



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

2016-11-29

Diarienummer

537-5629-2016

1(7)

Näringsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Yttrande över remiss avseende slutbetänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32)

Länsstyrelsen Västerbotten har tagit del av er remiss avseende slutbetänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32) och lämnar följande synpunkter

Utredningen är omfattande och tar upp många av de utmaningar som dricksvattenförsörjningen står inför, från råvatten till tappkran. Den identifierar på ett bra sätt nuvarande och potentiella utmaningar på både kort och lång sikt. Man har lyckats fånga den komplexa verklighet vi står inför och de utmaningar vi har att vänta.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att både klimat- och samhällsförändringar innebär stora utmaningar för dricksvattenförsörjningen och att samverkan är en nyckel för framtiden, men samverkan behöver då definieras betydligt bättre, precis som begreppet samordning.

Staten har en mycket viktig roll i anpassning av lagstiftning och olika typer av stöd för dricksvattenverksamheten. Utredningens förslag på förändringar i olika författningar kommer att kunna ge bättre stöd i myndighetsarbetet.

Utredningen är ganska kritisk till hur vår dricksvattenförsörjning generellt sett hanteras i dag, på lokal, regional och nationell nivå.

Länsstyrelsen anser att kritiken endast delvis är befogad och att utredningen alltför lättvindigt avfärdar somliga kommuners förklaringar till varför vissa verksamheter är eftersatta. Vi är inte övertygade om att kommunernas förklaringar, t ex brist på tid, kompetens och ekonomiska resurser, kan åtgärdas fullt ut genom ökad framförhållning, politiskt väl avvägda beslut, fungerande ekonomistyrning och korrekt satta taxeringsnivåer.

I betänkandet sammanfattas föreslagna insatser i tio viktiga punkter:

1. Skydda vattenförekomster och -täkter
2. Anpassa dricksvattenkontrollen
3. Utveckla undersökningen av råvatten
4. Öka fokus på krisberedskapsfrågor
5. Förnyelse och underhåll
6. Material i kontakt med dricksvatten
7. Förbättrad samverkan, samordning och styrning
8. Kostnader och finansiering
9. Utred avloppsfrågorna
10. Kontrollstation 2020

Länsstyrelsen instämmer i att insatser behövs för alla dessa punkter, åtgärdsförslagen är överlag bra men det finns vissa ottydligheter i flera av förslagen och

Länsstyrelsen vill se en annan lösning för tillsynsansvaret för vattenskyddsområden. Nedan kommenterar vi de olika punkterna. Vi ser även ett par viktiga frågor som spänner över flera av punkterna, som vi kommenterar för sig, nämligen planeringsfrågor och åtgärder för att möta klimatförändringar.

Planeringsfrågor

Kommunernas förmåga att klara den fysiska planeringen tas upp på flera ställen i utredningen. Det kommunala planmonopolet behandlas liksom bl.a. översiktsplaneringens betydelse för vägval och konsekvenser för mark- och vattenanvändningen, kommunernas ansvar för olika tekniska försörjningssystem och mellankommunal samverkan. Diskussionerna landar i slutsatser om att frågor om dricksvatten måste behandlas på ett mer övergripande sätt och i ett regionalt perspektiv och att staten måste ta ett större ansvar för frågorna.

Länsstyrelsen instämmer i detta men vi konstaterar att en viktig faktor som inte beaktas är att dricksvatten är en geografiskt knuten naturresurs. Det är bara i stora tätortsregioner som avståndet till dricksvattenförekomsten är av underordnad betydelse för att öka gemensam fysisk användning av dricksvattnet. Inom övriga delar av landet begränsar det geografiska avståndet mellan tätorter sådan gemensam användning.

Utredningen tar upp ett ”scenario” där färre och större kommuner skulle kunna vara en lösning. Sådana kommunreformer har diskuterats vid flera olika tillfällen, men då med utgångspunkt från ett arbetsmarknadsperspektiv och tillväxtfrågor.

Länsstyrelsen menar att det finns både för- och nackdelar med synpunkten att större kommuner skulle kunna hantera dricksvattenfrågor bättre än mindre. Självklart finns det stora fördelar för kommunerna att samverka kring vissa dricksvattenfrågor, men med våra, oftast geografiskt stora kommuner så skulle driftområdena bli orimliga, med mycket omfattande ledningsnät.

Länsstyrelsen saknar mer konkreta förslag när det gäller de regionala vattenförsörjningsplanerna. Utredningen kunde gett förslag på vilken status de ska ha i den regionala och kommunala planeringen. Man kunde även gett förslag på hur dessa planer ska utformas och med vilket innehåll.

PBL

Länsstyrelsen anser att utredningen undervärderar primärkommunernas ställning inom fysisk planering enligt PBL. Vi ser det som positivt att det trots allt inte läggs några förslag om förändring av rådande primärkommunala befogenheter och ansvar för planeringen.

Man kan också reflektera över hur bra eller lämplig dagens lagstiftning och bestämmelser är, som reglerar kommunal fysisk planering med avseende på hantering av vattenresurser. Även med beaktande av mellankommunal samverkan och ”uppströmsarbete”.

Länsstyrelsen ser att rådande lagstiftning kanske är mer lämpad för planering av markanvändning än för vatten, som inte känner av några administrativa gränser. Utredningen föreslår förändringar i annan lagstiftning, men Länsstyrelsen saknar förslag på lämpliga förändringar i PBL.

Åtgärder för att möta klimatförändringarna

Bakgrundsmaterialet är omfattande och täcker väl upp de olika förutsättningar och svårigheter som klimatförändringar och klimatanpassning innefattar. Utredningen pekar på ett antal åtgärdsområden som krävs för att möta klimatförändringarna. De föreslagna åtgärderna knyter väl an till utredningens bakgrundsmaterial.

Länsstyrelsen har svårt att i utredningen hitta några konkreta förslag på åtgärder och faktiska insatser kopplade till klimatförändring och klimatanpassning. Vi ser också en brist i att utredningens uppdrag inte riktats mot bredare samhällsåtgärder inom det så kallade uppströmsarbetet.

I många sammanhang är författningsändringar ett effektivt sätt att få genomslag för önskad utveckling och målbild. För området klimatanpassning av dricksvattenförsörjning har man i utredningen bl.a. pekat på att skydd av vattenförekomster och täkter är väsentligt. Det kan därför vara lämpligt att anpassa text i *1.5 Förslag till ändring av i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.* (s.55 f)

Länsstyrelsens förslag är att komplettera punktsats 6 (s.56) enligt följande: ”6. redovisning av potentiella föroreningskällor och risker kopplade till pågående mark- och vattenanvändning, ” ***samt potentiella föroreningskällor och risker i ett förändrat klimat,***

Skydd av vattenförekomster och -täkter

I betänkandet föreslås att det blir en skyldighet att säkra dricksvattnet genom att fastställa vattenskyddsområden för alla större allmänna vattentäkter och att det är kommunen som ska säkerställa ansökan. Enligt förslaget ges Länsstyrelsen möjlighet att förelägga kommunen att ansöka om att fastställa vattenskyddsområden.

Länsstyrelsen ser att vi i detta arbete kommer att behöva göra någon form av prioritering och att vi kan behöva stöd och hjälp med sådana prioriteringsgrunder.

Vidare anges att i vissa fall kan Länsstyrelsen överlåta fastställandet till kommunen. Länsstyrelsen anser att detta är positivt men att det är viktigt att tillräckligt med resurser ges i arbetet både hos kommunen och hos Länsstyrelserna. Vidare bör det tydligt anges i vilka fall sådan överlåtelse kan ske.

Tillsynen av vattenskyddsområden är på flera sätt en tillsynsuppgift som lämpar sig bättre för kommunal tillsyn. Tillsynen berör frågor som kommunen redan idag har ett ansvar för så som enskilda avlopp, värmepumpar m.m. Länsstyrelsen tycker därför att reglerna ska ändras så att tillsynen automatiskt landar på den kommunala miljönämnden oberoende av om Länsstyrelsen beslutat om vattenskyddsområdet.

Länsstyrelsen ser det som positivt att processen med att fastställa vattenskyddsområde tydliggörs i författning. Detta gäller både samrådsprocessen och ansökans innehåll. Länsstyrelsen tycker att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett tydligt uppdrag att vägleda i frågor som rör prövningsprocessen så som krav på ansökans innehåll, utformning av föreskrifter m.m. Det kommer troligen att innebära att dessa ärenden kommer att hanteras på ett mer enhetligt sätt över landet. Tillstånd för vattenuttag ska finnas. Det är viktigt att det tydliggörs om det är ett krav att vattendom ska finnas innan vattenskyddsområdet beslutas.

Ett nytt förslag i utredningen är att konsekvensutredningar ska tas fram samt att det gäller både i ansökningsskedet och i beslutsskedet.

Länsstyrelsen anser att om sådana ska tas fram så bör detta endast gälla vattenskyddsområden för de vattentäkter som räknas till större allmänna täkter. Det kan inte vara kostnadseffektivt att ta fram sådana utredningar för mindre täkter.

Ersättningsfrågor till markägare i samband med inrättande av vattenskyddsområden, t ex jord- och skogsbruksverksamhet, ingår inte i denna utredning och ska enligt direktivet inte heller behandlas här. Länsstyrelsen anser dock att frågan har stor betydelse för framgången i arbetet.

Det är positivt att det införs möjlighet för Länsstyrelsen att ta ut en tillsynsavgift, liksom avgift för den tillståndsprovning och anmälan som kan krävas för vattenskyddsföreskrifter.

Det är viktigt att ha reservvattentäkt/er i varje kommun, ifall ordinarie vattentäkter av någon anledning inte kan användas. Den frågan är inte belyst i utredningen.

Anpassad dricksvattenkontroll

Att införa föreskrivna krav på uppgiftslämnande från större dricksvattenläggningar gällande dricksvattenparametrar och smittutbrott är en rimlig åtgärd för att kunna fullfölja rapporteringskraven från kommissionen, eftersom detta inte hör sammans på frivillig basis. Till detta bör höra sanktionsmöjligheter vid utebliven rapportering.

Utredningen konstaterar att Livsmedelsverket behöver ta ett större ansvar för stöd och styrning i hela livsmedelskontrollkedjan, inklusive dricksvatten. Dessutom betonar utredningen att samtliga kontrollmyndigheter, även Livsmedelsverket själva, behöver utföra kontroller i större omfattning och på ett mer kvalificerat och metodiskt sätt än idag, samt fullt ut använda de tillgängliga sanktionsverktygen för att få till stånd nödvändiga förändringsåtgärder inom livsmedelsområdet.

Länsstyrelsen anser att detta är en helt riktig analys. Vi anser också att interkommunal samverkan är nödvändig inom hela livsmedelsområdet, under förutsättning att kontrollsystemet kvarstår i nuvarande form. Detta för att säkerställa kompetens och kontinuitet, samt för att samordna metodik och bedömningar. I sammanhanget borde även Länsstyrelsens regionala samordningsansvar inom livsmedelsområdet förtydligas och utvidgas för att t ex underlätta samverkan i länet.

Utveckla undersökningen av råvatten

Länsstyrelsen ser det som positivt att Livsmedelsverket föreslås få i uppdrag att förtydliga kraven på råvattenundersökningar samt att informationsutbytet mellan miljöövervakning och dricksvattenproduktion ökas.

I betänkandet finns förslaget att Livsmedelsverket ska få ansvar att ta in information från de större producenterna om dricksvattenkvaliteten och att man håller på att bygga upp en egen databas för det. Kommer då Livsmedelsverket att vara datavärd för dricksvattendata, dvs kvalitén från kran till konsument medan Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) även fortsättningsvis kommer att vara datavärd för råvattendata?

Länsstyrelsen ser då en risk att kommunerna kommer att tycka att det är onödigt arbete att rapportera till två datavårdar och utelämnar råvattenrapporteringen till SGU. Vi är mycket nöjda med SGU som datavärd och är även beroende av deras statistiska beräkningar, speciellt i Vattenförvaltningsarbetet. Länsstyrelsen anser även att det är viktigt att behålla kopplingen mellan råvatten och dricksvatten.

Ökat fokus på krisberedskapsfrågor

Dricksvattenutredningen har gjort en omfattande genomlysning och kommit med många förslag kring hur dricksvattenförsörjningen ska fungera i framtiden.

VAKA

I utredningen föreslås att det organisatoriska och finansiella ansvaret för VAKA-gruppen under en fortsatt period ska upprätthållas av Livsmedelsverket, medan det på sikt ska övervägas om verksamheten kan knytas närmare kommunerna och dricksvattensektorn.

Länsstyrelsen instämmer om VAKA:s viktiga roll, men anser att det är mycket viktigt att ansvaret för VAKA ligger kvar knutet till Livsmedelsverket, där en fortsatt långsiktig finansiering bör säkerställas. Expertis borde vara tillgänglig för alla kommuner på lika villkor och inte vara beroende av kommuners ekonomiska möjligheter eller andra variabler. VAKA är en resurs som bidrar med expertkunskap till drabbade kommuner, och vid andra typer av händelser kan exempelvis MSB ställa upp med expertkunskaper till en kommun. Detta bör inte se anorlunda ut för händelser med dricksvatten, och det bör därför finnas en nationell förstärkningsresurs med expertkunskap som finansieras långsiktigt av staten.

Analys och planering

Utredningen anser att Länsstyrelsens geografiska områdesansvar kan utvecklas då det gäller krisberedskapen inom dricksvattenförsörjningen, och föreslår att Länsstyrelsen ges ett särskilt uppdrag om fördjupad regional uppföljning av kommunernas dricksvattenrelaterade krisberedskapsarbete vad avser analyser, planering och samverkan.

Länsstyrelsen anser att det är otydligt i utredningen vad detta innebär, hur det är tänkt att genomföras och av vilken funktion/verksamhet inom Länsstyrelsen.

Olyckor och sabotage

Vid en olycka som kan drabba dricksvatten på något sätt är kommunal räddningstjänst en av de viktigaste aktörerna. Det handlar både om att minska konsekvenserna av den inträffade olyckan, men även om att inte bidra med nya konsekvenser genom sitt agerande vid räddningsinsatsen. En kommun ska varje mandatperiod anta ett handlingsprogram för räddningstjänst enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor 3 kap 8§. I detta program ska det framgå vilka risker för olyckor som finns i kommunen, vilken förmåga kommunen har att hantera dessa och vilken förmåga man avser att skaffa sig.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen beskriver räddningstjänstens ansvar översiktligt, men det saknas redogörelser och eventuella förslag på åtgärder kopplat till händelser där räddningstjänstens agerande kan skada dricksvattenförsörjningen. Flera händelser under de senaste åren har gett sådana skador eller så har

det kunnat bli allvarliga skador, däribland i Hamre utanför Hudiksvall och i Upplands Väsby. Utredningen om PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B) lyfter delvis denna problematik genom att belysa brister kring hantering av flourhaltiga brandsläckningsskum hos kommunal räddningstjänst.

Det hade varit lämpligt med ett helhetsgrepp på kommunal räddningstjänsts planering och agerande från det kommunala handlingsprogrammets riskanalys och mål ut till agerandet på skadeplats.

Centrala principer

I utredningen beskrivs de centrala principerna (ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen) för det arbete som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen.

Länsstyrelsen vill här nämna att det kan vara bra för utredningen att ta i beaktande att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föreslagit¹ att regeringen anger att de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap ska vara ansvarsprincipen, samverkansprincipen och handlingsprincipen. Enligt det förslaget bör likhetsprincipen och närhetsprincipen fortsättningsvis inte vara grundläggande principer för samhällets krisberedskap.

Förnyelse och underhåll

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om krav på förnyelse- och underhållsplaner. Vi stöder också förslaget att dricksvatten måste hanteras i ett större sammanhang och att utredningsinsatser behövs kring det större kretsloppssammanhang där dricksvatten ingår. Reningsanläggningar och ledningsnät behöver i många fall ses över. I många små kommuner anser man att det är en lika viktig fråga att lägga resurser på, om inte viktigare än skyldigheten att fastställa vattenskyddsområden. Har man ett dåligt ledningsnät hjälper det inte att ha ett bra vattenskyddsområde.

Förbättrad samverkan, samordning och styrning

I utredningen beskrivs att det finns betydande variation i naturgivna, tekniska och kompetensmässiga förutsättningar mellan olika kommuner och huvudmän när det gäller dricksvattenförsörjningen, men att kravnivån på dem kommer att öka. Utredningen föreslår därför att det införs en skyldighet för kommunerna i vattentjänstlagen att tillvarata möjligheterna att samverka.

Länsstyrelsen anser att utredningen behöver förtydliga vad denna skyldighet innebär. Vi ser överlag ett bekymmer med att utredningens nyckelbegrepp ”samverkan” och ”samordning” är otydligt definierade vilket leder till otydlighet i analyser, slutsatser och konkreta förslag. I utredningen begränsas samverkansbegreppet till formella former, utan att beakta olika typer av informella samverkansformer. Länsstyrelsen betonar att begreppet samordning avser en process där aktörernas syfte är att tillsammans definiera det problem som ska lösas varefter man kan identifiera vad som behöver göras, med vilka resurser etc. Ett samordningsuppdrag innebär att leda arbetet mot den gemensamma bilden av problem och lösningar samt hur uppföljning bör ske.

¹ MSB, 2016-04-12: ”Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK)” s. 23

I utredningen finns en stark tro på samordnad centralstatlig planering med hänvisning till andra länder. Dessa resonemang döljer målkonflikter om markanvändning och innebär ett tydligt ställningstagande mot nuvarande svensk tradition med starkt lokalt självstyre. Att nuvarande modell trots allt fungerat väl beträffande dricksvatten framgår dessutom på sida 814: "... en förhållandevis entydig och i flera avseenden positiv bild av dricksvattenförsörjningen i landet."

Kostnader och finansiering

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att möjligheterna att förstärka befintliga eller utveckla alternativa finansieringsformer får avgörande betydelse för genomförandet av utredningens förslag. Att man på kommunal nivå helt ska kunna täcka sina tillkommande kostnader genom ökade va-avgifter tror vi dock inte är sannolikt. Här behövs även tillskott från annat håll. Vi ser även att det kommer att behövas förstärkning av medel på regional nivå eftersom staten, i förlängningen Länsstyrelserna, föreslås få mer ansvar.

Utred avloppsfrågorna

Avloppsfrågornas vikt ökar i och med klimatförändringarna, t ex att avloppsvatten bräddar och når dricksvattentäkter eller att hanteringen av förorenat dagvatten är outvecklad. Det framkommer i direktivet klart att utredningens utgångspunkt är att behandla hur skyddet av vattenförekomster och täkter samt olika typer av sårbarheter och risker ska kunna hanteras på ett riskbaserat och systematiskt sätt samt hur klimatförändringar påverkar och kommer att påverka etc.

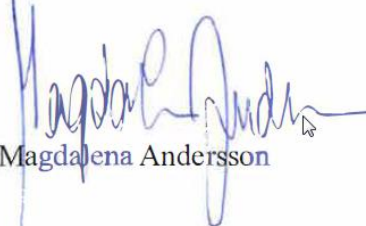
Länsstyrelsen instämmer i att det finns ett behov av en vidare utredning av avloppsfrågorna men ser det ändå märkligt att avloppsfrågorna inte behandlas alls i utredningen, utan att man endast föreslår att frågor kring avloppsproblematiken bör utredas. En sådan utredning bör prioriteras högt.

Kontrollstation 2020

Länsstyrelsen tycker att förslaget om en kontrollstation efter fem år är mycket bra. Det ger möjlighet att följa upp arbetet med övriga årgärder och sätta in mer resurser där det behövs.

Ärendets handläggning

Detta beslut har fattats av landshövding Magdalena Andersson efter föredragning av ChriStina Strömberg, handläggare vid miljöanalysenheten. I yttrandet av ärendet har även länsveterinär Anneli Grip Hansson samt enhetschef Magnus Langendoen, handläggare Erland Sköllerhorn och Brith-Lis Jacobsson, Miljöenheten, Bodil Englund, Marita Alatalo, Lina Andersson och Johanna Ask, Samhällsutvecklingsenheten deltagit.


Magdalena Andersson


ChriStina Strömberg