

Datum: 2026-05-08

Dnr: 37-751-2026

Konsekvensutredning

Konsekvensutredning avseende Sveriges geologiska undersöknings nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

Sammanfattning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) får utifrån sitt ansvarsområde, enligt 4 a kap. 7 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), VFF, meddela föreskrifter om förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder för att skydda vattenkvaliteten i tillrinningsområde för uttagspunkt för dricksvatten enligt artikel 8.4 a, b och c i direktiv (EU) 2020/2184 den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten. Konsekvensutredningen är upprättad med beaktande av de krav som ställs på en sådan utredning i 6 – 11 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredning.

Föreskrifterna riktar sig till vattenmyndigheterna. SGU:s förslag till föreskrifter för riskhanteringsåtgärder preciserar när och hur reglerna ska tillämpas vid framtagande av riskhanteringsåtgärder enligt 4 a kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, vid upprättande och fastställande av åtgärdsprogram enligt 6 kap., samt vid rapportering till Havs- och vattenmyndigheten enligt 9 kap. Föreskrifterna skapar därmed en koppling mellan dricksvattendirektivets krav, nationell reglering och vattenmyndigheternas arbetsprocesser – en koppling som inte framgår av vattenförvaltningsförordningen.

Riskhanteringsåtgärderna syftar till att förebygga och begränsa effekterna från påverkanskällor som identifierats enligt Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (2023:1) om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten, som kan utgöra risk för människors hälsa genom användning av dricksvatten. Föreskrifterna ska kopplas till ett tillrinningsområde för uttag av dricksvatten. Samtliga påverkanskällor som utgör risk för människors hälsa genom användning av dricksvatten inom tillrinningsområdet för uttagspunkt för dricksvatten omfattas av föreskrifterna. Riskhanteringsåtgärder omfattar endast kvaliteten på grundvattnet, då dricksvattendirektivet inte inkluderar kvantitet.

Förslaget till nya föreskrifter avseende riskhanteringsåtgärder bedöms vara den mest kostnadseffektiva lösningen för implementering av dricksvattendirektivet i svensk vattenförvaltning. Effekter och konsekvenser av föreskrifterna kommer utvärderas fortlöpande, tillsammans med bland annat vattenmyndigheter och länsstyrelser.

Datum: 2026-05-08

Dnr: 37-751-2026

Konsekvensutredning

Innehåll

Konsekvensutredning avseende Sveriges geologiska undersöknings nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder	1
Sammanfattning	1
Bakgrund	3
Problembeskrivning.....	4
Föreskrifternas syfte och innehåll.....	4
<i>Vad bidrar föreskrifterna med?</i>	6
<i>Avgränsning</i>	6
Alternativ utformning av föreskrifterna	7
Vad är konsekvenserna om inte föreskriften antas?	8
Fråga är om det finns alternativa sätt att uppnå samma syfte	9
Integrering i befintligt vattenförvaltningsarbete.....	10
Vägledning	10
Samverkan och kunskapsutbyte	10
Överensstämmelse med EU-rätten	11
Konsekvenser av föreskrifter för riskhanteringsåtgärder.....	11
Vattenmyndigheter och beredningssekretariaten på länsstyrelserna	11
Andra statliga myndigheter	12
Tillsyns- och prövningsmyndigheter.....	13
Kommuner och påverkan på det kommunala självstyret	13
Små, stora och enskilda verksamheter	14
Andra enskilda.....	16
Privata och offentliga dricksvattenleverantörer	16
Samhällsekonomiska konsekvenser	17
Sociala konsekvenser	18
Konsekvenser på miljön och människors hälsa.....	18
Fördelningseffekter och övriga konsekvenser.....	18
Samverkan och församråd	19
Bemyndiganden.....	19

Tidpunkt för beslut och datum för ikraftträdande.....	19
Behov av informationsinsatser.....	19
Utvärdering av uppföljning och konsekvenser.....	19

Bakgrund

Europeiska unionen (EU) antog nytt dricksvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (härefter DVD). DVD har som mål att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av alla slags föroreningar som kan påverka dricksvattenkvalitet. DVD fastställer de minimikrav som medlemsstaterna måste vidta och skulle ha varit infört i svensk lagstiftning senast den 12 januari 2023. En central del av DVD är riskbedömning och riskhantering för att skydda vattenkvaliteten i tillrinningsområden för uttagspunkter för dricksvatten, i vilket ingår att vidta riskhanteringsåtgärder för att förhindra eller förebygga effekterna från påverkanskällor.

Genom proposition 2024:30 *Genomförande av EU:s dricksvattendirektiv* infördes lagändringar, bland annat i miljöbalken, för att implementera nyheterna i DVD. Även vattenförvaltningsförordningen kompletterades. De nya bestämmelserna vann laga kraft den 1 april 2024. En förändring i VFF är att SGU bemyndigades att inom sitt ansvarsområde meddela föreskrifter om bland annat:

- Riskhanteringsåtgärder inom tillrinningsområden för uttag för dricksvatten,
- hur åtgärdsprogram för tillrinningsområden för uttag för dricksvatten ska redovisas.¹

De nya bemyndigandena kompletterade SGU:s tidigare bemyndigande om hur vattendistriktens åtgärdsprogram ska redovisas och när förvaltningsplaner, de åtgärdsprogram, de riskbedömningar och förslag till riskhanteringsåtgärder för dricksvatten och de andra uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten behöver för sin rapportering ska redovisas.²

SGU antog den 2 december 2024 två nya föreskrifter som inledande åtgärd för att genomföra DVD:s tillkommande krav i svensk lagstiftning³. Nu aktuell föreskrift utgör steg två i en föreskriftskedja och omfattar föreskrift om förebyggande, och begränsande riskhanteringsåtgärder inklusive hur åtgärdsprogram för riskhanteringsåtgärder ska redovisas.

Dricksvattensystemet från tillrinningsområden för uttagspunkt för dricksvatten, genom försörjningssystem och in till fastigheter är omfattande. Det är viktigt att det inte uppstår glapp i ansvarskedjan i dricksvattenproduktionen från källa till kran. Vissa skärningspunkter mellan olika myndigheter måste beaktas vid den svenska implementeringen. SGU har därför i föreskriftsarbetet samverkat med andra ansvariga myndigheter, primärt vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Syftet med samverkan har varit att skapa ett sömlöst system mellan de olika delarna i försörjningskedjan. Samverkan har exempelvis rört generella frågeställningar kring vad som kan anses vara en riskhanteringsåtgärd och hur dessa ska definieras och hur de ska koppla till ett

¹ 4 a kap. 7 § och 6 kap. 10 § VFF

² 9 kap. 4 § VFF

³ Föreskrifter (SGU-FS 2024:1) om ändring i Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter (SGU-FS 20023:1) om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten och SGU-FS 2024:2 Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om övervakning av grundvatten.

tillrinningsområde. Det har varit särskilt viktigt att samverka eftersom myndigheterna har kommit olika långt i sitt arbete med att implementera dricksvattendirektivet.

Problembeskrivning

I DVD ställs krav på en riskbaserad metod för dricksvattensäkerhet. Den riskbaserade metoden som beskrivs i DVD består av tre delområden, nämligen tillrinningsområden för uttagspunkt för dricksvatten, försörjningssystemet⁴ och fastighetsinstallationer. Nu aktuella föreskrifter fokuserar på skydd av grundvattenkvaliteten i tillrinningsområde för uttagspunkt för dricksvatten och specifikt riskhanteringen. Den riskbaserade metoden för tillrinningsområde för uttagspunkt för dricksvatten syftar till att identifiera påverkanskällor och vid behov vidta riskhanteringsåtgärder som i första hand förhindrar och motverkar att risker uppstår, i andra hand undanröjer eller minskar effekterna av en påverkan, gärna så att föroreningar omhändertas vid utsläppskällan.

I dag saknas tillräckligt tydliga och enhetliga bestämmelser för hur vattenmyndigheterna ska hantera risker för grundvatten som används eller kan komma att användas för dricksvattenuttag. Även om det redan finns krav på skydd av grundvatten och på åtgärder inom vattenförvaltningen saknas ett tillräckligt tydligt regelstöd för den riskbaserade metod som följer av DVD, särskilt när det gäller tillrinningsområden för uttagspunkt för dricksvatten och förebyggande riskhantering.

Detta är ett problem eftersom bristande eller otydlig riskhantering kan leda till att föroreningskällor inte identifieras i tid eller att förebyggande åtgärder inte vidtas förrän en påverkan redan har uppstått.

Det berör alla tillrinningsområden till grundvattenförekomster som används eller kan komma att användas för dricksvattenuttag. I DVD ställs krav på en riskbaserad metod för dricksvattensäkerhet som omfattar tre delområden: tillrinningsområden för uttagspunkt för dricksvatten, försörjningssystemet och fastighetsinstallationer. De nu aktuella föreskrifterna avser den första delen – tillrinningsområden för uttagspunkt för dricksvatten – och fokuserar på skydd av grundvattenkvaliteten och riskhanteringen i dessa områden.

Föreskrifternas syfte och innehåll

Föreskrifterna riktas enligt 4 a 7 § VFF till vattenmyndigheterna och ska tillämpas när vattenmyndigheterna tar fram och beslutar om förslag till riskhanteringsåtgärder för grundvatten i tillrinningsområdena för uttagspunkter för dricksvatten enligt 4 a kap. 4 § VFF och när vattenmyndigheterna upprättar och fastställer åtgärdsprogram enligt 6 kap 1 § VFF och lämnar de uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten behöver för rapportering till Europeiska kommissionen enligt 9 kap. 3 § samma förordning.⁵ Föreskrifterna avser att säkerställa en nationellt samordnad tillämpning av DVD:s krav, skapa tydliga och bindande normer för riskbedömning och riskhantering, och bidra till enhetlighet i vattenförvaltningen.

De föreslagna föreskrifterna fokuserar på riskhanteringsåtgärder. Syftet med SGU:s föreskrifter om riskhanteringsåtgärder är att skapa ett proaktivt och heltäckande skydd för att upprätthålla och förbättra grundvattenkvaliteten i tillrinningsområdena för uttagspunkter för dricksvatten. Föreskrifterna avser att bidra till att alla i Sverige har tillgång till rent, hälsosamt och säkert

⁴ Försörjningssystemet inbegriper vattenleverantörernas uttag av råvatten, beredning, lagring och distribution av vatten till leveranspunkten.

⁵ 1 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

dricksvatten och att skydda människors hälsa från skadliga effekter av föroreningar genom att öka åtgärdstakten, se avsnitt Vad är konsekvenserna om inte föreskriften antas?

Riskhanteringsåtgärderna har såsom mål att förebygga och begränsa effekterna från påverkanskällor som identifierats kunna orsaka problem som, enligt SGU:s föreskrifter (2023:1) om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten, utgör risk för människors hälsa genom användning av dricksvatten. Samtliga påverkanskällor, både naturliga och antropogena, som bedöms utgöra risk inom tillrinningsområdet för uttagpunkt för dricksvatten omfattas av föreskrifterna.

I föreskrifterna införs två definitioner som anger vad förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder innefattar.⁶ Föreskrifterna anger vidare var beslut om förslag till riskhanteringsåtgärder ska vidtas, nämligen i de tillrinningsområden för uttagpunkter för dricksvatten där det identifierats föreliggande risk för människors hälsa kopplade till användningen av dricksvatten⁷. Vidare anges i enlighet med DVD:s intention att i första hand ska förebyggande riskhanteringsåtgärder vidtas. Föreskrifterna innehåller också en bestämmelse som anger att effekterna av riskhanteringsåtgärderna ska följas upp genom övervakning, vari en hänvisning till SGU:s föreskrifter (SGU-FS 2024:2) om övervakning sker⁸.

Föreskrifterna anger därefter att vattenmyndigheten i varje förvaltningscykel för vattendistriktet ska fastställa åtgärder för de beslutade förslagen om riskhanteringsåtgärder, i syfte att skydda kvaliteten på dricksvatten och att dessa ska kopplas till ett tillrinningsområde. Åtgärderna ska sedan på lämpligt sätt tas in i åtgärdsprogrammet för vattendistriktet och samordnas med de åtgärder som syftar till att uppfylla beslutade miljö kvalitetsnormer för grundvattenförekomster enligt SGU föreskrifter (SGU-FS 2023:2) om miljö kvalitetsnormer, när så är möjligt.⁹

Slutligen införs en bestämmelse när uppgifter i dessa föreskrifter ska redovisas och då genomförs en hänvisning till SGU:s föreskrifter och allmänna råd (SGU-FS 2017:1) om redovisning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för grundvatten.¹⁰

Framtagande av förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder ska ske i två steg. I det första steget ska förslag på samtliga riskhanteringsåtgärder för att skydda grundvattenkvaliteten per tillrinningsområdena för uttagpunkter för dricksvattenåtgärder tas fram av vattenmyndigheten. Vattenmyndigheten ska besluta om förslag. Åtgärderna får därigenom ett lokalt och regionalt geografiskt samband. I detta första skede pekas ingen ansvarig myndighet eller kommun ut för åtgärderna, utan det är det specifika tillrinningsområdets förutsättningar som lägger grunden för de föreslagna åtgärderna. Fokus ligger på att ta fram och besluta om förslag till åtgärder som sammantaget uppfyller målen i DVD. Ingen prioritering görs heller i detta skede, och vidare anges inte någon tid för genomförandet.

Det finns även riskhanteringsåtgärder som inte kan kopplas till ett specifikt tillrinningsområde. Sådana åtgärder är mer systemövergripande karaktär och utgörs av exempelvis samverkan, upprättande av tillsynsväglägningsplaner, utbildningsinsatser etcetera De behöver inte tas fram i detta steg.

⁶ 3 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

⁷ 4 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

⁸ 5 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

⁹ 6 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

¹⁰ 7 § SGU:s förslag till nya föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

I det andra steget ska vattenmyndigheten fastställa åtgärder som visar vilka riskhanteringsåtgärder som ska införas i åtgärdsprogrammet, baserat på de förslag som beslutades i steg ett (1) sammantaget med åtgärder av mer systemövergripande karaktär. Här är det möjligt att gruppera riskhanteringsåtgärder, så att de kan omfatta flera tillrinningsområden. Det är nu som respektive åtgärd kopplas till en ansvarig myndighet eller kommun. Det kan finnas åtgärder som inte kan kopplas till en myndighet, i sådant fall har arbetet i sig identifierat ett glapp i ansvarskedjan.

Om en riskhanteringsåtgärd både bidrar till att skydda dricksvattenkvaliteten och uppfyller miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomster, ska samordning ske så långt det är möjligt. Exempel: En åtgärd som syftar till att minska mikrobiell förorening, till exempel genom att reducera antalet bräddningar, kan samtidigt bidra till att minska övergödande ämnen och därmed omfattas av ramdirektivet för vatten.

Åtgärder som inte omfattas av ramdirektivet för vatten eller grundvattendirektivet, utan endast bidrar till att uppfylla krav i DVD ska också inkluderas i åtgärdsprogrammet utifrån krav på att skydda dricksvattnet. Det finns även åtgärder som avser att skydda dricksvatten, men som inte omfattas av DVD. Hit hör exempelvis åtgärder som avser att skydda grundvattenförekomster som kan användas för den framtida dricksvattenförsörjningen. Dessa omfattas inte av dessa föreskrifter.

Vad bidrar föreskrifterna med?

SGU:s föreslagna föreskrifter för riskhanteringsåtgärder avseende grundvatten preciserar när och hur reglerna ska tillämpas vid framtagande av riskhanteringsåtgärder enligt 4 a kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, vid upprättande och fastställande av åtgärdsprogram enligt 6 kap., samt vid rapportering till Havs- och vattenmyndigheten enligt 9 kap. Föreskrifterna skapar därmed en tydlig koppling mellan dricksvattendirektivets krav, nationell reglering och vattenmyndigheternas arbetsprocesser – en koppling som inte framgår av vattenförvaltningsförordningen.

Föreskrifterna inför även tydliga definitioner av förebyggande respektive begränsande riskhanteringsåtgärder, vilket säkerställer att samtliga aktörer använder samma begrepp och metodgrund. Dessutom ställs krav på att riskhanteringsåtgärder ska kopplas till de faror som identifierats i riskbedömningen enligt SGU-FS 2023:1. Detta skapar en logisk och spårbar kedja från riskbedömning till åtgärder – något som direktivet förutsätter, men som inte regleras uttryckligen i förordningen.

Föreskrifterna fastslår också en prioritering av förebyggande åtgärder, vilket gör att principen som kommer till uttryck i artikel 8.4 i DVD blir bindande. Vidare knyts riskhanteringsåtgärderna till SGU:s övervakningsföreskrifter genom krav på uppföljning av åtgärdernas effekter. Det kompletterar VFF där kopplingen mellan åtgärder och övervakning inte framgår.

Slutligen förtydligar föreskrifterna hur riskhanteringsåtgärder ska ingå i åtgärdsprogrammen och, när möjligt, ska samordnas med åtgärder inom vattenförvaltningen som syftar till att uppfylla miljökvalitetsnormer. Detta säkerställer att riskhantering och miljökvalitetsnormer utvecklas som ett samlat styrsystem. Förordningen anger vad som ska göras – föreskrifterna tydliggör hur det ska genomföras.

Avgränsning

Som riskhanteringsåtgärd har SGU bemyndigande att även föreskriva om övervakande riskhanteringsåtgärder. Enligt DVD ska övervakande riskhanteringsåtgärder komplettera den

övervakning som utförs med stöd av artikel 7 och 8 i ramdirektivet för vatten (2000/60)/EG). Det innebär att det som återstår att övervaka är kopplat till mikrobiell förorening. I DVD anges att endast riskhanteringsåtgärder som är relevanta behöver vidtas och att övervakning som riskhanteringsåtgärd ska utföras när det är lämpligt. Vidare anges att övervakande riskhanteringsåtgärder kan genomföras antingen i tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten eller i råvattnet. Övervakande riskhanteringsåtgärder behöver således inte ske, såsom SGU tolkar det, både i tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten och i råvattnet. I svensk lagstiftning har övervakning i råvattnet införts genom den faroanalys och kontroll vid intagpunkt som dricksvattenproducenterna utför i enlighet med dricksvattenföreskrifterna (LIVSFS 2022:12).

Det är viktigt att det inte uppstår glapp i ansvarskedjan i dricksvattenproduktionen från källa till kran, men det är lika viktigt att det inte blir dubbelreglerat. I förevarande fall bedömer SGU att regleringen av övervakande riskhanteringsåtgärder genom Livsmedelsverkets föreskrifter är tillräcklig. DVD:s övriga krav på övervakning kopplat till tillrinningsområde för uttagpunkter för dricksvatten är dessutom infört dels genom SGU-FS 2023:1 föreskrifter om kartläggning, riskbedömning och klassificering av status för grundvatten, dels SGU-FS 2024:2 föreskrifter om övervakning i grundvatten. Det finns därför inte behov att särskilt föreskriva om övervakande riskhanteringsåtgärder när det kommer till grundvatten i tillrinningsområde för uttagpunkt för grundvatten. Övervakning är kostsam. Att föreskriva om övervakande riskhanteringsåtgärder bedöms därför inte heller vara en kostnadseffektiv lösning. Det föreligger en risk för överreglering om nu aktuell föreskrift även skulle innehålla föreskrifter om övervakande riskhanteringsåtgärder.

Riskbedömningen och riskhanteringen enligt artikel 8 i det nya DVD ska enligt artikel 7.4 DVD vara utförd första gången senast den 12 juli 2027 och därefter ses över med jämna mellanrum, dock minst vart sjätte år, och uppdateras vid behov. Detta ska inte förstås såsom att riskhanteringsåtgärderna som sådana ska vara genomförda vid det första tillfällets tidpunkt. I stället får regleringen tolkas som att berörd myndighet senast vid det datumet ska ha tagit ställning till vilka riskhanteringsåtgärder som kan behöva vidtas.¹¹

Författningsförslag och detaljerad beskrivning av paragraferna redovisas i bilaga 1 och 2.

Alternativ utformning av föreskrifterna

SGU har valt att ta fram föreskrifter om riskhanteringsåtgärder i en separat föreskrift. Under arbetet med föreskriftsförslaget har myndigheten övervägt om befintliga föreskrifter (SGU-FS 2023:1) om kartläggning, riskbedömning och klassificering av grundvattenstatus även skulle omfatta bestämmelser om riskhanteringsåtgärder och deras koppling till åtgärdsprogrammet. I ett sådant scenario hade regleringen införts i ett särskilt kapitel i den befintliga föreskriften.

Här bör särskilt noteras att SGU inte har föreskriftsrätt avseende åtgärder som vidtas inom den övriga vattenförvaltningen kopplat till miljökvalitetsnormer för grundvatten. Implementeringen av DVD och ramdirektivet för vatten innebär att angreppssättet för åtgärdsarbetet till del skiljer sig åt. En samreglering kan därmed riskera att uppfattas som om SGU överskrider sitt bemyndigande. Genom att reglera riskhanteringsåtgärder och deras koppling till åtgärdsprogrammet i en separat föreskrift tydliggörs gränserna för myndighetens föreskriftsrätt och ansvar.

En separat föreskrift innebär även fördelar avseende struktur och överskådlighet. Textmängden blir mer begränsad och regleringen mer lättillgänglig för användaren. SGU bedömer dessutom att

¹¹ Prop. 2023/24:30 a a s. S 43

framtida behov av uppdateringar och revideringar underlättas genom att riskhanteringsåtgärderna hålls åtskilda från övriga moment i vattenförvaltningen. I den andra vågskålen måste dock beaktas att det vattenmyndigheterna måste lägga mer tid på att läsa, bevaka och tolka för att förstå helheten.

I övrigt kan noteras att omfattningen av regleringen i praktiken hade varit densamma, men en konsolidering med befintlig föreskrift, inklusive konsekvensutredning och beslutsprocess, hade medfört ett mer omfattande arbete och högre resursåtgång. Genom att välja att reglera riskhanteringsåtgärderna i en separat föreskrift har antalet involverade personer kunnat begränsas och den totala handläggningstiden reducerats. Däremot kommer det finnas behov av att göra särskilda informationsinsatser för att beskriva helheten

SGU gör därför bedömningen att det mest effektiva och kostnadseffektiva alternativet, samt det som bäst hushållar med vattenmyndigheternas resurser, är att riskhanteringsåtgärderna regleras i en separat föreskrift. Valet att lägga föreskrifterna i en separat föreskrift eller en befintlig föreskrift är varken gynnar eller missgynnar företag eller myndigheter i övrigt.

Vad är konsekvenserna om inte föreskriften antas?

Nollalternativet innebär att SGU inte föreskriver om riskhanteringsåtgärder. Av framgår att SGU får meddela föreskrifter, men det är i sig inget absolut krav ta ett bemyndigande i anspråk, om inte situationen i sig kräver det.

När EU har antagit ett nytt direktiv, måste en medlemsstat se till att direktivet blir införlivat i den nationella lagstiftningen. Sverige kan bryta mot implementeringsskyldigheten genom att inte implementera direktivet eller genom att implementera direktivet felaktigt. DVD antogs den 20 december 2020 och skulle ha enligt krav från EU varit implementerat i svensk rätt senast den 23 januari 2023. Föreskrifterna som följer av bemyndigande i VFF, likväl som vattenmyndigheternas beslut om riskhanteringsåtgärder, nödvändiga direktivet ska ha ansetts införlivat bestämmelserna i DVD genomförts till fullo.

I Sverige saknas fortfarande praktisk erfarenhet av att vidta riksomfattande och samordnade åtgärder inom tillrinningsområden som försörjer uttagpunkter för dricksvatten. Däremot finns det erfarenheter från vattenförvaltningsarbetet i övrigt. EU har återkommande riktat kritik mot Sverige för brister i både implementeringen och efterlevnaden av vattenförvaltningsdirektivet och andra centrala miljöreglerverk. Kritiken rör bland annat att Sverige har ett betydande åtgärdsunderskott och ett för långsamt införande som riskerar att försena uppfyllandet av miljömålen. För att förbättra situationen behöver Sverige påskynda genomförandet av åtgärder och att de behöver vara mer tydliga och platsspecifika, säkerställa full efterlevnad av EU-direktiv och effektivt skydda vattenmiljön¹²¹³

¹² [Sverige kritiserar för flertalet rättsliga brister och misstänkta EU-brott](https://www.europaportalen.se/2025/03/sverige-kritiserar-flertalet-rattsliga-brister-och-misstankta-eu-brott-miljofragor); <https://www.europaportalen.se/2025/03/sverige-kritiserar-flertalet-rattsliga-brister-och-misstankta-eu-brott-miljofragor> 2023 Sverige har inte genomfört direktivet i tid, vilket påverkar reglerna för säkerhet och kvalitet i dricksvattenförsörjningen. [INFR \(2023\)0098](#) Dricksvattendirektivet. 2024 Sverige har inte korrekt tillämpat direktivet för vatten, vilket kan påverka skyddet och förvaltningen av vattenresurser. [INFR \(2024\)2236](#) Vattendirektivet

¹³EU-pilot (2020)9800 den 16 december 2024 om bristfälligt införlivande i svensk lagstiftning av artikel 11 Sveriges svar på formell underrättelse angående 11.3 i direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder vattenpolitikens område överträdelsennummer 2024/2236

Under åren har det tillsatts olika statliga utredningar som bland annat tittat på de åtgärdsprogram som hittills har upprättats som funnit att åtgärdsprogrammen behöver bli mer konkreta för att tjäna som transparent planeringsverktyg och vägleda den tillämpande myndigheten. Vidare behövs ett ökat fokus på åtgärdsarbete kopplat till en lokal åtgärdsplanering.¹⁴

I VISS (Vatteninformations system Sverige)¹⁵ finns förslag till fysiska åtgärder angivna i åtgärdsbiblioteket. Dessa är dock endast förslag och är i sig inte bindande eller styrande. Vattenmyndigheterna genomförde en workshop om riskhanteringsåtgärder i tillrinningsområde för uttagspunkter för dricksvattenuttag, där representanter från olika myndigheter, Svenskt vatten och dricksvattenproducenterna deltog. Vid workshopen framfördes att nuvarande åtgärdsprogram bedöms som otydliga och åtgärderna i åtgärdsprogrammet behöver bli mer träffsäkra. Det framfördes önskemål om att åtgärdsprogrammet gällande DVD behövde vara mer platsspecifikt och konkret.¹⁶

Med beaktande av vad som beskrivits ovan är det avgörande att de riskhanteringsåtgärder som införs med anledning av dricksvattendirektivet måste införas snabbare och är mer träffsäkra än vad som tidigare varit fallet inom vattenförvaltningen. För att uppnå den nödvändiga detaljnivån och säkerställa att direktivets krav får fullt genomslag bedömer SGU att det krävs bindande och formaliserade regler. SGU:s föreskrifter ger i detta avseende både ytterligare verktyg och ett tydligare handlingsutrymme. Om SGU avstår från att reglera området tvingas vattenmyndigheterna i praktiken tolka direktivet självständigt, utarbeta egna kriterier och bedömningar, och formulera åtgärder som kan få normgivningsliknande verkan. Om Sverige inte säkerställer ett tydligt och komplett genomförande av direktivet kan EU-kommissionen inleda ett överträdelseärende.

Det föreligger dock ett antal risker om SGU väljer att inte utnyttja sitt bemyndigande. Bemyndigandet i 4 a kap. syftar till att säkerställa en nationellt samordnad tillämpning av dricksvattendirektivets krav, skapa tydliga och bindande normer för riskbedömning och riskhantering, och bidra till enhetlighet i vattenförvaltningen. Frånvaron av föreskrifter innebär att dessa funktioner inte fullt ut tillgodoses.

Direktivet förutsätter att medlemsstaterna har ett sammanhållet och tydligt riskbaserat system. Avsaknad av föreskrifter innebär att riskidentifiering och riskklassificering kan göras på olika sätt, miniminivåer för riskhanteringsåtgärder saknas, och att vissa delar av direktivet riskerar att bli ofullständigt implementerade. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att SGU utnyttjar sitt bemyndigande för att skapa en tydlig, förutsebar och enhetligt tillämpad reglering av riskbedömning och riskhantering av dricksvatten.

Fråga är om det finns alternativa sätt att uppnå samma syfte

SGU har analyserat om det finns alternativa sätt att uppnå målen i DVD utöver en strikt juridisk implementering via föreskrifter. Bedömningen är att identifierade alternativ inte fullt ut uppfyller DVD:s krav, se nedan. Flera av de identifierade alternativen kan snarare betraktas som grundläggande förutsättningar som, även om de införs, inte ersätter behovet av föreskriftsreglering. Flera insatser som redovisas som alternativ nedan, kan betraktas som sådana förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder, som omfattas av det aktuella föreskriftsförslaget. Föreskrifter är

¹⁴ SOU 2012:89, SOU 2013:69, SOU 2014:35, SOU 2019:66,

¹⁵ <https://viss.lansstyrelsen.se/About.aspx>

¹⁶ Vattenmyndigheternas workshop den 28 november 2024 i Göteborg avseende dricksvattendirektivet och riskhanteringsåtgärder

därför nödvändiga för att skapa tydliga, obligatoriska och kontrollerbara krav som säkerställer att riskhanteringsåtgärder faktiskt genomförs och att direktivet uppfylls nationellt.

Sammanfattningsvis gör SGU bedömningen att det krävs en rättslig implementering av bestämmelser i DVD för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt DVD, se genomgång nedan.

Integrering i befintligt vattenförvaltningsarbete

Vattenmyndigheten ska enligt 6 kap. 1 § VFF upprätta förslag till att fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. I detta arbete ska myndigheten beakta Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG (ramdirektivet för vatten). Ramdirektivet för vatten ska bland annat skydda dricksvattnen kopplat till grundvattenförekomster. SGU har ingen föreskriftsrätt inom vattenförvaltning när det kommer till att upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna enligt 4 kap. VFF ska kunna uppfyllas. De åtgärder som i dagsläget även bidrar till att stärka skyddet för dricksvatten kan då utvecklas och beskrivas mer utförligt. Det är vidare möjligt att i åtgärdsprogrammet särskilt markera de åtgärder som även bidrar till att skydda dricksvattenkvaliteten.

Trots att vissa delar av dricksvattendirektivets intentioner kan integreras i det befintliga vattenförvaltningsarbetet krävs föreskrifter för att DVD:s krav ska kunna genomföras på ett rättsligt bindande och likvärdigt sätt. Åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen kan inte omfatta alla de risker och åtgärder som dricksvattendirektivet ställer krav på, särskilt inte risker kopplade till mikrobiologisk förorening, naturligt förekommande ämnen eller farliga händelser.

Vägledning

På grund av att SGU inte är tillsynsvägledande myndighet kopplat till vattenförvaltningsförordningen är myndighetens befogenheter att ta fram vägledning starkt begränsade. SGU kan enbart tillhandahålla vägledning som ansluter till myndighetens egna föreskrifter. I avsaknad av sådana föreskrifter saknas förutsättningar för att utge vägledning av det slag som skulle krävas för att stödja ett fullständigt genomförande av dricksvattendirektivet. Vägledning utgör därför inte en framkomlig eller tillräcklig åtgärd för att SGU ska kunna uppfylla sin roll i genomförandet av direktivet.

Vid genomförandet av dricksvattendirektivet har myndigheten även övervägt reglering genom handbok respektive myndighetsföreskrift. Handböcker kan användas som tolkningsstöd för hur ett stöd för hur regler kan eller bör tillämpas genom exemplifieringar. En handbok innebär en mjuk styrning och bidrar i sig till en enhetlig handläggning. Den saknar rättslig bindningsverkan och är inte normerande. EU-rätten kräver att direktiv genomförs med rättsligt bindande och tillräckligt precisa regler. En handbok saknar dock bindningsverkan och kan därför inte säkerställa ett fullständigt och rättssäkert genomförande. Handbok bedöms vara ett lämpligt kompletterande styrmedel för att ge praktisk vägledning, men kan inte ersätta behovet av bindande reglering. Mot denna bakgrund bedömer myndigheten att myndighetsföreskrift är den mest ändamålsenliga regleringsformen för genomförandet av direktivet.

Samverkan och kunskapsutbyte

Samverkan och utökat kunskapsutbyte mellan kommuner, myndigheter, vattenmyndigheterna och dricksvattenleverantörer och näringslivet kan bidra till att identifiera risker och utveckla effektiva riskhanteringsåtgärder. Det kan ske genom att bland annat bilda gemensamma arbetsgrupper och

nätverk som kan bidra till att sprida god praxis och erfarenheter. Exempelvis har vattenmyndigheterna under 2023/2024 genomfört ett omfattande pilotprojekt tillsammans med länsstyrelser, dricksvattenleverantörer och nationella myndigheter med syfte testa olika metoder för riskbedömning och identifiera bästa praxis innan lagstiftningen är fullt implementerad.¹⁷

Samverkan och utökat kunskapsutbyte kan dock i sig betraktas som en förebyggande riskhanteringsåtgärd som kommer att omfattas av nu aktuellt förslag till föreskrifter. Respektive myndighet binds däremot inte till en specifik riskhanteringsåtgärd, som är avsikten med att knyta åtgärden till ett åtgärdsprogram. Det kan leda till att införandet av en riskhanteringsåtgärd i slutändan inte genomförs eller får ett försenat genomförande, eftersom myndigheterna och kommunerna inte prioriterar insatsen. Föreskrifter är därför nödvändiga för att skapa tydliga, obligatoriska och kontrollerbara krav som säkerställer att riskhanteringsåtgärder faktiskt genomförs och att direktivet uppfylls nationellt.

Överensstämmelse med EU-rätten

EU-kommissionen förutsätter att Sverige säkerställer syftet med DVD. Det innebär att Sverige ska se till att människors hälsa skyddas från skadliga effekter av alla slags föroreningar i dricksvatten. Sverige behöver bland annat vidta nödvändiga åtgärder i tillrinningsområde för uttagpunkt till dricksvatten, i försörjningssystem och i fastighetsnära installationer för att skydda vattenkvaliteten för dricksvatten. Sverige ska därmed besluta om lagar och andra författningar som behövs för att genomföra bestämmelserna i DVD.

Nu framlagt förslag till ny föreskrift syftar till att Sverige ska ta fram och besluta om förslag till förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder för att skydda grundvattenkvaliteten i tillrinningsområde för uttagpunkter för dricksvatten. SGU:s förslag till föreskrifter förtydligar och underlättar vattenmyndigheternas genomförande av krav i vattenförvaltningsförordningen. Det finns en frihet att välja tillvägagångssätt och medlemsstater kan besluta om mer långtgående krav. SGU anser att nu aktuell föreskrift överensstämmer med DVD:s syfte och krav. Den går inte heller utöver DVD:s minimikrav.

Konsekvenser av föreskrifter för riskhanteringsåtgärder

Föreskrifterna bedöms medföra konsekvenser på olika nivåer. Förslaget ger en direkt påverkan på vattenmyndigheternas arbete. Föreskrifter innehåller, förtydligar och preciserar uppgifter för myndigheterna. Det innebär att deras arbete underlättas när det kommer till att ta fram och besluta om förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder inom tillrinningsområdet för uttagpunkt för dricksvatten avseende grundvattenkvalitet och att ett åtgärdsprogram ska tas fram för dessa riskhanteringsåtgärder.

Vattenmyndigheter och beredningssekretariaten på länsstyrelserna

Föreskrifterna riktar sig till de fem vattenmyndigheterna i deras arbete med åtgärdsarbetet. Då vattenmyndigheten tar hjälp av länsstyrelsernas beredningssekretariat i vattenförvaltningsarbetet kommer även samtliga länsstyrelser att beröras. Arbetet med vattenförvaltning sker även i dialog med kommuner, vattenvårdsförbund, vattenråd och andra lokala eller regionala vattenintressenter varför även dessa kan beröras i viss utsträckning. Majoriteten av lokala organisationernas huvudsakliga

¹⁷ Rapport (2024:2) Vattenmyndigheternas arbete med dricksvattendirektivet – slutsatser från pilotprojekt 2023-2024

arbete är dock riktat mot ytvatten och eftersom förändringarna berör grundvattenreglering påverkas de senare i mindre utsträckning.

Vattenmyndigheterna behöver besluta om riskhanteringsåtgärder i tillrinningsområdena för uttagpunkter för dricksvatten. Beredningssekretariaten behöver ta fram underlag till vattenmyndigheterna. Detta gäller oavsett om SGU beslutar om föreskrifter eller inte. Riskhanteringsåtgärderna utifrån krav i DVD är en ny uppgift inom vattenförvaltningen och syftar till att stärka skyddet för grundvattenförekomster som bidrar till dricksvattenförsörjningen.

Föreskrifter avser att förtydliga vilka åtgärder som ska inkluderas kopplat till både vattenförvaltningsförordning och DVD och vilken metod som ska användas. Åtgärdsprogram och riskhanteringsåtgärder ska samordnas, där föreskrifterna kan bidra till genom att skapa en tydligare struktur för lämpliga åtgärder inom varje fokusområde. Eftersom de flesta riskhanteringsåtgärder även bidrar till att uppfylla ramdirektivet för vatten med tillhörande dotterdirektiv kommer kostnadsökningen bli marginell. Föreskriften anger om möjligt att riskhanteringsåtgärderna samordnas med åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormer. Detta säkerställer att riskhantering och miljö kvalitetsnormer utvecklas som ett samlat styrsystem. VFF anger vad som ska göras – föreskrifterna tydliggör hur det ska genomföras.

Föreskrifterna bedöms således kunna bidra till en mer effektiv planering av riskhanteringsåtgärder. Genom tydligare krav på utredning, prioritering och dokumentation skapas bättre förutsättningar för att resurserna riktas mot de åtgärder som ger störst effekt i förhållande till kostnaden. Detta innebär att arbetet kan genomföras mer kostnadseffektivt än i dag, eftersom åtgärderna i högre grad baseras på systematiska och jämförbara bedömningar av behov och risknivåer.

Kostnaderna kan dock bli högre i norra Sverige jämfört med södra Sverige. Det beror på att i norr bor det färre människor, vilket innebär att färre användare per område ger högre marginalkostnad per person att producera ett rent vatten. Likaså finns det fler små vattenverk och enskilda brunnar som kräver individuella riskbedömningar och åtgärdsförslag. I södra Sverige är vattenförsörjningen mer centraliserad, vilket gör riskhantering mer kostnadseffektiv. I södra Sverige behöver dock fler påverkanskällor åtgärdas som i sig kan bli kostnadsdrivande.

Riskhanteringsåtgärder är en ny och viktig del i arbetet med att förbättra grundvattenkvaliteten i Sveriges samlade vattenresurser. De medför vissa kostnadsökningar för vattenmyndigheter och länsstyrelser, särskilt för mikrobiologiska risker och generellt i norra Sverige, men ger ett ökat skydd för dricksvattenförsörjningen och får bedömas vara kostnadseffektiva på lång sikt.

Andra statliga myndigheter

Föreskrifterna berör andra myndigheter indirekt genom vattenmyndigheternas beslut om riskhanteringsåtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna beslutar för närvarande vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna enligt 4 kap. De nationella och regionala myndigheterna kan komma att bli ansvariga för en eller flera riskhanteringsåtgärder som syftar till att skydda kvaliteten på dricksvatten, men det är ännu inte klart vilka åtgärder som riktas till respektive myndighet.

Myndigheter med föreskriftsrätt eller vägledningsansvar som berör grundvatten i tillrinningsområden för uttagpunkt för dricksvatten kan förväntas få fler åtaganden jämfört med befintliga åtgärdsprogram kopplade till miljö kvalitetsnormerna. Arbetet med förebyggande och begränsande riskhanteringsåtgärder kan också medföra ett ökat behov av vägledningar och prioriteringar. Om så

sker tillkommer kostnader för arbetet med riskhanteringsåtgärder på respektive myndighet. Dessa kostnader bör dock relateras till att de flesta berörda myndigheter redan har uppdrag att vägleda och stödja genomförandet av DVD.

Mer detaljerad information om konsekvenser av nya riskhanteringsåtgärder kommer att beskrivas i konsekvensbeskrivningen till vattenmyndighetens åtgärdsprogram.

Några ytterligare exempel på riskhanteringsåtgärder kan bli aktuella. En del av riskhanteringsåtgärden innebär att förebygga och hantera olyckor och kriser som kan påverka grundvattenmiljön. Beredskapsplaner på kommunal nivå kommer därför vara en viktig förebyggande riskhanteringsåtgärd. Ansvar för att vägleda och bidra med kunskap och stöd till kommuner, länsstyrelser och företag kommer troligen att läggas på Myndigheten för civilt försvar. Boverket har ett särskilt ansvar för klimatanpassning kopplat till den byggda miljön och fysisk planering. Boverket kommer därför behöva ta fram vägledning och planeringsunderlag för kommuner och länsstyrelser som rör påverkan på grundvatten av betydelse för dricksvattenförsörjningen.

Tillsyns- och prövningsmyndigheter

Länsstyrelser, mark- och miljödomstolarna, kommuner och Förvarsinspektören för hälsa och miljö kan därmed påverkas av föreskrifterna inom sina respektive tillsyns- och prövningsroller. Prövningsmyndigheter till exempel vid tillstånd enligt miljöbalken, kan komma att bestämma miljövillkor i beslut och domar som säkerställer att riskhanteringsåtgärder genomförs vid påverkanskällan.

Tillsynsmyndigheter ska kontrollera att åtgärderna fungerar och följs, samt ge råd och information för att underlätta efterlevnad. Här ska de förebyggande riskhanteringsåtgärderna prioriteras då de är mest kostnadseffektiva och långsiktiga jämfört med förhindrande riskhanteringsåtgärder. Denna process följer av bestämmelser i miljöbalken och VFF.

Sammanfattningsvis bedömer SGU att arbetsbördan inte kommer inte att öka för och att förslaget följaktligen inte kommer göra någon skillnad.

Kommuner och påverkan på det kommunala självstyret

Föreskrifterna berör kommuner indirekt, via vattenmyndigheternas beslut om åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna tar fram och fastställer beslut om åtgärder inom vattenförvaltningen riktade till kommuner som fastställs i ett åtgärdsprogram. Vilka riskhanteringsåtgärder som kommer att riktas mot kommunerna är inte möjligt att förutse. Kommunerna kan också ha tillsyn och vägledningsansvar för verksamheter som behöver genomföra förebyggande åtgärder för skydd av vad som kan påverka grundvattenkvaliteten i tillrinningsområdena för uttagpunkter för dricksvatten, vilket kan ge ett ökat åtagande hos kommunerna. Det är sannolikt att kommunernas kostnad för totala åtgärdsarbetet kommer att öka. För att täcka investeringarna som behöver göras för att få till rätt riskhanteringsåtgärd på rätt plats har kommunen möjlighet att ta ut avgifter.

Kommunerna har flera olika ansvarsområden inom vilka de kan påverka grundvattenkvaliteten i tillrinningsområdena för uttagpunkter för dricksvatten. Den mest uppenbara är ansvaret enligt vattentjänstlagen att ordna och driva allmänna va-anläggningar. Kommunen beslutar bland annat om verksamhetsområden och vattentjänstplaner samt föreskrifter om taxa och om användningen av va-anläggningen. Kommunen är också ägare av den allmän va-anläggningen och har i egenskap av huvudman särskilda uppgifter, se vidare under avsnitt Privata och offentliga dricksvattenleverantörer.

Kommunen agerar även i egenskap av fastighetsägare och verksamhetsutövare. Många kommunala verksamheter är användare av de allmänna va-anläggningarna, såsom skolor, äldreboenden och andra vård- och serviceinrättningar samt räddningstjänsten. Kommunen är huvudman för allmänna platser, ansvarig för planläggning av mark och vatten och beslutande instans för bygglov med mera, allt enligt plan- och bygglagen. Kommunen har även en viktig roll när det gäller klimatanpassningen av samhället. Detta kommer bland annat till uttryck i att kommunen ska ta hänsyn till klimatrisker vid planering av ny bebyggelse. En annan kommunal uppgift är att vara tillsynsmyndighet utifrån miljö- och livsmedelslagstiftningen samt plan- och bygglagen. Till del skulle förbättringen av VA-nätet (inklusive dagvattennätet) ge ett förbättrat skydd för grundvatten av dricksvattenkvalitet. Delar av kostnaden kan hänföras till ett förbättrat skydd av grundvattenkvaliteten. Men åtgärderna har även betydelse för att höja Sveriges beredskapsförmåga och är en investering sett i sig som inte tillkommer enbart på grund av DVD. Men implementeringen av DVD accentuerar snarare behovet av investeringarna. VA-beredskapsutredningen uppskattar att det årliga investeringsbehovet uppgår till i genomsnitt 36 miljarder kronor per år fram till 2040.¹⁸

Bedömningen är att kommunernas ansvar för allmänna vattentjänster inte påverkas på ett betydande sätt. Samtliga dricksvattenleverantörer har kvar sin process för faroanalys och dricksvattenanläggningars faroanalys kan till och med underlättas på grund av att vattenmyndigheten tar fram nya uppgifter (se Privata och offentliga dricksvattenleverantörer).

Sammantaget bedöms föreskriften inte medföra några nya skyldigheter för kommunerna eller påverka kommunernas handlingsutrymme. Förslaget påverkar inte uppgiftsföreningen mellan stat och kommun eller begränsar den kommunala beskattningsrätten. Föreskrifterna får inte heller någon betydelse för den kommunala demokratin, påverkan så att de påverkar kommunpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjlighet att utöva inflytande. Det påverkar inte heller hur kommunerna ska bedriva eller organisera sin verksamhet. Förslag till föreskrifter om riskhanteringsåtgärder bedöms därmed inte komma att påverka den kommunala självstyrelsen. SGU har i övrigt inte identifierat andra relevanta konsekvenser för kommuner.

Små, stora och enskilda verksamheter

Sammantaget bedömer SGU att föreskrifterna i sig inte påverkar övriga verksamhetsutövers arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor på ett betydande sätt, eftersom regleringen riktar sig till vattenmyndigheterna och avser hur dessa ska identifiera risker och bedöma behovet av förebyggande riskhanteringsåtgärder. Några direkta skyldigheter för företag eller andra verksamhetsutövare följer därför inte av föreskrifterna.

De branscher som indirekt kan beröras är framför allt verksamheter som kan påverka grundvattenkvaliteten i tillrinningsområden till dricksvattenuttag. Det gäller exempelvis jord- och skogsbruk, industriell verksamhet, energiproduktion, täktverksamhet, avfalls- och avloppshantering, transport- och logistikverksamhet, bygg- och anläggningsverksamhet samt vissa delar av kemikalie-

¹⁸ SOU 2024:82 Ökad va-beredskap - Betänkande av VA-beredskapsutredningen kap 10 och 13 (Utredningen har inflationsjusterat uppgifter från Svenskt Vatten (2023) och Svenskt Vattens statistikinsamling från va-organisationer, VASS, till 2024 års prisnivå. Prognosticerade investeringsbehov har inflationsjusterats med Byggnadskostnadsindex (BKI) för att spegla utvecklingen av vad anläggningsarbeten kommer att kosta för beställaren. Historiska investeringsbelopp har inflationsjusterats med Konsumentprisindex (KPI) för att spegla värdet av vad hushållen i det lokala VA-kollektivet har avstått när deras avgiftsmedel använts. Prognosen över prisnivåförändringen mellan 2023 och 2024 har gjorts genom att jämföra KPI månaden juni 2024 med årsgenomsnittet 2023 i båda fallen.)

och petroleumhantering. Även mindre verksamheter, såsom verkstäder, tvätterier eller bensinstationer, kan i vissa fall beröras om de är lokaliserade inom ett känsligt tillrinningsområde.

Branscherna berörs dock inte på samma sätt. I vilken utsträckning en verksamhet påverkas beror på verksamhetens lokalisering, vilken typ av risk för grundvattnet som verksamheten kan ge upphov till och hur känsliga de lokala hydrogeologiska förhållandena är. Verksamheter inom områden med stor sårbarhet eller nära viktiga uttagspunkter för dricksvatten kan därför i vissa fall komma att omfattas av strängare eller mer långtgående villkor än motsvarande verksamheter på andra platser. Företag inom samma bransch kan därmed påverkas olika beroende på lokala förutsättningar.

Storleksfördelningen bland de företag som kan beröras varierar mellan branscherna. Inom exempelvis jordbruk, transport, byggverksamhet och vissa serviceverksamheter dominerar mikro- och småföretag, medan industriverksamhet, energiproduktion och avfallshantering oftare bedrivs av något större företag. Eftersom föreskrifterna inte innebär några direkta krav kan inte någon generell kostnadspåverkan identifieras för företag som grupp. Eventuella kostnader uppstår först om vattenmyndighetens riskbedömningar leder till åtgärder i ett åtgärdsprogram som föranleder villkor i en enskild miljöprövning. Sådana kostnader kan exempelvis avse ytterligare skyddsåtgärder, tekniska anpassningar, förändrade rutiner, ökad kontroll eller utredningsinsatser. För vissa företag kan det även uppstå administrativa kostnader kopplade till tillståndsprövning eller uppföljning. Samtidigt kan föreskrifterna bidra till besparingar på längre sikt genom att förebyggande åtgärder minskar risken för kostsamma skador på grundvatten och behovet av senare, mer ingripande åtgärder. Att förhindra föroreningar vid källan är normalt mindre kostsamt än att sanera ett förorenat grundvatten eller ersätta en dricksvattentäkt.

Kostnadspåverkan kan skilja sig mellan företag av olika storlek. Små företag har i regel mindre ekonomiska och administrativa resurser att hantera nya krav eller utredningar. En viss åtgärd eller investering kan därför innebära en proportionellt större belastning för ett mindre företag än för ett större företag. Samtidigt är det inte möjligt att generellt bedöma att små företag påverkas mer än stora, eftersom påverkan i första hand avgörs av verksamhetens lokalisering och riskprofil. Ett litet företag i ett särskilt känsligt tillrinningsområde kan påverkas mer än ett stort företag i ett område där risken för påverkan på grundvattnet är liten. Möjligheten att anpassa kraven efter verksamhetens risknivå och lokalisering innebär i sig en kostnadsbegränsande anpassning, medan ytterligare hänsyn till verksamhetens förutsättningar och behov lämpligen tas inom ramen för tillstånds- eller prövningsprocessen.

För de företag som berörs indirekt av föreskrifterna kan kostnaderna öka till följd av behov av riskbedömningar, kompletterande utredningar, skyddsåtgärder och eventuella investeringar i tekniska lösningar. I vissa fall kan även löpande kostnader öka genom krav på provtagning, kontroll och uppföljning. Samtidigt kan kostnadsförändringarna i vissa fall vara begränsade eller utebli helt, om verksamheten redan uppfyller motsvarande krav eller om risknivån bedöms som låg. För enskilda företag kan föreskrifterna även påverka intäkterna indirekt, exempelvis om ökade kostnader behöver föras vidare till kunder genom högre priser eller om vissa verksamheter begränsas. Någon generell eller betydande påverkan på företagets omsättning eller lönsamhet bedöms dock inte uppstå.

SGU bedömer att efterfrågan på vissa varor eller tjänster kan påverkas i begränsad omfattning. Om riskbedömningarna leder till ökade krav på skyddsåtgärder kan efterfrågan öka på tjänster inom hydrogeologi, miljökonsultverksamhet, provtagning, kontrollprogram, vattenrening och tekniska skyddslösningar. Det kan även uppstå en viss ökad efterfrågan på rådgivning och juridiska tjänster kopplade till miljöprövning. För företag som tillhandahåller sådana tjänster kan detta innebära ökade intäkter. Däremot bedöms föreskrifterna inte påverka efterfrågan på de berörda företagens ordinarie

varor och tjänster i någon större utsträckning och därmed inte heller deras intäkter i någon betydande omfattning.

Den svenska regleringen skiljer sig inte i sak från EU-rätten utan syftar till att genomföra de krav som följer av dricksvattendirektivet. Föreskrifterna innebär främst ett förtydligande av hur den riskbaserade metoden ska tillämpas inom svensk vattenförvaltning. Regleringen bedöms inte medföra någon konkurrensnackdel för svenska företag i förhållande till företag i andra medlemsstater. På kort sikt bedöms konkurrensen endast kunna påverkas marginellt och främst i enskilda fall där vissa företag, beroende på lokalisering och riskprofil, kan behöva vidta fler eller mer omfattande skyddsåtgärder än andra. Detta kan innebära högre kostnader för vissa företag jämfört med konkurrenter i mindre känsliga områden. På längre sikt bedöms dock regleringen kunna bidra till mer likvärdiga förutsättningar genom att risker för påverkan på dricksvatten hanteras mer systematiskt och enhetligt. En tydligare och mer förutsebar tillämpning kan också minska osäkerheten för verksamhetsutövare i samband med provning och tillsyn.

Vad gäller särskild hänsyn till små företag riktar sig föreskrifterna till vattenmyndigheterna och inte direkt till företagen. Någon särskild differentiering i föreskrifterna för små företag bedöms därför inte vara motiverad eller möjlig. Om det i det enskilda fallet finns skäl att ta särskild hänsyn till ett mindre företags förutsättningar bör detta i stället beaktas inom ramen för miljöprovningen eller vid utformningen av åtgärder och villkor. SGU har i övrigt inte identifierat några andra relevanta konsekvenser för övriga verksamhetsutövare.

Andra enskilda

I Sverige finns det ett stort antal enskilda brunnar, så kallad enskild vattenförsörjning där uttaget understiger 10 m³/dygn i genomsnitt eller betjänar mindre än 50 personer. Föreskrifterna gäller enbart för grundvattenförekomster som används för dricksvattenuttag större än 10 m³/dygn eller till fler än 50 personer, eller som medger sådan framtida användning. SGU bedömer därför att andra enskilda inte berörs av föreskrifterna.

Privata och offentliga dricksvattenleverantörer

Dricksvattenleverantörer berörs indirekt av föreskrifterna i den bemärkelsen att DVD styr mot ett sömlöst dricksvattensystem. Av detta följer bland annat att försörjningssystemet enligt artikel 9 ska ta hänsyn till den riskhantering som genomförs i tillrinningsområdet för uttagpunkter för dricksvatten enligt artikel 8.¹⁹ Enligt 11 § LIVSFS 2022: 12 ska dricksvattenleverantörerna beakta resultaten från vattenmyndighetens riskbedömning och riskhantering för tillrinningsområdet i sin faroanalys. Vidare kan åtgärder från vattenmyndigheten, via den kommunala tillsynen, medföra att olika typer av krav kan komma att ställas på dricksvattenleverantörer.

Dricksvattenleverantörerna kan utgöras av såväl kommunala huvudmän som producerar och distribuerar dricksvatten som större samfällighetsföreningar och den som inom sin offentliga eller kommersiella verksamhet tillhandahåller dricksvatten. Enligt Livsmedelsverkets myndighetsrapportering²⁰ fanns det under 2023 totalt 2 674 registrerade anläggningar inom produktion eller distribution av dricksvatten och som producerar mer än 10 m³/dygn. Av dessa var 1 880 anläggningar allmänna dricksvattenanläggningar, det vill säga kommunalt vattenverk eller

¹⁹ Artikel 9 punkt 2 a Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/2184 av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten

²⁰ Personlig kommunikation N. Yousef, statsinspektör, Livsmedelsverket [2024-04-17].

distributionsanläggning, där syftet är dricksvattenförsörjning i ett större sammanhang enligt lag (2016:412) om allmänna vattentjänster. Totalt 794 anläggningar utgjordes av ”övriga registrerade anläggningar för dricksvatten”. Det kan röra sig om samfällighetsföreningar som producerar eller tillhandahåller dricksvatten genom eget distributionsnät men även kommersiella eller offentliga verksamheter där dricksvatten tillhandahålls, exempelvis dryckesvaruindustri, restauranger, hotell och skolor. Samtliga av dessa uttag härrör dock inte till grundvattentäkter, utan även till ytvattentäkter. Enligt Livsmedelsverket var 1 264 av de allmänna dricksvattenanläggningarna respektive 577 av de ”övriga registrerade anläggningar för dricksvatten” knutna till grundvattenförekomster.

Allmänna dricksvattenanläggningar kan vara i kommunal drift eller skötas via kommunalt helägda bolag. Enligt branschorganisationen Svenskt Vatten har 61 procent av kommuner egen kommunal VA-förvaltning, 3 procent kommunalt VA-bolag, 14 procent via andra typer av kommunala bolag och 22 utgörs av flerägda VA-organisationer.²¹

SCB:s företagsdatabas kan ge en bild av storleksfördelningen bland kommersiella verksamheter inom ”övriga registrerade anläggningar för dricksvatten” i myndighetsrapporteringen. Enligt SCB fanns exempelvis drygt 800 registrerade företag år 2023 inom framställning av drycker.²² En majoritet, 94 procent, kan betecknas som mikroföretag. Resterande 4 respektive 2 procent kan karakteriseras som små företag respektive medelstora eller stora företag.²³ Enligt SCB fanns 3 107 och 27 491 företag inom hotell respektive restaurang under år 2023. Småskaligheten är relativt utpräglad även för dessa branscher. Bland dessa var 68 respektive 83 procent mikroföretag²⁴. Det ska dock observeras att ändringsföreskriften inte omfattar anläggningar där uttaget understiger 10 m³/dygn i genomsnitt eller betjänar mindre än 50 personer.

Vattenmyndigheternas beslut om riskhanteringsåtgärder kan inte riktas direkt till dricksvattenleverantörerna. De riskhanteringsåtgärder som riktas till myndigheter och kommuner kommer dock med stor sannolikhet att omsättas till krav på dricksvattenleverantörerna. Som exempel kan råvattnet i vissa områden behöva extra rening från naturlig förekommande ämnen eller extra reningssteg för eliminering av mikrobiologiska föroreningar. Kraven på tillräcklig rening av råvatten för att uppfylla krav på rent dricksvatten finns dock redan idag, och kostnaderna för eventuellt ny reningsutrustning bör inte ses som en kostnad för införandet av vattenmyndigheternas riskhanteringsåtgärder. Den riskbedömning av tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten och de behov av riskhanteringsåtgärder som identifieras ska snarare ses som en lokal hjälp i dricksvattenleverantörernas arbete för att säkerställa ett rent dricksvatten till kommuninvånarna. Resultat från riskhanteringen kan också inkluderas i dricksvattenleverantörernas faroanalys, vilket innebär en kostnadsbesparing. Dricksvattenleverantörerna kan också ha fördel om andra verksamheter utför förebyggande riskhanteringsåtgärder inom tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten. Med ett ökat skydd vid föroreningskällan underlättas dricksvattenleverantörernas arbete med kontroll och rening av råvattnet.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Arbetet med riskhanteringsåtgärder på myndigheter, kommuner och verksamheter kan innebära en viss kostnad i form av ökat arbete för genomförandet. Myndigheternas och kommunernas arbete är

²¹ <https://www.svensktvatten.se/vattentjanster/organisation-och-juridik/va-organisationen/> [2024-02-01].

²² SCB Företagsdatabas, Företag (FDB) efter näringsgren SNI 2007, storleksklass och år (11.0 dryckesvaruindustrin).

²³ Företagsindelning baseras på Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG).

²⁴ SCB Företagsdatabas, Företag (FDB) efter näringsgren SNI 2007, storleksklass och år (56.1 Restauranger och 55.1 Hotell)

till största delen betald av skattemedel. Förslaget kommer inte leda till att ett ökat skatteuttag, utan kan i stället behöva omfördelas befintliga medel. Verksamheter behöver ta ut eventuella ökade kostnader vid prissättningen av produkten. Flertalet av de riskhanteringsåtgärder som sannolikt kommer att beslutas av vattenmyndigheterna är dock kravställda inom andra regleringar eller uppdrag och kostnader för genomförandet ska därmed inte ses som en direkt följd av beslut om riskhanteringsåtgärder.

Riskhanteringsåtgärder syftar till att minska risken för föroreningar i tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten. Samhällskostnaderna för ett förebyggande arbete ska därför också jämföras med kostnaden för om vattentäkt förorenas. Samhällskostnaden för ett vattenavbrott kan kosta upp till 1 miljon kronor om dagen. Myndigheten för civilt försvar (tidigare MSB) påtalar att en förorenad vattentäkt kan ta många år att ersätta med en ny vattentäkt, och kosta flera hundra miljoner och ibland miljarder kronor att ta i drift. Myndigheten bedömde att samhällets kostnader år 2011 uppgick till mellan 2 900 miljoner kronor och 3 200 miljoner kronor²⁵. I rapporten finns kostnaderna specificerade per aktör, där kommunerna stod för 80 procent av kostnaden.²⁶ Den mikrobiologiska föroreningen i Östersund 2010 beräknades ha uppgått till 220 miljoner kronor.²⁷ Förebyggande riskhanterings åtgärder är oftast mer kostnadseffektiva, eftersom de minskar risken för stora ekonomiska och hälsomässiga konsekvenser. Investeringar i redundans och förebyggande riskhanteringar är billigare än att hantera en kris.

Sociala konsekvenser

Samhället är beroende av tillgång till rent dricksvatten. Riskhanteringsåtgärderna används för att minska riskerna för påverkan på dricksvattenproduktionen och kan därmed anses vara positiva för sociala konsekvenser. Arbetet med riskhanteringsåtgärder kommer sannolikt inte att bidra till fler jobbtillfällen, varken i offentliga sektorn eller inom verksamheter. Detta eftersom det redan pågår ett omfattande arbete för att förebygga brister i dricksvattenförsörjningen.

Konsekvenser på miljön och människors hälsa

Rent grundvatten av dricksvattenkvalitet har stor betydelse för hela samhället. Ett rent grundvatten är förutsättningar för en säker dricksvattenproduktion. DVD ställer krav på en riskbaserad metod för dricksvattensäkerhet. Den syftar till att förebygga risker och se till att riskhanteringsåtgärder i första hand vidtas vid utsläppskällan. Föreslagna föreskrifter fokuserar på skydd av grundvattenkvaliteten i tillrinningsområde för uttagpunkt för dricksvatten och riskhanteringen i sig. I första hand ska förhindrande och förebyggande av risker och åtgärder vid utsläppskällan vidtas, vilket ger ett ökat skydd för både miljö och människors hälsa. Riskbaserad grundvattenförvaltning leder också till bättre måluppfyllnad för miljö kvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet” och flera av målen inom Agenda 2030.

Fördelningseffekter och övriga konsekvenser

Föreskriften bedöms inte missgynna eller gynna specifika samhällsgrupper, inte ha någon påverkan på andra myndigheter än vad som beskrivits ovan, sysselsättning, jämställdhet eller integration.

²⁵ MSB:s rapport 628 *Samhällets kostnader för att förebygga brister i dricksvattenförsörjningen* (MSB 2013)

²⁶ MSB:s rapport 1573 *Handbok om kommunal beredskap 2: Kommunala verksamheter dricksvatten* (MSB 2020)

²⁷ Rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) FOI-R--3376--SE, framtagen på uppdrag av Livsmedelsverket. *Cryptosporidium i Östersund vintern 2010/2011: Konsekvenser och kostnader av ett stort vattenburet sjukdomsutbrott*, Författare: Anna Lindberg, Jens Lusua, Björn Nevhage

Samverkan och församråd

SGU har genomfört möte med HaV och synpunkter från myndigheten i fråga har beaktats i föreskriftsarbetet. Vidare har SGU haft möte med Vattenmyndigheterna och synpunkter från dessa har beaktats. Vattenmyndigheterna genomförde en workshop om riskhanteringsåtgärder i tillrinningsområdet för uttagspunkter för dricksvattenuttag, där representanter från olika myndigheter, Svenskt vatten och dricksvattenproducenterna deltog²⁸. Synpunkter som framkom vid workshopen har beaktats vid framtagandet av föreskrifterna.

Bemyndiganden

SGU föreskriver om föreskriften om riskhanteringsåtgärder med stöd av bemyndigande i 4 a kap. 7 §, 6 kap. 10 § och 9 kap 4 § VFF.

Tidpunkt för beslut och datum för ikraftträdande

Beslut om föreskrifterna beräknas tas i slutet av september alternativt oktober 2026 och vinna laga kraft en månad efter beslut om antagande. Framtaget förslag kommer inte kräva några övergångsbestämmelser. Det finns inte heller i dagsläget några tidsfrister som påverkar mottagarna.

Behov av informationsinsatser

SGU bedömer att det finns behov av vägledning riktade till vattenmyndigheter, länsstyrelser, tillsynsmyndigheter och kommuner med flera. Behovet finns, oavsett om föreskrifter antas eller inte. SGU har fortlöpande möten med vattenmyndigheterna och anordnar regelbundet seminarier och workshops för alla som använder föreskriften (länsstyrelser, tillsynsmyndigheter, konsulter etcetera). Vidare genomför SGU vid behov utbildningstillfällen för domstolar.

Informationsinsatser kommer att vidtas i samband med att föreskriften beslutas. Information kommer lämnas till HaV, Livsmedelsverket, Sveriges kommuner och regioner, kommunerna vattenmyndigheterna, länsstyrelser och genom SGU:s officiella kanaler, men även via samarbete med branschorganisationen Svenskt Vatten.

Utvärdering av uppföljning och konsekvenser

SGU har ansvar för uppföljning och konsekvenserna av de föreskrifter som myndigheten utfärdar, vilket följer av 7 § andra stycket punkt 3 verksförordningen (1995:1322). SGU avser i förevarande fall att utvärdera konsekvenserna fortlöpande utifrån information som framkommer vid inplanerade möten med bland annat vattenmyndigheterna och länsstyrelser efter implementering av föreskrifterna (se Behov av informationsinsatser). SGU bedriver vidare ett kontinuerligt arbete med att besvara frågor kopplat till vägledning samt bevakar domar både i Sverige och EU, vilket ger goda insikter om effekter och konsekvenser. Vidare prövar SGU årligen ändamålsenligheten av de föreskrifter som myndigheten utfärdar i samband med antagande av myndighetens regelgivningsplan

Arbetet med riskhanteringsåtgärder pågår både i Sverige och inom EU i övrigt. Det är fortfarande oklart vad som ska rapporteras till EU. SGU följer händelseutvecklingen och kommer vid behov att revidera föreskrifterna utifrån krav på rapportering från EU och praxis som uppkommer i arbetet med DVD.

²⁸ Vattenmyndigheternas workshop den 28 november 2024 i Göteborg

Beslut i detta ärende har fattats av verksjuristen Erika Hedlund

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeologerna Carola Linderberg och Jenny McCarthy samt samhällsekonomen Carolina Liljestolpe deltagit. Juristen Annika Israelsson har varit föredragande.

Erika Hedlund

Annika Israelsson

Bilagor:

Förslag till föreskrifter om riskhanteringsåtgärder

Logg