sjöar och vattendrag, reningsverk,

dagvatten, m.m. Varierande grundvattennivåer gör att kemiska förhållanden i marken påverkas avsevärt och de flesta markföroreningar kan bli betydligt mer mobila. Höjda grundvattennivåer ger en minskad omätnad zon vilket innebär att förutsättningarna för markens renande effekt minskas.

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

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

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

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

För att skydda Sveriges vattenförsörjning från alltför stora negativa effekter av klimatförändringar, är skydd av vattentäkter och vattenförekomster som är avsedda för framtida bruk som vattentäkt mycket viktigt. Skyddet av vattentäkter behandlas därför särskilt i utredningen. Ytterligare skydd kan uppnås genom fysisk planering, utfärdande av föreskrifter samt genom tillsyns- och tillståndsförfarande. Skydd, åtgärder och rutiner bör i första hand inriktas på förebyggande åtgärder såsom att undvika att råvattenkvalitet och tillgång försämras under normala förhållanden och vid extremväderlek. Det gäller även anpassningsåtgärder för att hantera klimatförändringarna.

Klimat- och sårbarhetsutredningen rekommenderade ett antal anpassningsåtgärder längs hela kedjan för dricksvattenproduktion. Man pekade särskilt på att sårbarheter i de lokala förhållandena bör analyseras, att skyddet av vattentäkter och dricksvattenförekomster är ett viktigt inslag, att den mikrobiologiska säkerheten vid beredning av dricksvatten i vattenverken ökar, att åtgärder bör vidtas för att hantera de förväntade förändringarna i råvattenkvalitet, att åtgärder bör vidtas för att hantera den förväntade minskade vattentillgången regionalt, att distributionsnäten säkras, att beredskapen bör öka för att hantera störningar, och man rekommenderade också utbildnings- och informationsinsatser om klimatförändringarna.

Miljömålsenkäten från Boverket under åren 2006–2009 visade att endast hälften av Sveriges kommuner då hade en aktuell lokal plan eller ett program för dricksvattenförsörjningen. Majoriteten av planerna fokuserade på den aktuella situationen och hade inte tagit hänsyn till framtida demografiska förändringar eller klimatpåverkan.

Sedan dess har åtgärder för att förbättra möjligheten att hantera klimatförändringar genomförts. Som exempel kan nämnas uppdrag till länsstyrelserna att sammanställa, redovisa och göra jämförelser av det klimatanpassningsarbete som sker på kommunal nivå samt efter samråd med berörda aktörer utarbeta regionala handlingsplaner. Vid SMHI drivs nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning på uppdrag av regeringen. Centrumets roll är att vara en nod för kunskap om, och mötesplats för, klimatanpassning.



Livsmedelsverkets satsningar för att bygga upp kunskap och förmåga på dricksvattenområdet har ökat de senaste åren, bland annat gjordes 2012 en omfattande studie av kunskapsläge, förmåga och behov hos aktörerna med inriktning på området mikrobiologiska dricksvattenrisker. Länsstyrelserna har genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som även behandlar sårbarheten för dricksvatten i ett förändrat klimat, och har också tagit fram förslag till åtgärder. För att ytterligare stärka arbetet fick länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att dels kartlägga pågående åtgärder för klimatanpassning på kommunal nivå, dels efter samråd med berörda aktörer utarbeta regionala handlingsplaner för klimatanpassning till vägledning för det fortsatta lokala och regionala klimatanpassningsarbetet.

Utredaren ska därför med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning

- lämna en uppdaterad analys av klimatförändringarnas framtida effekter på dricksvattenförsörjningen i Sverige, vilka risker detta medför och samhällets sårbarhet,
- bedöma förmågan att hantera klimatförändringarnas effekter på vattenkvalitet och tillgång på vatten för dricksvattenproduktion, med beaktande av åtgärder som genomförts på nationell, regional och lokal nivå efter Klimat- och sårbarhetsutredningen,
- analysera i vilken utsträckning och med vilken kvalitet kommunerna genomför sårbarhetsanalyser enligt författningsstadgade krav och om de vidtar förebyggande åtgärder i sin översiktsplanering, och
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för en trygg dricksvattenförsörjning, inkluderande hela kedjan från risk- och sårbarhetsanalys till förebyggande åtgärder samt åtgärder för att hantera Extremsituationer och hur arbetet med dessa bör organiseras (se också avsnittet om krisberedskap).

#### *Ansvariga myndigheter och samordningen dem emellan*

Flera av landets centrala, regionala och lokala myndigheter har ansvar för frågor som direkt eller indirekt berör dricksvatten. Flera myndigheter har också föreskriftsrätt. Regeringen identifierade i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop.

2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300), att det finns behov av en nationellt samordnande myndighet inom dricksvattenområdet. Livsmedelsverket har sedan 2009 detta uppdrag. Ett nationellt nätverk för dricksvatten initierades därför av Livsmedelsverket under 2010 där sektorsansvariga myndigheter och berörda branschorganisationer ingår. Utöver Livsmedelsverket ingår också Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Socialstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, bransch-organisationen för Sveriges vatten- och avloppsverk (Svenskt Vatten), samt Sveriges kommuner och landsting (SKL). Nätverket arbetar gemensamt för att stärka sektorns samlade förmåga genom att systematisera insatserna på dricksvattenområdet. Kommunerna är genom sina VA-bolag de viktigaste huvudmännen för dricksvattenberedning och -distribution. Kommunernas ansvar sträcker sig fram till en fastighets förbindelsepunkt till ledningsnätet. Förutom att kommunerna vanligen är huvudmän för produktionen av dricksvatten, så är kommunerna även ansvariga enligt livsmedelslagstiftningen för den offentliga kontrollen av dricksvatten.

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

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

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

#### *Krav på övervakning och kontroll av dricksvattenkvalitet*

Dricksvattendirektivets krav avser kvaliteten på dricksvattnet vid konsumentens tappkran. Dricksvattendirektivet ålägger kontrollmyndigheterna och i vissa fall medlemsländerna att bedriva offentlig kontroll eller övervakning för att säkerställa dricksvatten-

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

Utredaren ska därför

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

#### *Vattentäkternas skydd*

Genom att inrätta ett vattenskyddsområde kan en vatten-förekomst med betydelse som nuvarande eller framtida vattentäkt särskilt skyddas genom föreskrifter som begränsar verksamhet inom området. Vattenskyddsområden inrättas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Vattenskyddsområden kan bildas på initiativ av bland annat länsstyrelse eller kommun vilka också beslutar om områdets fastställande. Det framgår inte när det är lämpligt att länsstyrelsen respektive kommunen beslutar om inrättande av vattenskydds-

områden. Dessa omständigheter skulle kunna leda till att processen med att inrätta vattenskyddsområden fördröjs och att områden inte skyddas i tillräcklig omfattning. För att skapa ett långsiktigt skydd är det även viktigt att ett skydd av dessa områden beaktas vid den kommunala- och regionala planeringen. Ramdirektivet för vatten ställer krav på att medlemsstaterna säkerställer att vattenförekomster som används eller kan komma att användas för framtida uttag av dricksvatten får ett erforderligt skydd. De länsstyrelser som är vattenmyndigheter har tagit fram åtgärdsprogram som bland annat behandlar inrättandet av vattenskyddsområden. Som ett alternativ till att inrätta vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken finns också en möjlighet för kommuner att utfärda lokala skydds-föreskrifter kring en vattentäkt.

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

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

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

verksamheter kan berättiga till ersättning. Ersättningsfrågor vid rådighetsinskränkningar utreds av en särskild utredning.

Utredaren ska därför

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

### *Krisberedskap*

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

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

Att säkerställa en trygg dricksvattenförsörjning ställer stora krav. Det finns behov av både kortsiktiga och långsiktiga förbättringar för att Sverige även i framtiden ska ha god tillgång på dricksvatten av hög kvalitet. Arbetet med samhällets krisberedskap vilar på ansvarsprincipen vilket innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också har motsvarande ansvar om det uppstår en kris. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör

att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Det är därför av vikt att säkra tillgången på lämplig kompetens hos berörda aktörer. En annan grundläggande aspekt är den laborativa kapaciteten, dvs. förmågan att kunna analysera förekomsten av skadliga ämnen, både kemiska ämnen och mikrobiologiska organismer. I underlaget till klimat- och sårbarhetsutredningen bedömdes att det finns ett generellt behov av utveckling av kunskapen på området. I Sverige bedrivs forskning om dricksvattenrelaterade frågor av ett fåtal forskargrupper.

För att kunna framställa och distribuera ett säkert dricksvatten är det vidare av stor vikt att berörda anläggningar kan skyddas mot olyckor och sabotage. Livsmedelsverket har utarbetat föreskrifter och 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, laborativ verksamhet och räddningstjänst. 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, strömavbrott samt andra olyckor och händelser som påverkat vattenförsörjningen. VAKA har kapacitet att ge ett konsultativt stöd till de lokalt ansvariga vid denna typ av händelser. VAKA tillhandahåller även nödvattenutrustning i form av vattentankar när sådan behövs för att klara vattenförsörjningen. MSB har finansierat VAKAs verksamhet i uppbyggnadsskedet. I dagsläget är det oklart hur verksamheten kan finansieras efter 31 december 2013.

Riksrevisionen bedömde 2008 att staten inte skapat tillräckliga förutsättningar för att klara allvarliga och omfattande kriser i dricksvattenförsörjningen. Sedan dess har åtgärder vidtagits, men det finns

skäl att förnya analysen. Livsmedelsverket pekar i sin risk- och sårbarhetsanalys för 2012 på fortsatta förbättringsbehov exempelvis av den regionala samordningen och samverkan vid dricksvattenkriser.

Utredaren ska därför med bibehållande av ansvarsprincipen

- föreslå hur kommunerna och länsstyrelserna, kan utveckla sin generella kompetensförsörjning, långsiktiga planering samt krisberedskap,
- utvärdera om skyddet mot olyckor och sabotage samt krisberedskapen avseende dricksvattenproduktion och -distribution är tillräckligt och vid behov lämna åtgärdsförslag, och
- utvärdera den till Livsmedelsverket kopplade nationella vattenkatastrofgruppen VAKA och vid behov lämna förslag på utveckling av dess verksamhet och fortsatt finansiering av verksamheten.

#### *Ledningsnät och distribution av dricksvatten*

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

Ansvar för underhåll och investeringar åvilar dricksvattenproducenterna. I dag lägger svenska VA-organisationer totalt cirka 2 miljarder kronor per år på förnyelse av VA-näten, men variationen är stor mellan kommunerna. En grov bedömning från Svenskt Vatten är att investeringarna i förnyelse av VA-näten kommer att öka gradvis 3–4 gånger under den närmaste 25-årsperioden. Förnyelsetakten bedöms i dag vara för låg och behoven skjuts för närvarande upp. En viktig VA-teknisk fråga är därför hur, och med vilken takt, de befintliga VA-ledningsnäten behöver förnyas.

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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



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

### *Generellt om förslagen*

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

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

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

### **Konsekvensbeskrivningar**

Ekonomiska konsekvenser av utredarens förslag och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ska redovisas enligt 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

Följande ska särskilt beaktas:

1. Alla förslag ska åtföljas av dels en samhällsekonomisk analys som visar kostnader och nytta med åtgärderna dels en bedömning av kostnadseffektiviteten. Utredaren ska även redovisa en sammantagen samhällsekonomisk beräkning av förslagen. Utredaren ska beskriva och analysera effekterna av förslagen, särskilt rörande effekter på kommuner och kommunala bolag.

2. Utredaren ska beskriva de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommunerna samt de kommunala bolagen och, om förslagen medför ökade utgifter eller minskade intäkter, lämna förslag på hur de olika åtgärderna bör finansieras med utgångspunkt i rådande ansvarsfördelning och ansvarsprinciper.
3. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Utredaren ska i detta sammanhang beakta att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### Samråd och redovisning av uppdraget

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

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

Ett delbetänkande om den del av uppdraget som rör vattentäckernas skydd och den del som rör hur ansvaret för material i kontakt med dricksvatten ska fördelas ska redovisas senast den 1 juli 2014. Förslagen i delbetänkandet får inte totalt sett innebära någon ökning av statens utgifter eller minskning av statens intäkter. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2015.

(Landsbygdsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2014:73

## **Tilläggsdirektiv till Dricksvattenutredningen (L 2013:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

### **Utvidgning av uppdraget och förlängd tid för uppdraget**

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

Enligt direktivet skulle ett delbetänkande redovisas senast den 1 juli 2014, bland annat i den del av uppdraget som rör vattentäkternas skydd. Utredaren får nu ett utvidgat uppdrag i den delen. Utredningstiden förlängs och uppdraget ska slutredovisas senast den 29 april 2016.

### **Det ursprungliga uppdraget**

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

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

### Promemoria M2013/1675/R

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

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

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

ett stort antal vattenskyddsområden att vara otillräckligt skyddade mot föroreningar av kemiska växtskyddsmedel.

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

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

### Utvidgning av utredningsuppdraget

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

#### *Vattentäkter som i dag inte ingår i vattenskyddsområde*

Det finns i dag inget bindande krav att se till att en vattentäkt har ett adekvat skydd. Utredaren ska därför analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se till att en vattentäkt

som används eller som kan antas komma att utnyttjas som allmän vattentäkt men som i dag inte skyddas genom bestämmelserna om vattenskyddsområde har ett adekvat skydd. I detta ingår att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen. Utredaren ska även analysera om det finns tillräckliga förutsättningar för att inrätta vattenskyddsområden.

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

#### *Befintliga vattenskyddsområden*

Skyddet av vissa vattentäkter inleddes redan på 1960-talet. Det kan därför finnas behov att göra en översyn även av befintliga vattenskyddsområden. Utredaren ska därför analysera om och i vilken utsträckning det bör finnas en skyldighet att se över om befintliga vattenskyddsområden har ett adekvat skydd. I detta bör ingå att analysera rollfördelning och ansvar mellan huvudmannen för vattentäkten, kommunen och länsstyrelsen, samt att analysera om någon myndighet, och i så fall vilken som bör utöva tillsyn över att skyldigheten följs. Utredaren ska även analysera om det finns behov av att kunna vidta sanktioner mot den som underlåter att fullgöra en sådan skyldighet.

#### *Tillståndsplikten för användning av växtskyddsmedel i vattenskyddsområden*

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

## Generella utgångspunkter

Utgångspunkten för utredarens förslag till förändringar ska vara riksdagens miljökvalitetsmål samt att EU-rättsliga åtaganden rörande vattenkvalitet och då särskilt kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel uppfylls. Vidare ska glesbygdens särskilda förutsättningar beträffande skyddet av allmänna vattentäkter beaktas.

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

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

## Förlängd tid för uppdraget

Delbetänkandet om material i kontakt med dricksvatten ska, som tidigare angetts, redovisas senast den 1 juli 2014. Utredningstiden för den del i uppdraget som rör vattentäkternas skydd och övriga delar som skulle ha redovisats senast den 30 juni 2015 förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 29 april 2016.

(Landsbygdsdepartementet)

## Tabell över regelverket för material i kontakt med dricksvatten

I tabellen på nästa uppslag ges en översikt över myndigheter och andra aktörers ansvar avseende regelverk för material i kontakt med dricksvatten. Det gäller regelverk som avser byggprodukter, dricksvatten, vattenförsörjning, bostäder, kemiska produkter och varor samt konsumentprodukter. I tabellen anges tillämpliga regelverk, de krav som ställs, vilka kraven riktas mot och ansvarighet för tillsyn och kontroll.



Tabell 1 Myndigheter och andra aktörers ansvar avseende regelverk för material i kontakt med dricksvatten

OBJEKT	REGELVERK	KRAV	ANSVAR	TILLSYN/KONTROLL
Byggprodukter	EU:s byggproduktfördordning	<p>CE-märkning om harmoniserad standard eller europeisk teknisk bedömning tagits fram</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ej bedömning av överensstämmelse med nationella krav, markerar endast att prestanda för väsentliga produkttegenskaper har deklarerats på ett standardiserat sätt</li> <li>Grunden för standarden är de väsentliga egenskapskraven, bl.a. avseende hälsa och säkerhet, som utsläpp av farliga ämnen till dricksvatten</li> <li>Standarder ska uppfylla kraven i dricksvattendirektivet</li> </ul>	Tillverkare, importörer och distributörer	BoV utövar marknads kontroll
	Plan- och bygglagstiftningen och Boverkets byggregler	<p>Frivilligt typgodkännande</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verifierar överensstämmelse med nationella krav</li> </ul>	Tillverkare kan ansöka, ackrediterat certifieringsorgan typgodkänner	Swedac utövar tillsyn över certifieringsorgan
		<p>Byggprodukters lämplighet</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Byggnadsverket ska uppfylla de tekniska egenskapskraven, bl.a. avseende hygien och hälsa som förgiftning av vatten</li> <li>Tappvatteninstallationer ska utföras av sådant material att inte ohälsosamma koncentrationer av skadliga ämnen kan utlösas i vattnet och tappkallvatten ska uppfylla kvalitetskraven för dricksvatten efter tappstället</li> </ul>	Byggherre	BoV utövar tillsyn över produkter som inte omfattas av byggproduktförordningen
Dricksvatten	EU:s dricksvattendirektiv som genomförs i främst dricksvattenföreskrifterna	<p>Dricksvatten är hälsosamt och rent</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dvs. innehåller inte mikroorganismer, parasiter och ämnen som kan leda till fara för människors hälsa samt uppfyller specificerade kvalitetskrav</li> </ul> <p>Installationer vid beredning och distribution</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dricksvatten får inte innehålla material från sådana i högre halter än</li> </ul>	Dricksvattenproducenten/-distributören (dock ej för sådant som beror på va-	Kommunen utövar offentlig kontroll

	som är nödvändigt			installationen efter förbindelsepunkten)	
Vattenförsörjning	Lagen om allmänna vattentjänster	Ordna vattenförsörjning <ul style="list-style-type: none"> <li>Om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljö</li> <li>Va-anläggningen ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljö</li> </ul>	En bostad ska ha tillgång till vatten av godtagbar beskaffenhet	Kommunen	Länsstyrelsen utövar tillsyn
Bostäder	Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd			Fastighetsägare	Kommunen utövar operativ tillsyn
Kemiska produkter och varor	EU:s CLP-förordning		Klassificering, förpackning och märkning	Tillverkare och importörer	Keml utövar operativ tillsyn över primärleverantörers skyldigheter och utsläppande på marknaden
	EU:s Reach-förordning		Registrering, tillstånd, begränsningar och information	Främst tillverkare och importörer, vissa skyldigheter för den som hanterar varor	Kommunen utövar operativ tillsyn över hantering
Konsumentprodukter	Förordning om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och Keml:s föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer		Nationella förbud och begränsningar för vissa produkter		
	EU:s produktsäkerhetsdirektiv och produktsäkerhetslagstiftningen		Konsumentprodukter som sätts ut på marknaden ska vara säkra ur hälsosynpunkt	Tillverkare och distributörer	Keml utövar tillsyn över kemiska produkter och varor BoV utövar tillsyn över byggprodukter

# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

---

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga.  
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-  
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den  
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldpolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder  
för att främja vidareutnyttjande av  
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2014. Forskningsdebatt, alternativ och  
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-  
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-  
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-  
materiel  
En ny planerings-, besluts- och  
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar  
inom den arbetsmarknadspolitiska  
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-  
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.  
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett  
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-  
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på  
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden  
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för  
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets  
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-  
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska  
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår  
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och  
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder  
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade  
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas  
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk  
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för  
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad  
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete  
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]

### Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmisshandling II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]

### Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilaga. [27]

### Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrangemang  
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.  
Förslag för ett effektivare arbete.  
+ Bilaga. [49]

### Landsbygdsdepartementet

- Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]
- Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. [53]

### Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]  
Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]

### **Näringsdepartementet**

En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]  
Bredband för Sverige in i framtiden. [21]  
Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]  
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

### **Socialdepartementet**

Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]  
Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]  
Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]  
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]  
Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]  
Läkemedel för särskilda behov. [20]  
Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]  
Nya regler om upphandling. [51]

### **Utbildningsdepartementet**

Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]  
Män och jämställdhet. [6]  
Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]  
Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]  
Unik kunskap genom registerforskning. [45]