

Betänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 16 juni 2016 erhållit rubricerat ärende för yttrande. Med anledning härav vill SGU framföra följande.

Sammanfattning

SGU tillstyrker förslaget att länsstyrelserna ges i uppdrag att utforma eller på annat sätt säkerställa att regionala vattenförsörjningsplaner tas fram och att Havs och vattenmyndigheten (HaV) får ett vägledningsansvar i dessa frågor. SGU understryker dock vikten av att vägledning sker i samråd även med SGU och att SGUs roll formaliseras.

SGU tillstyrker förslaget att en skyldighet att inrätta vattenskyddsområden i enlighet med de kriterier som föreslås. SGU anser liksom utredningen att vattenskyddsområden med aktuella skyddsföreskrifter och relevanta områdesgränser behöver finnas för alla större allmänna vattentäkter. Länsstyrelserna får i och med förslaget en tydligare roll och ett större ansvar, SGU poängterar i detta sammanhang vikten av att arbetet med vattenskyddsområdesrelaterade frågor också prioriteras inom länsstyrelserna.

SGU anser att förslaget om ökad samordning av övervakning och råvattenkontroll inte når tillräckligt långt. SGU anser att kontroll av råvatten bör vara obligatoriskt liksom inrapporteringen av analysresultatet. Det är olyckligt om Sveriges vattenproducenter förväntas rapportera in samma uppgifter till flera olika myndigheter. SGU anser att insamlingen av såväl råvatten- som dricksvattendata bör ske samordnat och att denna insamling bör ske via en gemensam databas. Detta skulle minska insatsen från dricksvattenproducenterna och användningen av insamlade data för olika behov skulle underlättas. Samtidigt är det viktigt att tillräckliga styrmedel finns så att inrapporteringen av grundläggande uppgifter om vattentäkterna och vattenkvalitetsdata säkerställs.

SGU ser inga direkta nackdelar med inrättandet av ett dricksvattenråd men ser inte heller att den organisatoriska lösningen skulle tillföra något större mervärde än dagens nationella dricksvattennätverk. SGU anser dock att det är mycket viktigt med ett forum för dialog gällande dricksvattenförsörjningen då det inom området ibland kan finnas stora skillnader i synsätt och bevekelsegrunder berörda myndigheter emellan.

Allmänt om SGUs roll

SGU omnämns frekvent i utredningen vad gäller underlag från Vattentäktsarkivet. Frågan om Vattentäktsarkivets framtida roll behandlas dock inte, vilket är en viktig frågeställning för upprätthållande av dataunderlag, exempelvis vid avstämning vid kontrollstationen. SGUs roll som dataförsörjare både genom Vattentäktsarkivet och som expertmyndighet inom geologi lyfts inte fram trots att SGUs underlag är mycket frekvent använt och i de flesta fall grunden för framtagande av vattenförsörjningsplaner och vattenskyddsområden. Detta gäller förutom Vattentäktsarkivet i första hand jordartskartor men även i hög grad hydrogeologiska kartor med beskrivningar av grundvattenmagasin, information från SGUs brunn- och källarkiv, berggrundskartor, jorddjupsmodell, etc.

SGU vill därför betona behovet av uppdatering och utveckling av SGUs databaser som grunden för ett effektivt arbete med vattenskyddsområden och vattenförsörjningsplaner. En viktig del i detta är också att föra ut information om hur man använder databaserna, bland annat för att sätta gränser och villkor för vattenskyddsområden.

Kapitel 4 Samhällsutveckling och dricksvatten

Utredningen lyfter i avsnitt 4.2.3. fram möjliga alternativa utvecklingsscenarier för framtidens dricksvattenförsörjning, där bl.a. fördelar och nackdelar med en ökad regionalisering och samordning i frågor som rör vattenförsörjningen lyfts fram. Utredningen framhåller att det som presenteras i utredningen inte ska läsas som en planerad verklighet utan som tankar om en möjlig framtid. SGU ser, liksom utredningen, i detta sammanhang klara fördelar med en mer storskalig hantering. Dock ser SGU en risk för att man i ett sådant scenario i högre grad tenderar att minska värdebedömningen av mindre grundvattenförekomster. SGU vill därför poängtera att det är viktigt att en ökad regionalisering av vattenförsörjningen inte får innebära att mindre till mellanstora grundvattenförekomster bedöms ha ett lägre värde. Mindre grundvattenförekomster kan vid ett sådant scenario ha ett fortsatt mycket högt värde för vattenförsörjningen, antingen som en del i reservvattenförsörjningen eller som en grund för en lokalt anordnad vattenförsörjning. Exempelvis är strategiskt belägna brunnar med god kvalitet och kapacitet mycket värdefulla i kustområden, vilket uppmärksammats bl.a. på Västkusten.

I den fortsatta diskussionen och planeringen vill SGU också poängtera betydelsen av att hålla ett ”hela Sverige ska ha möjlighet att leva”-perspektiv. Idag har vi en tydligt pågående centraliseringsprocess. Risken är att denna trend förstärks beroende på hur vi prognostiserar, beskriver och hanterar den.

Kapitel 5 Ett förändrat klimat

SGU anser att den beskrivning som ges i kapitel 5 av de effekter och utmaningar som finns för dricksvattenförsörjningen på grund av klimatförändringarna är väl utformad. De åtgärder som föreslås är samlade i andra kapitel i utredningen och därför har SGU kommenterat dessa under motsvarande avsnitt i detta yttrande. SGU vill dock i relation till klimatfrågorna särskilt lyfta att de risker som föreligger för kvalitativa förändringar av råvattnet på grund av klimatförändringarna ytterligare motiverar våra ställningstaganden avseende dels vikten av bättre råvattenkontroll och dels vikten av bättre samordning mellan vattenproducenternas, vattenförvaltningens och andra myndigheters provtagning och övervakning av grund- och ytvatten. Klimatförändringarnas effekter för vattenförsörjningen förstärker också vikten av långsiktig regional och kommunal planering för vattenförsörjningen, och av att tillgodose behovet av utpekade reservvattentäkter med skyddsområden och skyddsföreskrifter. Effekterna för enskilda brunnsägare kan också komma att bli påtagliga, både avseende bristande vattentillgång (främst i kustområden, storstadsområden och i sydöstra Sverige) och försämrad vattenkvalitet – inte minst avseende kemiska bekämpningsmedel, näringsämnen och mikrobiella föroreningar.

I SGUs yttrande avseende SMHI:s rapport Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat (M2015/1162/KI) framförde SGU ett flertal förslag avseende arbetet med klimatanpassning i relation till dricksvattenfrågorna, yttrandet biläggs. Det gällde bland annat förbättrade styrmedel för vattenproducenternas egenkontroll av råvatten, förbättrad miljöövervakning av grundvatten som även innefattar prognos- och varningssystem för klimatförändringar och klimatanpassning, samt säkerställande av långsiktiga databaser för grundvatten och dricksvatten avseende både nivådata och kvalitetsdata.

Kapitel 6 Skyddet av vattentäkter

6.5.5 Regionala vattenförsörjningsplaner

SGU ser liksom utredningen den kommunala mark- och vattenanvändningsplaneringen som en viktig nyckel för att nå framgång i arbetet för

en trygg vattenförsörjning. SGU ser därför mycket positivt på att utredningen lyfter behovet av en regional vattenförsörjningsplanering. Det är också bra att utredningen betonar vikten av samordning mellan de olika stegen i planeringsprocessen, från den övergripande regionala och mellanregionala nivån och vidare ner på den kommunala nivån med dess olika planeringsinstrument. Att vattnet synliggörs som resurs i arbetet med den kommunala planeringen av användning av mark och vatten är helt fundamentalt. Särskilt gäller detta vårt grundvatten som en icke synlig resurs.

Utredningen förslår att länsstyrelserna ska ges i uppdrag att utforma eller på annat sätt säkerställa att regionala vattenförsörjningsplaner tas fram. Planerna ska bl.a. utgöra underlag i kommunernas översiktsplanering och bör kunna möjliggöra prioriteringar av insatser på regional och lokal nivå för att långsiktigt prioritera och skydda vattentillgångar. SGU arbetar redan i dag aktivt för att sådana regionala vattenförsörjningsplaner tas fram och tillstyrker utredningens förslag. Det är viktigt att planerna även inkluderar möjligheter för framtida vattenförsörjning och reservvattentäkter, inte minst med hänsyn till riskerna för kvalitetsförsämringar och förändrad grundvattenbildning på grund av klimatförändringar.

Vägledningsansvar

Vad gäller Havs- och vattenmyndighetens ansvar för vägledning i arbetet med framtagande av regionala vattenförsörjningsplaner ser SGU behov av förtydliganden.

Ur slutanvändarens perspektiv är det viktigt att vägledningsansvaret är samlat, det vill säga att man inte delar upp ansvaret för yt- och grundvattenfrågor vid framtagandet av vattenförsörjningsplaner. SGU tillstyrker mot denna bakgrund att vägledningsansvaret läggs på HaV. HaV har dock inte själva all den kompetens som behövs och inte heller ansvar för alla de frågor som aktualiseras vid framtagandet av en vattenförsörjningsplan. Arbetet måste därför ske tillsammans med andra myndigheter. Utredningen lyfter i detta sammanhang fram Boverket och SGU delar uppfattningen att Boverkets kompetens behöver tas tillvara. Även SGU bör, i egenskap av central myndighet med ansvar för grundvatten, vara en obligatorisk samrådspart i frågor som rör vägledning kring vattenförsörjningsplanering.

SGU ser vidare att det kommer att finnas ett vägledningsbehov både på det generella planet och mer konkret vid framtagandet av respektive plan. Det bör vara tydligt vilken typ av vägledning som HaV förväntas tillhandahålla. Det är på samma sätt viktigt att tydliggöra vilket stöd och vägledning SGU förväntas tillhandahålla, såväl gentemot HaV som direkt mot länsstyrelserna. För många länsstyrelser är SGU en naturlig samrådspart, men det är viktigt att SGUs roll är formaliserad och att de

ekonomiska konsekvenserna har belysts. Som exempel på frågor där SGUs kompetens är avgörande kan nämnas behovet av vägledning för lämplig avgränsning av vattenskyddsområden samt beskrivning och värdesättning av mindre grundvattenresurser, något som till stor del avgörs av geologin.

SGU anser vidare att det måste förtydligas om vägledningsansvaret också berör kommunala vattenförsörjningsplaner. Här blir det även viktigt att fånga upp och beskriva förutsättningarna inom den enskilda vattenförsörjningen.

Jordbrukssektorns vattenbehov

I utredningen föreslås att Jordbruksverket ges i uppdrag att närmare bedöma och redovisa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning vilket SGU anser är bra. I ett sådant uppdrag är det viktigt att ge klara instruktioner för hur detta skall genomföras. I sammanhanget vill SGU också poängtera behovet av att kartlägga även andra sektors vattenbehov och påverkan på vattenbalanser genom exempelvis dränering. Kartläggning av olika sektors och intressenters vattenbehov är nödvändiga för att möjliggöra samlade bedömningar av vattentillgång kontra uttag. Även frågor rörande export av dricksvatten bör belysas. Instruktionerna för dessa utredningar bör tydliggöra att man även ska ta hänsyn till klimatförändringar när man bedömer framtida behov och vattenförsörjningsfrågeställningar.

6.6.2 Vattenskyddsområden

SGU anser liksom utredningen att vattenskyddsområden med aktuella skyddsföreskrifter och relevanta områdesgränser behöver finnas för alla större allmänna vattentäkter. SGU tillstyrker förslaget om skyldighet att inrätta vattenskyddsområden i enlighet med de kriterier som föreslås.

Alla större allmänna täkter omfattas

SGU anser att det är bra att de gränser vad gäller uttag av dricksvatten som används inom vattenförvaltningen (det vill säga vattentäkter som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller försörjer fler än 50 personer) också utgör gränser för skyldigheten att inrätta vattenskyddsområden.

För ett betydande antal av de vattentäkter som har uttag över de föreslagna gränserna och idag saknar skydd är uttagen små. Den helt övervägande delen av dessa är grundvattentäkter och i de flesta fall bergbore brunnar. Underlag för framtagande

av vattenskyddsområden för dessa små grundvattentäkter kan ofta förväntas vara bristfälligt, inte minst för de bergborrade brunnarna, vilket måste vägas in i kostnads- och kvalitetsaspekter på framtagandet av vattenskyddsområdena. Kostnaden per m³ dricksvatten för att få fram ett väl underbyggt underlag kan bli hög jämfört med vattentäkter där uttagen är stora.

I skyldigheten att ta fram vattenskyddsområden föreslås även vattentäkter som förbereds att utnyttjas att ingå. Dessa anges också i utredningen som täkter som ”kan tas i bruk i närtid”. Det är viktigt att ytterligare klarlägga vilka täkter detta handlar om och om de tänkta vattenskyddsområdena omfattar hela eller delar av grundvattenmagasin. SGU har som utgångspunkt att förutom dessa vattentäkter som kan tas i bruk i närtid även andra potentiellt viktiga grundvattenresurser, speciellt i tätortsnära områden, behöver ett tydligare skydd än vad ett skydd i planunderlag (som vattenförsörjningsplan) innebär. Utredningens slutsats att ”Skydd av sådana ännu inte nyttjade förekomster kan tillgodoses genom skyddsområden om berörda kommuner och länsstyrelser bedömer det som behövt” är mot den ovan beskrivna bakgrunden mycket viktig – inte minst med tanke på framtida klimatförändringar.

Det är även bra att det påpekas att framtida vattentäkter kan tillfogas visst skydd genom utpekande i vattenförsörjningsplan och därefter i översiktsplan. SGU ser det som mycket viktigt att uppföljning av detta sker regelbundet och bland annat ingår i arbetet med den föreslagna kontrollstationen. Det behöver klargöras hur visst skydd ska tolkas genom detta planarbete i relation till visst skydd enligt ”icke-försämringskravet” inom Vattenförvaltningen. Framtida klimatförändringar är en av flera viktiga utgångspunkter för vattenförsörjnings- och vattenskyddsplanering. En anknytande frågeställning till vattenförsörjningsplaneringen är också frågan om utpekande av riksintressen för vattenförsörjningen samt ”Områden av väsentligt intresse” vad gäller bland annat för dricksvatten nationellt betydelsefulla grundvattenmagasin.

Kontinuerlig översyn av befintliga områden

SGU delar utredningens uppfattning att det är viktigt att utveckla ett processororienterat arbetssätt för skydd av vattentäkter. Detta bör rimligen närmare beskrivas inom ramen för HaV:s vägledningsansvar.

Förutsättningar saknas för att utforma skyldigheten som en del av vattenförvaltningen

SGU delar utredningens uppfattning att skyldigheten att inrätta vattenskyddsområden inte bör knytas direkt till vattenförvaltningens system utan att detta regleras som en fristående process. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram bygger till stor del på hänvisningar till befintlig lagstiftning. Inrättandet av vattenskyddsområden är enligt SGUs mening en sådan grundläggande åtgärd som anges i Artikel 11.3 d) i ramdirektivet för vatten och åtgärden genomförs lämpligen genom lagstiftning så som den nu föreslagna.

Uppföljning och sanktion

SGU delar utredningens ställningstagande att det bör införas en möjlighet för länsstyrelsen att rikta föreläggande med krav på åtgärder mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter att ansöka om vattenskyddsområden.

Kapitel 7 Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden

7.7.1 Ansökningsförfarande

Samråd

SGU anser att det är positivt att det ska tydliggöras att samråd ska ske innan inrättande av vattenskyddsområde. Samrådet ger en möjlighet för att de som bor och verkar inom vattenskyddsområdet ska kunna komma med synpunkter, samtidigt som det medför en större insikt om varför skyddsområdet finns och behövs samt behovet av att följa föreskrifterna kommer innebära ett bättre skydd.

Ansökans innehåll

SGU delar också utredningens uppfattning att ansökans innehåll bör författningsregleras. SGU granskar årligen ett stort antal förslag till vattenskyddsområden. Vi brukar i dessa sammanhang framföra att det är viktigt att allt underlag i form av utredningar bifogas ärendet, inte bara föreskrifterna och kartan med avgränsningar. Först då kan SGU göra en korrekt bedömning. SGU bedömer remisser om vattenskyddsområden utifrån flera aspekter, bland annat det tekniska underlagets utformning och handlingarnas läsbarhet. Vi anser att referenser till relevanta geologiska kartor och information om nya och tidigare undersökningar alltid ska ingå i det tekniska underlaget. En hänvisning till eller redogörelse för

beräkningar, antaganden och tolkningar ska också finnas med. SGU granskar bland annat om tillräckliga undersökningar har utförts och huruvida de avgränsningar och zonindelningar som föreslagits i ärendet är geologiskt relevanta. En fråga som SGU ställer sig är om hela tillrinningsområdet inkluderas. Om inte, finns det relevanta skäl för detta? Det är mot denna bakgrund viktigt, såsom utredningen påpekat, att geohydrologisk och hydrologisk utredning av tillrinningsområdet finns med i ansökan. Här bör vid behov även ingå inverkan av klimatförändringar.

Tillstånd för vattenuttag

SGU anser att om det finns ett tillstånd för vattentäkten i mark- och miljödomstol så finns det sannolikt ett bra hydrogeologiskt underlag med resultat från propumpningar etc. vilket kommer att bidra till ett bättre underlag för kommande skyddsområde. Då långt ifrån alla vattentäkter har tillstånd från mark- och miljödomstol kan det vara ett problem med att vid ansökan om inrättande av vattenskyddsområde först kräva tillstånd för vattenuttaget om sådant saknas. SGU anser dock att viljeinriktningen ska vara att det ska finnas både tillstånd och vattenskyddsområde, och att det hydrogeologiska underlaget i en tillståndsansökan utgör en god grund till att avgränsa ett vattenskyddsområde på. Ett tillstånd till uttag medför även att möjligheterna till konkurrerande nyttjande av grundvattnet, i annat syfte än vattenförsörjning, minskas.

7.7.2 Konsekvensutredning

En genomgång av de konsekvenser, både positiva och negativa, som ett inrättande medför kommer att innebära att de problem och konflikter som uppkommer tydligare kan belysas innan ett vattenskyddsområde inrättas och därmed även åskådliggöras på ett bättre sätt. Vattenskyddsområden kan ibland vara kontroversiella just beroende på ekonomiska konsekvenser för verksamhetsutövare. SGU delar uppfattningen att en konsekvensutredning och en dialog kring denna kan öka förståelsen för de myndighetsbeslut som fattas.

7.7.3 Myndighetssamråd

Myndighetssamråd med SGU sker redan nu och SGU tycker att det är positivt att även andra myndigheter är med och bereds tillfälle att lämna synpunkter.

7.7.4 Beslut om inrättande

SGU anser att det är positivt att det förtydligas vilka förutsättningar som råder för inrättande av vattenskyddsområden och på vilken myndighet ansvaret ligger. En viktig förutsättning för genomförandet av förslaget är att länsstyrelserna får en ökad tillgång på personal med kompetens att utföra inrättandet samt att det avsätts tid och resurser till handläggarna. Annars finns en stor risk att ärenden kommer att läggas på hög utan att processen snabbas upp hos ansvarig myndighet.

7.7.5 Föreskrifter, dispens, tillstånd och anmälningar

SGU anser att det är positivt att det förtydligas av vem och i vilken ordning beslut fattas. Det är dock viktigt att det inte kommer underförstådda krav från länsstyrelserna att kommunerna ska ta över på grund av tids- och personalbrist på länsstyrelsen (se även kommentaren under 7.7.4 ovan). Även vad gäller ansökningar och anmälningar för verksamheter inom vattenskyddsområden är det viktigt att arbetet prioriteras på länsstyrelsen.

7.7.7 Tillsyn

Att bedriva tillsyn inom vattenskyddsområden för att se till att gällande föreskrifter efterföljs är ett viktigt instrument för att bibehålla en god vattenkvalitet och kvantitet. Det är positivt att utredningen lyfter fram frågor rörande tillsyn och det är viktigt att behovet av en ökad tillsyn tillgodoses. SGU bedömer att en ökad tillsyn kan bidra till att även åtgärder som kanske inte direkt omfattas av föreskrifterna kan genomföras och att detta kan bidra till en god vattenkvalitet.

SGU delar utredningens uppfattning att tillsynsavgiften bör vara likvärdig oavsett om det är tillsyn genom länsstyrelse eller genom kommun. Det är dock viktigt att tillsynen organiseras och samordnas på ett sådant sätt att verksamhetsutövare inte åläggs onödiga pålagor.

7.7.8 Verktyg, metoder och kompetensfrågor

SGU anser att det är bra att HaV pekas ut som ansvarig för vägledningen rörande inrättande, omprövning och långsiktig förvaltning av vattenskyddsområden. Ett nära samarbete med andra berörda myndigheter som SGU, SMHI, Trafikverket m.fl. är dock mycket viktigt för att tillförsäkra att HaV får ett bra underlag att arbeta med. Arbetet med uppdateringar av vägledningen bör ske med regelbundna intervaller för

att kunna ta höjd för nya risker och nya kunskaper om skydd och hot mot vattenförsörjningen. Ett utökat riskbaserat synsätt avseende indelningen i zoner och de föreskrifter som följer av detta behövs. Risker förknippade med exempelvis borrning inom primär skyddszon kan skilja sig avsevärt, t.ex. om den primära zonen är belägen nära uttagsbrunnen eller om den utgör ett känsligt inströmningsområde beläget på stort avstånd från uttagsbrunnarna. Ett annat exempel är att spridning av bekämpningsmedel som kan utgöra ett större hot i känsliga inströmningsområden även om de ligger på långt avstånd, jämfört med om förhållandena vid uttagspunkten utgörs av mäktiga tätare jordlager med ett uppåtriktat grundvattentryck nära uttagspunkten. SGU ser därför behov av att utveckla zonindelningen och tillhörande föreskrifter så att man vid behov kan skilja på aktiviteter som sker på markytan och sådana som görs på större djup.

7.7.9 Generell tillståndsplikt för växtskyddsmedel

Frågan om övergång från generell tillståndsplikt till reglering i lokala skyddsföreskrifter har delvis tidigare besvarats av SGU i remiss till HaV (yttrande den 29 oktober 2015, SGUs dnr 33-1938/2015 - bifogas) men då avseende vägledning för prövning av användning av kemiska växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden. Ett tydligt och risk/skyddsbaserat avvägande avseende användningen av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden är en förutsättning för att en god vattenkvalitet ska kunna säkerställas och bibehållas. Det bör dock ske efterhand som nya vattenskyddsområden eller revideringar sker. Att fasa ut den generella tillståndsplikten utan att först ha gjort lokala överväganden om riskbilden i det enskilda vattenskyddsområdet både vad avser spridning och skydd för (grund)vattenresursen kan få negativa konsekvenser.

Kapitel 8 Kontroll och övervakning

8.4 Övervakning och undersökning av råvattenkvalitet

Kontroll av vattenkvalitet

SGU har vid ett flertal tillfällen lyft fram behovet av en adekvat råvattenkontroll vid de allmänna vattentäkterna. I utredningen finns flera förslag som kan förbättra dagens situation vad gäller förutsättningarna för en god och säker dricksvattenproduktion. Bl.a. pekar utredningen på att det finns behov av att förbättra undersökningen av det till vattenverket inkommande yt- eller grundvattnet och föreslår därför att Livsmedelsverket får i uppdrag att förtydliga dricksvattenföreskrifternas nuvarande funktionskrav om råvatten. SGU anser inte att

förslaget når tillräckligt långt. SGU menar att kontroll av råvatten bör vara obligatoriskt och omfatta ett antal obligatoriska parametrar samt inrapportering av analysresultaten, se vidare nedan. Förslaget är dock ett steg i rätt riktning och är att föredra framför ett nollalternativ.

SGU anser att det finns behov av, och möjligheter till, enklare och mer effektiva dataförsörjningssystem, än vad som föreslås. De förslag som ges att vattenmyndigheter respektive Livsmedelsverket ska kunna begära in uppgifter från vattenproducenter och kommuner riskerar att skapa merarbete för vattenproducenter och resultera i begränsade datamängder som inte kan användas för andra ändamål som t.ex. miljömålsuppföljning, forskning eller som grund för sammanställningar och rådgivning.

Vad gäller kostnader så kan noteras att genom att ingen avgift för vattenuttaget tillämpas i Sverige torde det finnas utrymme för vattenproducenterna att låta utföra och tillhandahålla råvattenanalyser. SGU menar alltså att vattenproducenterna (Vakollektiven) bör ta ett delansvar för en samordnad övervakning av vattenkvaliteten i de vattenförekomster de utnyttjar och även påverkar genom vattenuttag. I sammanhanget bör också nämnas att kostnaderna för vattenprovtagning är ytterst låga i förhållande till vattenproducenternas sammanlagda budget.

SGU anser att utredningen i alltför hög grad fastnat på de problem som finns när det gäller att samordna vattenverkens undersökning av råvattnet och de behov som finns för miljömålsuppföljning och miljöövervakning enligt vattenförvaltningen. SGU vill i detta sammanhang poängtera att en bättre och mer reglerad råvattenkontroll inte enbart är önskvärd för att täcka miljöövervakningsbehov och för att kunna identifiera vilka åtgärder som behövs för att också i framtiden ha tillgång till säker vattenförsörjning. En bättre råvattenkontroll behövs även för att dagens vattenkonsumenter ska kunna vara säkra på att vattenproducenten tillhandahåller ett dricksvatten som är "hälsosamt och rent". Som framkommit under senare år t.ex. vad gäller förekomst av PFAS i dricksvattnet i flera vattentäkter och för höga halter av bor i grundvatten på Gotland så är det inte ovanligt att tillräcklig kunskap om råvattnets kvalitet för att producera ett acceptabelt dricksvatten saknas. De konsekvenser som klimatförändringar medför innebär också en ökad risk för kvalitetsförsämringar i dricksvattnet, vilket ytterligare motiverar en obligatorisk råvattenkontroll.

Det är svårt för en vattenproducent att bedöma vilka verksamheter, pågående eller historiska, som kan ha resulterat i vattenförorening eller vilka naturligt förekommande ämnen som kan utgöra problem. Det finns också en risk att arbetet

fokuseras på mikrobiologiska risker som kan ge mer akuta och påtagliga effekter medan mer svårbedömda kemiska risker negligeras. Som utredningen framhåller (sid. 574) är det nödvändigt att det finns adekvat kompetens för att utföra bl.a. den faroanalys som krävs och också för att bestämma vilka parametrar som ska analyseras i råvattnet ur ett riskperspektiv. Detta kan säkert förbättras genom de ökade insatser för att utbilda vattenproducenter och kontrollmyndigheter som föreslås men det behövs även generella krav på vilka parametrar som ska undersökas. Det skulle underlätta för producenter och öka tryggheten för konsumenterna om råvattenkvaliteten undersöktes på ett systematiskt sätt i såväl stora som små allmänna vattentäkter. SGU har tidigare föreslagit att råvattnet skulle analyseras åtminstone en gång per år med ett grundpaket som motsvarar det som enskilda brunnsägare låter analysera men att man varje år lägger till ett specialpaket som tar upp olika typer av föroreningar eller naturliga ämnen som normalt inte analyseras. Genom att på detta sätt systematiskt undersöka råvattnet skulle kunskap vinnas och kunna delas med andra för att sammantaget få en bättre dricksvattenkvalitet. Detta gemensamma analysprogram behöver förstas kompletteras med vattenanalys och andra undersökningar av de föroreningar och ämnen som i faroanalysen identifierats utgöra en risk för vattentakten.

Skillnader mellan grundvattentäkter och ytvattentäkter

SGU anser att utredningen inte i tillräcklig grad har beaktat skillnaden mellan vattenverk som utnyttjar ytvatten- respektive grundvattentäkter vad avser behov av och möjligheter till råvattenundersökningar och miljöövervakning. Det finns generellt mycket som talar för att råvattenundersökningar är lämpliga att använda som miljöövervakning och att undersökningarna bör vara obligatoriska. Med anledning av grundvattnets särskilda egenskaper är bevekelsegrunderna särskilt starka avseende grundvattentäkter.

För grundvattenförekomster finns oftast mycket få möjligheter att ta vattenprov. Naturliga större källor kan ibland finnas och ibland kan privata brunnar möjliggöra provtagning men det kan vara svårt att få tillgång till brunnen i ett långsiktigt perspektiv. Utöver detta kan grundvattentrör etableras om markägare ger tillstånd men det uttagna vattnet representerar normalt en mycket liten del av grundvattenförekomsten. Detta innebär att kommunala vattentäkter på många sätt är de bästa provtagningsplatserna för grundvattenförekomster – de är ofta representativa för en stor del av grundvattenförekomsten – och att tillgång till dessa för undersökning av grundvattenkvaliteten är nödvändig.

Ur ett föroreningsperspektiv är förloppen mycket långsammare för grundvatten än för ytvatten och det behövs således inte så frekvent provtagning som t.ex. i vattendrag. Däremot är risken för höga halter av naturliga ämnen större i grundvatten, detta gäller t.ex. fluorid, bor, radioaktiva ämnen och tungmetaller. Dessa ämnen ska vid behov undersökas i dricksvattnet men det finns anledning att undersöka även det inkommande råvattnet för att se om det finns trender som beror på ändrad rörlighet eller ändrade strömningsförhållanden t.ex. vid klimatförändringar eller vid förändrade uttag inom grundvattenförekomsten.

Olika krav ställs på övervakning av skyddade områden för ytvattentäkter och grundvattentäkter. Medan de krav på övervakning som krävs vid större ytvattentäkter vad gäller frekvens och analysprogram omfattande prioämnen möjligen kan ses som onödig ur ett dricksvattenperspektiv så torde den nivå på råvattenkontroll i grundvattenförekomster som SGU här indikerat vara rimlig både för att förbättra dricksvattensäkerheten och för att tjäna som en provtagningspunkt för de skyddade områden som avgränsats för kommunala vattentäkter.

Informationsflöden – vattenkvalitet

Informationsflödena kring såväl råvatten- som dricksvattenkvalitet behöver utifrån flera olika perspektiv förbättras. För att det arbete och de resurser som läggs på att erhålla vattenkvalitetsdata ska kunna utnyttjas till fullo för att 1) tillförsäkra vattenkonsumenter dricksvatten av god kvalitet, 2) kunna uppfylla olika rapporteringskrav till EU, 3) kunna tjäna till grund för utvärdering och åtgärder i det svenska miljömålsarbetet och 4) för att uppnå en långsiktigt hållbar användning av våra naturresurser, behövs att datainsamling, datalagring och tillgängliggörandet av data sker på ett effektivt och säkerhetsmässigt godtagbart sätt. Inblandade aktörer tjänar på en enhetlig insamling som kan användas för att bredda Sveriges kunskap om råvattenkvalitet och effekter av vattenberedning och som kan användas som underlag för forskning.

Det är olyckligt om Sveriges vattenproducenter utsätts för förfrågningar om leverans av analysdata från flera olika myndigheter. SGU anser därför att utredningens förslag bör modifieras så att insamlingen av såväl råvatten- som dricksvattendata sker samordnat. Exempelvis anger utredningen att Vattenmyndigheterna ska medges ta del av relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata medan Livsmedelsverket ska bemyndigas att få kräva in uppgifter om dricksvattenkvalitet från vattenproducenter som tillhandahåller mer än 1000 m³/dag eller berör minst 5000 personer. SGU anser att insamlingen istället bör ske via en gemensam databas som placeras antingen på Livsmedelsverket, HaV eller SGU. Detta skulle minska insatsen från

dricksvattenproducenterna och användningen av insamlade data för olika behov skulle underlättas. Samtidigt är det viktigt att tillräckliga styrmedel finns så att obligatorisk inrapportering av grundläggande uppgifter om vattentäkterna och vattenkvalitetsdata för åtminstone de allmänna vattenverken säkerställs.

Utredningen pekar på problem som uppstått genom att datainsamlingen, främst till SGUs Vattentäcksarkiv, skett på frivillig väg. Frivilligheten kan vara en del av förklaringen till att vissa dataluckor uppstått, men det är SGUs bestämda uppfattning att huvuddelen av de problem med saknade, eller feltolkade data som noterats i SGUs Vattentäcksarkiv beror på att det inte finns ett enhetligt system för provtagningsplats- respektive provtypsmärkning. Det finns en stor mängd analyser i Vattentäcksarkivet som inte kan kopplas till en provtagningsplats, d.v.s. det är oklart från vilken provtagningspunkt (på nätet, i vattenverk eller i vattentäkt) provet representerar. En reglering av hur prover ska märkas skulle underlätta och minimera risken för felinformation i insamlade data.

SGUs insamling till Vattentäcksarkivet har utförts direkt via analyslaboratorierna vilket har inneburit att betydande datamängder kunnat samlas in med en mycket begränsad arbetsinsats från berörda kommuner och huvudmän för vattentäkter. Insamling som istället innebär att vattenproducenten söker ut data som efterfrågas och eventuellt sammanställer informationen innebär en avsevärt utökad arbetsinsats hos vattenproducenten – detta måste också beaktas när man ställer och genomför lagkrav på informationsinsamling.

Livsmedelsverket har nu tagit över insamlingen av dricksvattenanalyser. Det är för SGU oklart hur detta genomförs. Om frågorna kring provmärkning och ID-sättning gällande vattentäkter, vattenverk och provplatser på dricksvattennätet inte blir lösta kommer emellertid problemen som identifierats inom Vattentäcksarkivet att finnas även i Livsmedelsverkets databas och den information som Livsmedelsverket behöver för rapportering till EU kommer alltså att saknas.

Även om det naturligtvis kan förekomma att analyser är felaktiga så är det SGUs bedömning att detta utgör ett mindre vanligt problem än att provmärkningen som nämnts ovan är bristfällig. Felaktig eller bristfällig provmärkning medför att provplatser inte kan identifieras eller att det är omöjligt att avgöra om en vattenanalys representerar ett råvatten, ett utgående vatten från vattenverket, en dricksvattenanalys från en tappkran på nätet eller driftprov som tagits under beredningsprocessen eller ett prov som tagits i samband med störning t.ex. ledningsbrott. Vattenverkens provmärkning bör därför regleras, i första hand genom Livsmedelsverkets föreskrifter eller i andra hand genom att detta på ett tydligt sätt

anges i Livsmedelsverkets vägledning till dricksvattenföreskrifterna. En entydig provmärkning innebär också att arbetet med Sveriges rapportering av dricksvattenkvalitet till EU kan förenklas och förbättras.

Kännedom om vattenkvaliteten i vattenförekomsten – insamling av råvattenanalyser

För att råvattenanalyser ska kunna bidra till att uppfylla vattenförvaltningens övervakningskrav föreslår utredningen att vattenmyndigheterna i ökad utsträckning medges begära in relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata från kommuner och producenter av allmänt dricksvatten. Utredningen föreslår också att vattenmyndigheterna ska delge allmänna dricksvattenproducenter resultat från vattenförvaltningens övervakning av skyddade områden för dricksvatten. SGU anser att det är viktigt att befintliga analysresultat används och kommer till nytta – både som en del av långsiktig övervakning av grundvattenresursen för att kunna identifiera förändringar som kan hota dricksvattenkvaliteten och för att ge vattenproducenterna kännedom om sådana förändringar som upptäcks inom miljöövervakningen. Formuleringen i förslaget som medför en begränsning till att Vattenmyndigheterna endast medges ta del av relevanta och kvalitetssäkrade råvattendata är emellertid tveksam:

- Ett system som innebär att Vattenmyndigheten måste begära in data från samtliga berörda kommuner och vattenproducenter i vattendistriktet är ineffektivt och innebär en betydande ökad arbetsbelastning både för vattenmyndigheten och för kommun respektive vattenproducent. Istället förordar SGU en utveckling av dagens inrapportering till SGUs Vattentäktsarkiv alternativt till en gemensam databas på Livsmedelverket eller HaV, se avsnittet *Informationsflöden – vattenkvalitet* ovan.
- Det finns ett stort tolkningsutrymme beträffande vad som är relevanta data. Exempelvis kan parametrar som inte är av primärt intresse vara av betydelse för att tolka resultatet av andra parametrar. Det är oklart vem som har tolkningsföreträde i denna fråga.
- En vidare fråga gäller kvalitetssäkringen. Det är otydligt vad kvalitetssäkring innebär i detta sammanhang – är det att vattentäktens huvudman har kontrollerat analyserna? Vad händer om detta inte har skett – t.ex. på grund av tidsbrist hos ansvarig person – kan i så fall data inte lämnas ut? Det är viktigt att data är av god kvalitet men risken är att data aldrig kommer in på grund av tidsbrist i kvalitetsgranskningen. Formuleringen om kvalitetsgranskning bör istället vara att ansvarig aktör ges möjlighet att inom viss tid kvalitetsgranska och kvalitetsmärka data.

- Begränsningen till att endast gälla råvattendata är olycklig. Även om det vore önskvärt att en god råvattenprovtagning genomfördes vid alla vattentäkter är detta inte fallet idag. Detta innebär att man i brist på råvattenanalyser ibland kan få viss information från analyser av det behandlade dricksvattnet (beroende på vilken vattenbehandling vattnet genomgår och vilken parameter som är av intresse).

Utformning av dricksvattenkontroll

I utredningen (sid. 526) pekas på att de kontrollområden som används vid uppföljning har utformats utifrån livsmedelslagstiftningens krav i allmänhet och inte specifikt för dricksvatten. Man konstaterar att kommunernas bristande och ibland varierande kontroll kan medföra risk för förbiseende av för dricksvattnet viktiga områden. Detta gäller t.ex. undersökning av råvattenkvalitet och förebyggande krisberedskap inför klimatförändringar. Det vore rimligt att vid kontrollen också ta upp den faroanalys som vattentäktens huvudman bör ha upprättat för att bedöma om den är tillräcklig eller behöver kompletteras och om de åtgärder som behövs har vidtagits. Det är också lämpligt att närmare granska vilka vattenanalyser som utförts och varför, om dessa behöver kompletteras och om det finns halter eller trender som bör föranleda åtgärder för att skydda såväl vattentillgång som dricksvattenkvalitet i ett långt tidsperspektiv.

Rapportering av dricksvattenkvalitet

Sverige har skyldighet att för större dricksvattenanläggningar rapportera dricksvattenkvalitet till EU. Livsmedelsverket föreslås därför få bemyndigande att kräva in dessa uppgifter från vattenproducenter som tillhandahåller mer än 1000 m³/dag eller berör minst 5000 personer. SGU anser att bemyndigandet inte bör begränsas till dessa större vattentäkter. Eftersom de flesta vattenproducenter har såväl små, som stora, vattentäkter inom sitt ansvarsområde innebär det sannolikt ett merarbete att plocka fram resultat endast från vissa vattentäkter. Som nämns i utredningen har det också diskuterats att utöka rapporteringsskyldigheten till mindre anläggningar och Kommissionen har också vid tre skilda tillfällen begärt att få ta del av uppgifter från mindre vattentäkter. Det finns i Europa ett ökat fokus på mindre vattentäkter eftersom det oftast är vid dessa kvalitetsproblem uppkommer. Det finns alltså anledning att samla in uppgifter även från de mindre allmänna vattentäkterna.

Kapitel 9 Krisberedskap

9.9 Vattenkatastrofgruppen VAKA

SGU deltar vid behov i vattenkatastrofgruppen VAKA:s arbete. SGU anser att gruppens arbete fungerar bra och fyller en viktig funktion i samhället. En viktig aspekt är bredden på det stöd som kan tillhandahållas med mycket kort varsel. Geologiskt stöd efterfrågas inte särskilt ofta, och när så sker rör det framförallt föroreningsproblematik och spridningsrisker, men när så är fallet är stödet ofta av avgörande betydelse. SGU tillstyrker således förslaget att även fortsättningsvis driva och finansiera VAKA och understryker samtidigt vikten av den bredd som finns i stödet idag.

Kapitel 11 Ansvarsfrågor, samordning och styrning

Utredningens förslag om ett nationellt dricksvattenråd och en samlad dricksvattenstrategi syftar till en utvecklad och mer strategisk styrning och samordning inom dricksvattenkedjan. Dagens samordningsuppdrag till Livsmedelsverket bedöms av utredningen inte som tillräckligt. SGU delar utredningens uppfattning att det finns frågor som skulle tjäna på en utvecklad samordning och styrning. Utredningen lyfter bl.a. fram skyddsfrågor, informations- och databashantering, kontroll och övervakning samt krisberedskap. Dessa frågor är långt ifrån enkla. I utredningens kapitel 8 berörs just frågorna om kontroll och övervakning för att ta ett exempel. Här menar utredningen att det saknas förutsättningar för en mer uttalad samordning av undersökningar av råvattenkvalitet med övervakning inom vattenförvaltning och miljömålsarbete. Fokus läggs på skillnader i behov och syften. SGU framhärdar alltså att dessa skillnader inte är avgörande utan att det tvärt om finns många gemensamma nämnare, och dessutom en styrning från EU som säger att vattenfrågan ska hanteras samlat. SGU känner dock igen utredningens resonemang från våra kontakter med andra myndigheter, där berörda myndigheter inte har, vare sig inom ramen för nationellt dricksvattennätverk eller i andra sammanhang, kunnat uppnå samsyn. SGU hyste stora förhoppningar om att en offentlig utredning skulle komma längre i frågan om råvattenkontroll och miljöövervakning än vad som blev fallet – utredningen lämnar i dessa delar mycket att önska. Bl.a. mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om endast tillskapandet av ett Dricksvattenråd kan förväntas möjliggöra någon ytterligare samsyn. SGU ser inga direkta nackdelar med inrättandet av ett Dricksvattenråd men ser inte heller att den organisatoriska lösningen skulle tillföra något större mervärde än dagens nationella dricksvattennätverk. Mot bakgrund av

resonemanget ovan ser SGU vidare en risk att en dricksvattenstrategi med tillhörande handlingsplan kanske inte får den styrande effekt som önskas då den troligen kommer att präglas av kompromisser. SGU anser dock att det är mycket viktigt med ett forum för dialog gällande dricksvattenförsörjningen just med anledning av de ibland mycket stora skillnaderna i åsikter.

Utred avloppsfrågorna

SGU delar utredningens uppfattning att det finns ett utredningsbehov kring avloppsfrågor och tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Kontrollstation 2020

SGU tillstyrker förslaget om uppföljning av förslag och förbättringar genom en så kallad Kontrollstation och föreslår att uppföljningsansvaret delas mellan HaV och Livsmedelsverket i samråd med andra berörda myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Lena Söderberg.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologerna Helena Dahlgren, Mattias Gustafsson, Lars-Ove Lång, Lena Maxe och Magdalena Thorsbrink, juristen Sara Nordström samt enhetschefen Helena Kjellson, den senare föredragande, deltagit.

Lena Söderberg

Helena Kjellson