

Kommittédirektiv

Ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 18 augusti 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat.

Utredaren ska bl.a.

- klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar för att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster i hela landet, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig,
- klarlägga behovet av krav på planering, förberedelseåtgärder och kontinuerlig leverans av vattentjänster samt vid behov lämna förslag på sådana krav för att stärka va-huvudmännens beredskap att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig,
- klarlägga omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landet av försörjningen av kritiska material.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Uppdraget att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster

Vattentjänster, dvs. vattenförsörjning och hantering av avlopps- och dagvatten, är en grundläggande förutsättning för att upprätthålla samhället och dess olika funktioner. Det är därför av stor betydelse att det finns en samlad beredskap för att säkra tillgången till rent och säkert vatten vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Detta gäller såväl möjligheterna att upprätthålla en kontinuerlig produktion av dricksvatten som förmågan att leverera dricksvatten till de viktigaste ändamålen om förmågan trots allt begränsas. En väl fungerande hantering och rening av avloppsvatten och dagvatten är också avgörande för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, inte minst ur smittskyddssynpunkt och för att undvika föroreningar.

Mot bakgrund av en allt osäkrare omvärld finns det behov av att analysera risker och åtgärda sårbarheter i samhällets förmåga att leverera vattentjänster. Förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster t.ex. vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig, eller på grund av klimatrelaterade extrema väderhändelser, behöver vara god.

Faktorer som kan påverka förmågan att leverera vattentjänster är t.ex. tillgången till reservvattentäkter, energi (elkraft och drivmedel), reservdelar, personalförsörjning i form av arbetskraft och kompetens, infrastruktur och underhåll samt fysisk och digital säkerhet. Ett specifikt område som har identifierats som kritiskt är tillgången på kemikalier för rening av dricksvatten och avloppsvatten, som präglas av importberoende, så kallade just-in-time leveranser utan lagerhållning samt att ett fåtal aktörer står för produktion och distribution.

Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i närområdet. Ur ett totalförsvarsperspektiv är det centralt att behovet av vattentjänster kan tillgodoses. Vikten av att säkerställa försörjningsberedskapen för framtida kriser har också förtydligats i samband med smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Särskilt under den inledande fasen i pandemin rådde det globala brist på vissa varor och varuflödena påverkades kraftigt. Även den pågående klimatkrisen med medförande konsekvenser såsom översvämningar, värmeböljor, torka, skyfall och stormar innebär utmaningar när det gäller förmågan att

kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Påverkan av klimatrelaterade händelser kan t.ex. leda till brist på vatten och försämrade råvattenkvalitet.

De grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster behöver ses över

En grundläggande faktor för en god förmåga att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster är att det finns ett effektivt och väl fungerande regelverk och en grundläggande struktur som ger goda förutsättningar att bygga upp verksamheter med anpassningsförmåga för förändrade förutsättningar. Det saknas i dag ett samlat grepp om dessa grundläggande förutsättningar, t.ex. de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan, i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Bestämmelser om kommunens skyldighet att ordna allmänna vattentjänster genom allmänna va-anläggningar finns i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (va-lagen). Länsstyrelsen utövar tillsyn över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster. För att ordna och driva en allmän va-anläggning får avgifter tas ut. I va-lagen kan det möjligen finnas begränsningar bl.a. i fråga om uttag av avgifter för investeringar samt i anknytande regelverk i fråga om periodisering av kostnaderna för detta. Lagen innehåller även begränsningar i fråga om uttag av avgifter för underhåll av infrastruktur. Från den 1 januari 2024 träder det i kraft ett krav i va-lagen på att varje kommun ska ha en vattentjänstplan inklusive skyfallsberedskap.

Kommunerna har ansvaret för att leverera vattentjänster också i fredstida kriser och vid höjd beredskap. Kommunen har även vissa skyldigheter avseende beredskap och extraordinära händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, i syfte att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Förutsättningarna för att tillhandahålla vattentjänster varierar dock i landet. De allmänna va-anläggningarnas verksamhetsområden, tekniska utformning och naturgivna förutsättningar skiljer sig åt. Det är viktigt att det finns en kapacitet hos va-huvudmännen att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster. Exempelvis kan formerna för samarbete och samverkan mellan va-huvudmännen på lokal och regional nivå behöva regleras. Vidare är länsstyrelsens roll och uppgifter viktiga utifrån att va-huvudmännen, eller de som annars ansvarar för driften av va-anläggningarna inom samma län, så

långt möjligt ska få likvärdiga förutsättningar att leverera vattentjänster. Det är även viktigt att det finns förutsättningar för va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen att genomföra de nödvändiga investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll som krävs för att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Utredaren ska därför

- klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan, och vid behov föreslå sådana förändringar med utgångspunkt i att det ska finnas förutsättningar för varje va-huvudman, eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen, att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster, även vid händelse av kris eller höjd beredskap och då ytterst krig,
- analysera aktörernas förutsättningar för att genomföra investeringar i anläggningar och infrastruktur samt underhåll av dessa i syfte att säkerställa en kontinuerlig leverans av vattentjänster vid förändrade förutsättningar, och vid behov föreslå åtgärder som ökar förutsättningarna för att sådana investeringar och underhåll kommer till stånd, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Beredskapen hos va-huvudmännen behöver stärkas

Va-huvudmännen behöver kunna upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster även vid kriser som kan leda till olika typer av kraftiga störningar. En sådan anpassningsförmåga bör kunna upprätthållas åtminstone under den period som krävs för att få till stånd provisoriska eller alternativa åtgärder för att ordna vattentjänster.

För att dricksvattenförsörjning och avloppsrening ska fungera krävs tillgång till flera olika varor. Det handlar bl.a. om kemikalier som krävs för produktion av dricksvatten och rening av avloppsvatten samt utrustning och reservdelar som behövs för leveransen av vattentjänster. Reningskemikalier för dricksvatten omfattades tidigare av den statliga beredskapslagringen, som upphörde helt under den andra hälften av 1990-talet.

Ett sätt att säkerställa leveransen av vattentjänster är att va-huvudmännen utökar sin lagerhållning av varor som är kritiska för driften av en va-anläggning. I totalförvarspropositionen för 2021–2025 (prop. 2020/21:30,

s. 145) uttalas att det kan finnas behov av att utöka lagerhållning av kemikalier och reservdelar hos dricksvattenproducenterna för att säkra dricksvattenproduktionen. Även bl.a. Livsmedelsverket har framhållit att tillgång till reningskemikalier och flexibilitet hos både kommunala och privata aktörer behöver öka (Livsmedelsverkets rapport Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – Nuläge och förslag på åtgärder, 2021). Motsvarande gäller för rening av avloppsvatten.

Samtidigt som va-huvudmännen behöver se till att lagringen av kritiska varor ökar, är det viktigt att det finns någon eller några aktörer som ansvarar för ett helhetsperspektiv och regelbundet ser över om även andra åtgärder behöver vidtas för att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster. Det kan t.ex. handla om att samutnyttja resurser mellan va-huvudmän eller den som annars sköter driften av va-anläggningen, säkra tillgång till den reservkraft eller det drivmedel som krävs för va-anläggningens drift, eller förberedelse för att använda alternativa metoder för produktion av dricksvatten och leverans av vattentjänster vid händelse av kris eller höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, en långsiktig planering och förberedelseåtgärder som är inriktade på vattentjänster är viktigt för att fånga upp alla aspekter som kan påverka förutsättningarna att upprätthålla en kontinuerlig leverans.

Utredaren ska därför

- analysera omfattningen av kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser och vid behov föreslå åtgärder som säkerställer att sådana analyser omfattar förmågan att kontinuerligt leverera vattentjänster,
- klarlägga behovet av planerings- och förberedelseåtgärder och vid behov föreslå krav på att genomföra sådana åtgärder, inklusive krav på lagerhållning av kritiska varor, som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska uppfylla i syfte att upprätthålla kontinuitet i leveransen av vattentjänster,

- klarlägga behovet av krav på förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster som va-huvudmännen eller den som annars ansvarar för driften av va-anläggningen ska kunna uppfylla oavsett om det råder kris, höjd beredskap och då ytterst krig eller andra yttre faktorer som påverkar förutsättningarna att leverera vattentjänster samt vid behov föreslå sådana krav, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Försörjningsberedskapen behöver vara god

En viktig del i förmågan att kontinuerligt kunna leverera vattentjänster även vid kriser är att säkerställa försörjningsberedskapen för nödvändiga varor, material och resurser.

Det framgår av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap att produktion av dricksvatten omfattas av beredskapssektorn *Livsmedelsförsörjning och dricksvatten* med Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt som beredskapsmyndigheter och med Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet. Staten har således genom myndigheternas respektive ansvarsområden ett ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker, samt för att vidta de ytterligare förberedelser som krävs. Utöver Livsmedelsverket har andra centrala myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, ansvar och uppgifter som är viktiga för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.

Det följer även av bl.a. förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser, att länsstyrelserna har ett särskilt sammanhållande ansvar för krisberedskapen såsom samordning av åtgärder inom respektive län. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har särskilda uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

För att göra det möjligt att upprätthålla en kontinuerlig leverans av vattentjänster även vid kraftiga eller långvariga störningar kan statens ansvar i fråga om vattentjänster behöva konkretiseras och omsättas i åtgärder. Staten kan även behöva ges ett större ansvar för detta. Det handlar om att erbjuda

verktyg för effektiva åtgärder för att åstadkomma en högre grad av nationell försörjning av kritiska varor som behövs för att säkerställa en robusthet och kontinuitet av allmänna va-anläggningar i hela landet, t.ex. genom nationella beredskapslager eller en beredskap för tillverkning. I händelse av att den kontinuerliga leveransen av vattentjänster påverkas vid en kris, höjd beredskap eller då ytterst krig behövs behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kunna tillgodoses. Det finns i dag ingen lagstiftning som reglerar säkerställandet av att tillgodose sådana behov. Detta skulle kunna utgöra ett hinder för att prioritera samhällsviktig verksamhet vid begränsad tillgång till vattentjänster.

Ransoneringslagen (1978:268) ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder för att genomföra en fördelning av förnödenheter samt begränsa handel med en viss vara om den bedöms vara av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Ransoneringslagen kan endast tillämpas om riket är i krigsfara eller om det till följd av krig eller krigsfara eller annan utomordentlig händelse under fredstid råder knapphet eller betydande fara för knapphet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Förfogandelagen (1978:262), som ger staten möjlighet att förfoga över bl.a. privat egendom vid krigsfara eller vid situationer som har uppkommit på grund av krig, krigsfara eller försvarsberedskap, är inte tillämplig vid fredstida krissituationer.

Näringslivet har enligt flera olika författningar skyldigheter och åtaganden för att bidra till försörjningsberedskapen. Exempelvis finns en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförsvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande även genom t.ex. lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Vidare kan staten begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Kommuner ska enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i vissa situationer vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransoneringsåtgärder och i övrigt medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. Vidare har

kommuner och regioner en skyldighet att vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Med beredskapsförberedelser avses alla de åtgärder som normalt sett behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap. Förberedelser ska också ske för extraordinära händelser. Även den lagen är till vissa delar, t.ex. i fråga om bistånd mellan kommuner och regioner, endast tillämplig vid vissa situationer som orsakas av krig eller krigsfara eller av extraordinära händelser i fredstid. Det kan därför komma att uppstå krissituationer som inte omfattas av nu nämnd kris- och beredskapslagstiftning men där staten likafullt kan behöva verktyg för att vidta extraordinära åtgärder för att en kontinuerlig leverans av vattentjänster ska kunna upprätthållas, t.ex. genom att säkra tillgång till kritiska varor.

Utredaren ska därför

- analysera försörjningen av kritiska varor och material för vattentjänster och vid behov lämna förslag på åtgärder som behövs för att säkerställa en robusthet och kontinuitet i leveransen av vattentjänster i hela landet, t.ex. genom inrättande av nationella beredskapslager eller tillverkningsberedskap,
- klarlägga behovet av förändringar i ansvarsfördelningen mellan staten och va-huvudmännen eller den som ansvarar för driften av va-anläggningen, och om centrala myndigheter som en följd av detta bör få nya uppgifter och befogenheter för att möjliggöra en kontinuerlig leverans av vattentjänster under förändrade förutsättningar,
- ta ställning till och föreslå ett system där nya statliga åtaganden som följd av en stärkt försörjningsberedskap av vattentjänster finansieras via avgifter,
- analysera förutsättningarna för ett samarbete med närliggande länder i fråga om tillverkningsberedskap eller andra åtgärder för att säkra försörjning av kritiska varor och material,
- analysera förutsättningarna för och föreslå hur behoven av vattentjänster hos samhällsviktig verksamhet kan säkerställas, inte minst under förhållanden då tillgången till vattentjänster är begränsad,
- ta ställning till och vid behov föreslå ett regelverk för hushållning av varor som är kritiska för funktionen av vattentjänster, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beakta och redovisa de konsekvenser förslagen kan få för kommuner och kommunala bolag vars verksamhet omfattar leverans av vattentjänster, regioner, berörda myndigheter och övriga näringslivet. Utredaren ska vidare beskriva och kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för förmågan att tillhandahålla vatten- och avloppstjänster i stort. Konsekvensanalysen ska genomföras löpande under utredningstiden. Om förslagen i betänkandet innebär kostnader för det allmänna ska finansieringsförslag lämnas. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer relevanta för uppdraget, särskilt Försvarmakten, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, kommuner, regioner, kommunala bolag och länsstyrelser, Svenskt Vatten samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Utredaren ska hålla sig informerad om uppdragen i den pågående utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (dir. 2021:65), utredningen om en ny livsmedelsberedskap (dir. 2022:33) och utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (dir. 2021:92). Vidare ska utredaren särskilt hålla sig informerad om Regeringskansliets uppdrag om en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist (N 2022:D). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, t.ex. den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25), betänkandet En trygg dricksvattenförsörjning (SOU 2016:32), och betänkandet En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet (SOU 2021:81). Utredaren ska vidare beakta övriga relevanta rapporter och underlag på området. Om det bedöms motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Utredaren ska hålla sig informerad om pågående arbete med relevant EU-lagstiftning, t.ex. det aviserade förslaget från Europeiska kommissionen om ett reviderat avloppsvattendirektiv och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 om kvaliteten på dricksvatten (ombearbetning), samt regelverket om statligt stöd. Förslagen ska vara förenliga med regelverket för statsstöd och EU-rätten i övrigt.

Vid utformningen av såväl författningsförslag som övriga förslag ska utredaren ta hänsyn till inriktningen i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

(Miljödepartementet)