

Genomförande av ändring i dricksvattendirektivet

Mars 2017

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	4
3	1Bakgrund	5
4	Reglering av dricksvatten	5
5	Kontrollen av dricksvatten	6
6	Ändringsdirektivet	8
7	Ett nytt normgivningsbemyndigande	9
8	Konsekvenser	12
8.1	Ett nytt system för flexibel undersökning av dricksvattenkvalitet	12
8.2	Vilka berörs av förslaget	13
8.3	Konsekvenser för verksamhetsutövare	13
8.4	Konsekvenser för statliga myndigheter	16
8.5	Konsekvenser för kommunerna	17
9	Författningskommentar	Fel! Bokmärket är inte definierat.

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorians föreslås ett nytt bemyndigande i livsmedelslagen (2006:804) i syfte att kunna genomföra kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 av den 6 oktober 2015 om ändring av bilaga II och III till rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten. Det nya bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att underställa faroanalyser och förslag till egenkontrollprogram kontrollmyndighetens prövning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den XXX.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)

Härigenom föreskrivs att 19 § livsmedelslagen (2006:804) ska ha följande lydelse.

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur offentlig kontroll skall bedrivas,

2. skyldighet för en kontrollmyndighet eller ett kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till en sådan samordnande kontrollmyndighet som avses i 12 § första stycket,

3. skyldighet för en livsmedelsföretagare att utöva en efter verksamhetens art lämpad egenkontroll av verksamheten, och

4. uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt.

1. hur offentlig kontroll ska bedrivas,

2. skyldighet för en kontrollorgan som anlitas i den offentliga kontrollen att lämna information till en sådan samordnande kontrollmyndighet som avses i 12 § första stycket,

3. skyldighet för en livsmedelsföretagare att utöva en efter verksamhetens art lämpad egenkontroll av verksamheten,

4. skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att underställa faroanalyser och förslag till egenkontrollprogram kontrollmyndighetens prövning, och

5. uppgiftsskyldighet för den som lämnar djur till slakt.

Denna lag träder i kraft den **XXX**.

3 Bakgrund

Det ställs krav på dricksvatten i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet). Kommissionens direktiv (EU) 2015/1787 av den 6 oktober 2015 innehåller ändringar av bilaga II och bilaga II till dricksvattendirektivet (ändringsdirektivet). Ändringsdirektivet ska börja tillämpas den 27 oktober 2017. Livsmedelsverket har i en skrivelse till Näringsdepartementet den 27 september 2016 uppmärksammat Näringsdepartementet på att det kan finnas ett behov av lagändringar till följd av ändringsdirektivet (N2016/06027/RS).

4 Reglering av dricksvatten

Dricksvattendirektivet

Dricksvatten är i stor utsträckning reglerat genom EU-bestämmelser. Dricksvattendirektivet anger de särskilda krav som ska vara uppfyllda för vatten avsett att användas som dricksvatten. För att garantera att dricksvatten är säkert för människor fastställs i direktivet ett antal minimikvalitetskrav för vatten.

Dricksvattendirektivet ålägger medlemsstaterna att se till att dricksvattnet är hälsosamt och rent på så sätt att det inte innehåller ämnen som utgör en fara för människors hälsa samt uppfyller de parametervärden som medlemsstaterna ska fastställa (artiklarna 1, 4 och 5). Kraven för dricksvatten som tillhandahålls från ett distributionsnät i en lokal eller anläggning ska normalt iakttas vid den punkt där vattnet tappas ur de kranar som normalt används för dricksvatten (artikel 6). Medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla åtgärder som behövs för att säkerställa att regelbundna kontroller av dricksvattnets kvalitet utförs i syfte att kontrollera att det vatten som är tillgängligt för brukarna uppfyller kraven i direktivet. För att fullgöra dessa skyldigheter ska de behöriga myndigheterna upprätta lämpliga kontrollprogram för allt dricksvatten. I bilaga I fastställs vilka parametrar som ska analyseras och minimivärden för dessa parametrar, i bilaga II fastställs minimikrav för kontrollprogram och i bilaga III anges specifikationer för analysmetoder för olika parametrar. Bilaga II till direktivet medger en viss grad av flexibilitet vid kontrollen av dricksvattnet genom att det under vissa omständigheter tillåter en mindre frekvent provtagning än vad som generellt föreskrivs i bilagan.

EU:s livsmedelslagstiftning

Dricksvatten betraktas i rättsligt hänseende som ett livsmedel.

Livsmedel definieras i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EU:s livsmedelslag). Enligt definitionen är vatten ett

livsmedel fr.o.m. den punkt där värdena ska iakttas enligt artikel 6 i EU:s dricksvattendirektiv, dvs. vid tappkranen. I den svenska livsmedelslagstiftningen jämföras vatten med livsmedel i stadierna före tappkranen.

I EU:s livsmedelslag slås det fast att livsmedelsföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan ska se till att livsmedel uppfyller de krav som är tillämpliga för deras verksamhet och ska kontrollera att dessa krav uppfylls. Medlemsstaterna ska övervaka och kontrollera att livsmedelsföretagare uppfyller de relevanta kraven i livsmedelslagstiftningen.

I en av de anknyttande s.k. hygienförförordningarna, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, anges att livsmedelsföretagare ska se till att alla de led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel som de ansvarar för uppfyller de relevanta hygienkraven. Livsmedelsföretagare ska följa de allmänna hygienreglerna och upprätta lämpliga kontrollplaner som bygger på de s.k. HACCP-principerna (Hazard Analysis and Critical Control Points) om faroanalys och kritiska styrpunkter.

Den grundläggande EU-förordningen för livsmedelskontroll är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EU:s kontrollförordning). Den reglerar medlemsstaternas offentliga kontroll av bl.a. att livsmedelsföretagare följer de regler som gemenskapen fastställt beträffande livsmedel.

Svensk rätt

Sverige har genomfört dricksvattendirektivet genom livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, de s.k. dricksvattenföreskrifterna.

I livsmedelslagen jämföras vatten med livsmedel från den punkt där vattnet tas in i vattenverket som råvatten till den punkt där värdena ska iakttas enligt dricksvattendirektivet, dvs. i stadierna innan tappkranen. Livsmedelslagen är en s.k. ramlag och innehåller därför huvudsakligen bemyndiganden. Därutöver finns bl.a. bestämmelser om myndigheters befogenheter och om straffsanktioner.

5 Kontrollen av dricksvatten

Allmänt om livsmedelskontrollen

Alla livsmedelsföretagare är skyldiga att kontrollera att den egna verksamheten uppfyller livsmedelslagstiftningens krav på hygien och redlighet. I denna s.k. egenkontroll ska det finnas rutiner och dokumentation som hjälper verksamhetsutövaren att ha kontroll över de risker och faror som finns i verksamheten. Dessa kan bestå av bl.a. allmänna

hygienrutiner, HACCP-baserade förfaranden som faroanalys, upprättande av egenkontrollprogram och i dricksvattensammanhang undersökning av dricksvatten. I undersökningen av dricksvatten ingår både provtagning och analys, men även bedömning eller värdering av resultatet.

Vid den offentliga kontrollen undersöks olika områden, bl.a. företagens rutiner för god hygienpraxis, HACCP och andra kontrollrutiner företagen tillämpar. Vidare granskas relevant dokumentation såsom resultat från egenkontrollen. Den offentliga kontrollen baseras på hur stora riskerna i verksamheten är. Vid den bedömningen tas hänsyn till företagets egenkontroll.

Dricksvattenkontrollen

Verksamhetsutövaren, dvs. den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten, är således skyldig att inom ramen för sin egenkontroll undersöka om dricksvattnet uppfyller gräns- och parametervärden i dricksvattenföreskrifterna. Enligt dricksvattenföreskrifterna ska verksamhetsutövaren i den utsträckning det är nödvändigt för att uppfylla detta inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden grundade på HACCP-principerna.

HACCP-systemet avser förebyggande åtgärder snarare än kontroll av slutprodukter. Systemet består av sju principer. I den första principen beskrivs den s.k. faroanalysen, som innebär att identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå. I denna analys ingår att göra en riskbedömning av farorna.

Enligt Livsmedelsverkets vägledning för dricksvatten är all dricksvattenverksamhet till sin karaktär farofylld och kan innebära hälsorisker. Livsmedelsverket rekommenderar därför alla producenter och tillhandahållare av dricksvatten att göra en faroanalys.

Som konstaterats i avsnitt 4 medger bilaga II till dricksvattendirektivet en viss flexibilitet vid kontrollen av dricksvattnet. Av Livsmedelsverkets föreskrifter framgår sålunda att verksamhetsutövarens undersökning av dricksvattnet ska avse minst de parametrar som anges i en bilaga till föreskrifterna både vad gäller s.k. normal undersökning och s.k. utvidgad undersökning om kontrollmyndigheten inte beslutar annat.

Den normala undersökningen ska, bortsett från vad som gäller för den nationella regleringen av provtagning på utgående dricksvatten, ge regelbunden information om dricksvattnets normala hälsomässiga, tekniska och estetiska kvalitet. Den undersökningen omfattar relativt få parametrar som undersöks med relativt hög frekvens. Det är inte tillåtet att ta bort parametrar från den normala undersökningen. Däremot kan kontrollmyndigheten besluta att minska provtagnings- och analysfrekvensen om de värden som uppmätts vid provtagning under en period på minst två på varandra följande år är konstanta och klart bättre än de fastställda gränsvärdena och om en försämring av vattenkvaliteten bedöms som osannolik.

Syftet med en utvidgad undersökning är att kontrollera att samtliga kvalitetskrav är uppfyllda. Det är inte tillåtet att minska frekvensen av utvidgad undersökning. Kontrollmyndigheten kan dock, för enskilda parametrar, medge undantag från kravet på att utföra utvidgad

undersökning för en särskilt angiven tidsperiod. En förutsättning för detta är att kontrollmyndigheten bedömer att parametern sannolikt inte kommer att förekomma i en täkt i halter som skulle kunna innebära en risk för att det uppstår avvikelser från de relevanta gränsvärdena.

För att säkerställa att vattnet uppfyller kraven ska verksamhetsutövaren upprätta ett förslag till program för regelbundna undersökningar med provtagningspunkter och frekvenser för normal och utvidgad undersökning. Kontrollmyndigheten ska fastställa undersökningsprogrammen. I samband med detta fastställs också provtagningspunkter och undersökningsfrekvenser. Kontrollmyndigheten kan då besluta om undantag från de regelbundna undersökningarnas omfattning eller frekvens.

Verksamhetsutövaren är skyldig att omedelbart informera konsumenterna när han eller hon bedömer att det av hälsomässiga skäl inte går att använda dricksvattnet som vanligt och ge dem de råd som är nödvändiga. Verksamhetsutövaren är även skyldig att hålla tillräckliga och aktuella uppgifter om kvaliteten på dricksvattnet tillgängliga för konsumenterna.

Kommunerna är kontrollmyndighet för anläggningar för dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket kontrollerar dock en del av de dricksvattenanläggningar som producerar dricksvatten till vissa livsmedelsanläggningar, där Livsmedelsverket även har ansvaret för kontrollen av livsmedelsanläggningen. Inom Försvarsmakten är Generalläkaren behörig myndighet att utöva offentlig kontroll då det gäller till exempel vattenverk och distributionsanläggningar för dricksvatten inom försvarets område.

6 Ändringsdirektivet

Ändringsdirektivet innebär bl.a. att bilaga II i dricksvattendirektivet ersätts av en helt ny bilaga. Även den nya bilagan innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att medge att det vid kontrollen görs avsteg från de krav som ställs upp i bilagan på vilka parametrar som ska kontrolleras och de frekvenser med vilka dessa undersöks.

En förutsättning för att sådana avsteg ska få göras är till skillnad från vad som gäller i dag att det görs en riskbedömning i enlighet med vad som föreskrivs i bilagan (Bilaga II, del C, 1). Riskbedömningen ska baseras på de allmänna principerna om riskbedömning som anges i förhållande till internationella standarder, exempelvis standard EN 15975-2 om "Vattenförsörjning – Säkerhet – Riktlinjer för risk- och krishantering".

När riskbedömningen görs ska även resultaten från de övervakningsprogram som fastställts genom artikel 7.1 andra stycket och artikel 8 i Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för vattenpolitikens område beaktas för vattenförekomster som ger mer än 100 m³ per dag i genomsnitt.

Medlemsstaterna ska garantera att riskbedömningarna är godkända av deras relevanta myndighet och att information om att en riskbedömning

har gjorts och en sammanfattning av resultaten finns tillgänglig för allmänheten.

Ändringen av dricksvattendirektivet innebär att det blir tydligare vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att undantag från de parametrar och provtagningsfrekvenser som fastställs i direktivet ska kunna göras (se bilaga II, del C, punkterna 4–5). Den nya möjligheten till flexibilitet kan dock till skillnad från dagens reglering även innebära att en riskbedömning kan leda till att det krävs ytterligare undersökningar i form av fler parametrar eller högre provtagningsfrekvens. Redan i dag finns dock krav på att dricksvattnet inte får innehålla mikroorganismer, parasiter och ämnen i sådant antal eller sådana halter att de kan utgöra en fara för människors hälsa. Det finns vidare krav på att göra undersökningar av andra ämnen och mikroorganismer än de som anges i bilaga 2 till dricksvattenföreskrifterna om det finns anledning att misstänka att de kan utgöra en fara för människors hälsa. Ändringen innebär bl.a. att det skapas en tydligare koppling till faroanalysen och att det regleras tydligare när undersökningarna behöver göras.

Möjligheten att avvika gäller både antalet parametrar och frekvenserna med vilka dessa undersöks. Möjligheten att minska frekvensen stramas upp jämfört med dagens reglering. Resultaten ska bl.a. vara lägre än 60 procent av parametervärdet under minst tre år. Dock kommer möjligheten att minska frekvensen, till skillnad från dagens reglering, att omfatta både grupp A-parametrar (motsvaras av normal undersökning) och grupp B-parametrar (motsvaras av utvidgad undersökning) i direktivet. Den nya möjligheten att ta bort parametrar gäller till skillnad från idag både grupp A-parametrar och B-parametrar, men möjligheten att göra undantag stramas upp genom att det blir tydligare reglerat vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att undantag ska få göras.

7 Ett nytt normgivningsbemyndigande

Promemorians förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att underställa faroanalyser och förslag till egenkontrollprogram kontrollmyndighetens prövning.

Promemorians bedömning: Verksamhetsutövaren bör ansvara för att hålla information om faroanalysen tillgänglig.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: Som framgår av avsnitt 6 innebär ändringarna i dricksvattendirektivet att det även i fortsättningen är möjligt att vid dricksvattenkontrollen avvika från de parametrar och frekvenser som fastställs i direktivet. Detta förutsätter till skillnad från vad som gäller idag att det utförs en riskbedömning som kan ligga till grund för egenkontrollprogrammet. Riskbedömningen ska dessutom godkännas av kontrollmyndigheten.

Enligt den nuvarande dricksvattenregleringen ansvarar verksamhetsutövaren för undersökningarna av dricksvatten. Hur provtagningen och

analysen av dricksvattenkvaliten ska ske regleras genom egenkontrollprogrammet. Förutsättningarna för att producera och tillhandahålla dricksvatten av god kvalitet skiljer sig kraftigt från plats till plats, exempelvis beroende på råvattnets kvalitet och ledningsnätets status. För att få till stånd en så effektiv och ändamålsenlig kontroll som möjligt, är det viktigt att egenkontrollprogrammen är anpassade till riskerna i det enskilda fallet och att resurserna allokteras till de mest relevanta riskerna. Det är även angeläget att verksamhetsutövaren inte belastas med att göra undersökningar som inte är relevanta med hänsyn till riskerna i det enskilda fallet. Den flexibilitet som direktivet medger måste därför kunna utnyttjas fullt ut när egenkontrollprogrammen tas fram.

Det svenska systemet där verksamhetsutövaren upprättar ett förslag till egenkontrollprogram och ansvarar för den faktiska undersökningen har hittills fungerat väl, bl.a. beroende på att verksamhetsutövaren har bättre kännedom om vattenverket och dricksvattnet än kontrollmyndigheten. Det saknas därför anledning att nu överväga en annan ordning. Den riskbedömning som ska ligga till grund för egenkontrollprogrammet bör därför utföras av verksamhetsutövarna. Riskbedömningen ska således utgöra ett underlag för dennes förslag till egenkontrollprogram.

För det stora flertalet verksamhetsutövare innebär detta i praktiken inte att de får en ny uppgift. Redan idag måste verksamhetsutövarna se till att det finns förfaranden för kontroll av de risker och faror som finns i verksamheten. Dessa kan t.ex. vara HACCP-baserade förfaranden i form av en faroanalys, som innehåller en riskbedömning.

Ett nytt normgivningsbemyndigande

I 19 § 3 livsmedelslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en livsmedelsföretagare att utöva en efter verksamhetens art lämpad egenkontroll av verksamheten. Med stöd av den bestämmelsen har regeringen i 31 § 2 livsmedelsförordningen bemyndigat Livsmedelsverket att meddela sådana föreskrifter. Livsmedelsverket har med stöd av bemyndigandet i livsmedelsförordningen bl.a. meddelat föreskrifter om skyldighet för verksamhetsutövare att upprätta förslag till egenkontrollprogram och att utföra undersökningar av dricksvattnet. Vidare har verket meddelat föreskrifter om att undersökningarna ska omfatta minst de parametrar som anges för normal och utvidgad undersökning, för det fall kontrollmyndigheten inte beslutar annat. Verksamhetsutövarens riskbedömning är en del av dennes egenkontroll. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan därför med stöd av bemyndigandet i 19 § 3 även meddela föreskrifter om skyldighet för verksamhetsutövaren att göra en riskbedömning.

För att det ska bli tydligt att riskbedömningen ska godkännas av kontrollmyndigheten bör det införas en ny punkt i 19 § som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att se till att riskbedömningen blir godkänd.

I ändringsdirektivet används uttrycket riskbedömning. Enligt direktivet ska en riskbedömning baseras på allmänna principer i internationella standarder, exempelvis standard EN 15975-2 om "Vattenförsörjning –

Säkerhet – Riktlinjer för risk- och krishantering”. En faroanalys innehåller samma moment som en riskbedömning enligt standarden. Uttrycket riskbedömning definieras visserligen i artikel 3.11 EU:s livsmedelslag, som ett vetenskapligt baserat förfarande som består av fyra steg. Innehåll och utförande av en riskbedömning enligt standarden och en faroanalys innehåller dock fler steg än det vetenskapliga förförandet. Med hänsyn till att uttrycket riskbedömning inte används enhetligt i EU-lagstiftningen och att uttrycket faroanalys redan är inarbetat i dricksvattenföreskrifterna och för verksamhetsutövarna bör uttrycket faroanalys i detta fall användas i lagtexten.

Det nya bemyndigandet bör också avse en rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att underställa det på faroanalysen baserade förslaget till egenkontrollprogram kontrollmyndighetens prövning.

Kontrollmyndighetens godkännande

I 19 § 1 livsmedelslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur offentlig kontroll ska bedrivas. Med stöd av den bestämmelsen har regeringen genom 30 § livsmedelsförordningen bemyndigat livsmedelsverket att meddela sådana föreskrifter. Livsmedelsverket har med stöd av bemyndigandet bl.a. meddelat föreskrifter om att kontrollmyndigheten ska fastställa eller fatta andra beslut om verksamhetsutövarens egenkontrollprogram. Med stöd av bemyndigandet kan föreskrifter meddelas om att kontrollmyndigheten ska godkänna de faroanalyser som ligger till grund för egenkontrollprogrammen.

Information om riskbedömningen

För att få utnyttja direktivets möjlighet till flexibilitet krävs att information som visar att en riskbedömning har gjorts och en sammanfattning av resultaten ska finnas tillgänglig.

Enligt dricksvattenföreskrifterna är verksamhetsutövaren skyldig att hålla tillräckliga och aktuella uppgifter om kvaliteten på dricksvattnet tillgängliga för konsumenterna. I praktiken sker detta oftast genom att vattenverket håller informationen tillgänglig på sin webbplats. Det förekommer också att vattenverk sätter upp information i kommunhusen. Enligt föreskrifterna ska den som producerar och tillhandahåller dricksvatten även informera och ge konsumenter råd när åtgärder vidtas för att skydda människors hälsa gällande dricksvatten. Sådan information tillhandahålls endast då det finns brister i dricksvattenkvaliten och företagen informerar då på olika sätt; tidningar, TV, radio, viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och på senare tid även via SMS.

Som konstaterats ovan bör ansvaret för att utföra en faroanalys ligga på verksamhetsutövaren. Det är därför naturligt att denne även ansvarar för att hålla information om att en faroanalys har gjorts och en sammanfattning av resultaten tillgänglig. I och med att verksamhetsutövaren har genomfört faroanalysen, är den denne som bäst känner till förutsättningarna för dricksvattenproduktionen och kan svara på frågor gällande faroanalysen.

I 6 § livsmedelslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som behövs för att skydda människors liv eller hälsa eller annars för att tillgodose konsumentintresset. Bestämmelsen innefattar även rätt att meddela beslut i det enskilda fallet. Bemyndigandet inrymmer i första punkten en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om förbud eller villkor för handhavande, införsel till landet eller utsläppande på marknaden av livsmedel.

Med stöd av den bestämmelsen har regeringen genom 5 § 1 livsmedelsförordningen bemyndigat Livsmedelsverket att meddela sådana föreskrifter om det behövs för att skydda människors liv eller hälsa. Livsmedelsverket har med stöd av det bemyndigandet bl.a. meddelat föreskrifter om att den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten ska informera konsumenterna bl.a. om åtgärder som vidtas för att avhjälpa brister i dricksvattenkvaliteten samt hålla tillräckliga och aktuella uppgifter om kvaliteten på dricksvatten tillgängliga för konsumenterna. Med stöd av 6 § 1 kan även regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att hålla information om faroanalysen tillgänglig.

8 Konsekvenser

8.1 Ett nytt system för flexibel undersökning av dricksvattenkvalitet

Dricksvattendirektivet är till största delen genomfört i Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30), de s.k. dricksvattenföreskrifterna. Genom en ändring av direktivet tas den tidigare möjligheten att göra undantag från de parametrar som ska undersökas och frekvenserna för undersökning bort. I stället införs en möjlighet för medlemsstaterna att införa ett nytt flexibelt system för undersökning av dricksvattenkvalitet. Det nya systemet förutsätter att det utförs en riskbedömning. Medlemsstaterna ska vidare garantera att riskbedömningarna är godkända av deras relevanta myndighet och att information om att en riskbedömning har gjorts och en sammanfattning av resultaten finns tillgänglig för konsumenterna.

I ändringsdirektivet är det inte reglerat närmare vem som ska ha ansvaret för utförandet av en riskbedömning och för att tillhandahålla information till konsumenterna. Bedömningen är att dessa uppgifter, i enlighet med ansvarsfördelningen i övrig livsmedelslagstiftning, bör ligga på verksamhetsutövaren.

8.2 Vilka berörs av förslaget

Det förslag som redovisas här innebär främst konsekvenser för de producenter och tillhandahållare av dricksvatten som idag omfattas av dricksvattenföreskrifterna. Vidare berör förslagen sådana livsmedelsproducerande företag som använder dricksvatten som inte tillhandahålls av någon annan. Däremot omfattas inte företag som producerar förpackat dricksvatten och som använder dricksvatten som inte tillhandahålls av någon annan av förslaget, eftersom vatten som tappas på flaskor eller behållare som är avsedda för försäljning inte längre regleras i dricksvattendirektivet (jfr skäl 8 till ändringsdirektivet).

Förslaget kommer även att innebära konsekvenser för kontrollmyndigheterna, eftersom nya undersökningskrav införs. Detta avser främst de kommunala nämnder som utövar kontroll enligt livsmedelslagstiftningen, men även Livsmedelsverket och generalläkaren är behöriga att utöva offentlig kontroll över vissa dricksvattenanläggningar.

Livsmedelsverket och länsstyrelserna har i det centrala respektive regionala samordningsansvaret, ansvar att lämna stöd, råd och vägledning till kontrollmyndigheterna.

De blivande reglerna kan även komma att innebära visst arbete för andra myndigheter, främst Havs- och vattenmyndigheten och Statens geologiska undersökningar.

8.3 Konsekvenser för verksamhetsutövare

Kostnader för undersökning

Dricksvattendirektivet innehåller krav på undersökning av parametrar som det i många fall inte är nödvändigt att undersöka för att uppfylla kravet på att vattnet ska vara hälsosamt och rent. I dag finns därför en flexibilitet i dricksvattenföreskrifterna som gör det möjligt att avvika från kraven på parametrar som ska undersökas och hur ofta de minst ska undersökas (undersökningsfrekvens) om vissa kriterier är uppfyllda. Genom ändringen av dricksvattendirektivet har denna möjlighet att minska kostnaderna för undersökning tagits bort. Medlemsstaterna ges i stället möjlighet att införa ett system som gör det möjligt att efter en riskbedömning avvika från fastställda krav på parametrar och frekvenser i direktivet. På så sätt kan egenkontrollprogrammen anpassas till riskerna i det enskilda fallet.

Den nya möjligheten till flexibilitet kan, till skillnad från dagens reglering, innebära att en riskbedömning leder till att det krävs ytterligare undersökningar i form av fler parametrar eller högre frekvenser. En regel om att undersökningar av andra ämnen och mikroorganismer ska utföras om det finns anledning att misstänka att de kan förekomma i sådana halter att de kan utgöra en fara för människors hälsa finns dock även i dag. Möjligheterna att göra undantag har skärpts i förhållande till dagens regler. Totalt sett har möjligheterna att göra undantag emellertid blivit större, eftersom möjligheten att minska frekvensen omfattar både grupp A-parametrar (normal undersökning) och grupp B-parametrar (utvidgad

undersökning) och eftersom möjligheten att ta bort parametrar gäller både grupp A-parametrar och grupp B-parametrar.

Om inte det nya systemet införs ska egenkontrollprogrammen utformas utifrån de fastställda parametrarna och frekvenserna. Verksamhetsutövarna kommer då att få utföra och betala samtliga analyser som ska göras enligt direktivets bestämmelser, trots att det i flera fall skulle vara möjligt att göra undantag från kraven på parametrar och frekvenser. Det kan innebära att verksamhetsutövarna får administrativa bördor och kostnader för undersökningar som det egentligen inte finns skäl att lägga på dem för att uppfylla kravet på att vattnet ska vara hälsosamt och rent.

Eftersom dricksvattenanläggningarna skiljer sig mycket från varandra, är det svårt att närmare beräkna vad de kostnadsmässiga konsekvenserna kan bli för egenkontrollprogrammen. Förutsättningarna för att producera och tillhandahålla dricksvatten av god kvalitet skiljer sig kraftigt från plats till plats, exempelvis beroende på råvattnets kvalitet och ledningsnätets status. Kostnaderna för egenkontrollprogrammen ökar även ju större dricksvattenanläggningen är. Spannet på dricksvattenanläggningarnas storlek är från mindre än 10 kubikmeter per dygn till över 200 000 kubikmeter per dygn. Relativt sett är kostnaderna för egenkontrollprogrammen dock mer betungande för en liten anläggning. För att i viss mån ändå kunna relatera de kostnadsmässiga konsekvenserna av att ett flexibelt system för undersökningar införs kan följande exempel ge viss ledning.

Cirka priset för normal undersökning hos användare	1 100 kr
Cirka priset för utvidgad undersökning hos användare exklusive radon och totalalfa- och betaaktivitet	7 200 kr
Cirka pris för utvidgad undersökning exklusive bekämpningsmedel	4 700 kr

Priserna är exklusive moms

En liten dricksvattenanläggning som producerar mellan $>10 - \leq 100$ kubikmeter/dygn (motsvarar $>50 - \leq 500$ personer) ska göra fyra normalundersökningar per år och en utvidgad undersökning vartannat år. Kostnaden för detta (räknat på en två-årsperiod och utslaget per år) blir då 8 000 kronor.

En större dricksvattenanläggning som producerar 5000 kubikmeter/dygn (motsvarar 25 000 personer) ska göra 25 normalundersökningar och tre utvidgade undersökningar per år. Kostnaden för detta blir 49 100 kronor per år.

I exemplen ovan skulle efter en riskbedömning exempelvis analys av bekämpningsmedel kunna tas bort ur egenkontrollprogrammet, vilket är en ganska vanlig situation i Sverige. Det skulle innebära en minskad årskostnad i exemplet med den lilla anläggningen om 1 250 kronor. I exemplet med den stora anläggningen skulle det innebära en minskad årskostnad om 7 500 kronor.

I exemplet har endast undersökningar av bekämpningsmedel tagits bort. En riskbedömning kan även leda till att ytterligare parametrar kan tas bort eller att frekvensen kan minskas, vilket skulle innebära en ytterligare minskning av kostnaderna.

Det nya systemet kommer att innebära möjlighet att ta bort fler parametrar ur egenkontrollprogrammet och en större möjlighet att minska frekvensen med vilka undersökningarna ska utföras jämfört med dagens system. Bedömningen är därför att det nya systemet kommer att innebära att den nuvarande flexibiliteten kan behållas och i vissa fall utökas. Om inte några undantag kan göras är de uppskattade analyskostnaderna för verksamhetsutövarna ungefär detsamma enligt dagens regler och enligt de kommande reglerna.

Skyldigheten att utföra en faroanalys och underställa den kontrollmyndighetens prövning

Ett krav för att få utnyttja ändringsdirektivets regler om flexibilitet är att det genomförs riskbedömningar. Enligt bedömningen bör detta krav läggas på verksamhetsutövaren, som en del av egenkontrollen. Riskbedömningen ska baseras på de allmänna principerna om riskbedömning som anges i förhållande till internationella standarder, exempelvis standard EN 15975-2 om "Vattenförsörjning – Säkerhet – Riktlinjer för risk- och krishantering". En riskbedömning enligt standarden innehåller samma moment som en faroanalys, vilket är en del av HACCP-principerna. I den första principen beskrivs den s.k. faroanalysen, som innebär att identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå. I denna analys ingår att göra en riskbedömning av farorna.

Livsmedelverket rekommenderar i dag alla dricksvattenproducenter att göra en faroanalys. Verket har inte några heltäckande uppgifter om vilka bedömningar dricksvattenproducenter gör, men utifrån vad som är känt utför alla större dricksvattenanläggningar en riskbedömning i dag. När det gäller mindre anläggningar är det inte säkert att alla gör en riskbedömning.

Branschorganisationen Svenskt vatten rekommenderar i dag alla sina medlemmar att göra mikrobiologisk barriäranalys (MBA) för att analysera vilken barriärhöjd som behövs i beredningen. Som ett led i MBA utförs en mikrobiologisk faroanalys, men inte en kemisk faroanalys. Svenskt vatten har vidare tagit fram ett hållbarhetsindex, vilket är ett verktyg för de kommunala verksamhetsutövarna att analysera och förbättra sin verksamhet. I delen "Hållbara tjänster för brukare" ingår "hälsomässigt säkert vatten" där verksamhetsutövarna för att bli godkända ska ha gjort en förenklad MBA, där en mikrobiologisk faroanalys ingår. Svenskt vatten tar in uppgifter till hållbarhetsindex via en enkät till sina medlemmar. Under 2016 har 141 kommuner deltagit. Av dessa har 42 procent gjort en mikrobiologisk faroanalys och 17 procent har genomfört delar av den mikrobiologiska faroanalysen. Det finns cirka 1 900 – 2 000 kommunala vattenverk. Av dessa är cirka 500 större och 1 500 är små – medelstora.

Kravet på faroanalys förväntas leda till en något ökad administrativ börda för verksamhetsutövarna. De kostnader som uppkommer vid

utförandet av en faroanalys är personalkostnader. För en liten anläggning kan det initialt röra sig om ca två timmars arbete att utföra en faroanalys. För en stor anläggning kan det initialt röra sig om ca en veckas arbete. Faroanalysen kan vid behov behöva revideras. Den förväntade tidsåtgången bedöms då vara betydligt mindre.

Kravet på att en faroanalys ska göras kommer inte innebära någon ändring i praktiken för de stora dricksvattenanläggningarna, eftersom de genomför en faroanalys redan i dag. För de mindre dricksvattenanläggningarna kan förslaget komma att innebära ökat arbete med att utföra en faroanalys och därmed vissa ökade kostnader. Det är dock inte något omfattande arbete för en mindre dricksvattenproducent att göra en faroanalys. Förändringen kommer därför att resultera i något ökade administrativa kostnader för dessa verksamhetsutövare. Eftersom verksamhetsutövarna i det flesta fallen kommer att kunna ta bort parametrar från undersökningsprogrammen efter en faroanalys, förväntas faroanalysen i förlängningen leda till minskade kostnader och administrativ börda för verksamhetsutövarna.

Kravet på att se till att faroanalysen och förslaget till egenkontrollprogram godkänns kommer inte att innebära någon större ändring i praktiken för de flesta verksamhetsutövarna. Redan i dag finns ett krav på att verksamhetsutövarnas undersökningsprogram för dricksvatten ska godkännas av kontrollmyndigheten..

Skyldigheten att hålla information tillgänglig för konsumenterna

Enligt ändringsdirektivet är en ytterligare förutsättning för att medlemsstaterna ska få avvika från de inrättade kontrollprogrammen att information om att en riskbedömning har gjorts och en sammanfattning av resultaten finns tillgänglig. Bedömningen görs av verksamhetsutövaren, som är den som genomför faroanalysen, även bör ansvara för att hålla information om denna tillgänglig. Redan i dag finns det krav på att upprätta dokumentation om bl.a. faroanalysen om det bedöms som nödvändigt. Dokumentationen ska vara aktuell och bevaras under lämplig tid.

Ändringsdirektivets krav på att information om att en faroanalys har gjorts och en sammanfattning av resultatet ska finnas tillgänglig kommer att innebära att verksamhetsutövare som vill minska undersökningarna av dricksvattnet behöver upprätta information om att en faroanalys har gjorts samt en sammanfattning av resultaten. I vissa fall kan denna information finnas i kontrollmyndighetens beslut om egenkontrollprogram. Kravet att hålla informationen tillgänglig bedöms inte utgöra ett omfattande merarbete för verksamhetsutövarna, men kan komma att innebära en något ökad administrativ börda. De förväntade administrativa kostnaderna av förslaget bedöms vidare vara av mindre omfattning.

8.4 Konsekvenser för statliga myndigheter

Offentlig kontroll

Livsmedelsverket är ansvarig för den offentliga kontrollen av dricksvatten på vissa av de livsmedelsanläggningar som har egen

dricksvattenförsörjning och där Livsmedelsverket ansvarar för den offentliga kontrollen av livsmedelproduktionen. Inom Försvarsmakten är Generalläkaren behörig myndighet att utöva offentlig kontroll då det gäller till exempel vattenverk och distributionsanläggningar för dricksvatten inom försvarets område. De föreskrifter som är tänkta att meddelas med stöd av det nya bemyndigandet kommer att innebära ett visst ökat arbete för Livsmedelsverket och Generalläkaren, när det gäller arbetet med att besluta om verksamhetsutövarnas faroanalyser. Myndigheternas ökade arbete finansieras med avgifter i den del det rör arbete med offentlig kontroll.

Förslaget innebär att kontrollmyndigheterna ska godkänna verksamhetsutövarnas faroanalys i samband med att de fastställer program för undersökning av dricksvattnet. Att göra en bedömning av faroanalysen ingår redan i dagens kontroll, men med de nya reglerna blir det tydligare att det alltid är en obligatorisk del av myndighetens offentliga kontroll. För Livsmedelsverket och Generalläkaren kan förslaget därför innebära att den tid som går åt till kontrollen av faroanalysen kan öka något. Ökningen är beroende av verksamhetens storlek och art. Eventuella kostnadsökningar bedöms kunna täckas med en avgiftsökning.

Övrigt arbete

Övrigt arbete kopplat till de förändrade reglerna finansieras med anslag, exempelvis Livsmedelsverkets kontrollvägledande arbete i egenskap av central kontrollmyndighet. De nya reglerna för undersökning av dricksvatten kommer att kräva att Livsmedelsverket antar nya föreskrifter och utarbetar ändringar av vägledningen. Denna verksamhet bedöms dock utgöra reguljära regelmoderniseringar och faller inom myndighetens uppdrag. Reglerna kan även inledningsvis komma att ställa krav på ett utökat stöd och rådgivning från Livsmedelsverket till de lokala kontrollmyndigheterna. Kontrollvägledning i form av stöd och råd till de lokala kontrollmyndigheterna bedöms vara en del av den centrala kontrollmyndighetens uppgift och kostnaderna anses rymmas inom befintliga ramar.

De kommande reglerna kan även komma att innebära visst arbete för andra myndigheter, främst Havs- och vattenmyndigheten och Statens geologiska undersökning, när det gäller den del av faroanalysen som beaktar övervakningsprogrammen för vatten. Det eventuellt ökade arbetet rör vägledning och att svara på frågor inom dessa myndigheters ansvarsområden. Reglering av övervakningsprogram för vatten finns redan i dag och innebär inget nytt i sak för dessa myndigheter. Arbetet för myndigheterna bedöms därför öka endast i liten utsträckning och endast medföra mindre kostnader. Eventuella kostnader som uppstår bedöms därmed kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

8.5 Konsekvenser för kommunerna

De föreskrifter som är tänkta att meddelas med stöd av det nya bemyndigandet kommer att innebära ett visst ökat arbete för kommunerna, när det gäller arbetet med att besluta om verksamhetsutövarnas

faroanalyser. Kommunernas ökade arbete finansieras med avgifter i den del det rör arbete med offentlig kontroll.

Förslaget innebär att kommunerna ska godkänna verksamhetsutövarens faroanalys i samband med att de fastställer program för undersökning av dricksvattnet. Att göra en bedömning av faroanalysen ingår redan i dagens kontroll, men med de nya reglerna blir det tydligare att det alltid är en obligatorisk del av myndighetens offentliga kontroll. För vissa kommuner kan förslaget därför förväntas innebära att den tid som går åt till kontrollen av faroanalysen kan öka något. Ökningen är beroende av verksamhetens storlek och art. Eventuella kostnadsökningar bedöms kunna täckas med en avgiftsökning.

Förslaget bedöms även kunna innebära ökade avgifter för kontrollen, eftersom kontrolltiden för vissa dricksvattenanläggningar kan behöva ökas på grund av kravet på faroanalys. Det är svårt att uppskatta omfattningen av en sådan ökning. Avgiften för olika myndigheter är olika, eftersom timtaxan i olika kommuner skiljer sig åt. Det är även svårt att uppskatta hur lång tid olika kontrollmyndigheter bedömer att kontrolltiden kommer att behöva ökas. I dag kan det röra sig om ca 1–8 timmars arbete per dricksvattenanläggning vid den första granskningen av egenkontrollprogrammet, beroende på anläggningens storlek. Spannet på dricksvattenanläggningarnas storlek kan variera från mindre än 10 kubikmeter till över 200 000 kubikmeter dricksvatten per dygn. När det gäller granskningen av egenkontrollprogrammet är det dessutom en kontroll som är en engångsföreteelse som upprepas vid behov och alltså inte en kontroll som utförs varje år.

Ett bemyndigande av det slag som föreslås innebär inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

9 Författningskommentar

19 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter om kontroll. Ändringen innebär att det införs en ny *fjärde punkt*, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för den som producerar eller tillhandahåller dricksvatten att underställa faroanalyser och förslag till egenkontrollprogram kontrollmyndighetens prövning. Bemyndigandet omfattar samtliga verksamhetutövare som enligt Livsmedelsverkets föreskrifter har en skyldighet att upprätta förslag till undersökningsprogram. Således omfattas även ett sådant livsmedelsproducerande företag som använder dricksvatten som inte tillhandahålls av någon annan, eftersom företaget både producerar och tillhandahåller dricksvatten. I första stycket görs en rent språklig ändring.

Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 5.