



REMISS

2008-03-26

Dnr 1310/2008

Saknr 0041

Enligt sändlista

Förslag till föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar

Livsmedelsverket önskar synpunkter på bifogade förslag till föreskrifter.

Livsmedelsverket vill ha ert yttrande **senast den 30 maj 2008** till

- Livsmedelsverket@slv.se eller
- Livsmedelsverket, Box 622, 751 26 Uppsala.

Var vänlig ange diarienummer 1310/2008 i svaret.

Anders Larsson
Tf. avdelningschef

Gunilla Henrysdotter
Jurist

Bilagor

- Förslag till föreskrifter
- PM

Sändlista

Falu kommun, Miljönämnden och Falu Energi & Vatten
Göteborgs stad, Miljönämnden
Göteborg Vatten
Krisberedskapsmyndigheten
Lantbrukarnas riksförbund, LRF

Livsmedelsföretagen Li
Länsstyrelsen Gävleborg, Beredskapsfunktionen
Länsstyrelsen Uppsala, Veterinärenheten
Länsstyrelsen Västra Götaland, Enheten för skydd och säkerhet
Malmö stad, Miljönämnden

MittSverige Vatten AB
Norrvatten
Näringslivets Regelnämnd (NNR)
Räddningsverket
Socialstyrelsen

Stockholms stad, Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Stockholm Vatten VA AB
Sundsvalls kommun, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen
Svensk Dagligvaruhandel
Svenskt Vatten AB

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR)
Sveriges Kommuner och Landsting
Sveriges Konsumenter
Sveriges Konsumenter i Samverkan
Sydvatten AB

Säkerhetspolisen, Säkerhetsskyddsavdelningen
Uppsala kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Växjö kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Örnsköldsviks kommun, Plan- och miljönämnden

Ang. förslag till föreskrifter i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningarna av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges dricksvattenförsörjning

1. Förslaget till föreskrifter

Enligt 16 § livsmedelsförordningen (2006:813) har Livsmedelsverket fått be- myndigande att meddela föreskrifter om försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningarna av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning. Livsmedelsverket har i detta skede valt att endast behandla dricksvattenförsörjningen.

Föreskrifterna innebär att kommunala vattenverk och distributionsanläggningar ska

- vidta åtgärder så att obehöriga personer inte kan bereda sig tillträde till vattenverk, reservoarer och liknande anläggningar,
- vidta åtgärder så att övriga delar av distributionsanläggningar skyddas mot obehörig åtkomst,
- vidta åtgärder för att säkerställa att system för drift och övervakning av dricksvattenproduktionen, liksom också handlingar som är av betydelse för dessa funktioner, skyddas mot obehörig åtkomst och
- upprätta handlingsplaner för hur sabotage och annan skadegörelse kan upptäckas och avhjälpas.

De föreslagna föreskrifterna riktar sig till verksamhetsutövare vid allmänna vattenverk enligt definitionen i lagen om allmänna vattentjänster (dvs. där kommunen genom ägande eller styrelse har beslutsmakten). De begränsas till att endast omfatta de vattenverk och distributionsanläggningar som försörjer fler än 2 000 personer; detta motsvarar en produktion eller ett tillhandahållande av 400 m³ dricksvatten per dygn, om man antar att den normala förbrukningen av dricksvatten per person och dygn ligger på 200 l.

Åtgärderna ska vara genomförda den 1 januari 2012, utom i den del som avser åtkomst av vissa delar av distributionsanläggningar där åtgärder ska vara vidtagna den 1 januari 2015.

Till föreskrifterna kommer det att tas fram en vägledning. Tanken är att vägledningen ska presentera en helhetsbild av hur olika regleringar hänger samman och kompletterar varandra på området samt främja en enhetlig tillämpning.

2. Angränsande regler på dricksvattenområdet

Inom EU räknas vatten vanligen som ett livsmedel först hos användaren (jfr direktiv 98/83/EG). I Sverige jämföras dock vatten med livsmedel redan från och med den punkt där det tas in i vattenverken med dricksvatten (3 § 2 st 1 livsmedelslagen). Livsmedelslagens regler om t.ex. förelägganden och straff blir därmed tillämpliga även på de föreslagna reglerna (se t.ex. 22 och 29 §§).

Detta specifika område – försiktighetsmått för att säkerställa dricksvattenkvaliteten vid skadeverkningar av sabotage eller annan skadegörelse – har inte tidigare omfattats av några regler vare sig i Sverige eller inom övriga EU. De föreslagna reglerna är i sin helhet nationella, dvs. de grundar sig inte på EG-direktiv. Området tangeras dock av andra regler.

1. Dricksvattenföreskrifterna. Regler om dricksvatten finns i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten, som är det svenska genomförandet av dricksvattendirektivet (98/83/EG). Föreskrifterna reglerar bl.a. bearbetningen av råvatten till dricksvatten och kvaliteten på dricksvattnet.

De gäller för dricksvattenanläggningar som producerar 10 m³ per dygn eller mer, tillhandahåller dricksvatten till 50 personer eller fler, eller är kommersiella eller offentliga anläggningar. Däremot gäller de inte för mindre enskilda brunnar.

2. Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster reglerar de dricksvattenanläggningar som har kommunen som huvudman. Av 13 § 3 framgår att huvudmannen för den allmänna va-anläggningen ska ordna ”de anordningar som i övrigt behövs för att va-anläggningen skall kunna fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet”.

3. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller regler som berör sårbarheten i de kommunala verksamheterna. Av den lagen framgår bl.a. att kommuner är skyldiga att analysera de extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid, och vilken påverkan sådana händelser kan ha på de verksamheter som kommunen ansvarar för (t. ex. dricksvattenförsörjningen). Såväl risk- och sårbarhetsanalyser som planer ska upprättas i kommunerna.

Frågorna om behovet av regler på det område där regler nu föreslås har behandlats i proposition 2005/06:128 (Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.), s. 209f och 359f, och i proposition 2005/06:133 (Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle), avsnitt 8.1.1.

3. Vad kan hända?

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel. Det är dessutom en förutsättning för att samhället ska fungera. Dricksvattenförsörjningen kan påverkas av många olika faktorer, t ex klimatförändringar, tekniska problem och avsiktlig eller oavsiktlig skadegörelse. Eftersom dricksvatten har en unik förmåga att sprida smitta och förorening och dessutom används av alla, finns det också en uppenbar risk att dricksvattenförsörjningen kan bli utsatt för direkt sabotage.

Hot mot dricksvattenförsörjningen genom sabotage eller annan skadegörelse kan komma från enskilda personer eller från organisationer och kan inbegripa t.ex. terrorhandlingar, personangrepp, brand, explosion och intrång i vattenverk, vattentorn eller andra anläggningar med avsikt att sabotera dricksvattenförsörjningen genom skadegörelse eller spridning av mikrobiologiska, kemiska eller radioaktiva agens med skadande eller skrämmande verkan.

Det finns också en indirekt hotbild där ett inbrott i en dricksvattenanläggning kan leda till oavsiktlig förorening av dricksvattnet. Livsmedelsverket har genom enkäter fått information om att det under de senaste åren i genomsnitt förekommit ett inbrott/inbrottsförsök eller en skadegörelse i en dricksvattenanläggning i Sverige ungefär var femte dag.

Dricksvattenförsörjningen är också sårbar genom att mycket av den information som kan komma att användas vid ett angrepp, t ex kartmaterial, systemuppbyggnad och IT-information, i dag är relativt lättåtkomlig.

Förorening av dricksvattnet kan också uppkomma genom bristande rutiner i dricksvattenproducentens/tillhandahållarens förebyggande säkerhetsarbete, t.ex. genom oaktsamhet, missförstånd eller bristande information. Dessa föreskrifter begränsas dock till att avse hot från människor, inte på grund av klimatförändringar etc.

Det nu föreslagna regelverket innebär att den som är ansvarig för en dricksvattenanläggning har skyldighet att vidta åtgärder för att minska eller eliminera säkerhetsriskerna i verksamheten. De ska också ha ett system för att upptäcka uppkomna händelser och planera för avhjälpande åtgärder när något har inträffat.

4. Vilka berörs av förslaget?

Dricksvattenproduktion och -distribution är i Sverige huvudsakligen en kommunal angelägenhet som bl.a. regleras i lagen om allmänna vattentjänster. Dricksvattenproduktionen är i praktiken – och till skillnad från annan livsmedelsproduktion – ett kommunalt monopol. Många gånger drivs dock verksamheten av kommunala bolag. Även kontrollen av dricksvattenförsörjningen är en kommunal angelägenhet som sköts av den kommunala kontrollmyndigheten.

I första hand berörs de som producerar eller distribuerar dricksvatten av de konkreta kraven, men även kontrollmyndigheterna påverkas av reglerna. Konsumenter påverkas i positiv riktning eftersom säkerheten i produktionen höjs. Eftersom den kommunala dricksvattenproduktionen ska vara kostnadsmässigt självbärande kan konsumenterna också komma att beröras av eventuella förhöjda avgifter; mer om detta under avsnitt 7.

Utvecklingen i Sverige går mot att en och samma dricksvattenproducent tillhandahåller vatten till ett större antal konsumenter genom att mindre vattenverk läggs ned och distributionsanläggningarna byggs ut, även över kommungränserna.

Antal anläggningar

I Sverige finns ca 2100 kommunala (allmänna) vattenverk. Enligt de kommunala kontrollmyndigheternas årliga rapportering till Livsmedelsverket och den statistik som Svenskt Vatten upprättar finns det uppskattningsvis 500 kommunala vattenverk som vardera försörjer fler än 2000 personer. Totalt försörjer dessa ca 6 miljoner av Sveriges befolkning; då ingår även de största vattenverken i Stockholm, Göteborg och Skåne som vardera försörjer mer än en halv miljon människor.

Det är endast de kommunala (allmänna) vattenverk och distributionsanläggningar som försörjer fler än 2000 personer som berörs av förslaget.

De övriga kommunala (allmänna) vattenverken, som försörjer färre än 2000 personer, berörs inte av förslaget. Ca 1,5 miljoner personer försörjs med dricksvatten från dessa vattenverk.

Dessutom finns knappt 1500 dricksvattenanläggningar som inte är kommunala (s.k. övriga anläggningar). Det är svårt att bedöma hur många personer som får sitt dricksvatten permanent från en sådan anläggning, eftersom där även ingår dricksvattenanläggningar som försörjer livsmedelsproducerande företag, turistanläggningar, sommarstugeområden mm., dvs. huvudsakligen inte permanentboende. I förslaget utesluts dock alla icke kommunala anläggningar.

Frågor om kontroll

De kommunala kontrollmyndigheterna ansvarar idag för den operativa kontrollen av dricksvattenanläggningarna. Enligt kap. 8.1.1 i prop. 2005/06:133 (Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle) är det viktigt att frågor om krishantering och krisberedskap är en del av den ordinarie livsmedelstillsynen och att den kommunala kontrollmyndigheten också bedriver den operativa kontrollen av säkerhetsaspekterna på dricksvattenförsörjningen.

Livsmedelsverket har till uppgift att leda och samordna livsmedelskontrollen och verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet. Verket utför också s.k. normerande kontroller; sådana bör också innefatta säkerhets- och krishanteringsaspekter (se uttalande i prop. 2005/06:133 kap. 8.1.1).

5. Vilka åtgärder behövs?

Varför behövs föreskrifter?

Att producera dricksvatten är en komplicerad verksamhet i en kedja från råvattentäkten till vattenkranen hos konsumenten. För att arbetet med att öka säkerheten ska kunna genomföras på ett framgångsrikt och effektivt sätt är det mycket viktigt att risker och sårbarheter i alla delar av verksamheten beaktas.

Syftet med föreskrifterna är att minska sårbarheten i dricksvattenförsörjningen genom att förebygga och avhjälpa effekterna av sabotage eller annan skadegörelse som kan orsaka förorening av dricksvattnet. En avsiktlig eller oavsiktlig förorening av dricksvattnet kan ske i såväl i vattentäkten som i vattenverkslokalen, hög- eller lågreservoarer, pump- och tryckstegringsstationer och andra anläggningar i distributionsnätet.

Hur kan sabotage och annan skadegörelse förebyggas, och skadeverkningar upptäckas och avhjälpas?

1. Fysiskt skydd. Ett sätt att minska sårbarheten är att förhindra fysiskt tillträde till anläggningarna. Där bör särskilt beaktas de delar av distributionssystemet som innebär öppna vattenytor eller att vattnet inte står under tryck. Detta kan ske genom förstärkt områdes- och skalskydd, larm och övervakningskameror mm. De delar av distributionsanläggningen som ligger under markytan, t ex mätarbrunnar, brandposter m.m., kan också behöva skyddas mot obehörig åtkomst.

2. Styrning och övervakning. I dag sker styrning och övervakning av processen i vattenverken huvudsakligen via datoriserade system som också kan hanteras på distans av t. ex. jourpersonal. Det är mycket viktigt att genom brandväggar, viruskydd, kryptering m. m. skydda dessa system mot obehörig åtkomst och skadlig kod som kan komma via Internet.

3. Administrativa åtgärder. Det krävs också administrativa åtgärder för att effektivt förebygga obehörig åtkomst. Sådana rutiner kan avse t.ex. regler för tillträde till lokaler, nyckelhantering, regler för användning av Internet, rutiner för inloggning i datasystemen och back up-rutiner.

Även tillgängligheten till den information som kan finnas i pappersform, t.ex. kartor och ritningar, måste begränsas.

Det är viktigt att alla som arbetar med att producera och tillhandahålla dricksvatten görs medvetna om de risker och faror som kan uppkomma om säkerheten inte upprätthålls. Detta bör göras genom regelbunden information om organisationens rutiner och principer i säkerhetsfrågor.

4. Förebyggande och avhjälpande åtgärder. Ett annat sätt att minska sårbarheten är att arbeta förebyggande. Detta kan ske genom att man har en genomtänkt lagerhållning av reservdelar, kemikalier mm. Det är också viktigt att ta fram robusta system, t ex dubblerade funktioner för övervakning och styrning. Planering för alternativ försörjning från reservoarer, reservvattentäkter, nödvattenförsörjning från tankar och att ha identifierat prioriterade abonnenter eller abonnenter med särskilda krav bör också ingå i planeringsarbetet för hur en uppkommen situation kan avhjälpas.

Det är också viktigt att ha system för att tidigt kunna upptäcka att någonting har inträffat. Det kan ske genom regelbunden rondering vid anläggningar som normalt inte besöks så ofta, det kan innefatta larm vid vissa anläggningar, och det kan också handla om övervakningskameror i och vid särskilt utsatta eller viktiga anläggningar.

5. Ikraftträdande. De föreslagna reglerna innebär att omfattande åtgärder kan behöva vidtas. I ett inledningsskede måste en analys göras för att t.ex. identifiera vilka åtgärder som kan bli aktuella, genomföra upphandlingar, upprätta planer och genomföra andra åtgärder. Finansieringsfrågor måste lösas.

Livsmedelsverket bedömer att åtgärderna bör kunna vara genomförda till den 1 januari 2011, utom i den del som avser vissa delar av distributionsanläggningen (jfr 5 § 2). Livsmedelsverket bedömer att det här finns kan finnas ett mycket stort antal objekt som måste åtgärdas, varför dessa åtgärder måste vara genomförda först den 1 januari 2013.

6. Finns det alternativa lösningar?

Under arbetets gång har många alternativ diskuterats, dels frågan om målet kan uppnås på frivillig väg, utan föreskrifter, dels vilka kraven i föreskrifterna ska

riktas mot. Främst har diskuterats frågor om storleken på de anläggningar som ska omfattas och om även icke kommunala ("övriga") anläggningar ska omfattas.

Frivillig lösning? När det gäller frågan om en eventuell frivillig lösning bedömer Livsmedelsverket att det är svårt att nå några bra resultat inom detta område utan formellt bindande krav. Den nuvarande standarden på säkerhetslösningar varierar i hög grad, och dricksvattenproducenter har själva i kontakter med Livsmedelsverket uttryckt tydliga önskemål om att regler bör införas.

Om ingen reglering av området sker finns risk för att säkerheten inom detta område inte kommer att höjas till en acceptabel nivå inom Sverige.

Storleken? Ett alternativ är att låta alla anläggningar omfattas, även de minsta. Livsmedelsverket bedömer dock i dagsläget att kostnaderna skulle kunna bli alltför stora för dessa.

En viktig parameter vid gränsdragningen storleksmässigt har varit frågan om konsumenterna kan förses med nödvatten. Om detta är möjligt drabbas dessa inte lika hårt om det ordinarie dricksvattnet av någon anledning inte går att använda, och t ex ett sabotage ger därmed inte samma skadeverkningar.

Enligt de erfarenheter som finns i Sverige idag kan man utan större problem försörja orter med ca 2 000 invånare med nödvatten. Vid större folkmängder krävs en större insats som kan inkludera hjälp från t ex andra kommuner i regionen. Problemen med nödvattenförsörjning växer ju större folkmängden är.

Bör icke kommunala anläggningar omfattas? Enligt uppgifter från de kommunala kontrollmyndigheternas dricksvattenrapporteringen 2006 finns ca 15 – 20 icke kommunala anläggningar som försörjer fler än 2000 personer (eller producerar/ tillhandahåller mer än 400 m³ dricksvatten per dygn). Sannolikt försörjer dock många av dessa i huvudsak livsmedelsindustrier (detta är fallet åtminstone beträffande några av de största anläggningarna), turistanläggningar och sommarstugeområden. Livsmedelsföretag ansvarar för att de livsmedel de producerar är säkra och bör vidta egna åtgärder för att skydda sin produktion. Boende i turistanläggningar o.d. kan i händelse av skadegörelse etc. återvända till sitt ordinarie boende.

Det är dock inget som hindrar att åtgärder vidtas på frivillighetens väg på de anläggningar som inte berörs av förslaget.

7. Kostnader

Livsmedelsverket har genomfört en enkät under vintern 07/08 där 26 vattenverk spridda över hela landet deltagit. Enligt vad som framkommit i enkäten kan ett "medelvattenverk" behöva göra investeringar som ligger i storleksklassen 200 000 – 300 000 kr för att höja säkerheten till en acceptabel nivå. Det handlar om relativt enkla förbättringar som att byta lås, installera säkrare dörrar, skydda/larma fönster, installera inbrottslarm samt förbättra IT-säkerheten.

Många av åtgärderna behöver göras vid vattenverken men även vid anläggningar i distributionssystemet som till exempel reservoarer, pump- och tryckstegrings-

stationer. För att skydda de delar av distributionssystemet som ligger under markytan tillkommer ytterligare kostnader. Dessa är betydligt svårare att uppskatta eftersom det i många fall kan röra sig om ett betydande antal objekt, t.ex. brand- och spolposter, mätarbrunnar mm. För större vattenverk kan också ytterligare investeringar komma ifråga, t.ex. inhägnad av vattenverk och reservoarer, övervakningskameror mm.

Investeringar kan behöva göras för att höja datasäkerheten. Förutom dessa kostnader tillkommer kostnader för att ta fram rutiner och handlingsplaner m.m.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster ska produktion och distribution av dricksvatten bära sina egna kostnader och får inte ge någon vinst. De kostnader som debiteras konsumenten är en totalsumma av såväl produktion och distribution av dricksvatten som rening och bortforsling av avlopps- och dagvatten. Produktion och distribution av dricksvatten anses utgöra ca 40 % av den totala kostnaden.

Det vanliga är att avgifterna för VA-tjänsterna är uppdelad i en fast avgift och en rörlig del som är beroende på hur mycket dricksvatten som förbrukas. Enligt Svenskt Vattens taxestatistik för 2007 ligger det genomsnittliga priset per distribuerad kubikmeter dricksvatten på 28 kronor, och då ingår även kostnaderna för omhändertagande av avloppsvatten och dagvatten.

Om man tar som ett exempel ett vattenverk som producerar 5 000 m³ dricksvatten per dygn (motsvarar ca 25 000 anslutna personer) skulle en investering på 300 000 kr innebära en kostnadsökning på 1,6 öre per kubikmeter om man antar att medelavskrivningstiden för investeringarna är 10 år. Om man antar att en normalförbrukning av dricksvatten för en person är 200 liter per dygn skulle detta innebära en merkostnad på 1,18 kr per år.

Enligt statistiken ovan ligger medelkostnaden för dricksvatten för en "normalvilla" på 4 206 kr per år. I en "normalvilla" beräknas att dricksvattenförbrukningen är ca 400 liter per dygn, dvs. årsförbrukningen är 146 m³. Med siffrorna från exemplet ovan skulle då kostnadsökningen per år bli 2,34 kr.

15. Kontakter

För ytterligare upplysningar kontakta
statsinspektör Agneta Tollin, 018-17 53 97, agto@lsv.se
jurist Gunilla Henrysdotter, 018-17 55 58, gunh@slv.se
jurist Maria Florin, 018-17 57 81, mafl@slv.se

