



Länsstyrelsen
GOTLANDS LÄN

Frida Eklund
Miljö- och vattenenheten
010-2239270

YTTRANDE

Datum
2016-11-23

Dnr
539-2056-2016

1(10)

28

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm
n.registrator@regeringskansliet.se
kierstin.petersson-grawe@regeringskansliet.se

Remiss om betänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32)



Tid N 2016/03080/DL

Er beteckning: N20016/03080/DL

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att dricksvatten är ett av våra viktigaste livsmedel och att tillgången på tillräckligt mycket vatten av god kvalitet är ett av våra viktigaste samhällsintressen och en förutsättning för tillväxt. Länsstyrelsen anser att utredningen tydligt tar upp de problem som finns kopplat till ansvar och åtgärder. Länsstyrelsen delar de övergripande bedömningarna, men anser också att frågan om brist på vatten och låga grundvattennivåer generellt behöver lyftas. De föreslagna åtgärderna knyter väl an till utredningens bakgrundsmaterial, men trots detta är det svårt att i utredningen hitta konkreta förslag på åtgärder och insatser kopplade till klimatförändring och klimatanpassning.

Bakgrund

Betänkandet SOU 2016:32 En trygg dricksvattenförsörjning har remitterats till 12 av landets länsstyrelser. Länsstyrelsen Gotland har erbjudit övriga länsstyrelser att inkomma med synpunkter över remissen. Svar har inkommit från Kronobergs län, Södermanlands län, Hallands län samt Jönköpings län. I detta yttrande har hänsyn tagits till respektive läns synpunkter.

Regional bild – Gotland

På Gotland är dricksvattenfrågan ständigt aktuell och prioriteras högt. Att lösa vattenförsörjningen i framtiden bedöms vara den kanske viktigaste tillväxtfrågan. Tillgången på tillräckligt mycket vatten av god kvalitet berör också samtliga sektorer i samhället, till exempel jordbruk, industrier, boende, byggande, turism, företagare osv.

Länsstyrelsen anser att många av förslagen som ges i utredningen är bra, men att frågan om brist på vatten och låga grundvattennivåer generellt behöver lyftas. De rekordlåga grundvattennivåer som på Gotland har uppmätts under 2016 har medfört att läget hittills bedömts vara mycket allvarligt men inte akut. De låga nivåerna har dock redan lett till stora konsekvenser både för den allmänna dricksvattenförsörjningen och för enskilda vattentäkter. Som det ser ut nu är nederbördsunderskottet så stort att magasinen inte fullt ut kommer hinna återhämta sig inför 2017, vilket kan få betydligt större konsekvenser för dricksvattenförsörjningen.

Förutsättningarna för Gotlands vattenförsörjning skiljer sig från övriga landet genom att länet utgörs av en ö och det saknas möjlighet att ordna eller förstärka vattenförsörjningen från angränsande län eller kommuner. Utredningen påtalar vikten av samverkan mellan olika kommuner som en lösning, men Gotland har ingen möjlighet att samverka med någon närliggande kommun.

Klimatförändringarna och dess påverkan på dricksvattenförsörjningen har beskrivits i utredningen. Underlaget visar att 2016 års vattenbrist är ett exempel på vad som kan komma att bli vanligt förekommande i sydöstra Sverige i framtiden. Länsstyrelsen anser därför att de delar av Sverige som redan har dessa problem bör kunna få stöd från nationell nivå, exempelvis med att ta fram mer ingående underlag kring hur grundvattnet påverkas. Centrala myndigheter bör även kunna ta tillvara de erfarenheter som Öland och Gotland har efter årets vattenbrist och använda det i sitt fortsatta åtgärdsarbete.

Vidare behöver resonemang om relict saltvatten tydliggöras och utökas, då påverkan från saltvatten troligtvis kommer att förvärras i ett förändrat klimat. På Gotland ser vi redan idag att 25 % av enskilda brunnar har kloridhalter över 100 mg/l. I de allmänna kommunala grundvattentäkterna diskuteras ständigt riskerna med att ta ut för mycket vatten och riskera att dra in det salta vattnet.

Länsstyrelsen anser också att det är en stor brist att frågor kring enskild vattenförsörjning inte behandlas i dricksvattenutredningen. I arbetet på kommuner och länsstyrelser behöver frågorna om enskild vattenförsörjning lyftas. I Sverige idag bedöms 1,2 miljoner människor ta vatten från en enskild brunn, och på Gotland finns uppskattningsvis 14 000 enskilda brunnar. Undersökningar från Gotland visar att 1/3 av de enskilda vattentäkterna har otjänligt vatten med avseende på mikrobiologi. Varken dricksvattenutredningen eller vattenförvaltningsarbetet behandlar enskild vattenförsörjning. Inte heller omfattar de regionala vattenförsörjningsplaner som hittills tagits fram i Sverige enskild vattenförsörjning.

Enskild vattenförsörjning har också ett företagarperspektiv eftersom många småföretagare på landsbygden är beroende av enskild vattenförsörjning. En av Gotlands viktigaste näringar är lantbruket med stor andel mjölkproduktion och

köttproduktion från både får och nötkreatur jämfört med övriga landet. Här finns också omfattande grönsaksodling som försörjer övriga landet med rotsaker och potatis. Av alla djurgårdarna på ön har övervägande del egna brunnar som försörjer djuren med vatten.

Klimatförändringarna ökar, precis som beskrivs i utredningen, konkurrensen om vattnet. Detta samtidigt som länsstyrelsen gör bedömningen att allmän och enskild vattenförsörjning behöver ses mer i en helhet. Enskild vattenförsörjning, både djurgårdar och andra företag på landsbygden med enskilt vatten, är beroende av att få tillskott från det kommunala nätet när problem uppstår.

Utredningen har inte tagit upp hur lagstiftning kan underlätta och möjliggöra anslutning till kommunalt vatten för landsbygdsföretag och enskilda fastigheter som drabbas av vattenbrist.

Länsstyrelsen saknar också ett avsnitt i utredningen som handlar om att stödja och öka grundvattenbildningen. Önskvärt är att man även ur ett nationellt perspektiv kan främja eller verka för (genom lagstiftning) att undvika att vatten dräneras bort vid höga flöden. Det vore därför bra om utredningen kompletterades med diskussioner och åtgärder om hur man får vattnet att hållas kvar i landskapet för att öka på vattenmängderna/grundvattenresursen.

Det skulle också tydligare behöva diskuteras kring olika alternativa lösningar för vattenanvändning. Det finns en orimlighet i att spola toaletten och att bevattna fotbollsplaner med rent dricksvatten, särskilt i områden med vattenbrist. Det skulle vara värdefullt att i utredningen lyfta alternativ användning av vatten, om det är möjligt samt vilka åtgärder som i så fall skulle behöva genomföras.

1. Skydda vattenförekomster och täkter

Samtliga länsstyrelser som inkommit med svar anser att det är mycket bra att krav ställs på att det ska finnas vattenskyddsområden för alla större allmänna vattentäkter. För att dessa inom viss tidsperiod ska vara skyddade görs också bedömningen att det måste till en skyldighet för kommunerna att ansöka om fastställande av vattenskyddsområden.

Länsstyrelsen i Gotland och Kronoberg anser också att det är bra med tydligare krav att länsstyrelserna ska fatta beslut om vattenskyddsområden och skyddsföreskrifter. Eftersom vattenskyddsområden inte beslutas eller revideras så ofta är det svårt för mindre kommuner att upprätthålla kompetens och kontinuitet inom området. Om länsstyrelsen beslutar över alla vattenskyddsområden i länet bör skyddsföreskrifternas innehåll kunna utformas mer likartat, vilket bör vara en fördel vid tillsyn och efterlevnad av föreskrifterna.

Länsstyrelsen i Södermanland och Halland däremot anser att länsstyrelsernas möjlighet, att efter särskild prövning, delegera arbetet med vattenskyddsområdesbeslut till vissa enskilda kommuner även i fortsättningen bör finnas kvar då de anser att det är en värdefull komplettering till länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsen i Sörmland och Halland bedömer också att vissa större kommuner kan ha tillräcklig kompetens inom området.

Konsekvenserna vid inrättandet av vattenskyddsområden kan bli omfattande inom främst jordbruks- och skogsnäringen, och stora markarealer kan påverkas. Det framgår dock inte med tydlighet hur utredningen har tagit hänsyn till dessa konsekvenser i utformningen av förslagen.

Det är positivt att krav finns på konsekvensanalys vid beslut om inrättande av vattenskyddsområden. Det bör vara tydligt att en sådan konsekvensanalys ska inbegripa näringsliv och verksamhetsutövare och att analyser används vid utformning av vattenskyddsområdet. I Naturvårdverkets Handbok om vattenskyddsområden finns ingen information om utformningen av sådana konsekvensanalyser. Här måste Naturvårdsverkets handbok eller andra riktlinjer kompletteras.

För att se till att skyddsföreskrifter följs anser Länsstyrelsen det rimligt att tillsynen behöver förstärkas. I dagsläget bedrivs mest händelsestyrd tillsyn.

Länsstyrelsen anser att det i normalfallet ska vara kommunerna som är tillsynsmyndighet i beslut om vattenskyddsområden. Det bör finnas lagstöd i att Länsstyrelsen på eget initiativ kan delegera tillsyn till kommunerna redan när beslut tas om vattenskyddsområde. Det är mer naturligt att tillsynen ska ligga direkt hos kommunerna, eftersom de vanligtvis hanterar och har bra kompetens kring dessa ämnesområden, t.ex. enskilda avlopp.

Frågan om tillsynsfinansiering bör utredas vidare. Då beslut om vattenskyddsområden inte tas i den enskildes intresse blir tillsynsavgift gentemot privata markägare eller sakägare kanske svårhanterlig vid generell tillsyn. Det går inte att jämföra tillsyn i vattenskyddsområden, ofta mot privata markägare, med den tillsyn som sker mot en verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen är positiv till att samtliga län ska ta fram en regional vattenförsörjningsplan. Däremot bör särskild finansiering utgå till detta arbete istället för att tas om hand inom befintliga anslagsramar. Om särskilda medel avsätts kommer arbetet prioriteras, det ges då också en större tyngd samtidigt som det finns ett tydligt avslut. Konsekvensanalyser för näringslivet och verksamhetsutövare behöver också göras när vattenförsörjningsplaner tas fram för att beakta tillväxtperspektivet från början.

Det är en stor brist att det i Sverige, utöver kommunala vattentäkter, saknas register över vilka vattenuttag som görs. Länsstyrelsen delar därför utredningens förslag att Jordbruksverket får i uppdrag att belysa jordbrukssektorns framtida behov av vattenförsörjning. Ett sånt uppdrag bör både omfatta vatten till djuren, bevattning samt vatten som används till tvättning av tex grönsaker. Det finns också behov av att titta på dricksvattnets kvalitet, vilken kvalitet som är rimlig för olika djurtyper och vilken uppföljning som bedöms vara lämplig. Länsstyrelsen anser därför att det skulle vara intressant att se ett samarbete mellan till exempel Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SGU vad gäller klimatanpassning, kvalitet och kvantitet.

På Gotland har under 2016 Sveriges första kommunala avsaltningssystem tagits i drift samtidigt som fler och större verk planeras. Det finns också ett stort intresse för privata avsaltningssystem. Vägledning gällande avsaltningssystem saknas helt, och det hade varit intressant att se ett stycke om detta i utredningen. Frågor som har kommit upp är till exempel hur vattenskyddsområden till havs ska hanteras.

Det behöver också förtydligas vem som ansvarar för att mindre, enskilda och samfällighetsägda dricksvattenproducenter har tillräckligt skydd.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att gå igenom miljöbalkens bestämmelser och se till att samtliga större allmänna dricksvattentäkter har tillstånd enligt 11 kapitlet för uttaget av råvatten. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att ha tillstånd för att få fortsatt och kontinuerlig tillgång till råvattnet t.ex. vid torrperioder eller när andra verksamheter behöver tillgång till vatten. Tillstånd gör det också enklare att ställa krav på egenkontroll och att följa upp verksamheter så att god vattenkvalitet uppnås samt genomföra förnyelse och underhållsplaner. För att underlätta ärendehantering skulle det vara önskvärt att även grundvattenuttag framöver kan omfattas av anmälningspliktiga vattenverksamheter. Idag finns endast möjlighet att söka tillstånd, vilket är en tidskrävande process som många aktörer avstår ifrån.

Utredningen visar att klimatförändringarna ökar risken för förorening av vattentäkter. Det visar också hur viktigt det är att det finns reservtäkter ifall en takt skulle förorenas. Länsstyrelsen anser därför att det är viktigt att det i varje kommun finns ett flertal olika vattentäkter. Trenden att lägga ner mindre täkter och använda sig av endast en eller två större täkter per kommun är olycklig sett ur en robust framtida dricksvattenförsörjning. Ytterligare en anledning till att vattentäkter läggs ned är att de blir förorenade, vilket också tydligt visar på hur viktigt arbetet med att skydda vattentäkterna är.

2 Anpassa dricksvattenkontrollen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kontrollen av dricksvattenanläggningar behöver förbättras och att Livsmedelsverket behöver ta fram vägledningsmaterial.

Livsmedelskontrollen av dricksvatten behöver förstärkas ute i kommunerna. Små kommuner, som majoriteten i Sverige är, har inte möjlighet att upprätthålla kompetensen inom dricksvattenkontrollen. Kontrollen är en bra kvalitetssäkring att livsmedelslagstiftningen som berör dricksvatten efterlevs. Därför är det oerhört viktigt med interkommunal samverkan för att upprätthålla kompetens.

3 Utveckla undersökningen av råvatten

Länsstyrelsen håller med utredningen om att samhällets resurser för grundvattenrelaterad övervakning är eftersatta, vilket ger effekter för såväl vattenförvaltning, miljömålsarbete och dricksvattenförsörjning.

Det är en stor brist att undersökning av råvattnets kvalitet inte har ingått i Livsmedelsverket föreskrifter, utan att kraven och föreskrifterna enbart har gällt dricksvatten. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att råvattnets kvalitet undersöks då de visar vilka åtgärder som kan behöva genomföras för att dricksvattnet ska bli av god kvalitet. Råvattenkvalitet behövs också för att kunna bedöma vattenförekomsternas status inom vattenförvaltningen.

Det är viktigt att Vattenmyndigheterna kan begära in råvattendata, vilket innebär att de kan få tillgång till samtliga kommuners data och inte enbart de som lagt in uppgifter i Vattentäcksarkivet.

Utredningen föreslår att Livsmedelsverket ska vara datavärd för kommunala analyser av dricksvatten. SGU ansvarar idag för Vattentäcksarkivet, det nationella registret för kommunala analyser av framför allt råvatten men också dricksvatten. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det utses en nationell datavärd för både dricksvatten och råvatten. Detta för att underlätta för kommuner, laboratorier, länsstyrelser, vattenmyndigheter och nationella myndigheter som ska rapportera in och sedan använda resultaten. Flera moment där olika data ska rapporteras till olika datavärddar kommer försvåra arbetet och göra det mer tidskrävande.

Överlag skulle samtlig inrapportering av miljöövervakningsdata för dricksvatten och grundvatten behöva ses över. Till exempel bör det nationellt tas fram en databas där privatpersoner rapporterar in analysdata för att öka kunskapen i Sverige om enskild vattenförsörjning. Det skulle också behövas tydligare krav på brunnsbörare att rapportera in data till Brunnsarkivet. Vidare saknas en databas för nivåövervakningsdata. Det hade också varit intressant att se över om de analyser som tas fram inom olika verksamheters egenkontrollprogram (till

exempel bergtäkter, stora djurgårdar osv) går att samla i någon form av databas för att sedan använda inom vattenförvaltningsarbetet. Det finns också ett behov av ett nationellt register för samtliga vattenuttag, inklusive dricksvattenuttag.

4 Öka fokus på krisberedskapsfrågor

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att samhällets krisberedskap stärks i arbetet med att säkra dricksvattenförsörjningen, vilket även kan öka förståelsen för vattnets värde och risker.

Länsstyrelsen anser att Livsmedelsverkets nationella vattenkatastrofgrupp (VAKA) är värdefull och ett stort stöd vid händelser kopplat till allvarligare påverkan på dricksvattenförsörjningen. VAKA är dock framförallt inriktat mot föroreningar av dricksvatten, och det saknas motsvarande stödfunktion hos livsmedelsverket vad gäller vattenbrist och torka.

Länsstyrelsen anser att VAKA måste finnas kvar som en nationell resurs och att en myndighet som har en helhetsbild, samordningsansvar och kontakter vad gäller dricksvattenfrågor bör ha ansvaret för VAKA. Ofta behövs konsultation i ett tidigt skede för att effektivt minimera den skada en händelse kan orsaka på dricksvattenförsörjningen. VAKA behöver kontinuerligt hållas uppdaterat av erfarenheter från händelser och utvecklingen inom dricksvattenområdet för fortsatt kompetensutveckling och gruppen behöver på längre sikt fyllas på med nya medlemmar med relevant kompetens.

VAKA bedöms också kunna ge stöd vid händelser som är små i nationellt perspektiv men som har stor lokal påverkan. Det gäller speciellt för små kommuner som ofta själva inte har tillgång till kunskap. En långsiktigt finansierad VAKA-grupp bör därför ha i uppdrag att stödja mindre kommuner även vid nationellt mindre intressanta händelser som inte definieras som stora och allvarliga kriser.

Länsstyrelsen ser också att det behövs en mer övergripande plan för hur vattenförsörjningen ska säkerställas i krissituationer, och då särskilt utifrån ett scenario med långvarig torka. Det är viktigt att studera vattenförsörjningen ur ett helhetsperspektiv (både allmän och enskild vattenförsörjning). På Gotland har det blivit tydligt att det saknas en helhetsbild över vilka verksamheter som ska prioriteras för vattenförsörjning, och en plan för hur de övriga oprioriterade verksamheterna ska hanteras. Dessutom krävs en nära samverkan mellan de aktörer som hanterar och påverkas av händelsen. Det saknas idag också uppgifter om vilka vattenuttag som finns och vad de används till, inkluderat vilket vattenbehov som finns kopplat till uttaget.

Länsstyrelsen saknar också någon form av nationell prognostjänst kopplat till torka/låga grundvattennivåer.

5 Förnyelse och underhåll

Länsstyrelsen anser förslaget att ställa krav på förnyelse- och underhållsplaner är bra, men gör dock bedömningen att detta kommer att leda till stora kostnader för kommunerna inom överskådlig framtid.

6 Material i kontakt med dricksvatten

Länsstyrelsen har inga synpunkter på detta avsnitt.

7 Förbättrad samverkan, samordning och styrning

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att den statliga samordningen inte fått avsedd effekt. Det är olika myndigheter som ansvarar för yt-, grund- respektive dricksvatten och ingen har ett helhetsansvar eller helhetssyn. Det behövs ett tydligt utpekande från regeringen för hela ansvaret (yt- respektive grundvattenkvalitet/kvantitet i vattenförekomster och dricksvattentäkter, råvattenkontroll, riskbedömning och dricksvattenhantering) på en myndighet, som får i uppgift att samordna sig med övriga berörda. Med fördel ingår här också ett särskilt uppdrag mot enskild vattenförsörjning.

Länsstyrelsen anser det är bra att ett nationellt dricksvattenråd inrättas vid Livsmedelsverket, under förutsättning att rådet hanterar hela dricksvattenförsörjningssystemet från källa till kran och att alla tillståndsvägläddande myndigheter ingår i rådet samt att rådet också tar ett helhetsperspektiv över klimatanpassningsåtgärder. Länsstyrelsen anser även att rådet bör ta fram en nationell dricksvattenstrategi med handlingsplan.

Länsstyrelsen anser också att det är bra att Folkhälsomyndigheten ska medverka i dricksvattenrådets arbete, eftersom det säkerställer att myndigheten kommer att bevaka folkhälsoperspektivet i det fortsatta arbetet.

8 Kostnader och finansiering

Utredningen föreslår att tillkommande kostnader på kommunal nivå i första hand bör täckas genom VA-avgifter, och att VA-taxan därmed kan utnyttjas bredare jämfört med idag. Länsstyrelsen ser detta som ett bra förslag då vatten generellt värderas lågt i Sverige idag.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningens förslag kommer att innebära en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser det vara positivt att utredningen föreslår mer pengar för att hantera dessa frågor, men vill påtala att föreslagna åtgärder kommer att kräva betydligt utökade arbetsinsatser på länsstyrelserna jämfört med det nu rådande. Det är därför viktigt att förvaltningsanslaget höjs motsvarande den ökade arbetsinsatsen för dessa myndighetsuppgifter.

Länsstyrelsen gör bedömningen att utredningens förslag om utökad finansiering är underskattad.

Fördelningsnycklarna bör också anpassas efter behov, och att hänsyn bör tas till vissa områdens särskilda läge och förutsättningar, till exempel Gotland som är ett litet län, men som har särskilt utpekade problem med dricksvattenförsörjningen.

9 Utred avloppsfrågorna

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att avloppsfrågorna påverkar dricksvattenförsörjningen och kretsloppet av vatten. Förekomst av orenat utsläpp av avloppsvatten (bräddning) är en viktig fråga. Även villkor i tillstånd för avloppsreningsverk behöver ses över och t.ex. förorenade ämnen bör ingå i tillstånden. Villkor baseras ofta på gränsvärden för årsmedelhalter, men även maxhalter har stor betydelse. En tillfälligt hög halt av skadliga ämnen kan påverka dricksvattenkvaliteteten i nedströms liggande vattentäkter samt allvarligt skada växt och djurliv i vatten.

Länsstyrelsen anser att enskilda avlopp, med bl.a. olämpligt läge, dålig rening och flera tillsammans, också kan påverka dricksvattenförsörjningen för både enskilda och allmänna vattentäkter.

Det anges att klimatförändringar ökar risken för tilltagande föroreningar och Länsstyrelsen förutsätter att klimatförändringarnas påverkan på avloppsfrågorna kommer att vara med som en del i en fortsatt utredning.

10 Kontrollstation 2020

Utredningen föreslår att en kontrollstation för dricksvattnet sätts upp inom en femårsperiod. Länsstyrelsen anser att det bör finnas löpande 5 årsuppföljningar för att bedöma om takten i arbetet är tillräcklig.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är bra med uppföljning för att se takten på åtgärder. Flera av åtgärderna är utsträckta i tiden och inom en femårsperiod kan det vara svårt att se något tydligt resultat.

Länsstyrelsen anser att uppföljningsfrågorna avseende klimatanpassning bör synkroniseras med övrigt arbete om uppföljning som pågår på nationell nivå. SMHI har ett uppdrag i sitt regleringsbrev 2016 att redovisa ett förslag på hur det nationella arbetet med klimatanpassning fortlöpande kan följas upp. SMHI ska också lämna underlag för redovisning av det nationella arbetet med klimatanpassning inför europeiska kommissionens uppföljning.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med Frida Eklund som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har även kris- och beredskapshandläggare Mona Agaton, klimatanpassningssamordnare Elin Sander länsveterinär Agneta Karlsson Norström, handläggare för regional tillväxt Johan Gråberg och handläggare folkhälsa Marie-Louise Sehlgård deltagit. Till detta yttrande har dessutom synpunkter från Monica Andersson Kronobergs län, Maria Eriksson Södermanlands län, Karin Stenholm, Hallands län samt Henrik Gustavsson Jönköpings län sammanställts.

Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding

Frida Eklund