

n.remissvar@regeringskansliet.se
anders.wannberg@regeringskansliet.se

Remiss om en säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81)

Er beteckning: N2021/02620

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län har prioriterat att läsa de delar av utredningen där länsstyrelser är tydligt berörda. Det innebär att vi huvudsakligen har koncentrerat oss på den riskbaserade metoden i tillrinningsområden för uttagspunkter. Länsstyrelsen lyfter också aspekter av särskild vikt för Gotlands län. De kapitel som inte kommenteras har vi inga synpunkter på.

Länsstyrelsen bedömer utredningen som genomtänkt och med välgrundade förslag, och ställer sig i huvudsak positiv till de förslag som utredningen kommit fram till. Införlivandet av det nya dricksvattendirektivet kan bidra till ett ökat fokus på vårt viktigaste livsmedel och en förbättrad möjlighet att säkerställa främst en god kvalitet på vår allmänna dricksvattenförsörjning.

Havs- och vattenmyndigheten och SGU ska enligt utredningens förslag meddela föreskrifter och vägledningar till den riskbaserade metoden. Länsstyrelsen anser det viktigt att detta prioriteras så att vägledningar finns tillgängliga när arbetet ska genomföras. Länsstyrelsen anser därför att Havs- och vattenmyndigheten och SGU behöver få tydliga uppdrag och resurser för att genomföra uppgiften.

Den övervakning som ska bedrivas i tillrinningsområden för uttagspunkter medför särskilda utmaningar då det redan nu finns många brister i den övervakning som krävs enligt ramdirektivet för vatten, och att det kommer att behövas ytterligare övervakning för att uppfylla kraven i det nya dricksvattendirektivet. Därför behövs förtydligande av ansvar och resurser för att säkerställa att övervakning i tillrinningsområden för vattenuttag blir genomförd enligt vattenmyndigheternas övervakningsprogram. I och med att inte de frågorna löses i denna utredning måste det ske någon annanstans. Vidare kvarstår frågor att hantera nationellt avseende mindre enskilda vattentäkter.

Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att det finns fortsatt behov av att på nationell nivå även lyfta problematiken med dricksvattnets kvantitet. Det är därför olyckligt att ytterligare en nationell

dricksvattenutredning tydligt prioriterar ned en beskrivning av Sveriges kvantitativa förutsättningar för dricksvattenproduktion. I utredningen nämns till exempel inte tillståndsplikten enligt 11 kapitlet miljöbalken som myndigheternas ansvarsområden inom dricksvattenproduktion för Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelsen.

Kapitel 2 - Utredningsuppdrag och tillvägagångssätt

Länsstyrelsen noterar att utredningen till stor del lämnat två stora frågor utanför utredningen. Det gäller vattenbrist, det vill säga bristande tillgång på vatten som naturresurs, samt bristen på övervakning. Dricksvattendirektivet behandlar framförallt dricksvattnets kvalitetsaspekter. De senaste årens torrsomrar har inneburit att vattnet inte räckt till för samhällets olika behov. På Gotland där vattenresurserna ofta är små och intressenterna många är målkonflikter och konkurrens om vatten vanligt. Det finns många motstående intressen till dricksvatten som exempelvis kalkindustrin, Natura2000, exploatering och jordbruket. Klimatförändringarna kommer att leda till ytterligare påfrestningar och risken för målkonflikter mellan olika användningsområden ökar.

Det saknas också beskrivningar av hur de problem som finns för enskild vattenförsörjning ska hanteras. En betydande andel av Gotlands befolkning saknar anslutning till det kommunala vattennätet och har inte sällan problem med både kvantitet och kvalitet på dricksvatten. I utredningen beskrivs den enskilda vattenförsörjningen bara mycket översiktligt. För Gotlands län är det en viktig fråga som berör en stor del av befolkningen.

Kapitel 10 - Riskbaserad metod för dricksvattensäkerhet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att riskbedömningen avseende tillrinningsområdena för uttagpunkter för dricksvatten ska utföras av vattenmyndigheterna. De riskbedömningar som ska göras på tillrinningsområdena har stora likheter med den kartläggning och riskanalys som redan görs av vattenmyndigheter och länsstyrelser inom vattenförvaltningsarbetet. Därmed är det sannolikt det effektivaste sättet att arbeta. Detta kommer att kräva mer arbete från både länsstyrelsernas beredningssekretariat och vattenmyndigheterna.

Länsstyrelsen tillstyrker vidare att Havs- och vattenmyndigheten och SGU blir föreskrivande myndigheter avseende riskbedömning och riskhantering i tillrinningsområden för uttagpunkter.

Då det är en snäv tidsram från det att direktivet beräknas införlivas i svensk lag tills riskbedömningar och riskhanteringsplaner ska vara på plats är det viktigt att detta arbete prioriteras och att Havs- och

vattenmyndigheten samt SGU får resursmässiga möjligheter att snabbt leverera nödvändiga föreskrifter och vägledningar innan vattenmyndigheter och länsstyrelser ska genomföra arbetet. Inom vattenförvaltningsarbetet har vägledningar ofta kommit för sent och är inte alltid tydliga eller heltäckande. Länsstyrelsen ser därför att både Havs- och vattenmyndigheten och SGU behöver få tydliga uppdrag och tillräckliga resurser för att genomföra uppgiften.

2020 års dricksvattendirektiv tar ett vidare grepp genom de nya delar som införs och att direktivet ska fungera i förhållande till klimatförändringarna och nya okända föroreningar nämns särskilt. Länsstyrelsen ser positivt på att dessa frågor integreras och att den riskbaserade metoden för dricksvattensäkerhet särskilt ska beakta risker som klimatförändringar kan medföra. Enligt Länsstyrelsen behöver perspektivet med vattenbrist och torka hanteras i riskbedömningen. Föreskrifter och vägledningar behöver därmed i möjligaste mån också beskriva hur sådana risker ska bedömas, som exempelvis hur hänsyn ska tas till klimatförändringars påverkan på vattenresurserna i riskbedömningen då vattenbrist och översvämningar riskerar att påverka både tillgång och kvalitet på dricksvatten. Länsstyrelsen instämmer i slutsatserna av avsnitt 10.2.4 att klimatförändringarna och dess påverkan på dricksvattenförsörjningen syns redan idag och konstaterar att det är av stor vikt att ta höjd för en ännu större påverkan i ett framtida klimat. Risken för kvalitetsproblem ökar och är särskilt stora vid perioder med låga vattennivåer och lite vatten. Det gäller till exempel saltvatteninträngning vilket är vanligt förekommande på Gotland. Länsstyrelsen föreslår därför att det i uppdragen till SGU och Havs- och vattenmyndigheten särskilt anges att den kvantitativa aspekten måste ingå i riskbedömningens vägledningar och föreskrifter. Det bör även ingå vägledning om hur uppströmsarbetet ska gå till med avseende på förorenade områden.

Länsstyrelsen bedömer att vägledningarna även behöver innehålla stöd till länsstyrelsen att hantera avsaltningens anläggningar i kustområden. På Gotland har två allmänna avsaltningens anläggningar tagits i bruk under de senaste åren och samtidigt bedöms det bli allt vanligare att mindre samfälliga avsaltningens anläggningar används både till befintlig bebyggelse och till kommande exploateringar. Även om utredningen inte tar upp avsaltningens anläggningar måste dessa hanteras i riskbedömningen. Länsstyrelsen föreslår därför att uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten särskilt anges att avsaltningens anläggningar ska ingå i vägledningar och föreskrifter.

Utredningens förslag att riskbedömningen ska göras för tillrinningsområdet medför att SGU och SMHI behöver ges i uppdrag att avgränsa tillrinningsområden för uttagspunkter. Det är idag SGU och SMHI som, på uppdrag från vattenmyndigheterna, tar fram de geografiska avgränsningarna av vattenförekomster och avrinningsområden till dessa. Länsstyrelsen ser det som lämpligt att

arbeta på samma sätt vid avgränsning av tillrinningsområden, och det är viktigt att dessa avgränsningar tas fram skyndsamt och att SGU och SMHI ges resurser för att genomföra detta arbete.

Länsstyrelsen ser ett stort värde i att genomföra provtagning av råvatten och att lämna in råvattendata till datavärd och tillstyrker förslaget att regeringen bör ge ett uppdrag till Livsmedelsverket och SGU att närmare utreda formerna för ett nytt system för insamling av data från råvattenkontroll. Dessa data skulle ge ett användbart underlag för riskbedömningar och riskhanteringsplaner. Det är en fråga som diskuterats länge på nationell nivå, och det behövs också långsiktiga finansieringslösningar som är förankrade hos nationella myndigheter och hos VA-producenterna. Det finns ett behov av insamling av råvattenkontroll även för dricksvattenuttag i ytvatten och kustvatten (avsaltningsanläggningar) varför Länsstyrelsen anser att även Havs- och vattenmyndigheten bör vara en del i utredningen tillsammans med Livsmedelsverket och SGU.

Utredningen är tydlig med att råvattenkontrollen inte är avsedd att ersätta miljöövervakning i stort, utan att det är vattenmyndigheterna som skall se till att tillräcklig övervakning bedrivs. Länsstyrelsen ser positivt på att vattenmyndigheterna föreslås ansvara för övervakning som rör tillrinningsområdena, samt att Havs- och vattenmyndigheten och SGU får meddela de föreskrifter som behövs för att övervakningen genomförs i svensk rätt. Det är då av stor vikt att medel för de analyskostnader som införandet av direktivet förväntas kräva finns tillgängliga för att det ska vara möjligt att nå upp till kraven för övervakning av tillrinningsområdena. I utredningen saknas tydliga förslag på hur övervakningen ska finansieras och styras så att ändamålsenliga riskbedömningar kan genomföras när dricksvattendirektivet införlivas i svensk lag. I utredningen tas finansiering av arbetskraft i beaktande i första hand, och även om arbetsbördan kan komma att avta efter första skedet (2027) så kommer inte nödvändigtvis kostnaderna för själva övervakningen att minska.

För att riskbedömningen ska kunna göras på ett bra sätt behövs utökad miljöövervakning. Miljöövervakningen för grundvatten är i dagsläget inte tillräcklig för att nå kraven i EU:s ramdirektiv, delvis på grund av otillräcklig finansiering och resurser men också på grund av att det har funnits oklarheter kring behovet. En handlingsplan i likhet med *Full koll på våra vatten* skulle vara en stor tillgång i arbetet med att ta fram ett övervakningsprogram för tillrinningsområdena. För att uppfylla övervakningsbehoven kommer det alltså att krävas ökade resurser till övervakning och eventuellt ändringar i författningar.

En riskbedömning som genomförs senast år 2027 kommer till stor del att baseras på den övervakning som utförs idag. Det kommer högst sannolikt att ta lång tid att åtgärda alla brister i övervakningen, och rimligtvis är detta arbete inte klart till år 2027. Den riskbedömning för

tillrinningsområden för uttagpunkter som ska göras behöver därför anpassas till tillgängligt underlag.

Länsstyrelsen efterfrågar förtydliganden av hur större enskilda dricksvattentäkter som ska omfattas av genomförandet av 2020 års dricksvattendirektiv i Sverige ska hanteras. Inom Sveriges arbete med ramdirektivet för vatten har större enskilda vattentäkter inte arbetats med på ett systematiskt sätt och det är idag oklart i vilken omfattning sådana finns. Det finns därmed behov av att identifiera, avgränsa och övervaka även de större enskilda vattentäkterna på ett mer systematiskt sätt. Enskilda vattenuttag från sådana vattenmagasin skulle därmed få ett bättre skydd.

Hur dricksvatten från enskild vattentäkt som tillhandahåller mindre än 10 m³ per dag i genomsnitt eller försörjer färre än 50 personer, om vattnet inte tillhandahålls som en del av en kommersiell eller offentlig verksamhet, ska hanteras är inte tydligt beskrivet. Där ska den berörda befolkningen, i fall då det är uppenbart att kvaliteten på sådant vatten utgör en potentiell fara för människors hälsa, omedelbart ges lämpliga råd. Enligt Länsstyrelsen är detta frågor som behöver en tydlig reglering och ansvarsfördelning för och som behöver klargöras i vägledande material. Framför allt kan kommuner behöva ökat stöd i hanteringen av mindre enskilda vattentäkter. Gotland har unika förutsättningar vad gäller geologi och spridningsförutsättningar för föroreningar. Gotland har ca 14 000 enskilda avlopp och minst lika många enskilda vattentäkter, vilket motsvarar cirka en tredjedel av länets befolkning. I och med att Gotland har en hög andel enskilda avlopp och enskilda dricksvattentäkter i kombination med tunna jordlager och sprickig berggrund så är Gotland särskilt känsligt vad gäller spridningsrisker av föroreningar till enskilda vattentäkter. Det finns även andra typer av föroreningskällor som kan utgöra och idag utgör ett hot mot en stor del av befolkningens tillgång till grundvatten av god kvalitet.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om riskbedömning av fastighetsinstallationer. Ansvaret att övervaka risker för objektburen spridning av legionella och bly från fastighetsinstallationer till dricksvatten har tidigare inte varit helt klarlagt. Det förefaller naturligt att denna övervakning regleras inom förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och att ansvaret åläggs Folkhälsomyndigheten. Det förutsätter dock en tydlig avgränsning av ansvaret och väl genomarbetat vägledning till de kommunala tjänstepersoner som kommer att bli ålagda att utföra övervakningen. Detta gäller både vilka fastigheter som ska prioriteras, vilket underlag som krävs och i vilken omfattning det ska rapporteras.

Med bakgrund av att flera lagstiftningar gäller i olika delar av dricksvattenkedjan och att olika myndigheter har ansvar för delar av denna kedja, har utredningen påvisat vikten av samverkan dessa

emellan för att riskbedömningen ska bli fullständig. Folkhälsomyndigheten har, vilket framgår av utredningen, uttryckt att kompetens för att utföra riskbedömningen i dagsläget inte finns på myndigheten. Utredningen menar att kunskap och kompetens ska byggas upp genom samverkan med andra myndigheter. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att samverkan myndigheter emellan kan vara en tidskrävande process. En risk med detta är att regelverk implementeras utan att det finns förutsättningar att uppfylla det.

Kapitel 11 - Material i kontakt med dricksvatten

Länsstyrelsen ser positivt på att Boverket får föreskriftsrätt och det samordnande ansvaret för samordning av frågor om material och produkter som kommer i kontakt med dricksvatten, samt att Boverket föreslås bli ansvarig för marknadskontroll av produkter som omfattas av artikel 11 i 2020 års dricksvattendirektiv. Det är viktigt att vägledning från Boverket tas fram gällande de tekniska egenskapskraven, som stöd för kommunerna i deras tillsyn enligt Plan- och bygglagen (PBL). Länsstyrelsen ser också positivt på att dricksvatten definieras tydligt i PBL.

Kapitel 15 - Övervakning av dricksvatten och bristande iakttagande av parametervärden

Länsstyrelsen tillstyrker att vattenmyndigheterna får ansvar för att ta fram och besluta om övervakningen i tillrinningsområden för vattenuttag då det ansvaret redan finns enligt vattenförvaltningsförordningen. Precis som när det gäller vattenförvaltningen behövs dock förtydligande av ansvar och resurser för att säkerställa att övervakning i tillrinningsområden för vattenuttag blir genomförd enligt vattenmyndigheternas övervakningsprogram. Samma förhållanden gäller för övervakning av ämnen från bevakningslistan.

Länsstyrelsen anser att det är nödvändigt att öka styrningen av dricksvattenkontrollen, eftersom det visat sig vid kommunala livsmedelsrevisioner att den på flera håll varit eftersatt under lång tid och att målet med en ändamålsenlig och riskbaserad kontroll inte kunnat uppnås. En lagstiftning med tydliga krav på myndigheter och verksamhetsutövare underlättar genomförandet av en effektivare kontroll och en säkrare dricksvattenproduktion. Skillnaderna mellan olika lokala kontrollmyndigheter, främst avseende tillgång till personella resurser med tillräcklig kompetens inom dricksvattenkontroll är betydande. Det är därför en stor utmaning för främst mindre kommuner att kunna upprätthålla en dricksvattenkontroll av god kvalitet. Länsstyrelsen har uppmärksammat alltmer ökande svårigheter för de lokala

kontrollmyndigheterna att rekrytera kontrollpersonal med adekvat kompetens.

Kapitel 16 – En förbättrad tillgång till dricksvatten

Länsstyrelsen har svårt att uttolka innebörden av utredningens förslag att Länsstyrelsen ska ansvara för och följa upp frågan om att förbättra eller upprätthålla tillgången till dricksvatten och att främja användningen av dricksvatten ur kran, men bedömer det ändå som ett rimligt förslag då det kan knyta an till andra uppgifter inom Länsstyrelsens ansvarsområden.

Kapitel 19 - Informationssäkerhet och sekretess

Frågor som rör säkerhet och sekretess kommer att bli viktiga i arbetet med den riskbaserade metoden. Även om en sekretessprövning måste ske i varje enskilt fall bör det vara upp till centrala expertmyndigheter att i förväg ta fram en nationell vägledning och inte upp till tillämpande myndigheter att konstruera en under arbetets gång eller då en skada redan kan vara skedd.

Länsstyrelsen anser därför att en nationell vägledning bör tas fram för den säkerhetsskyddsklassificering som kommer behöva hanteras av flera myndigheter och en stor mängd vattenproducenter. En vägledning som ger samsyn kring säkerhetsskyddsklassificeringen kommer underlätta säkerhetsskyddsarbetet och framförallt öka informationssäkerheten. Sekretessbedömningar kan också väntas medföra särskilda utmaningar när det kommer till informationsskyldigheten till enskilda vattenproducenter som inte kan jämföras med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Kapitel 22 - Konsekvensutredning

För de utökade arbetsuppgifterna som föreslås läggas på länsstyrelsernas beredningssekretariat och på vattenmyndigheterna krävs utökade resurser, vilket också föreslås i utredningen. Länsstyrelsen ser utredningens förslag att länsstyrelserna ska få ett utökat anslag om en årsarbetskraft per beredningssekretariat som en rimlig bedömning. För att arbetet ska fungera tillfredsställande hos vattenmyndigheter och länsstyrelsernas beredningssekretariat krävs också utökade resurser hos andra berörda myndigheter.

Länsstyrelsen bedömer även att det utökade anslaget endast kommer kunna minskas efter år 2027 under förutsättning att arbetet med den riskbaserade metoden i alla väsentliga delar är fullt finansierad, framförallt avseende övervakning, och fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det förutsätter också att föreskrifter och tydliga vägledningar är på plats i god tid, att beredningssekretariaten är fullt bemannade samt att den övervakning som är nödvändig för arbetet har finansiering och genomförs med fungerande datavärdskap.

Det är idag SGU och SMHI som tar fram de geografiska avgränsningarna av vattenförekomster och avrinningsområden till dessa. De är bäst skickade att avgränsa även tillrinningsområden för uttagspunkter och det är viktigt att det finns medel för dem att utföra arbetet.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens kommentar att en del av övervakningen inom vattenförvaltningen kommer att behöva finansiering. Detta måste lösas för att övervakningen ska kunna fungera och ändamålsenliga riskbedömningar avseende tillrinningsområden för uttagspunkter ska kunna genomföras. Hur detta ska ske behöver utredas ytterligare.

Kapitel 1 och 23 - Författningsförslag och Författningskommentarer

Länsstyrelsen ser det som positivt med samstämmiga definitioner av begreppet dricksvatten i olika författningar. Definitionen av dricksvatten bör dock enligt Länsstyrelsens bedömning förtydligas avseende om den omfattar livsmedelsföretag inom primärproduktionen eller ej, exempelvis anläggningar för livsmedelsproducerande djur samt foderproduktion, samt vilka konsekvenser det i så fall skulle kunna innebära för dessa företag.

För närvarande ställs enbart krav på rent vatten av "hygienisk kvalitet" till djur inklusive livsmedelsproducerande djur, samt vatten av "lämplig" kvalitet för produktion av foder. Om definitionen på dricksvatten även skulle omfatta primärproduktionen, skulle detta kunna medföra utökade krav på provtagning och rapportering för primärproducenten. Det är viktigt att *tillgången* till rent vatten av hygienisk kvalitet beaktas och säkerställs även för djur, främst för stora djuranläggningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med Ulf Lavergren som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vattenhandläggarna Frida Eklund, Annika Broms och Louise Bergqvist, t.f. enhetschef Elin Sander, samhällsplanerare Torun Stening, miljöhandläggarna Sara Florén och Betty Hines, samt länsveterinär Agneta Karlsson Norström medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.