

2016-11-18

Ert dnr:
N2016/03080/DL

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Tove Göthner

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

En trygg dricksvattenförsörjning SOU 2016:32

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att samhällsresurserna ska fokusera på skydd av vattentäkter där riskerna är störst och en större mängd personer nyttjar vattentäkten.
- SKL tillstyrker att kommuner ansöker om vattenskyddsområde till länsstyrelsen.
- SKL anser att både VAKA och *Nödvattenövning Stor stad* bör fortgå och finansieras inom ramen för dricksvattenrådet och ingå i Livsmedelsverkets/ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) uppdrag.
- SKL anser att ersättningsreglerna är så svåra att lösa i praktiken att de riskerar stjälp utredningens tidsplan för vattenskyddsområden.
- SKL avstyrker förslaget till ny definition av vattenförsörjning i 2§ lagen om allmänna vattentjänster och tillstyrker förslaget i 6a§ lagen om allmänna vattentjänster om reglerat samarbete inom vattenförsörjning.
- SKL tillstyrker förslaget om kontrollstation 2020 under förutsättning att den genomförs som en avstämning i en förändringsprocess.
- Behoven av investeringar inom VA varierar mellan olika kommuner, därför kommer VA-avgifterna att variera.

Sveriges Kommuner och Landstings ställningstagande

SKL anser att dricksvattenförsörjningen och skyddet av dricksvattnet är en viktig fråga som berör alla. Dricksvattnet är vårt viktigaste livsmedel och en grundförutsättning för vår välfärd.

Kap 1 Författningsförslag

SKL avstyrker utredningens förslag till ny definition av vattenförsörjning i 2§ lagen om allmänna vattentjänster. SKL anser att ordet säkerställd ska strykas ur förslaget, då dagens lagstiftning uppfyller målet. Ändringen skulle innebära att helt nya krav skulle kunna göras gällande mot VA-huvudmannen trots utredarens intentioner att endast tydliggöra dagens krav. Förslaget förändrar de rättsliga kraven och ger dålig samstämmighet med ”skäliga anspråk på säkerhet” i vattentjänstlagen.

SKL anser att det bör regleras i Livsmedelsverkets instruktion att myndigheten har ett sektorsansvar för krisberedskapen inom dricksvattenförsörjningen. SKL ser en risk att krisberedskapen annars prioriteras ned. SKL:s förslag på ny lydelse är:

”Livsmedelsverket ska leda det nationella samordningsarbetet av dricksvattenfrågor. I samordningsarbetet ingår myndighetens sektorsansvar för krisberedskap inom dricksvattensektorn vilket omfattar att stödja sektorn med:

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

- Utbildnings- och övningsverksamhet
- Metodutveckling
- Kunskapsstöd och vägledning
- Operativa stödinsatser med VAKA vid dricksvattenkriser¹

Kap 5 Ett förändrat klimat

Sveriges vattentillgång och vattenkvalitet påverkas av klimatförändringarna. Riskerna och sårbarheten i våra system ökar vilket kräver anpassning och nytänkande. SKL anser att staten måste utveckla stöd och vägledning till kommunerna så den senaste kunskapen i form av kartunderlag i utredningens delbetänkande SOU 2015:51 går att omsätta för tillämpning på lokal nivå.

Klimatanpassningen av Sverige innebär stora kostnader. Samhällen, bebyggelse och VA-system som utvecklats före klimatförändringarna är inte anpassade till de klimatförändringar vi ser idag. Det blir dyrare och svårare att finansiera klimatanpassning av befintliga miljöer och VA-system i mindre samhällen.

Kap 6 Skyddet av vattentäkter

SKL instämmer i att vi ska skydda vårt dricksvatten. Men SKL instämmer inte i att erforderligt skydd måste betyda att det ska ställas likadana skyddskrav på alla allmänna vattentäkter som tillhandahåller mer än 10 kubikmeter eller försörjer fler än 50 personer.¹

SKL anser att erforderligt skydd innebär att skyddet för vattentäkterna ska anpassas till risker och behov. Det är därför inte rimligt att ansökningsprocessen för landets minsta vattenverk genomgår samma ansökningsprocess som landets största. Det är inte rimligt att vattentäkter i norrländska inlandsbyar genomgår samma ansökningsprocess som vattentakten för Göta älv. SKL anser att ansökningsprocessen måste differentieras. Lokala risker och förutsättningar måste beaktas på ett adekvat sätt. Av utredningens tilläggsdirektiv 2014:73 framgår att glesbygdens särskilda förutsättningar beträffande skyddet av allmänna vattentäkter ska beaktas.

SKL ifrågasätter gränsen för att inrätta vattenskyddsområden för allmänna vattentäkter som tillhandahåller mer än 10 kubikmeter vatten i genomsnitt per dygn eller om det försörjer mer än 50 personer. Detta är ingen given gräns för att avgöra vilket skyddsbehov en vattentäkt har. För att säkerställa att vi ger våra vattentäkter ett

¹ Av EU:s dricksvattendirektiv framgår att medlemsländerna får göra undantag från direktivets bestämmelser för enskilda vattentäkter som tillhandahåller mindre än 10 m³ per dag i genomsnitt eller försörjer mindre än 50 personer. Enligt EU:s ramdirektiv för vatten ska medlemsländerna identifiera alla vattenförekomster som används som dricksvatten och ger mer än 10 m³ per dag i genomsnitt eller betjänar mer än femtio personer (de som är inte är enskilda), samt är avsedda för sådan framtida användning. Medlemsstaterna ska vidare övervaka sådana vattenförekomster som ger mer än 100 m³ per dag i genomsnitt. Medlemsstaterna ska säkerställa erforderligt skydd för de identifierade vattenförekomsterna och får upprätta säkerhetszoner för dessa vattenförekomster.

erforderligt skydd, eller för att avgöra om det är obehövt att inrätta vattenskyddsområden, borde fler parametrar än storleken på vattenverket bedömas. Frågor att ställa är t.ex. graden av vattnets skyddsbehov, vilka risker finns, framtida samhällsutveckling, exploateringsstryck i området etc.

SKL anser att samhällsresurserna ska användas för skydd av vattentäkter där riskerna är störst och en större mängd personer nyttjar vattentakten. Skyddet av våra större vattentäkter måste prioriteras. Om utredningens förslag blir verklighet anser SKL att tidshorizonten för att göra vattenskyddsområden för de minsta vattentakterna (10-100 kubikmeter) behöver förlängas med ett antal år för att först göra de större takterna och få tid att differentiera ansökningsprocessen.

SKL anser att en utredning skyndsamt ska tillsättas för att klargöra ersättningsfrågan vid inrättande av vattenskyddsområden. I avvaktan på en sådan utredning är det inte realistiskt att inrättande av vattenskyddsområden kan ske i den takt som utredningen föreslår.

I en kommande utredning om ersättningsfrågan bör också en analys ske av värdet av en vattentäkt för att kunna göra de investeringar som behövs.

SKL instämmer med utredningen att det är viktigt att ha möjligheten till undantag från ansökningsprocessen för vissa vattenverk. Riskbilden ser olika ut i olika delar av Sverige. Utredningen anger att giltiga skäl för undantag från ansökningskravet är om det är uppenbart obehövt. Begreppet *uppenbart obehövt* är en svår formulering. Det bör räcka med obehövt.

Det är viktigt att regelförenkling tillämpas. Det får inte bli så att det krävs en fullständig ansökan för att bedöma om det är obehövt att ansöka. Det framgår inte hur undantaget från att ansöka om vattenskyddsområde ska beslutas och när i processen detta ska ske.

SKL tillstyrker att kommuner ansöker om vattenskyddsområden eller på annat sätt säkerställer att ansökan lämnas in för prövning till länsstyrelsen² samt att länsstyrelsen får överlåta prövningen av vattenskyddsområdet till kommun i vissa fall.

Länsstyrelsen får vid särskilda skäl medge undantag från vad en ansökan ska innehålla. Sådana särskilda skäl för undantag i ansökans innehåll kan t.ex. vara liten risk för försämring av en vattentäkts kvalitet, eller att omständigheterna inför omprövning av ett vattenskyddsområde endast förändrats i begränsad omfattning. SKL anser att inte att dessa undantag är tillräckliga.

Det är avgörande att kommuner och länsstyrelser tar fram gemensamma prioriteringsgrunder för att bestämma vilka vattentäkter man ska starta med i ansökningsprocessen

² Det finns ca 1750 vattenverk i Sverige. Nästan 70 % av dem har vattenskyddsområden idag. SKL tagit fram en faktarapport som visar att kostnaden för att inrätta ett vattenskyddsområde för tre kommuner kostade ca 500 000 SEK i snitt per grundvattentäkt.

<http://skl.se/download/18.6102f03014b309118f2bc2be/1424702547741/SKL-Rapport-Kostnad-inrattande-vattenskyddsomrade.pdf>

för 2022 och 2025. SKL utgår från att årtalen i verkligheten kommer att flyttas fram utifrån när ikraftträdandet av lagändringarna sker. SKL ifrågasätter om utredningens förslag om ökade resurser till de statliga myndigheterna räcker. Det finns stort behov av dialog och vägledning mellan staten, länsstyrelserna och kommunerna om prioriteringar, samt ansökningsprocess.

SKL instämmer att det är angeläget med ett regionalt perspektiv på dricksvattenfrågorna. Vi har sett exempel på svår torka i sommar, med regional omfattning, vilket således även innebär behov av regionala lösningar. SKL ser positivt på att staten ska ge bättre planeringsförutsättningar för kommunerna genom regionala vattenförsörjningsplaner som kopplar till planprocessen enligt PBL. Länsstyrelserna har ansvar redan idag för att ta fram planeringsunderlag till kommunerna, men detta behöver förbättras. SKL förordar att HaV vägleder och tar fram underlag till planerna, med stöd av Boverket. Det är avgörande att kommunerna får delta i processen när de regionala vattenförsörjningsplanerna tas fram.

SKL anser att samtliga länsstyrelser behöver färdigställa regionala vattenförsörjningsplaner i god tid före krav om ansökan börjar gälla. Detta är en förutsättning inför ansökningarna om vattenskyddsområden, för att kunna prioritera, och för att underlätta regional och mellankommunal samverkan.

Kap 7 Tydligare process för arbetet med vattenskyddsområden

SKL beklagar att regeringen inte gav utredaren mandat att se över processen för utbetalning av ersättning för markintrång. Ersättningsreglerna fungerar inte och är så svåra att lösa i praktiken att de riskerar att stjälpa hela tidsplanen för ansökningar om vattenskyddsområden till 2022 och 2025.

Värderingsprocessen för ersättningsfrågan återstår att lösa, d.v.s. hur ersättningsfrågorna ska värderas under ansökningsprocessens gång och hur samhället på saklig grund ska kunna säkerställa att rätt ersättningsnivå betalas till de som har rätt till ersättning vid den efterföljande prövningen om ersättning.

SKL vill understryka behovet av tydlig vägledning, bedömningsgrunder, prioriteringsverktyg etc. från staten i god tid före ikraftträdandet. Utbildning i de nya reglerna som rör ansökningsprocessen måste genomföras i god tid för länsstyrelser, kommuner och andra berörda.

SKL anser att det i vägledningen om prövningsprocessen ska anges hur lång tid länsstyrelsen får ta på sig för att pröva ansökningarna om vattenskyddsområden. Nu finns endast förslag på bestämmelse om när kommunerna ska inkomma med ansökningarna. Idag tar prövningarna vid länsstyrelserna lång tid, ibland upp till tiotal år.

Det finns många detaljregleringar för växtskyddsmedel och vägledningen för växtskyddsmedel spretar åt olika håll mellan flera ansvariga myndigheter, vilket kan leda till svårigheter i kommunernas bedömningar. Det i sin tur leder till varierande bedömningar och olika kostnader för handläggning, vilket ytterst påverkar företag som verkar i området.

Under tiden dricksvattenutredningen pågick togs det allmänna förbudet bort mot att sprida bekämpningsmedel i inre skyddszon. Alla kommunala vattenskyddsområden måste nu reglera förbud och dispenser i sina lokala föreskrifter. Det är olämpligt att 290 kommuner och 21 länsstyrelser reglerar användningen av de farligaste kemikalierna var för sig. SKL föreslår att HaV i stället ska få i uppdrag att vägleda om detta och koppla regleringen till t.ex. EU-kommissionens lista över prioriterade ämnen inom vattenpolitikens område.

Kap 8 Kontroll och övervakning

Staten och tillsynsvägledande myndigheter måste fullfölja sitt åtagande om tillräcklig och enhetlig tillsynsvägledning. HaV, Livsmedelsverket och NV måste ha tillsynsvägledning som ger stöd till länsstyrelser och kommuner, om utredningens intentioner ska kunna genomföras. Dricksvattenkontroll måste få samma kvalitet på tillsynsvägledning från Livsmedelsverket som övrig livsmedelskontroll. Idag saknas exempelvis kontrollhandböcker, kurser och långsiktig vägledning tillgänglig för hela landet.

Kap 9 Krisberedskap

VAKA är en mycket viktig expert- och förstärkningsresurs till kommunerna vid dricksvattenkriser. Tillgången till nationell statlig expertis är i detta sammanhang väsentlig. Det bör vara ett viktigt intresse för staten att förfoga över en nationell förmåga att hantera dricksvattenkriser. SKL kan konstatera att det finns flera liknande stödresurser som staten förfogar över – t.ex. MSB:s skogsbrandsdepåer och Socialstyrelsens medicinska expertgrupper och beredskapslager.

Livsmedelsverket bedriver utöver VAKA ett aktivt stöd till kommunerna genom metodutveckling, handböcker, utbildningsinsatser och övningsverksamhet. Livsmedelsverkets stöd har starkt bidragit till en höjd krisberedskap inom dricksvatten-sektorn. Ett problem är dock att stödet i stor utsträckning bedrivs i projektform och finansieras av anslag 2:4 *Krisberedskap*. Projekten får maximalt pågå i tre år, och det har saknats en långsiktig finansiering från myndighetens ramanslag.

Livsmedelsverkets övningsserie *Nödvattenövning Stor stad* har nu genomförts av ca 30 kommuner och beskrivs som den bästa och mest kostnadseffektiva övningsverksamheten i Sverige. Den kommer att avvecklas vid årsskiftet, till följd av avsaknad av finansiering. SKL anser att både VAKA och *Nödvattenövning Stor stad* bör fortgå och finansieras inom ramen för dricksvattenrådet, alternativt med ett långsiktigt stöd från MSB:s anslag 2:4 *Krisberedskap*. VAKA/övrigt stöd till krisberedskapen i dricksvattenförsörjningen bör ingå i Livsmedelsverkets uppdrag eftersom det är av stor betydelse för Sveriges dricksvattensäkerhet.

Kap 10 Produktion och distribution av dricksvatten

SKL delar utredningens uppfattning att ansvaret för dricksvatten även fortsättningsvis ska vara kommunalt. Kommunernas ansvar för vattentjänsterna (vatten och avlopp) kopplar starkt samman med andra kommunala ansvarsområden, som planering av mark och vatten, krisberedskap och kontroll av dricksvatten.

SKL tillstyrker förslaget om en bestämmelse i vattentjänstlagen som reglerar huvudmannens ansvar att se till att det finns förnyelse- och underhållsplaner för VA. Formen för hur det genomförs måste dock kunna anpassas till respektive kommuns processer och arbetssätt. Planerna bör tas fram genom förvaltningsövergripande arbete och beslutas med bred politisk förankring.

SKL anser att det är viktigare att ha en långsiktig förnyelseplanering utifrån behov, än att fokusera enbart på en viss förnyelsetakt. Åldern på vattenrören säger inget om behovet av att byta ut dem. Det är bra att utredningen konstaterar att det inte är fråga om ett underhållsberg för dricksvattenrören - investeringar och underhåll av infrastrukturen sker. Sett till hela riket är reinvesteringskostnaden i vattenledningsnätet mellan ca 800 miljoner till och 1 miljard kronor per år, för åren 2009 – 2013 enligt rapporter från Svenskt Vatten Utveckling. Branschorganisationen Svenskt Vattens statistik bekräftar är att VA-näten fungerar bra idag. De flesta driftstörningsnyckeltal som används (t.ex. läckor) visar inte på någon försämring av vattenledningsnätet de senaste åren. Kommunernas kostnader för att verkställa utredningens förslag kan i förlängningen bli dyrare än utredningen anger, p.g.a. ytterligare kostnader.

SKL ser inget problem att kommuner som samverkar kan dela på kostnaderna. Likadan VA-taxa kan åstadkommas redan idag om kostnadsbilden är likartad och fullmäktige i respektive kommun beslutar om likadana taxor. Varje kommunfullmäktige måste dock anta VA-taxan i *sin* kommun. Idag kan kommuner inte överlämna föreskriftsmakt för det egna geografiska området till annan kommun, inte heller till ett kommunalförbund.

SKL vill understryka att varje VA-kollektiv (invånare kopplade till vatten- och avloppstjänsterna) bör betala sina egna kostnader. VA-taxan omfattas av självkostnadsprincipen, endast nödvändiga kostnader får tas ut. Avgiften får inte vara högre än nödvändigt. Möjlighet till särtaxa finns, då krävs dock ”särförhållanden”.

Kap 11 Ansvarsfrågor, samordning och styrning

SKL förordar möjligheter till mellankommunal samverkan. SKL anser att möjligheterna för avtalsamverkan mellan kommuner måste förstärkas. För det behövs en generell öppning i kommunallagen.

SKL tillstyrker utredningens förslag att reglera att kommuner ska tillvarata möjligheten att samarbeta inom vattenförsörjning, i 6a§ lagen om allmänna vattentjänster. Förslaget verkar reglera att befintliga möjligheter till samverkan ska tillvaratas, inte att befogenheterna för samverkan utökas. Enligt 57§ lagen om allmänna vattentjänster får en kommun idag sköta *driften* av en allmän va-anläggning i andra kommuner.

Samordning av statens vägledning om vattenfrågor är nödvändig. Staten måste samordna sig för en stark nationell dricksvattenkedja, den är svag idag. Faror måste uppmärksammas tidigt och elimineras vid källan. PFAS-skandalen 2011-2015 visar att giftiga högfluorerande kemiska ämnen, som anrikas i näringskedjan, sprids till vårt dricksvatten. Spridningen av PFAS och bristerna i myndigheternas samverkan och

informations spridning har fått oacceptabla konsekvenser för medborgare och våra dricksvattenresurser.

Staten har ett övergripande ansvar för att hela dricksvattenkedjan ska vara säker. Myndighetsansvaret är delat på många olika myndigheter, det upplevs rörigt och svåröverblickbart. Centrala myndigheter och nationell expertis måste omsätta sina specialistkunskaper till stöd för kommunerna lokalt. SKL välkomnar ett kunskapscentrum för dricksvattenfrågor och ett centralt dricksvattenråd där statens arbete med dessa frågor samlas. SKL deltar gärna i arbetet. I god tid före kontrollstationen 2020 behöver dricksvattenrådet bl.a. slå fast hur statens samverkan ska öka. SKL tillstyrker att en avloppsutredning tillsätts.

Kap 12 Samlade överväganden och förslag

SKL tillstyrker förslaget om kontrollstation 2020 under förutsättning att den genomförs som en avstämning i förändringsprocessen. Vi ser inte att någon enskild myndighet är lämplig för uppdraget utan anser att kontrollstationen bör utformas som en dialog, som ”temperaturmätare” för att påtala hinder, framgångsrika exempel och utvecklingsbehov.

Kap 13 Finansiering

VA-taxan är en avgift, ingen skatt. Nödvändiga kostnader får tas ut på VA-avgiften. Kostnaderna varierar i kommunerna och måste få göra det eftersom behoven av investeringar varierar mellan olika kommuner. Det kan röra sig om underhållsbehov av befintliga anläggningar, eller strategiska investeringar för framtiden. Det finns olika finansiella lösningar för att bekosta investeringsbehov. I princip ska lånefinansiering fungera om avgift kan tas ut. Det är ett lokalt beslut huruvida kommunerna lånar, höjer VA-avgiften eller fonderar medel. SKL har förtroende för att kommunerna väljer lämplig metod för uppgiften och sina förutsättningar.

VA-taxorna kommer öka i framtiden beroende på ett antal utmaningar. För det första kommer investeringar krävas i framtiden för att *säkerställa dagens status* hos vattentjänsterna i ett längre tidsperspektiv. För det andra behövs investeringar i anläggningarna och ledningsnätet. För det tredje strävar flera kommuner, som inte har det idag, efter att nå högre avgiftsfinansieringsgrad genom VA-taxa istället för att även skattefinansiera VA.

Medel får avsättas i fond för framtida nyinvesteringar, vilket kan bidra till bättre lånevillkor och att undvika ryckig taxesättning. Kommuner kan låna från olika banker. Krympande kommuner kan ha ett stort VA-nät i förhållande till sin minskande befolkning. Det gör att de kan ha större ekonomiska svårigheter än andra kommuner att klara av

underhåll av ledningsnätet. De samlade avgifterna, som kommunmedborgarna ska betala, kan i dessa kommuner bli kännbara.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande