

*Fördjupning till "Guide för planering  
av nödvattenförsörjning"*

# Lagstiftning vid prioritering av nödvatten



Box 622, 751 26 Uppsala  
018-17 55 00  
[www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se)

Utgåva 1 – september 2017

## *Innehåll*

---

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>Uppdragets genomförande</b>	<b>7</b>
<b>Studie av lagstiftning</b>	<b>7</b>
<b>Förankring</b>	<b>8</b>
<b>Slutsatser</b>	<b>8</b>
<b>Fördjupad beskrivning av studerad lagstiftning</b>	<b>9</b>
<b>Lagen om allmänna vattentjänster</b>	<b>9</b>
<b>Författningar angående krisberedskap med mera</b>	<b>11</b>
<b>Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)</b>	<b>12</b>
<b>Annan lagstiftning om förebyggande arbete</b>	<b>13</b>
<b>Övrig lagstiftning</b>	<b>14</b>
<b>Kommunlagen</b>	<b>14</b>
<b>Hälso- och sjukvårdslagstiftningen och Föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap</b>	<b>14</b>
<b>Skollagen</b>	<b>14</b>
<b>Socialtjänstlagen</b>	<b>15</b>
<b>Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd</b>	<b>15</b>
<b>Lagstiftning om livsmedelshygien</b>	<b>15</b>
<b>Djurskyddslagen</b>	<b>15</b>
<b>Källförteckning</b>	<b>16</b>

## Inledning

Denna rapport är en fördjupning till ”Guide för planering av nödvattenförsörjning” som utarbetats i Livsmedelsverkets projekt ÖKA (En ökad förmåga att möta en storskalig dricksvattenkris). En del i detta projekt är att avgränsa vilka vattenförbrukare som är känsligast för störningar i vattenförsörjningen (prioriterade vattenförbrukare, framför allt samhällsnyttiga funktioner), och som en konsekvens av detta, vilka förbrukare som kan ”kopplas bort” och möjligheterna för hur en sådan prioritering kan ske. Det råder dock osäkerhet om vilka juridiska möjligheter och begränsningar som finns i hur prioritering av vattenförbrukare kan göras. Som ett led i att klargöra detta har en studie över relevanta lagar genomförts. Den fråga som belystes var huruvida det i dagsläget finns lagstiftning som reglerar hur prioritering av nödvatten får ske och huruvida behov finns av en ny eller förändrad lagstiftning för att reglera detta. I denna fördjupning redogörs för slutsatserna samt för annan lagstiftning som kan behöva beaktas vid prioritering av dricksvatten.

## Sammanfattning

Slutsatsen av genomlysningen av befintlig lagstiftning är:

- Det finns idag ingen lagstiftning som entydigt reglerar prioritering av dricksvatten.
- Det finns inte heller någon lag som på ett generellt plan förhindrar prioritering, men prioritering kan innebära konflikter mellan olika lagstiftningar.

Den lagstiftning som bedöms mest relevant för kommunernas planering och genomförande av prioritering vid nödvattensituationer är *vattentjänstlagen*<sup>1</sup> och de regler som gäller för *extraordinära händelser*<sup>2</sup>. En viktig skillnad mellan dessa är områdesansvaret. Vattentjänstlagens tillämpning är begränsad till verksamhetsområdet<sup>3</sup> medan reglerna kring extraordinära händelser gäller för hela kommunens geografiska område, samt landstingets verksamhetsansvar i det geografiska område som motsvarar länet. Skyldigheten för kommunen att upprätta verksamhetsområden framgår av vattentjänstlagens 6 §. Även kommunallagen (1991:900 och 2017:275), som i sig inte säger något om prioritering av nödvatten, är viktig att förhålla sig till, då den ger de grundläggande reglerna för de kommunala befogenheterna.

I utredningsuppdraget låg att ta fram underlag för ett lagförslag, i det fall det bedömdes som den bästa åtgärden för att tydliggöra möjligheterna till prioritering. En multikriterieanalys genomfördes, arbetet förankrades med jurister och de slutsatser beaktades som framkom i delprojekt ”Hur kan erfarenheter från Styrel och andra prioriteringsmodeller användas vid prioritering för dricksvattenförsörjning?” (där delprojektets slutsats var

1. Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

2. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (LEH). Även förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap samt myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser är i viss mån relevanta.

3. Verksamhetsområde enligt lagen om allmänna vattentjänster: det geografiska område inom vilket en eller flera vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp) har ordnats eller ska ordnas genom en allmän va-anläggning.

att ingen tvingande prioriteringsordning för nödvatten är önskvärd, i motsats till hur prioriteringsordningen för el är fastlagd i Styrel). Utredningen kom fram till att en ny lagstiftning eller förändring av nuvarande lagstiftning inte skulle ge önskad effekt med ökad tydlighet i frågan om prioritering av nödvatten.

Alla kommuner ska genomföra en risk- och sårbarhetsanalys, RSA, där risker och sårbarheter inom den kommunala verksamheten ska belysas. En åtgärdsplan enligt RSA kan därmed även innefatta en plan för prioritering av nödvatten. Kopplingen mellan RSA och lämpliga åtgärder för nödvattenplaneringen är emellertid inte så tydlig för alla verksamhetsutövare idag. Denna handbok kan därmed underlätta den nödvattenplanering som redan idag kan ske inom ramen för RSA.

**Vattentjänstlagen** reglerar primärt den långsiktiga vattenförsörjningen och inte specifikt distribution av nödvatten. En viktig avgränsning i vattentjänstlagen är att huvudmannens ansvar endast gäller inom verksamhetsområdet. I lagen definieras vattenförsörjning som tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Det är alltså hushållens behov av vatten som i första hand ska tillgodoses. Enligt praxis anses vattentjänsterna kunna tillgodose behovet av vatten även för till exempel affärer, industri, hantverk, boskapsskötsel och parker inom bebyggelseområdet. Däremot kan användare inte göra anspråk på annan kvantitet eller kvalitet än vad som gäller för normal hushållsanvändning.<sup>4</sup> Behov för andra allmänna intressen, såsom exempelvis släckvatten till räddningstjänsten, kommer i andra hand. Leverans av vatten för övrig användning, till exempel för industribehov som inte ryms inom normal hushållsanvändning, ligger däremot helt utanför lagen och bygger på frivilliga åtaganden från kommunens sida. Kommunen har alltså stora möjligheter att prioritera verksamheter i en beslutad prioriteringsordning, så länge kravet att tillhanda vatten för hushållens behov först har uppfyllts.

Vattentjänstlagen är tydlig med att skyddet av människors hälsa står i första rummet, tillsammans med skydd av miljön. Det innebär att det vid en nödvattensituation aldrig kan vara fel att prioritera vatten för hushållsanvändning framför till exempel industriers behov av vatten, även om det inte uttryckligen står i lagen. I praktiken sker också prioriteringar i form av restriktioner i vattenuttag, till exempel då bevattningsförbud införs. Att prioritera företag och industrier framför hushåll kan däremot vara i strid med lagen. Ingångna avtal med näringsidkare måste dock beaktas, då sådana i vissa situationer bland annat kan innebära ersättningskrav mot huvudmannen. Svenskt Vatten rekommenderar sina medlemmar att inte avtala om något annat än vad som gäller enligt AVBA (Allmänna bestämmelser för vatten- och avloppsanläggningar) avseende dricksvattnets kvalitet och/eller kvantitet.

---

4. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster, s.42.

Enligt förarbetena<sup>5</sup> till vattentjänstlagen ska "tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning" inte tolkas som krav på ständig leveranskapacitet dygnet runt, året runt. Många kommuner hanterar och förtydligar detta genom skrivelser i ABVA.

**Lagen om extraordinära händelser (LEH)** innehåller bestämmelser om kommuners och landstings uppgifter inför och vid extraordinära händelser och vid höjd beredskap, och ställer därmed krav på beredskap att hantera uppkomna kriser inom en mängd sakområden, varav dricksvattenförsörjningen är ett.

**Enligt LEH<sup>6</sup>** är varje kommun skyldig att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys, RSA, där risker för framför allt samhällsviktig verksamhet ska identifieras. En RSA ska utgöra underlag för framtagande av åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker. RSA-föreskrifterna är inte formulerade så att det anges inom vilka områden som åtgärdsplaner ska tas fram, utan detta följer av kommunens egen analys. Det får dock anses ställt utom tvivel att vattenförsörjningen är att betrakta som en samhällsviktig verksamhet. Utifrån kommunens analys kan en åtgärdsplan för dricksvattenförsörjningen innebära att planering och prioritering inför en nödvattensituation måste göras. Tillämpning av prioriteringen med stöd av handboken kan därför med fördel ske i samband med kommunens RSA-arbete.

**Konflikter med annan lagstiftning** kan i vissa fall uppstå vid prioritering av vatten vid en krissituation. Det kan till exempel vara lagen om allmänna vattentjänster, kommunallagen, arbetsmiljölagstiftningen eller djurskyddslagen.

**Exempel 1:** Huvudsyftet med Vattentjänstlagen är att skydda människors hälsa och miljön. Även vattenförsörjning för andra allmänna intressen kan tillgodoses, om inte lagens huvudsyfte äventyras, till exempel kan en dricksvattenproducent tillhandahålla vatten för en räddningstjänsts brandvattenbehov. Vid en nödvattensituation kan en prioritering bli nödvändig. Räddningstjänsten kan då tvingas lösa sitt vattenbehov på annat sätt.

**Exempel 2:** En jordbrukare med djurhållning förses normalt med dricksvatten via den kommunala dricksvattenförsörjningen. Vid en nödvattensituation kan jordbrukaren bli tvungen att lösa sitt vattenbehov på annat sätt, samtidigt som det är djurägarens ansvar enligt djurskyddslagen att djuren förses med vatten av tillräcklig kvalitet.

---

5. Prop. 2005/06:78, Allmänna vattentjänster, s.43, s.67.

6. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap, förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

# Uppdragets genomförande

## Studie av lagstiftning

Projektet inleddes med en bred genomgång av tillämpliga lagar för att tydliggöra var och i vilken omfattning lagstöd finns för att prioritera tillgängliga vattenresurser i en akut bristsituation. De författningar som studerats är:

- Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap
- Kommunallagen (1991:900 och 2017:275)
- Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5 och MSBFS 2015:4) om kommuners och landstings risk och sårbarhetsanalyser
- Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten
- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Miljöbalken (1998:808)
- Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung
- Djurskyddslagen (1988:534).

Dessutom har ett antal tidigare utredningar och skrifter, framtagna av bland annat Livsmedelsverket, Socialstyrelsen och MSB beaktats. En sammanfattning av berörda lagar och förordningar finns i de kapitel som följer.

## Förankring

Under arbetets gång har resultaten förankrats i en arbetsgrupp bestående av projektledningen från Livsmedelsverket samt jurister från Svenskt Vatten och Livsmedelsverket. Halvvägs in i projektet knöts även en jurist från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) till projektets arbetsgrupp. Projektets slutsatser har även förankrats med styrgruppen<sup>7</sup> vid möten i april och september 2016. I juni 2016 hölls en workshop med juristerna, där de preliminära slutsatserna presenterades. Olika scenarier för hur lagstiftningen rörande prioritering av nödvatten ska kunna bli tydligare arbetades fram. De scenarier som behandlades var möjligheterna att reglera frågan om prioritering i nuvarande lagstiftning (vattentjänstlagen eller lagen om extraordinära händelser), genom skrivningar i de kommunala föreskrifterna (ABVA) eller om en helt ny lag skulle behövas. För- och nackdelar med de olika scenarierna belystes i en multikriterieanalys.

En slutsats var att MSB skulle behöva involveras i projektet. Kontakt togs därför med MSB och fortlöpande diskussioner med dem har förts inom projektet.

## Slutsatser

En studie av relevant lagstiftning har gjorts, för att tydliggöra vilken lagstiftning som har bärlighet på frågan om nödvatten och prioritering av vatten vid en bristsituation. Studien gjordes över ett brett fält, för att även fånga in konflikter mellan olika lagar som kan komplicera frågan ytterligare.

Slutsatsen blev att det är två lagar som huvudsakligen berör frågorna, vattentjänstlagen och lagen om extraordinära händelser. De två lagarna har dock olika fokus. En viktig skillnad mellan dessa är också områdesansvaret. I vattentjänstlagen beskrivs kommunens ansvar att tillhandahålla vatten samtidigt som vattentjänstlagens tillämpning är begränsad till verksamhetsområdet. Lagen och förordningen om extraordinära händelser gäller däremot för hela kommunens geografiska område och beskriver bland annat att alla kommuner ska genomföra en RSA, där risker och sårbarheter inom den kommunala verksamheten ska belysas. RSA ska utgöra underlag för åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker. En åtgärdsplan enligt RSA kan därmed även innefatta en plan för prioritering av nödvatten.

En helt ny lag bedömdes vara komplicerat och ta lång tid att implementera.

Skrivningar i ABVA får snabbt genomslag men då kommunerna inte behöver följa Svenskt Vattens normalförslag utan kan formulera sin ABVA efter de lokala förutsättningarna, finns inga garantier för att frågan om prioritering skulle komma att införlivas i alla kommuners ABVA.

Slutsatsen blev även att vare sig ändringar eller tillägg till vattentjänstlagen eller lagen om extraordinära händelser var framkomliga vägar att gå.

---

7. I styrgruppen ingår representanter från Stockholm läns landsting, MSB, Gävle kommun, Energimyndigheten, Göteborg Kretslopp och vatten, Region Skåne, Livsmedelsverket, Försvarsmakten, Svenskt Vatten samt Göteborgs stad.



Som en konsekvens av ovanstående slutsatser kom utredningen fram till att en ny lagstiftning eller förändring av nuvarande lagstiftning inte skulle ge önskad effekt med ökad tydlighet i frågan om prioritering av nödvatten. Istället gjordes initialt bedömningen att tydligare skrivningar i RSA-föreskrifterna skulle kunna vara en framkomlig väg, eftersom kopplingen mellan åtgärdsplanen enligt RSA och lämpliga åtgärder för nödvattenplaneringen inte är tydlig för alla verksamhetsutövare idag. Föreskrifterna är dock inte formulerade så att det anges inom vilka områden som åtgärdsplaner ska tas fram, utan detta följer av kommunens egen analys. Detaljstyrning via RSA-föreskrifterna ter sig därför inte möjlig.

Det får anses ställt utom tvivel att vattenförsörjningen är att betrakta som en samhällsviktig verksamhet. Utifrån kommunens analys kan en åtgärdsplan för dricksvattenförsörjningen innebära att planering och prioritering inför en nödvattensituation behövs. Stöd för att göra en sådan prioritering finns därmed inom nuvarande lagstiftning. Denna handbok kan underlätta den nödvattenplanering som alltså redan idag kan ske inom ramen för RSA.

## ***Fördjupad beskrivning av studerad lagstiftning***

### ***Lagen om allmänna vattentjänster***

Ett av lagens huvudsyften är att det ska inrättas allmänna vattentjänster i ett större sammanhang om det behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Med vattentjänster förstås vattenförsörjning och avlopp. Lagen riktar i allt väsentligt in sig på kommunens skyldighet att förse hushållen med vattentjänster, medan behov för andra ändamål kommer i andra hand.

Den statliga dricksvattenutredningen lämnade sitt slutbetänkande i april 2016<sup>8</sup>. Utredningen föreslår bland annat en ändring av vattentjänstlagen, där definitionen av vattenförsörjning i 2 § föreslås lyda: ”säkerställt tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning”. Med säkerställd förmåga avses att leverans av vatten av sådan kvalitet och kvantitet som normalt behövs för hushållsändamål alltid ska kunna ske, genom ordinarie system eller genom alternativa former av leverans. Vid längre stopp ska alternativ distribution upprätthållas, även om normala kvantitetskrav inte kan tillgodoses. Endast kortvariga, oundvikliga stopp ska förekomma utan ersättningstjänster. Förtydligandet föreslås träda i kraft i 1 januari 2018. Utredningen har varit ute på remiss men något beslut är ännu inte fattat (augusti 2017).

Kommuner har en skyldighet att tillhanda dricksvatten till fastigheter för att skydda människors hälsa eller miljön om det behöver ordnas i ett större sammanhang, genom att bestämma ett verksamhetsområde och se till att behovet tillgodoses med en allmän VA-anläggning i verksamhetsområdet (6 §). Ett större sammanhang innebär vanligtvis ett minimum av 20-30 fastigheter som ligger samlat. Denna skyldighet torde också kunna

---

8. En trygg dricksvattenförsörjning, SOU 2016:32.

åberopas om det uppstår varaktig vattenbrist i ett område där antalet fastigheter är färre. Det är däremot inget alternativ när ett tillfälligt behov av nödvatten uppstår, eftersom vattentjänstlagen syftar till att uppfylla fastigheternas långsiktiga behov av vattenförsörjning.

I Svenskt Vattens normalförslag till ABVA avser huvudmannens leveransskyldighet endast vatten av dricksvattenkvalitet, utan garantier att visst vattentryck alltid upprätthålls eller att en viss vattenmängd per tidsenhet alltid kan levereras.<sup>9</sup>

Det finns utifrån lagstiftningen inte möjlighet att kräva att kommunen ska planera för tillhandahållande av viss mängd vatten per invånare. Kvantiteten måste dock vara tillräcklig för att sanitära olägenheter eller annat hot mot människors hälsa inte ska uppstå<sup>10,11</sup>. Ur förarbetet<sup>12</sup> till lagen framgår bland annat att vattentjänsterna enligt praxis kan tillgodose såväl vanliga hushållsändamål som de särskilda näringar som bedrivs inom bebyggelsen, till exempel affärsverksamhet, industri, hantverk och boskapsskötsel, liksom produktion och distribution av vatten för bevattning av trädgårdsland och parkanläggningar inom bebyggelsen, men inte för bevattning av större arealer som tjänar annat syfte än bebyggelsens direkta behov, till exempel jordbruk. Vattentjänstlagen preciserar inte standarden på de vattentjänster som den allmänna anläggningen skall tillhandahålla. Av förarbetena framgår att lagen framför allt skall tillgodose de krav som med stöd av hälsoskyddslagstiftningen kan ställas för bostäder och hushåll. Praxis har därför slagit fast att syftet med en allmän VA-anläggning primärt är att tillgodose hushållsförbrukares normala behov av vattenförsörjning och avlopp och att behov för andra ändamål kommer i andra hand. Leverans av vatten för användning i industriproduktion saknar i allmänhet de sanitära och sociala motiv som utgör den väsentliga grunden för lagstiftningen men kan likväl ske även på avtalsmässig grund såväl inom som utanför verksamhetsområdet.

Enligt förarbetena framgår också att även om leverans av släckvatten inte bör regleras som en obligatorisk vattentjänst är det lämpligt att huvudmannen i alla fall har ett visst, om än begränsat, ansvar för släckvatten. Ansvaret för detta bör följa av bestämmelserna om hur en allmän va-anläggning ska ordnas och drivas. Huvudmännen kan vid sidan om de obligatoriska vattentjänsterna avtala med enskilda fastighetsägare om rätt till anslutning av sprinkleranläggningar och om villkoren för sådana anslutningar.<sup>13</sup>

Av förarbetena framgår också att huvudmannen, trots lagstadgade skyldigheter, tillfälligt bör kunna begränsa tillgången till vattentjänster när detta är nödvändigt, till exempel för att förebygga skador eller för reparationer och tillsyn. Vid mer omfattande inskränkningar bör huvudmannen däremot kunna anses ha skyldighet att ordna med lämpliga ersättningstjänster.<sup>14</sup>

Regleringen av hur den allmänna VA-anläggningen får användas beskrivs också i för-

---

9. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster. s. 43.

10. Livsmedelsverket "Dricksvatten – en överblick av den rättsliga regleringen av myndigheters ansvar i vardag och vid kris", 2009-06-16.

11. 6 och 10 §§ vattentjänstlagen.

12. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster, s. 42.

13. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster. s. 48–49.

14. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster. s. 67.

arbetena<sup>15</sup>, där det framgår att det bör vara möjligt att inskränka fastighetsägares rätt till vattenuttag, särskilt för annat ändamål än som motsvarar hushållsförbrukning, när det annars finns risk för olägenheter vid driften av VA-anläggningen. Enligt rättspraxis anses huvudmannen i fråga om vattenförsörjning och spillvattenavlopp inte utan ett särskilt åtagande vara skyldig att tillhandahålla sådana vattentjänster av annan mängd eller kvalitet än vad som behövs för normalt hushållsändamål.<sup>16</sup>

## **Författningar angående krisberedskap med mera**

Författningarna<sup>17</sup> rörande krisberedskap har ansvars-, likhets- och närhetsprincipen som utgångspunkt. Ansvarsprincipen innebär att den funktion inom till exempel en kommun som i normala fall ansvarar för en viss verksamhet ska ansvara för den funktionen även i händelse av kris och extraordinära händelser, så långt möjligt ska det också göras med ordinarie organisation. Närhetsprincipen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda. Det betyder också att grunden för agerande vid kriser finns i alla de vanliga lagarna som kommunallagen, sjuk- och hälsovårdslagen och livsmedelslagen<sup>18</sup>. Vissa särskilda uppgifter och ansvar för landsting och kommuner finns dock beskrivna i lagen och förordningen om extraordinära händelser.

Kommunerna har ett geografiskt områdesansvar och ansvar för samordning och rapportering. Det innebär att kommunen ska verka för samordning mellan olika aktörer inom kommunens geografiska område vid extraordinära händelser. Samordningen gäller såväl vid planerings- och förberedelsearbete som vid en konkret krishantering och innebär även att informationen till allmänheten samordnas. Samordning innebär dock inte att kommunen övertar ansvaret från någon annan aktör.<sup>19</sup>

I varje kommun finns en krisledningsnämnd, som vid en viss händelse eller situation som är att betrakta som extraordinär händelse, har rätt att ta över ansvaret från de normalt ansvariga nämnderna i kommunen, i den utsträckning som händelsen kräver. Detta kan ses som ett avsteg från ansvars- och likhetsprincipen men det har bedömts som angeläget att kunna ha kortare och snabbare beslutsvägar i ett akut läge.<sup>20</sup>

Kommuner och landsting ska även ansvara för att dess förtroendevalda och anställda får den utbildning och övning som behövs för att kommunen och landstinget ska kunna fullgöra sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid.<sup>21</sup>

Enligt LEH är varje kommun och landsting skyldig att analysera vilka extraordinära hän-

---

15. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster. s. 77 ff.

16. Prop 2005/06:78, Allmänna vattentjänster. s. 136.

17. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Även förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBSF 2010:6) om kommuners och landstings risk- och sårbarhetsanalyser har viss relevans.

18. Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014–2020 – planering och utveckling. Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014, s. 10.

19. Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014–2020 – planering och utveckling. Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014, s. 40–41.

20. 2 § lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

21. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2 kap. 8 §.

delser som kan inträffa samt ha en plan för hur sådana händelser ska hanteras. Resultatet av detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA).<sup>22</sup> Denna åtgärdsplan kan omfatta hur prioritering av nödvatten ska ske i en händelse av vattenbrist.

När det gäller krisberedskap och krishantering är vissa samhällsfunktioner viktigare än andra. Så poängterar till exempel Socialstyrelsen<sup>23</sup> att äldreomsorgen, omsorgen om personer med olika typer av funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorgen, är exempel på verksamhetsområden som behöver ha beredskap för att kunna hantera konsekvenserna av en kris och samtidigt sköta de ordinarie uppgifterna. Detsamma gäller hälso- och sjukvården, inte minst när det gäller patienter som vårdas i hemmet och som omfattas av omsorgsverksamhet, till exempel pallativ vård och dialys. Att vattenförsörjningen fungerar är en annan mycket viktig samhällsfunktion.

### **Risk- och sårbarhetsanalyser (RSA)**

Varje kommun och landsting ska ha en risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som ska bygga bland annat på kommunens specifika förutsättningar vid extraordinära händelser i fredstid. Med RSA som utgångspunkt ska en plan tas fram för hur extraordinära händelser ska hanteras.<sup>24</sup> Planen ska fastställas varje mandatperiod.<sup>25</sup> En RSA ska utgöra planeringsunderlag för framtagande av åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker. Att ta fram en planering för nödvattensituationer kan ses som just en sådan åtgärd.

Syftet med risk- och sårbarhetsanalyserarbetet är att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom det egna verksamhetsområdet samt att skapa ett underlag för egen planering. Underlaget kan också ge viktig information till kommuninvånare och anställda och bidrar även till att ge en bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort. RSA ska alltså belysa två perspektiv; dels den egna organisationen eller verksamheten, dels ska den kunna ge en samlad riskbild för hela samhället. Analyserna ger därmed ett bra beslutsunderlag för inriktningen av arbetet inom krisberedskapsområdet och används bland annat för inriktningen av övningar, utbildning och tilldelning av medel.<sup>26</sup> Eftersom dricksvattenförsörjningen är en viktig funktion för att samhället ska fungera, är det naturligt att RSA-arbetet belyser den och de risker den kan vara utsatt för.<sup>27</sup> MSB anger som ett av förslagen till resultatmål för samhällets krisberedskap för dricksvattenförsörjningen, att berörda aktörer med utgångspunkt i risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar och annan beredskapsplanering vidtar åtgärder som minskar risken för allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen.<sup>28</sup>

Tillämpning av prioriteringen med stöd av guiden kan med fördel ske i samband med

---

22. *Lagen (2006:544) om kommuners och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, 2 kap. 1 §.

23. *Krisberedskap inom socialtjänstens område. Vägledning för planering*. 2009, s. 3.

24. *Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014 – 2020 – planering och utveckling*. Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014, s. 44.

25. *Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, 2 kap 1 §.

26. *Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014 – 2020 – planering och utveckling*. Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014, s. 45.

27. *Vägledning för samhällsviktig verksamhet, Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottsid*; MSB, s. 17.

28. *Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK*. MSB, 2011, s. 7.

kommunens RSA-arbete. Länsstyrelsen har som mottagare av kommunernas RSA en viktig samordnande roll. Kommunernas och länsstyrelsens RSA ger tillsammans även viktig input till landstingen som gör regionala RSA utifrån sitt verksamhetsansvar. Det kan därför finnas ett behov av dialog mellan de regionala (länsstyrelse och landsting) och de lokala (kommunerna) aktörerna. Risk- och sårbarhetsanalyser ger med andra ord viktig kunskap om hur man kan förebygga, förbereda för och hantera kriser och extraordinära händelser samtidigt som samhällets sårbarhet minskar. Sammanfattningsvis är syftet med risk- och sårbarhetsanalyser följande:<sup>29</sup>

- ge beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge ett underlag för information om samhällets risker till allmänheten,
- ge underlag för samhällsplaneringen, samt
- bidra till att ge en riskbild för hela samhället.

### ***Annan lagstiftning om förebyggande arbete***

Det finns även annan lagstiftning som rör kommunens ansvar för planering och förebyggande arbete. Effektivitetsvinster bör generellt kunna göras genom samordning av olika typer av planeringsprocesser. Krav på beredskapsplaner finns exempelvis i de regler som gäller den offentliga kontrollen av dricksvattenanläggningar.<sup>30</sup> Kontrollmyndigheten (oftast en kommunal nämnd inom miljö- och hälsoskyddsområdet) ska även vara beredd att genomföra planen i nödsituationer. Enligt Livsmedelverkets vägledning bör kontrollmyndighetens beredskapsplan göras i linje med kommunens övergripande krishanteringsplan och i samråd med kommunens krishanteringsorganisation.<sup>31</sup>

Enligt Lagen om skydd mot olyckor, LSO, har kommunerna också ansvar för att till exempel räddningstjänsten planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt. För att klara det måste bland annat en trygg brandvattenförsörjning finnas. Av 3 kap 8 § LSO framgår också att kommunen ska ha ett handlingsprogram som antas av kommunfullmäktige, där man bland annat redovisar vilken förmåga och vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig för att kunna genomföra räddningsinsatser.

Kraven i Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter<sup>32</sup> och de så kallade Lås- och bomföreskrifterna<sup>33</sup> fokuserar huvudsakligen på kvaliteten av dricksvattnet och riktas till dricksvattenproducenter. Dricksvattenproducenternas ansvar för vattnets kvalitet kvarstår vid en kris liksom föreskrifternas krav på att nödvändiga åtgärder ska vidtas vid kvalitetsavvikelser. Det kan till exempel gälla inkoppling av reservvatten. Lås- och bomföreskrifterna har bestämmelser om att producenterna ska planera för att avhjälpa eventuella skadeverkningar av sabotage och annan skadegörelse som riktar sig mot dricksvattenan-

29. Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014–2020 – planering och utveckling. Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014, s. 45.

30. 3 d och 3 h §§ Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll.

31. Stöd vid upprättande av krishanteringsplaner inom livsmedel och dricksvatten, 2013-01-10, [www.livsmedelsverket.se](http://www.livsmedelsverket.se), s. 3.

32. Föreskrifterna genomför EU:s dricksvattendirektiv: Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten.

33. Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.

läggningar. Samma nödgärder kan behöva genomföras oberoende av orsaken till en störning, vilket gör planerna användbara vid många olika typer av kriser.<sup>34</sup> Bestämmelser förutsätter alltså en viss trygghet i systemen hos producenterna. Sådan beredskap kan gynna kommunerna vid planeringen av nödvattenförsörjningen.

## Övrig lagstiftning

I detta kapitel görs en kort sammanfattande genomgång av övrig lagstiftning som analyserats vid studien. Den lagstiftning som beskrivs fortsättningsvis är sådan som indirekt kan innebära konflikter vid dricksvattenprioritering, exempelvis genom att en aktör (till exempel socialtjänsten, en livsmedelsproducent eller en fastighetsägare), för att uppfylla lagstadgade skyldigheter, är beroende av tillgång till dricksvatten. Genomgången är inte uttömmande.

### Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900 och från och med 2018-01-01, 2017:275) som i sig inte säger något om prioritering av nödvatten är viktig att förhålla sig till, då den ger de grundläggande reglerna för de kommunala befogenheterna.

### Hälso- och sjukvårdslagen och Föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap

Hälso- och sjukvårdslagstiftningens<sup>35</sup> krav berör bland annat landsting, kommuner och vårdpersonal. Exempelvis steril- och tvättjänster förutsätter tillgång till rent vatten vid sjukhus och andra vårdinrättningar.<sup>36</sup> I Föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap, kap 5 § 8,<sup>37</sup> framgår att landstinget ska planera för hur behovet av robusta och säkra lokaler ska tillgodoses för att upprätthålla den katastrofmedicinska beredskapen. I detta ingår att planera så att bland annat vatten, el, värme, tele- och datakommunikation säkerställs i lokalerna.

### Skollagen

I 10 kap. 10 § skollagen<sup>38</sup> framgår bland annat att eleverna utan kostnad ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider, vilket kan bli svårt att upprätthålla om skolan inte förses med vatten vid en nödvattensituation. Ett exempel på när lagstiftningar kan ”krocka” är vidare om skolor på grund av en nödvattensituation måste hållas stängda, samtidigt som eleverna har skolplikt.<sup>39</sup>

---

34. Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014 - 2020 – planering och utveckling; Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten.

35. Se bland annat hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

36. Till exempel 5 § d Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2015:10) om basal hygien i vård och omsorg.

37. SOSFS 2013:22.

38. Skollag (2010:800).

39. Skollagen (2010:800) 7 kap.

## Socialtjänstlagen

Kommunen har enligt socialtjänstlagen (SoL) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver enligt lagen. Detta innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.<sup>40</sup> Kommunens huvuduppgift är att bistå med sådana hjälp- och stödinsatser som inte faller inom något annat samhällsorgans ansvarsområde. Kommunen kan dock vara skyldig att vidta tillfälliga åtgärder i väntan på att ansvarig huvudman kan ge den enskilde behövlig hjälp.<sup>41</sup> Vid en kris kan det således innebära att socialtjänsten behöver bistå med hjälp åt de invånare som inte på egen hand kan ta sig till utlämningsställe för nödvatten. Det kan dock inte anses vara socialtjänstens ansvar att distribuera nödvatten åt alla i kommunen. Socialstyrelsen har ansvar för att samordna och övervaka planeringen av krisberedskapen för hälso- och sjukvård, hälsoskydd, smittskydd och socialtjänst.

## Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I förordningen framgår det att bostäder ska ha tillgång till vatten av tillräcklig mängd och kvalitet för hushållsbehov.<sup>42</sup> Detta krav riktar sig mot verksamhetsutövaren (vilket ofta är fastighetsägaren), och inte mot huvudmannen för vattenförsörjningen.

## Lagstiftning om livsmedelshygien

Livsmedelsföretag ska, enligt EU:s hygienförfordningar,<sup>43</sup> ha adekvat dricksvattenförsörjning och dricksvatten ska användas när det är nödvändigt att säkerställa att livsmedlen inte kontamineras.<sup>44</sup> Krav i hygienförfordningarna avgör när det inom livsmedelsproduktion krävs vatten av dricksvattenkvalitet och när det är tillräckligt med annat vatten. En nödvattensituation där livsmedelsföretag prioriteras bort kan därmed sätta viss livsmedelsproduktion ur spel.

## Djurskyddslagen

Ansvaret för djurs välbefinnande åligger djurägaren. Av 3 § djurskyddslagen framgår bland annat att djur ska ges tillräckligt med foder och vatten och tillräcklig tillsyn. Djur ska ges vatten i tillräcklig mängd och minst två gånger per dygn enligt djurskyddsbestämmelserna.<sup>45</sup> Behovet styrs av typ av foder, tid på året och temperatur, typ av djurhållning och användning av djurslaget, med mera.<sup>46</sup>

---

40. Socialtjänstlagen (2001:543), 2 kap, 1 § första stycket.

41. Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Socialtjänsten, 2015, s. 62.

42. Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 33 §, 6 punkten.

43. Här Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

44. Kapitel VII, Bilaga II till förordning (EG) nr 852/2004.

45. Vatten till husdjur – Jordbruksinformation 13; Jordbruksverket, 1999, s. 8.

46. Vatten till husdjur - Jordbruksinformation 13; Jordbruksverket, 1999, s. 12.

# **Källförteckning**

## **Lagar och förordningar**

Djurskyddslagen (1988:534).

Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

Förordningen (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Kommunallagen (1991:900 och 2017:275).

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Skollagen (2010:800).

Socialtjänstlagen (2001:453).

## **Föreskrifter**

Föreskrifterna genomför EU:s dricksvattendirektiv: Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten.

Föreskrift om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22).

Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll.

Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBSF 2010:6) om kommuners och landstings risk och sårbarhetsanalyser.

Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2015:10) om basal hygien i vård och omsorg.

## **EG-rättsakter**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.



## **Vägledning**

Krisberedskap inom socialtjänstens område. Vägledning för planering, 2009.

Vägledning för samhällsviktig verksamhet. Att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden samt bedöma acceptabel avbrottsid. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB); Redaktörer: Bo Gellerbring, Anja Holmgren och Anna Rinne. Publ.nr: MSB620 – januari 2014.

Vägledning till Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, Livsmedelsverket. Kontrollavdelningen Kontrollstödsenheten, Fastställt: 2014-12-19.

## **Webb-referenser**

[http://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Stod/tillsyn\\_iso/Enskild\\_samhallet\\_erf/Brandvattenforsorjning.pdf](http://www.msb.se/Upload/Kunskapsbank/Stod/tillsyn_iso/Enskild_samhallet_erf/Brandvattenforsorjning.pdf) (läst 2016-04-20)

<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2009/2009-126-118>

<http://www.skolverket.se>

<http://www.foi.se/sv/Var-kunskap/krisberedskap-samhallssakerhet/Analys-och-utveckling-av-samhallets-krisberedskap/Krisberedskapssystemet/>

## **Övriga källor**

Ansvar för dricksvattenberedskap – regeringsuppdrag – kompletteringar 2005-10-17 SLV dnr 2285/04; Statens räddningsverk, Karlstad Utbildningsstaben, 1999.

Dricksvatten – en överblick av den rättsliga regleringen av myndigheters ansvar i vardag och vid kris; Livsmedelsverket, 2009.

En trygg dricksvattenförsörjning, SOU 2016:32.

Förslag till resultatmål för samhällets krisberedskap för försörjningen av dricksvatten, livsmedel och värme. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2010/697/SSK. MSB, 2011.

Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten; Socialtjänsten, 2015 Stöd vid upprättande av krishanteringsplaner inom livsmedel och dricksvatten; Livsmedelsverket, 2013.

Nationell strategi för dricksvattenförsörjning under korta kriser 2014 - 2020 – planering och utveckling; Livsmedelsverket i samarbete med Nationella nätverket för dricksvatten, 2014.

Nyckeltal för beräkning av vattenbehov hos hushåll och prioriterade abonnenter SLV Rapport 25/94.

Proposition 2005/06:78, Allmänna vattentjänster

Vatten till husdjur – Jordbruksinformation 13; Jordbruksverket, 1999.