

Björn Sjösvärd

Från: Yvonne Ruston <yvonne.ruston@regeringskansliet.se> för LI DL
<li.dl@regeringskansliet.se>

Skickat: den 17 april 2023 16:19

Till: info@folkhalsomyndigheten.se; registrator@fhs.se; exp-fihm@mil.se; exp-hkv; forvaltningsratteniumea@dom.se; forvaltningsratteni uppsala@dom.se; havochvatten@havochvatten.se; kammarrattenistockholm@dom.se; kemi@kemi.se; konkurrensverket@kkv.se; registrator@kommerskollegium.se; livsmedelsverket@slv.se; registrator@lu.se; jamtland@lansstyrelsen.se; jonkoping@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; registrator; registrator@naturvardsverket.se; Regelrådet; letti.freivalds@ivl.se; remisser@ri.se; registrator@statskontoret.se; registrator@su.se; sgu@sgu.se; registrator@uhmynd.se; klk@alvesta.se; arvika.kommun@arvika.se; kommunen@boden.se; bollnas@bollnas.se; kommun@borgholm.se; kommunen@emmaboda.se; kommunstyrelse@enkoping.se; info@fagersta.se; kontaktcenter@falun.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommun@hagfors.se; kommunen@hassleholm.se; info@karlskoga.se; info@lessebo.se; info@lomma.se; kommunstyrelsen@malmo.se; mora.kommun@mora.se; kommun@sandviken.se; kundtjanst@skelleftea.se; kommun@solleftea.se; kommunstyrelsen@solna.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; kommun@strangns.se; sundsvalls.kommun@sundsvall.se; kommunstyrelsen@tierp.se; timra.kommun@timra.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; kommun@orebro.se; kommun@linkoping.se; norrkoping.kommun@norrkoping.se; kommunstyrelse@jonkoping.se; trelleborgs.kommun@trelleborg.se; vadstena.kommun@vadstena.se; ks@varberg.se; kommun@amal.se; info@almhult.se; office@avfallsverige.se; info.se@feralco.com; info@ikem.se; office@jernkontoret.se; marie.lundgren@kemira.com; info@li.se; myndighetspostlada@msva.se; remisser@naturskyddsforeningen.se; info@nnr.se; remisser@ri.se; info@roslagsvatten.se; remiss@skogsindustrierna.se; magnus.borneke@sbtv.se; info@svemin.se; anna.antonsson@svensktnaringsliv.se; par.dalhielm@svensktvatten.se; registrator@skr.se; kundservice@sormlandvatten.se; info@teknikforetagen.se; info@transportforetagen.se; info@vattenindustrin.se; remisser@vastvatten.se

Kopia: betankande@elanders.com; Ulrika Ingesson; LI Remissvar; LI Registrator

Ämne: Remiss av En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier, DS 2023:09

Bifogade filer: Remiss DS2023 9.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp

Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Björn

AppServerName: p360_prod

DocumentID: RR 2023-88:01

DocumentIsArchived: -1

DS 2023:9 [Remiss av departementsskrivelsen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier - Regeringen.se](#)

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (DS 2023:9)

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet **senast den 18 augusti 2023**.

Remissvaren skickas i två format: Det ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex.

pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Endast remissinstansens namn ska anges i respektive dokumentnamn.

Skicka remissvaren per e-post till: li.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till li.dl@regeringskansliet.se. I ämnesraden anges diarienummer LI2023/ 02294 och remissinstansens namn.

Remissutskicket har beslutats av departementsrådet Helena Storbjörk Windahl.

Med vänlig hälsning,

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Enheten för djur och livsmedel

103 33 Stockholm

Tel. 08-405 10 00

www.regeringen.se



Regeringskansliet



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Remiss av departementsskrivelsen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier

Remissinstanser

1. Ekonomistyrningsverket
2. Folkhälsomyndigheten
3. Försvarshögskolan
4. Försvarsinspektören för hälsa och miljö
5. Försvarsmakten
6. Förvaltningsrätten i Umeå
7. Förvaltningsrätten i Uppsala
8. Havs- och vattenmyndigheten
9. IVL Svenska miljöinstitutet
10. Justitiekanslern
11. Justitieombudsmannen
12. Kammarrätten i Stockholm
13. Kemikalieinspektionen
14. Kommerskollegium
15. Konkurrensverket
16. Livsmedelsverket
17. Lunds universitet
18. Länsstyrelsen i Blekinge län
19. Länsstyrelsen i Gävleborgs län

20. Länsstyrelsen i Jämtlands län
21. Länsstyrelsen i Jönköpings län
22. Länsstyrelsen i Norrbottens län
23. Länsstyrelsen i Skåne
24. Länsstyrelsen i Stockholms län
25. Länsstyrelsen i Västernorrlands
26. Länsstyrelsen i Västra Götaland
27. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
28. Naturvårdsverket
29. Regelrådet
30. Statskontoret
31. Stockholms universitet
32. Sveriges geologiska undersökning
33. Upphandlingsmyndigheten
34. Alvesta kommun
35. Arvika kommun
36. Bodens kommun
37. Borgholms kommun
38. Emmaboda kommun
39. Enköpings kommun
40. Fagersta kommun
41. Faluns kommun
42. Göteborgs kommun
43. Hagfors kommun
44. Hässleholms kommun
45. Jönköpings kommun
46. Karlskoga kommun
47. Lessebo kommun
48. Linköpings kommun
49. Lomma kommun

50. Malmö kommun
51. Mora kommun
52. Norrköpings kommun
53. Sandvikens kommun
54. Skellefteå kommun
55. Sollefteå kommun
56. Solna kommun
57. Stockholms kommun
58. Strängnäs kommun
59. Sundsvalls kommun
60. Tierps kommun
61. Timrå kommun
62. Trelleborgs kommun
63. Vadstena kommun
64. Varbergskommun
65. Åmåls kommun
66. Älmhults kommun
67. Örebro kommun
68. Avfall Sverige
69. Feralco Nordic AB
70. IKEM
71. Jernkontoret
72. Kemira Kemi AB
73. Livsmedelsföretagen
74. MittSverige Vatten & Avfall AB
75. Naturskyddsföreningen
76. Näringslivets regelnämnd
77. RISE Research Institutes of Sweden AB
78. Roslagsvatten AB
79. Skogsindustrierna

80. Skåne Blekinge Vattentjänst AB
81. SveMin
82. Svenskt näringsliv
83. Svenskt vatten
84. Sveriges Kommuner och Regioner
85. Sörmland Vatten Avfall AB
86. Teknikföretagen
87. Vattenindustrin
88. Västvatten AB

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 18 augusti 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.dl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2023/02294 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Storbjörk Windahl
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier

Ds 2023:9



Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0586-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0587-8 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Regeringskansliet uppdrog den 10 augusti 2022 åt rådmannen Johan Höök att biträda Näringsdepartementet i en så kallad bokstavsutredning (N 2022:D) med att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 31 december 2022 men genom beslut den 22 december 2022 ändrades sista dagen för redovisning till den 31 mars 2023. Genom den departementsombildning som ägde rum den 1 januari 2023 har utredningen flyttats från Näringsdepartementet till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Tf. assessorn Ville Pelling har under perioden den 1 september 2022–31 mars 2023 varit förordnad som ämnessakkunnig och fungerat som utredningens sekreterare.

Utredningen har till sin hjälp haft utsedda kontaktpersoner från Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Utrikesdepartementet.

Möten för att samråda och hämta in information har hållits med Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, branchorganisationen Svenskt vatten samt med vissa större producenter av vattenreningskemikalier som är verksamma på den svenska marknaden.

Härmed överlämnas departementspromemorian *En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier*. Genom promemorian är uppdraget slutfört.

Stockholm den 27 mars 2023

Johan Höök

/ Ville Pelling

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag och avgränsningar	15
1.1 Utredningens uppdrag	15
1.2 Andra pågående utredningar och avgränsningar av uppdraget	16
2 Författningsförslag	17
2.1 Förslag till lag om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer	17
2.2 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	21
3 Behovet av vattenreningskemikalier	23
3.1 Inledning	23
3.2 Användningsområden för vattenreningskemikalier	24
3.2.1 Beredning av dricksvatten	24
3.2.2 Rening av avloppsvatten	26
3.2.3 Industrins användning	28
3.3 Tillgång till och produktion av vattenreningskemikalier	29
3.3.1 Fällningskemikalier	29
3.3.2 Klor	31
3.3.3 Kalk	32
3.3.4 Aktivt kol	32
3.3.5 Övriga kemikalier	33

3.3.6	Möjliga åtgärder för att minska förbrukningen av respektive öka tillgången till vattenreningskemikalier.....	33
3.4	Möjliga konsekvenser av en bristsituation.....	36
3.4.1	Konsekvenser för beredning av dricksvatten	36
3.4.2	Konsekvenser för avloppsrening.....	36
3.4.3	Konsekvenser för näringslivet.....	38
4	Ansvaret för vattentjänster vid normaltillstånd och kris	41
4.1	Grundläggande ansvar för vattenförsörjning och avloppshantering.....	41
4.1.1	Kommunernas ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster.....	41
4.1.2	Enskilda va-anläggningars ansvar	43
4.1.3	Statliga myndigheters ansvar	44
4.2	Ansvar inför och vid fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig.....	46
4.2.1	Inledning.....	46
4.2.2	Totalförsvaret, civilt försvar och höjd beredskap.....	46
4.2.3	Allmänna principer för krishantering och geografiskt områdesansvar	47
4.2.4	Kommunernas ansvar.....	49
4.2.5	Länsstyrelsernas ansvar och civilområdesansvariga länsstyrelser.....	51
4.2.6	Statliga myndigheters ansvar samt beredskaps- och sektorsansvariga myndigheter.....	53
4.2.7	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar.....	56
4.2.8	Regeringens ansvar.....	57
4.2.9	Företags ansvar och privat-offentlig samverkan	58
5	De nuvarande möjligheterna att styra fördelningen av vattenreningskemikalier.....	63
5.1	Möjligheter att omfördela på frivillig basis.....	63

5.2	Möjligheter till styrning genom Livsmedelsverkets vägledning.....	64
5.3	Omfördelning mellan kommuner med stöd av lag	67
5.4	Omfördelning med stöd av förfogandelagen	69
5.5	Omfördelning med stöd av ransoneringslagen	71
6	Behovet av lagstiftning och frågan om ansvarig myndighet	75
6.1	Det frivilliga systemet för styrning av fördelning av vattenreningskemikalier är bra och bör utvecklas.....	75
6.2	Det finns behov av tvingande lagstiftning för omfördelning av vattenreningskemikalier inom den kommunala sektorn	76
6.3	Regelverket för tvångsvis omfördelning av vattenreningskemikalier bör även omfatta privata företag.....	80
6.4	Livsmedelsverket bör vara ansvarig myndighet	83
7	Lagens utformning.....	85
7.1	Lagens syfte	85
7.2	Allmän prioriteringsordning för verksamheter med behov av vattenreningskemikalier.....	87
7.3	Lagens tillämpningsområde.....	90
7.3.1	Allmänt om tillämpningsområdet	90
7.3.2	Definitionen av allvarlig brist på vattenreningskemikalier	91
7.3.3	Definitionen av vattenreningskemikalier	95
7.4	Omfördelning av vattenreningskemikalier.....	96
7.4.1	Metod för att uppnå en omfördelning	96
7.4.2	Föreläggande om avstående	97
7.4.3	Beslut om tilldelning	99
7.4.4	Äganderättsövergång.....	100
7.5	Uppgiftsskyldighet	101

7.6	Sekretess.....	102
7.7	Ersättning.....	109
7.8	Sanktioner och verkställighet	119
7.9	Avgifter	123
7.10	Överklagande.....	125
8	Lagen behöver inte utformas som en fullmaktslag	127
8.1	Normgivningsmakten i RF	127
8.2	Det är möjligt att delegera normgivningskompetens på lagens område	128
9	Lagens förhållande till egendomsskyddet och den kommunala självstyrelsen	133
9.1	Skyddet för egendom	133
9.1.1	Egendomsskyddet i den svenska grundlagen	133
9.1.2	Egendomsskyddet i Europakonventionen	136
9.1.3	Egendomsskyddet i EU-rätten.....	138
9.1.4	Lagen är förenlig med skyddet för egendom.....	140
9.2	Den kommunala självstyrelsen	142
9.2.1	Skyddet för den kommunala självstyrelsen	142
9.2.2	Lagen är förenlig med den kommunala självstyrelsen.....	143
10	Lagens förhållande till den fria rörligheten för varor inom EU	145
10.1	Förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan	145
10.2	Undantag från förbuden i artikel 34 och 35.....	147
10.3	Proportionalitetsprincipens tillämpning vid motiveringar av undantag.....	150

10.4	Förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner utgör inte något hinder för att lagen införs	152
11	Konsekvenser	157
11.1	Inledning.....	157
11.2	Noll-alternativet.....	158
11.3	Alternativa lösningar.....	159
11.4	Konsekvenser av förslaget	160
11.4.1	Vilka som berörs.....	160
11.4.2	Konsekvenser för kommuner	161
11.4.3	Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden.....	162
11.4.4	Konsekvenser för staten.....	163
11.4.5	Konsekvenser för Livsmedelsverket och andra myndigheter	165
11.4.6	Konsekvenser för Sveriges domstolar	167
11.4.7	Övriga konsekvenser.....	167
11.5	Finansiering av statens kostnader	167
11.6	Förslagets förenlighet med EU-rätt.....	168
11.7	Förslagets förhållande till annan lagstiftning	170
12	Genomförande av förslaget	173
13	Författningskommentar	175
13.1	Förslaget till lag om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer	175
Bilaga 1	Regeringsbeslut N2022/01660.....	187
Bilaga 2	Regeringsbeslut N2022/02448.....	191

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att bedöma i vilken utsträckning befintlig lagstiftning kan användas för att styra fördelningen av nödvändiga kemikalier och att vid behov analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp. Enligt uppdraget ska förslaget innebära att det säkerställs att kemikalierna i första hand används till dricksvattenproduktion.

Behovet av vattenreningskemikalier

Kemikalier används inom dricksvattenförsörjningen för bland annat att rena vatten. Även avloppsreningsverk använder reningsprocesser som kräver kemikalier. Samma typer av kemikalier används också i stort sett av alla industrier som använder kylvatten eller behöver vatten för sina processer eller där det uppstår avloppsvatten som behöver renas i egna anläggningar.

Leveranskedjorna för vattenreningskemikalier och dess råvaror kännetecknas av ett stort importberoende och så kallade ”just-in-time” leveranser utan lagerhållning. Försörjningskedjorna för vattenreningskemikalier kännetecknas vidare av komplexa industriella beroenden där olika biprodukter ofta utgör råvaror till annan produktion. Frånvaron av beredskapsperspektiv inom industrin i stort har inneburit att den svenska marknaden inte är självförsörjande på baskemikalier.

Om Sveriges vattenverk inte får tillgång till nödvändiga kemikalier i tillräcklig utsträckning kan det påverka mängden dricksvatten som verken kan producera och dricksvattnets kvalitet. I ett

värsta scenario riskeras liv och hälsa samt samhällets funktionalitet, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna kan bli mycket omfattande.

Ansvaret för vattentjänster vid normaltillstånd och kris

En kommun har enligt lag en skyldighet att ordna vattentjänster. Behovet av vattentjänster ska tillgodoses genom en allmän va-anläggning. Kommunernas lagstadgade ansvar innebär att det ytterst är kommunernas ansvar att se till att de allmänna va-anläggningarna har de kemikalier som är nödvändiga för att tillgodose behovet av vattentjänster.

När det gäller statliga myndigheters ansvar på området är ansvarsförhållandena komplexa. Det finns ett antal statliga myndigheter som har uppgifter som med olika utgångspunkter har betydelse för kretsloppet för vatten och avlopp. Det finns inte någon enskild statlig myndighet som är utsedd att ha ansvar specifikt för vattenreningskemikalier. Livsmedelsverket har dock en central roll på området.

Eftersom en allvarlig brist på vattenreningskemikalier skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges vattenförsörjning och avloppshantering skulle en sådan brist i sig kunna utgöra en form av krissituation.

Enligt Sveriges allmänna principer för krishantering ska kommunerna själva, så långt det är möjligt, klara att hantera sina risker. Kommunerna har alltså det yttersta ansvaret för att säkerställa leveranser av allmänna vattentjänster även under fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig. I detta ansvar ingår att säkerställa tillgång på nödvändiga kemikalier.

Även länsstyrelser, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra statliga myndigheter som har ansvarsområde som berör kretsloppet för vatten och avlopp har vissa ansvar och uppgifter på området inför och vid fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig. Några av dessa myndigheter ingår också i beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet för denna beredskapssektor.

Regeringen har områdesansvar på nationell nivå och svarar bland annat för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap och krishantering.

Möjligheter att omfördela på frivillig basis

Möjligheterna att styra fördelningen av vattenreningskemikalier på frivillig basis bedömer utredningen generellt sett vara goda. Livsmedelsverket har som en del av arbetet med att hantera bristsituationer avseende kemikalier till dricksvattenproduktion tagit fram mjuka styrmedel i form av en avsiktsförklaring och en vägledning tillsammans med andra aktörer på området.

Omfördelning med stöd av nuvarande lagstiftning

Det finns i vissa situationer en skyldighet för kommuner att lämna bistånd till varandra enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid. Omfattningen av hjälpen som då ska lämnas beslutas av behörig länsstyrelse. En omfördelning av vattenreningskemikalier mellan kommuner kan därmed i vissa situationer uppnås genom denna lag.

En annan lag som möjliggör omfördelningar av vattenreningskemikalier är förfogandelagen (1978:262). Lagen möjliggör för staten att genom förfogande ta till exempel ett företags eller kommuns kemikalier i anspråk med äganderätt. En viktig begränsning av lagens tillämpningsområde är dock att det inte finns någon möjlighet för regeringen att förordna om förfogandeåtgärder vid någon form av fredstida kriser.

Även bestämmelserna i ransoneringslagen (1978:268) kan användas för att åstadkomma en omfördelning av vattenreningskemikalier. Om en brist på vattenreningskemikalier föranletts av en utomordentlig händelse finns det vissa möjligheter att tillämpa lagen i fredstid.

Det finns behov av tvingande lagstiftning för omfördelning av vattenreningskemikalier

Utredningen bedömer att mindre allvarliga bristsituationer normalt bör kunna hanteras genom användning av omfördelning via frivilliga överenskommelser mellan berörda aktörer på lämplig nivå. Det är enligt utredningens bedömning positivt att det finns en avsiktsförklaring och en vägledning på plats som också kan användas för att styra fördelningen på frivillig basis. Utredningen anser att Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla den befintliga vägledningen så att denna blir mer heltäckande. Det bör också övervägas om det i vägledningen kan tydliggöras hur prioriteringar ska göras i förhållande till industrins behov.

Även om många kriser kan hanteras på frivillig väg anser utredningen att det finns ett behov av lagstiftning som möjliggör en tvingande omfördelning. Dricksvatten, och i förlängningen därmed även vattenreningskemikalier, är en resurs av central betydelse för liv och hälsa, Sveriges totalförsvaret och samhällets funktionalitet. Vattenreningskemikalier behövs också för att säkerställa avloppshantering som är av stor vikt ur miljö- och hälsosynpunkt. Utredningen anser att fördelningen av en sådan kritisk resurs vid en allvarlig nationell brist måste kunna styras genom vissa gemensamma principer. De bristande möjligheterna till styrning är mest påtagliga vid vissa fredstida krissituationer som inte omfattas av förfogandelagens respektive ransoneringslagens tillämpningsområde. Utredningen föreslår därför att en ny lag införs. Utredningen anser att Livsmedelsverket bör utses till den ansvariga myndigheten för att pröva frågor enligt lagen.

Lagen ska kunna göra det möjligt att omfördela kemikalier vid allvarliga brister

Lagen ska endast kunna användas om det uppstår en form av sektorspecifik krissituation, nämligen en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. En allvarlig brist definieras i lagen som en nationell brist på vattenreningskemikalier som innebär en allvarlig störning, eller betydande risk för allvarlig störning, av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

När en allvarlig brist uppstår ska en av regeringen utsedd myndighet kunna besluta om omfördelningar av sådana kemikalier i enskilda fall. Det första steget i en sådan omfördelning är att myndigheten förelägger en aktör att avstå äganderätten till vissa kemikalier. Sådana förelägganden enligt lagen ska kunna kombineras med vite. Det andra steget är att myndigheten beslutar vem som ska tilldelas kemikalierna. På detta sätt uppnås en omfördelning av kemikalier från exempelvis en kommun eller ett enskilt företag till en högre prioriterad verksamhet. Förslaget är vidare utformat så att omfördelningar i första hand ska ske inom den offentliga sektorn, men att det även ska vara möjligt med omfördelning från den privata sektorn.

Myndigheten ska vid beslut om tilldelning av kemikalier följa en allmän prioriteringsordning som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har utformat på förhand och fastslagit genom föreskrifter. Av prioriteringsordningen ska det framgå vilken prioritet olika kategorier av verksamheter har. På detta sätt blir det tydligt att prioriteringen sker på ett sätt som innebär att den mest samhällsviktig verksamheten prioriteras.

Den som avstår kemikalier enligt lagen ska få ersättning från staten motsvarande kemikaliernas marknadsvärde med tillägg för den skada som föreläggandet om avståendet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna. Denna ersättning bedömer utredningen uppfyller grundlagens krav på att den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Den som tilldelas kemikalier föreslås bli skyldig att betala en avgift till staten motsvarande kemikaliernas marknadsvärde. På detta sätt uppnås i princip kostnadsneutralitet jämfört med om den verksamhet som tilldelas kemikalierna köpt in på den öppna marknaden.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Konsekvenser av förslaget

Utredningens förslag är förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen. Lagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen får dock ses som proportionerlig. Förslaget innebär

inte några nya åligganden eller uppgifter för kommuner och att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därför inte.

Genomförandet av förslaget bedöms medföra en begränsad kostnad för Livsmedelsverket. Om lagen tillämpas i en bristsituation kommer kostnader för staten att uppkomma. Dessa kostnader föreslås i huvudsak finansieras genom avgifter. Avgifterna täcker dock inte alla möjliga kostnader som kan uppstå och omfattar bland annat inte ersättning för eventuella följdskador. Sådana övriga kostnader som kan uppstå föreslås finansieras inom ramen för utgiftsområdet 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med EU:s statsstödsregler samt unionsrätten i övrigt. Förslaget kan dock omfattas av anmälningsplikt enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

1 Utredningens uppdrag och avgränsningar

1.1 Utredningens uppdrag

Utredaren har fått i uppdrag att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp. Av utredningens uppdrag (se bilaga 1) framgår att utredaren bland annat ska:

- bedöma i vilken utsträckning befintlig lagstiftning kan användas för att styra fördelningen av nödvändiga kemikalier,
- vid behov analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp,
- bedöma och föreslå vilken myndighet som ska besluta om fördelningen av kemikalier i enlighet med den föreslagna ordningen,
- redogöra för konsekvenserna av förslaget, och
- analysera och redogöra för hur en ordning där staten styr fördelningen av kemikalier förhåller sig till kommunernas ansvar enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och annan relevant lagstiftning samt, om detta innebär en inskränkning i det kommunala självstyret, redogöra för de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Enligt uppdraget ska förslaget innebära att det säkerställs att kemikalierna i första hand används till dricksvattenproduktion. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

1.2 Andra pågående utredningar och avgränsningar av uppdraget

En särskild utredare har den 23 augusti 2022 fått i uppdrag att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster.¹ Syftet med den nämnda utredningen är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2024.

Den särskilda utredarens uppdrag enligt ovan bedöms till viss del överlappa med den nu aktuella utredningens uppdrag.

Syftet med den nu aktuella utredningen är att analysera behovet av, och om det bedöms behövt, ta fram en ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid en bristsituation. Eftersom utredningen uteslutande avser fördelning av kemikalier vid en bristsituation ingår det inte i uppdraget att lämna förslag för att stärka försörjningsberedskapen för tillverkning, import och lagerhållning av vattenreningskemikalier eller liknande. Det ingår heller inte i utredningens uppdrag att lämna förslag om andra kemikalier än vattenreningskemikalier eller om andra insatsvaror som behövs vid dricksvattenproduktion och avloppshantering.

Till sist ska framhållas att det inte framgår av uppdraget att utredningen ska analysera lämna förslag på förändringar av miljökrav i gällande rätt, vilket även berörs i avsnitt 11.7.

¹ Dir. 2022:127.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte med lagen

1 § Syftet med denna lag är att möjliggöra att dricksvattenproduktion, verksamhet inom rening av avloppsvatten och annan samhällsviktig verksamhet kan prioriteras vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier.

Definitioner

2 § Med vattenreningskemikalier avses i denna lag kemiska produkter som används för rening av vatten.

3 § Med allvarlig brist avses i denna lag en nationell brist på en eller flera vattenreningskemikalier som innebär en allvarlig störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Med allvarlig brist likställs en betydande risk för en sådan brist som avses i första stycket.

4 § Med den ansvariga myndigheten avses i denna lag den myndighet som regeringen bestämmer.

Allmän prioriteringsordning

5 § I en allmän prioriteringsordning ska anges i vilken ordning olika kategorier av verksamheter som har behov av vattenreningskemikalier ska prioriteras vid en allvarlig brist.

Om en allmän prioriteringsordning utformas av en myndighet ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter.

Uppgiftsskyldighet

6 § En fysisk eller juridisk person ska efter begäran från den ansvariga myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av vattenreningskemikalier.

Omfördelning av vattenreningskemikalier

7 § Om den ansvariga myndigheten bedömer att det uppstått en allvarlig brist och denna brist inte kan hanteras genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt får myndigheten fatta beslut enligt 8–9 §§.

8 § Den ansvariga myndigheten får förelägga en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund, som inom ramen för sin verksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier.

9 § Den ansvariga myndigheten får förelägga en fysisk eller juridisk person, som inom ramen för sin näringsverksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier.

Den ansvariga myndigheten får utfärda ett föreläggande enligt första stycket endast om den allvarliga bristen inte kan hanteras genom ett föreläggande enligt 8 §.

10 § Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ ska den ansvariga myndigheten besluta om tilldelning av kemikalierna.

Den ansvarig myndigheten ska vid beslut om tilldelning följa en allmän prioritetsordning som utformats enligt 5 §.

11 § Det ska i förelägganden enligt 8–9 §§ anges på vilken plats och vid vilken tidpunkt som ett avstående av vattenreningskemikalier ska ske.

Äganderättsövergång

12 § Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ övergår äganderätten till kemikalierna till staten eller den som den ansvariga myndigheten bestämt när kemikalierna överlämnats eller på annat sätt kommit i mottagarens besittning.

Ersättning

13 § Den som avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ har rätt till ersättning från staten.

Ersättningen ska motsvara kemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten då föreläggandet om avstående utfärdats med tillägg för den skada som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna.

Utbetalning av ersättning

14 § Efter att ett beslut om ersättning enligt 13 § vunnit laga kraft ska ersättningsbeloppet betalas ut till den som har rätt till ersättning, om inte annat följer av 15–16 §§.

15 § Om någon till säkerhet för fordran har panträtt eller retentionsrätt i vattenreningskemikalier som avståtts efter föreläggande enligt denna lag har denne rätt att få sin fordran betald ur ersättningen för kemikalierna. Detta gäller även om fordran inte är förfallen till betalning.

16 § Ersättning för vattenreningskemikalier som omfattas av beslut om utmätning eller kvarstad ska betalas ut till Kronofogdemyndigheten.

Avgift

17 § Den som tilldelats vattenreningskemikalier genom beslut enligt 10 § ska betala en avgift till staten.

Avgiften ska motsvara vattenreningskemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten för beslutet om tilldelning.

Vite

18 § Förelägganden enligt 6 och 8–9 §§ får förenas med vite.

Rätt att meddela föreskrifter

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad som avses med en allvarlig brist enligt 3 §,
2. en allmän prioriteringsordning enligt 5 §,
3. uppgiftsskyldighet enligt 6 §,
4. förfarande om ersättning enligt 13 § och om tidsfrister för att inleda ett sådant förfarande, och
5. avgift enligt 17 §.

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Överklagande m.m.

21 § Den ansvariga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

22 § Beslut enligt 6 och 8–9 §§ gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2.2 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

	Bilaga 1 ²
Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
174. planering och utredning enligt lag (2023:0000) om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer	sekretessen gäller endast enligt 9 § första stycket 1

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.

² Senaste lydelse SFS 2022:1863.

3 Behovet av vattenreningskemikalier

3.1 Inledning

Det finns inte någon juridisk definition av begreppet vattenreningskemikalie. Med vattenreningskemikalie avses i denna utredning alla kemikalier som används för rening av vatten. Med kemikalie avses i utredningen grundämne eller förening av grundämnen.³ Begreppet kemikalie används synonymt med ämne och kemisk produkt.⁴

Vattenreningskemikalier består normalt av blandningar av ämnen som avsiktligt har utvunnits eller framställts av människan och är avsedda för kommersiellt bruk. Vattenreningskemikalier är därmed kemiska blandningar i EU-rättslig mening vilket kan ha betydelse vid tillämpningen av kemikalielagstiftningen.⁵ Att ett antal viktiga vattenreningskemikalier består av blandningar av olika kemikalier har även betydelse för produktionen av och tillgången till dessa kemikalier. Trots att ett flertal av vattenreningskemikalierna produceras i Sverige är nämligen denna produktion i sin tur beroende av andra ämnen. Ämnen som används i kemiska processer för att framställa vattenreningskemikalier benämns i utredningen även som råvaror.

Leveranskedjorna för vattenreningskemikalier och dess råvaror kännetecknas av ett stort importberoende och så kallade ”just-in-time” leveranser utan lagerhållning. Utredningen har haft kontakt med vissa större kemikalieproducenter som framhåller att lagerhållningen skiljer sig mellan olika typer av råvaror. Även om

³ SOU 2019:45 s. 31.

⁴ Se vidare avsnitt 7.3.3.

⁵ För en närmare redogörelse av den EU-rättsliga kemikalielagstiftningens terminologi se SOU 2019:45, s. 31 f.

tillgången därför kan skilja sig åt är alla berörda aktörer överens om att lagerhållningen för flera av kemikalierna är mycket begränsad.

Försörjningskedjorna för vattenreningskemikalier kännetecknas vidare av komplexa industriella beroenden där olika biprodukter ofta utgör råvaror till annan produktion. Produktionen sker utifrån rent marknadsmässiga villkor där det inte funnits något krav på att exempelvis upprätthålla en inhemsk produktion. Frånvaron av beredskapsperspektiv inom industrin i stort har inneburit att den svenska (och nordiska) marknaden inte längre är självförsörjande på baskemikalier.⁶

Av rapporter från Livsmedelsverket och Kemikalieinspektionen framgår att leveranskedjorna inom produktionen av vattenreningskemikalier är känsliga och riskerar att påverkas av händelser i vår omvärld.⁷

I de följande avsnitten beskrivs översiktligt hur vattenreningskemikalier används inom produktion av dricksvatten, avloppsrening och industri. Sedan följer en kort redogörelse för hur de viktigaste vattenreningskemikalierna produceras och hur tillgången på dessa kemikalier ser ut. Därefter redovisas möjliga åtgärder för att minska användningen respektive öka utbudet av vattenreningskemikalier. Sist i kapitlet beskrivs möjliga konsekvenser av en brist på sådana kemikalier.

3.2 Användningsområden för vattenreningskemikalier

3.2.1 Beredning av dricksvatten

Kemikalier används inom dricksvattenförsörjningen för att rena vatten och för att förhindra mikrobiologisk tillväxt i ledningsnätet. Nästan 9 av 10 invånare i Sverige försörjs med kommunalt dricksvatten. Övriga invånare får sitt dricksvatten från till exempel en

⁶ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 8.

⁷ A.a. och Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22.

samfällighetsförening som producerar dricksvatten eller från enskild dricksvattenbrunn.⁸

Dricksvattenberedningen sker i vattenverk. Vattenverk kan vara knutna till yt- eller grundvattentäkter. En ytvattentäkt tar sitt råvatten från en sjö eller vattendrag medan en grundvattentäkt utnyttjar grundvatten. Dricksvattenproduktionen i Sverige omfattar cirka 1 750 kommunala vattenverk som sammanlagt producerar cirka 900 miljoner kubikmeter dricksvatten per år.⁹ Utifrån det vatten vi producerar i Sverige kommer ungefär hälften från ytvatten (sjöar och vattendrag) och hälften från grundvatten eller konstgjort grundvatten.¹⁰

Till antalet utgörs den stora majoriteten av vattenverk i Sverige av mindre anläggningar (< 2000 anslutna) som utnyttjar grundvatten och har en låg eller obefintlig användning av kemikalier.¹¹ Exempel på beredningsprocesser i ett grundvattenverk är luftning/oxidation, snabbfiltrering och desinfektion. Även andra beredningsprocesser kan förekomma beroende på grundvattnets kvalitet.

Cirka 170 ytvattenverk står för hälften av det producerade dricksvattnet i Sverige. Dessa verk är ofta stora och försörjer större städer. Beredningsprocessen är ofta mer komplicerad än i grundvattenverken och omfattar flera steg som avslutas med någon form av desinfektion innan vattnet distribueras. De stora ytvattenverken har ett relativt stort beroende av kemikalier.¹²

Ytvattenverkens beredningssteg kan skilja sig åt beroende på råvattnets karaktär och kvalitet. Ett mer förorenat råvatten kräver i allmänhet en mer avancerad beredningsprocess. Exempel på beredningsprocesser som används idag är silning, kemisk fällning, snabb- och långsamfiltrering, membranfiltrering och desinfektion. Utformningen och kombinationen av steg kan variera beroende på lokala förutsättningar.¹³

Den kemiska fällningsprocessen utgör de flesta ytvattenverkens huvudberedningssteg och är ett effektivt sätt att bereda vattnet och

⁸ SOU 2021:81 s. 89.

⁹ SOU 2016:32 s. 91.

¹⁰ SOU 2021:81 s. 97.

¹¹ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 8.

¹² A.a. s. 8 och Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 10.

¹³ För en närmare beskrivning av de olika beredningsprocesserna i ytvatten- respektive grundvattenverk se SOU 2021:81 s. 99–105.

ta bort många olika föroreningar, till exempel oorganiska partiklar, patogena mikroorganismer och löst organiskt material.¹⁴ De kemikalier som används i processen kallas för fällningskemikalier. Sådana fällningskemikalier kan i sin tur indelas i kloridbaserade och sulfatbaserade.

Fällningskemikalier avskiljer mikroorganismer samt organiska och oorganiska ämnen genom flockbildning som sedan kan avskiljas. De flockar som bildas av fällningskemikalierna behöver ofta förstärkas och bindas samman ytterligare för att effektivt kunna avskiljas. Därför tillsätts flockningsmedel som ofta utgörs av polymerer som binder samman flockarna.¹⁵

För att desinficera dricksvatten i svenska vattenverk och i ledningsnät används ofta klor, vanligtvis i form av natriumhypoklorit eller kloramin. Andra metoder för att desinficera dricksvatten är att använda ozon eller ultraviolett ljus. Desinfektionen krävs för att dricksvattnet ska vara fritt från sjukdomsframkallande mikroorganismer. Klor används även för att rengöra membran.¹⁶

Andra viktiga vattenreningskemikalier är pH-reglerare och aktivt kol. pH-reglerare används för att justera pH-värde samt i vissa fall vattnets hårdhet. Detta är bland annat viktigt för att fällningskemikalierna ska kunna fungera på ett effektivt sätt. Exempel på kemikalier som används som pH-reglerare är kalk och lut. Aktivt kol används vid rening av dricksvatten för att reducera lukt, smak eller hälsofarliga ämnen som till exempel poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS) och bekämpningsmedel.¹⁷

3.2.2 Rening av avloppsvatten

Rening av avloppsvatten sker i avloppsreningsanläggningar, främst i form av avloppsreningsverk. Det finns mellan 1 200 och 1 300 avloppsreningsverk i Sverige. Mer än en tredjedel av totalt 1,5 miljarder kubikmeter avloppsvatten som genereras årligen renas i 20 större avloppsreningsverk.¹⁸

¹⁴ A. SOU s. 100.

¹⁵ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 10.

¹⁶ A.a s. 10 och SOU 2021:81 s. 101.

¹⁷ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 11 och 15 f.

¹⁸ A.a. s. 10.

I avloppsreningsverken används mekanisk, biologisk och kemisk rening. Utformningen av dessa processer skiljer sig ofta mellan olika reningsverk. Den snabba tekniska utvecklingen inom avloppsrening innebär att nya typer av reningstekniker och processlösningar fortlopande introduceras.¹⁹

Reningen i större avloppsreningsverk sker normalt genom en kombination av mekaniska, biologiska och kemiska processer. Någon form av mekanisk rening är alltid det första steget. Den mekaniska reningen består av galler, sandfång och försedimentering i vilket större fasta partiklar avskiljs.²⁰

Det krävs i regel någon form av fällning av fosfor i reningsanläggningen. Svenska avloppsreningsverk bygger oftast på fosforsfällning av kemisk eller biologisk typ och det är vanligast med kemisk fällning. Vid kemisk fällning används fällningskemikalier för att avskilja organiskt material och fosfor från avloppsvattnet. På motsvarande sätt som i vattenverk används kemikalier för att det ska bildas flockar som sedan kan avskiljas. I ett fåtal avloppsreningsverk kan även kalk användas för att fälla ut fosfor.²¹

Avloppsreningsverk använder generellt sett en större mängd kloridbaserade fällningskemikalier än vad som används i vattenverk. Exempelvis står avloppsreningsverk för 58 procent av Sveriges totala användning av kloridbaserade fällningskemikalier, medan dricks-vattenberedningen och industrin står för 10 respektive 9 procent vardera. Resterande 23 procent går till export. När det gäller sulfatbaserade fällningskemikalier är bilden delvis en annan. Av dessa används 44 procent av industrin, 15 procent av avloppsreningsverk, 14 procent av vattenverk och 28 procent exporteras.²²

Det finns också avloppsreningsverk med biologisk fosforrening. I dessa används inte fällningskemikalier utan en särskild styrd biologisk process. Mikroorganismer ges där förutsättningar att ta upp stora mängder fosfor ur avloppsvattnet innan de avskiljs i form av slam.²³

I avloppsreningsanläggningar där utsläppskraven är höga används också olika former av filtrering. Filtren kan utformas på olika sätt

¹⁹ SOU 2020:3 s. 142.

²⁰ A. SOU s. 145 f.

²¹ A. SOU s. 146 och 222 f.

²² Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 21 f.

²³ SOU 2020:3 s. 146.

och utgör ett sista steg för att öka reningsgraden. Filtren tar bort slam och partiklar som inte hinner sjunka till botten i sedimenteringsbassängerna.²⁴

Vidare använder ett flertal större avloppsreningsanläggningar olika former av kväverening för att klara sina utsläppskrav och har då behov av en kolkälla. Många flytande kemikalier som innehåller kol kan användas, men vanligast är etanol och metanol.²⁵

Mindre avloppsreningsanläggningar är ofta baserade på samma reningstekniker som större reningsverk men det förekommer även andra tekniska lösningar. De minsta anläggningarna benämns oftast mini-reningsverk.²⁶

Ytterligare en kemikalie som används i avloppsreningsverken är klor. Klor används för att rengöra membran och i undantagsfall också för desinfektion. Slutligen använder reningsverken även bland annat flockningsmedel och pH-reglerare på samma sätt som vattenverk.²⁷

3.2.3 Industrins användning

Samma typer av kemikalier som används i vatten- och avloppsreningsverk används i stort sett av alla industrier som använder kylvatten eller behöver vatten för sina processer eller där det uppstår avloppsvatten som behöver renas i egna anläggningar. Vissa vattenreningskemikalier har även alternativa användningsområden inom industrin.

Den klart största konsumenten av vattenreningskemikalier inom industrin är pappersmassaindustrin. Andra stora användare av sådana kemikalier är kemisk industri, stål- och metallindustri, kraftvärmeverk och avfallsförbränning, deponier och annan avfallsbehandling. Mindre användare är livsmedelsindustri, kärnkraftverk, raffinaderier, flygplatser, tillverkare av glas, tändstickor, läder med mera. Ytterligare exempel på branscher som använder vattenreningskemikalier är badhus, spa och pooler, biltvättar (som har krav på sig

²⁴ A. SOU s. 146.

²⁵ A. SOU s. 461 f. och Länsstyrelsen Västernorrland, 2023, Uppdrag om kemikalier för vattenrening – slutredovisning, dnr 550-12478-2021, s. 18.

²⁶ Se vidare a. SOU s. 147 f.

²⁷ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 10 f. och 18.

att recirkulera vatten), vattenrening på fartyg, vattenbilningsföretag, stenhuggerier, slakterier, fiskindustrin och fiskodlingar.²⁸

Ett exempel där kemikalierna har ett alternativt användningsområde finns inom cementindustrin. Denna industri använder stora mängder järnsulfat vid så kallad kromatreducering för att minska hälsoriskerna vid hanteringen av cement. Att kromatreduceringen ska ske följer även av uppställda lagkrav.²⁹

3.3 Tillgång till och produktion av vattenreningskemikalier

3.3.1 Fällningskemikalier

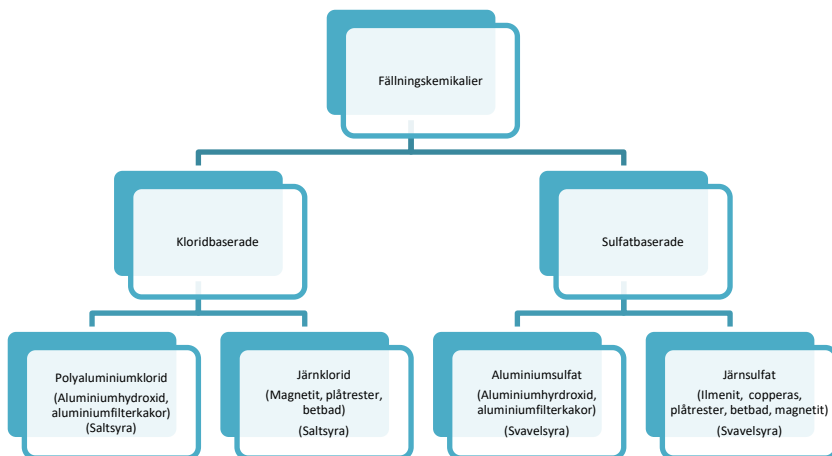
Fällningskemikalier kan som nämnts ovan delas in i kloridbaserade och sulfatbaserade. De sulfatbaserade fällningskemikalierna aluminiumsulfat och järnsulfat tillverkas vanligtvis från aluminiumhydroxid och svavelsyra samt ilmenit och svavelsyra. Råvarorna vid tillverkningen av de kloridbaserade fällningskemikalierna polyaluminiumklorid och järnklorid är normalt aluminiumhydroxid och saltsyra respektive magnetit eller andra källor till järn och saltsyra (se Figur 3.1 nedan).³⁰

²⁸ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 20.

²⁹ A.a. s. 23.

³⁰ A. a. s. 12.

Figur 3.1 Indelning av fällningskemikalier i klorid- och sulfatbaserade, samt vanliga ämnen som används vid dess tillverkning



Fällningskemikalier produceras av privata aktörer. Försörjningen av de olika varianterna av fällningskemikalier sker i huvudsak genom inhemsk produktion. Kommunala aktörer inom vattenförsörjning och avloppshantering (va) köper in de kemikalier som behövs för allmän vattenförsörjningen och avloppshantering genom offentlig upphandling.³¹

Råvarorna till den inhemska produktionen utgörs av en blandning av importerad och inhemsk råvara.³² På den svenska marknaden finns ett fåtal producenter av fällningskemikalier. Produktions- och transportprocesserna är slimmade och lagerhållningen är generellt sett låg, både hos producenter, leverantörer och kommunala aktörer.

En försvårande omständighet när det gäller produktionen av samtliga fällningskemikalier är att de syror som används i produktionen uteslutande är biprodukter av annan produktion. Det finns ingen industri med produktion av syror som primär verksamhet. Dessa syror har dessutom fler användningsområden än enbart framställning av fällningskemikalier. Exempelvis används svavelsyra inom basindustri och en stor användare är massa- och pappersindustrin. Svavelsyra behövs också i en av processerna för framställning av

³¹ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 9.

³² För en närmare genomgång av de olika råvarorna som används vid produktionen av fällningskemikalier se Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 12 f.

saltsyra. Även saltsyra används inom massa- och pappersindustrin och ett annat stort användningsområde är tillverkning av vägsalt och kolloidalt kisel.³³

Efterfrågan på fällningskemikalier är relativt konstant inom va-branschen fränsett tillfälliga toppar och dalar beroende på bland annat årstidsvariationer i vattenflödet. Ökade halter av organiskt material i råvatten och ökade krav på fosforrening i det nya avlopps-direktiv som föreslagits på EU-nivå skulle kunna bidra till en ökad efterfrågan på fällningskemikalier framöver. Samtidigt finns en mot-verkande trend i form av en minskad vattenanvändning per person. Kemikalieinspektionen har bedömt att det utifrån tillgänglig info- rmation inte kan förväntas några större förändringar i efterfrågan under kommande år.³⁴

Vad gäller den industriella användningen är ändrad efterfrågan kopplad till etablering samt avveckling av industriella anläggningar. I övrigt är efterfrågan relativt konstant även inom industrin.³⁵

Det har under senare tid uppmärksammats att det finns sårbar- heter i den svenska försörjningen av kloridbaserade fällnings- kemikalier. En viktig råvara i produktionen av kloridbaserade fällningskemikalie är kaliumklorid (även kallad pottaska). Världs- marknaden för kaliumklorid domineras av bland annat Kanada, Ryssland och Belarus. På grund av den rådande omvärldssituationen är en stor del av den producerade volymen kaliumklorid inte längre tillgänglig för import.³⁶

På grund av en ökad risk för störning i närtid uppmanade Livsmedelsverket i november 2021 länsstyrelser och va-aktörer att förbereda, planera och vidta åtgärder för ett scenario där tillgången på denna typ av fällningskemikalier är begränsad.³⁷

3.3.2 Klor

Vanliga typer av klor inom svensk dricksvattenproduktion och avloppshantering är hypoklorit, klordioxid och monokloramin.

³³ A.a. s. 12 f. och Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricks- vattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 14.

³⁴ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 19 f.

³⁵ A.a. s. 5.

³⁶ A.a. s. 13.

³⁷ Livsmedelsverket, 2021, Arbete för tillgång på kemikalier för rening av dricksvatten och avloppsvatten, dnr 2021/05266.

Hypoklorit kan vara flytande (natriumhypoklorit) eller fast (kalciumhypoklorit).³⁸

Både natriumhypoklorit och monokloramin framställs genom förhållandevis enkla processer och tillgången på marknaden har av Livsmedelsverkets bedömts vara god. De dricksvattenproducenter som inte framställer egen klor köper in klor efter upphandling. Precis som för övriga kemikalier präglas produktions- och leveranskedjan i hög grad av leveranser som sker ”just-in-time”.³⁹

3.3.3 Kalk

Kalksten, krita, alkalisk massa, bikarbonat samt bränd och släckt kalk är de vanligaste kalkprodukterna som används inom dricksvattenproduktion och avloppshantering. Från kalksten framställs sedan kalciumkarbonat som används som pH-reglerare.⁴⁰

Kalk har en lång hållbarhet och är lätt att lagra. Kalken säljs av privata aktörer och köps in av de kommunala va-aktörer efter offentlig upphandling. Kalksten bryts i Sverige men den största delen av de kalkprodukter som för närvarande används inom svensk dricksvattenproduktion importeras av marknadsmässiga skäl. Livsmedelsverket har bedömt att tillgången till kalk i Sverige är tillräcklig för att täcka behovet för dricksvattenförsörjningen vid kris eller under höjd beredskap.⁴¹

3.3.4 Aktivt kol

I Sverige finns en reaktiveringsanläggning för aktivt kol. Den drivs och nyttjas av en va-aktör och har inte kapacitet att reaktivera kol från flera vattenverk. De flesta svenska dricksvattenproducenter som använder aktivt kol i sin rening skickar idag sina mättade kolfilter för reaktivering till anläggningar utomlands.⁴² Livsmedelsverket har bedömt att det finns tillräckliga mängder aktivt kol i

³⁸ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom de svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 10.

³⁹ A.a. s. 10 f.

⁴⁰ Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 15.

⁴¹ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom de svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 15.

⁴² A.a. s. 12 f.

Sverige. Myndigheten anser dock att det vid kris eller höjd beredskap kan finnas behov av att använda omfördelnings- och prioriteringsverktyg för att det aktiva kol som finns ska användas till dricksvattenproduktion.⁴³

3.3.5 Övriga kemikalier

Som beskrivs i avsnitt 3.2 finns det andra kemikalier som används vid vattenrening än de som nämns i de fyra föregående avsnitten. Det handlar bland annat om etanol och metanol (som används för kväve-rening), lut och koldioxid (som används för pH-reglering) och polymerer (som används som flockningsmedel).⁴⁴

Länsstyrelsen Västernorrland har i en redovisning av ett regeringsuppdrag tagit upp lut, koldioxid, etanol och vissa typer av polymer som exempel på produkter där det kommit signaler om en ansträngd tillgång.⁴⁵

3.3.6 Möjliga åtgärder för att minska förbrukningen av respektive öka tillgången till vattenreningskemikalier

Vid begränsad tillgång till en eller flera vattenreningskemikalier kan olika åtgärder vidtas för att minska förbrukningen av de kemikalier som berörs. På så vis kan en potentiell bristsituation undvikas. Nedan följer först en kort beskrivning av möjliga åtgärder som kan vidtas för att minska den totala förbrukningen av nödvändiga kemikalier. Ett annat sätt att undvika en potentiell bristsituation är naturligtvis att öka tillgången på sådana kemikalier. Därför beskrivs nedan också ett antal möjliga åtgärder för att öka tillgången på vattenreningskemikalier. Eftersom utredningens fokus inte är att identifiera och utvärdera tekniska lösningar ska redogörelsen nedan endast ses som exempel på möjliga åtgärder.

En åtgärd som kan vidtas för att minska förbrukningen av vattenreningskemikalier i olika verksamheter är att minska doseringen. Det finns emellertid många verksamheter som redan har optimerat

⁴³ A.a. s. 28 f.

⁴⁴ Se vidare Kemikalieinspektionen, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 16 f.

⁴⁵ Länsstyrelsen Västernorrland, 2023, Uppdrag om kemikalier för vattenrening – slutredovisning, dnr 550-12478-2021, s. 12.

doseringen och där det därför inte finns utrymme för att reducera förbrukningen inom ramen för befintliga villkor och försiktighetsmått. När det gäller möjligheten att reducera doseringen i avloppsreningsverk är tid en viktig aspekt, där det i regel finns större möjligheter att minska doseringen vid en kortvarig brist än vid en mer långvarig bristsituation.⁴⁶

Ytterligare en åtgärd som kan vidtas för att minska förbrukningen av en viss vattenreningskemikalie är att byta till en alternativ kemikalie med samma eller liknande användningsområde. Exempelvis kan verksamheter som använder kloridbaserade fällningskemikalier byta till sulfatbaserade eller tvärtom. Det är dock förhållandevis få verksamheter som har förutsättningar för att snabbt byta kemikalier. Ett byte av fällningskemikalie kan också innebära en försämrad rening och det kan medföra olika tekniska och driftsmässiga utmaningar.⁴⁷ En annan liknande åtgärd som föreslagits av Kemikalieinspektionen är att använda en alternativ råvara vid framställningen av saltsyra.⁴⁸

Det kan även finnas möjlighet för avloppsreningsverk att öka eller helt ställa om till biologisk fosforrening, och därigenom minska förbrukningen eller fasa ut behovet av fällningskemikalier.⁴⁹ Även en sådan omställning är enligt vad utredningen erfarit tidskrävande och innebär olika tekniska utmaningar.

För att minska förbrukningen av vattenreningskemikalier kan åtgärder också vidtas för att minska användningen av dricksvatten. En minskad användning av dricksvatten leder till minskat behov av vattenreningskemikalier inom dricksvattenproduktion och minskar även mängden avloppsvatten som behöver renas. Exempel på åtgärder som kan användas för att minska vattenförbrukningen i samhället är informationsinsatser, bevattningsförbud och ytterst ransonering av dricksvatten. I en delredovisning från Länsstyrelsen Västernorrland bedömdes dock åtgärder inom dricksvattenproduktion endast i liten omfattning kunna bidra till ökad tillgång till vattenreningskemikalier för avloppsrening.⁵⁰

⁴⁶ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 27.

⁴⁷ A.a. s. 27 och Länsstyrelsen Västernorrland, 2023, Uppdrag om kemikalier för vattenrening – slutredovisning, dnr 550-12478-2021, s. 43.

⁴⁸ Kemikalieinspektionen, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22 s. 32.

⁴⁹ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 27.

⁵⁰ A.a. s. 28.

De främsta åtgärderna som kan vidtas för att öka tillgången till vattenreningskemikalier på den svenska marknaden är ökad produktion eller ökad import. En minskad tillgång till, eller ökad efterfrågan på, en viss kemikalie kan enligt normala marknadsmekanismer förväntas leda till ökade priser och ökad produktion. Som beskrivits ovan kan det av olika skäl ändå uppstå situationer där det inte är möjligt för marknaden att möta Sveriges behov av vattenreningskemikalier.

Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket har i sina rapporter lämnat förslag på åtgärder som kan vidtas i syfte att säkerställa den svenska tillgången på vattenreningskemikalier. Det handlar till exempel om diversifiering av leverantörskedjor, ökat nordiskt samarbete, införande av beredskapslager, krav på lagerhållning, uppstart av inhemsk produktion, tillverkningsberedskap och statliga stöd till forskning och inhemska investeringar.⁵¹ Merparten av förslagen är långsiktiga. En ökad lagerhållning av kemikalier kan till och med riskera att störa redan ansträngda leveranskedjor och därmed på kort sikt få motsatt effekt.

Det kan i sammanhanget noteras att utredningen om att säkerställa en kontinuerlig och robust leverans för vattentjänster bland annat ska klarlägga omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landets försörjning av kritiska material.⁵² För denna utrednings ändamål räcker det att konstatera att det finns en rad olika åtgärder som kan vidtas i syfte att öka tillgången på vattenreningskemikalier på den svenska marknaden. Merparten av dessa förväntas emellertid ha effekt först på längre sikt.

⁵¹ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 16–34 och Kemikalieinspektionen, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22 s. 29–38.

⁵² Dir. 2022:127.

3.4 Möjliga konsekvenser av en bristsituation

3.4.1 Konsekvenser för beredning av dricksvatten

Om Sveriges vattenverk inte får tillgång till nödvändiga kemikalier i tillräcklig utsträckning kan det påverka mängden dricksvatten som verken kan producera och dricksvattnets kvalitet.

Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel och tillgång till rent vatten är en grundläggande förutsättning för ett fungerande samhälle. Tillgång till rent dricksvatten är även centralt ur smittskyddssynpunkt. Störningar i dricksvattenförsörjningen kan orsaka stora problem och skador för de individer och verksamheter som drabbas. Minskningar av mängden producerat dricksvatten kan leda till att det uppstår en brist och att det därmed kan behöva fattas beslut om vilka användare av dricksvatten som ska prioriteras. I ett värsta scenario riskeras liv och hälsa, samtidigt som de ekonomiska konsekvenserna kan bli mycket omfattande. Dricksvatten behövs dessutom för att upprätthålla en rad andra samhällsviktiga funktioner. Exempelvis är delar av sjukvården helt beroende av dricksvatten för att säkerställa liv och hälsa. Dricksvatten är också en avgörande komponent inom till exempel livsmedelsproduktion och processindustri.⁵³ Livsmedels- och dricksvattenförsörjning har därtill identifierats som kritiska förutsättningar för Sveriges totalförvar.⁵⁴

En brist på vattenreningskemikalier kan som nämnts även påverka dricksvattnets kvalitet. Det skulle exempelvis kunna innebära att vattnet behöver kokas innan det kan användas. En sådan brist kan även innebära att dricksvattnet inte uppfyller de miljökrav som ställs upp i EU-rätt och nationell rätt.

3.4.2 Konsekvenser för avloppsrening

En brist på vattenreningskemikalier kan leda till att de avloppsreningsanläggningar som använder kemikalier i sina beredningsprocesser kan tvingas släppa ut vatten som är helt eller delvis orenat i miljön.

⁵³ Livsmedelsverket, 2017, Guide för planering av nödvattenförsörjning, utgåva 1, s. 15 f.

⁵⁴ Prop. 2020/21:30 s. 143.

En majoritet av Sveriges avloppsreningsverk har utsläpp i recipienter som inte bedöms kunna påverka dricksvattentäkter och som har låg påverkan på känsliga vattenområden.⁵⁵

Flera avloppsreningsverk skulle kunna påverka dricksvattentäkter under ogynnsamma förhållanden eller vid mycket långvariga förhöjda utsläpp. Flera av dessa avloppsreningsverk har även utsläpp i en recipient som leder till ett eller flera områden som är känsliga för utsläpp av framför allt fosfor, till exempel Natura 2000-områden, instängda kustvikar, sjöar, etcetera. Det finns därutöver ett antal avloppsreningsverk som inte bedöms kunna påverka dricksvattentäkter men däremot släpper ut vatten i vattenområden som är känsliga för bland annat fosforutsläpp.⁵⁶

Enligt information som utredningen fått vid möten med berörda expertmyndigheter kan utsläpp av orenat vatten från avloppsreningsverk i vissa situationer medföra risker för smittspridning i samhället och därmed risker för liv och hälsa. Som framgått ovan är dessa risker bland annat beroende av i vilken recipient utsläppet sker samt vilket eller vilka reningssteg som inte fungerar som avsett.

I ett större perspektiv och på längre sikt kan ökade utsläpp från avloppsreningsverk leda till en försämrad måluppfyllelse av Sveriges miljö kvalitetsmål. Det gäller bland annat målen Ingen övergödning, God bebyggd miljö, Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt Levande kust och skärgård.⁵⁷

Ökade utsläpp kan även medföra att avloppsreningsverkens huvudmän kan komma att bryta mot miljökrav som följer av EU-rätt och svensk rätt. Ökade utsläpp kan även leda till att verksamheten inte kan leva upp till villkor som beslutats i tillstånd eller föreläggande enligt miljöbalkens, MB, prövnings- och tillsynsregler.⁵⁸ Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor i miljö tillstånd kan enligt 29 kap. 4 § första stycket 2 MB göra sig skyldig till brottet otillåten miljöverksamhet.⁵⁹

Det ska i anslutning till det ovanstående framhållas att regeringen under början av 2022 beslutat om tillfälliga ändringar i miljö-

⁵⁵ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 14.

⁵⁶ A.a. s. 14.

⁵⁷ SOU 2018:34 s. 44 f.

⁵⁸ För en redogörelse gällande miljökrav se exempelvis Naturvårdsverket, 2023, Avloppsrening och krisberedskap – redovisning av ett regeringsuppdrag, dnr NV-00404-22, s.19.

⁵⁹ A.a. s. 28.

prövningsförelörlningen (2013:251) och förelörlningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Syftet med förelörlningsändringarna är att möjliggöra brådskanle och tillfälliga ändringar av verksamheten vid tillståndsprövade avloppsreningsverk om behov av sådana ändringar uppkommer till följd av bristande tillgång till kemikalier för rening av avloppsvatten. Ändringarna innebär att avloppsreningsverk enligt en tillfällig bestämmelse i 1 kap 5 a § miljöprövningsförelörlningen under vissa förutsättningar kan anmäla en ändring till tillsynsmyndigheten i stället för att söka tillstånd. För att tillämpa bestämmelsen krävs att ändringen behövs till följd av att förutsättningarna för att driva verksamheten har förändrats på grund av sådan brist på tillgång till kemiska produkter för att rena avloppsvatten som verksamhetsutövaren inte råder över. De tillfälliga bestämmelserna upphör att gälla vid utgången av juni 2023 respektive 1 juli 2023.⁶⁰

3.4.3 Konsekvenser för näringslivet

Användning av vattenreningskemikalier inom industrin är komplex och kemikalierna används inom olika typer av industrigrenar. Detta gör att effekterna av en brist är svåra att bedöma. En brist inom industrisektorn kan innebära en risk för påverkan på dricksvattentäkter och öka belastningen på miljön på motsvarande sätt som avloppsanläggningar. Dessutom finns en risk för att försörjningen av vissa varor påverkas och att stora ekonomiska värden hotas om inte produktion kan upprätthållas, vilket i sig kan få följdeffekter som är svåra att överblicka.⁶¹

För vissa industrier kan huvudsyftet med kemisk fällning vara ett helt annat än att avskilja fosfor, som till exempel reduktion av metaller och organiska föreningar. En otillräcklig rening kan i sådana fall få en mer långvarig och allvarigare påverkan på miljön än ökade fosforutsläpp. En annan viktig aspekt att beakta är att otillräcklig rening från industrier som är direkt anslutna till avloppsreningsverk kan ge svårbedömda och långsiktiga konsekvenser för det aktuella

⁶⁰ Naturvårdsverket, 2023, Stöd för tillsyn av avloppsreningsverk vid eventuell kemikaliebrist, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/stod-for-tillsyn-av-avloppsreningsverk-vid-eventuell-kemikaliebrist/>, hämtat 2023-02-27.

⁶¹ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 18 f.

avloppsreningsverket, till exempel genom påverkan på verkets biologiska reningsprocesser.⁶²

I likhet med avloppsreningsverk kan de industrier som måste fortsätta sin verksamhet, trots brist på vattenreningskemikalier, komma att bryta mot de miljökrav som följer av EU-rätt, svensk rätt samt, i förekommande fall, villkor i tillstånd eller föreläggande.

⁶² A.a. s. 19.

4 Ansvar för vattentjänster vid normaltillstånd och kris

4.1 Grundläggande ansvar för vattenförsörjning och avloppshantering

4.1.1 Kommunernas ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster

En kommun har enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen, en skyldighet att ordna vattentjänster. Med vattentjänster avses vattenförsörjning och avlopp (va).⁶³ Tillhandahållandet av vattentjänster är också ett sådant allmänt intresse för kommunmedlemmarna att kommunen enligt kommunallagen (2017:725) har befogenhet att ordna sådana tjänster.⁶⁴

Kommunens skyldighet enligt vattentjänstlagen gäller under förutsättning att det med hänsyn till skyddet för människors miljö och hälsa behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang. Vid bedömningen av behovet ska särskild hänsyn tas till förutsättningarna att tillgodose behovet av en vattentjänst genom en enskild anläggning som kan godtas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Skyldigheten gäller inom de verksamhetsområden som kommunen beslutat ska anslutas till en anläggning. Behovet av allmänna vattentjänster ska tillgodoses genom en allmän va-anläggning.⁶⁵

En allmän va-anläggning kan bland annat vara ett vatten- eller avloppsreningsverk. Den som äger en allmän va-anläggning kallas huvudman. Det kan vara kommunen själv eller en annan aktör som

⁶³ 2 § vattentjänstlagen.

⁶⁴ Prop. 2005/06:78 s. 42.

⁶⁵ 6 § vattentjänstlagen.

är huvudman, men för att det ska vara fråga om en allmän va-anläggning enligt vattentjänstlagen måste kommunen ha ett rättsligt bestämmande inflytande över anläggningen. Det behöver inte betyda att kommunen äger anläggningen direkt. Det kan räcka att anläggningen ägs indirekt av kommunen genom en juridisk person som kommunen ensam eller tillsammans med andra kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande över.⁶⁶ Det kan exempelvis röra sig om ett kommunalförbund eller aktiebolag.

Vattenförsörjning innebär tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning. Huvudmannen för en allmän va-anläggning är inte utan särskilt åtagande skyldig att tillhandahålla vattentjänster med annan kvalitet och kvantitet än vad som normalt behövs för hushållsändamål. Om vattnet uppfyller kraven i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd får det normalt godtas som vatten för hushållsändamål.⁶⁷ Detta innebär inte att rätten till vattentjänsterna skulle vara mindre för exempelvis industrifastigheter inom va-anläggningens verksamhetsområde än för bostadsfastigheter, utan bara att de förra i princip inte kan ställa större krav på va-tjänsterna än de senare.

En allmän va-anläggning ska ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljö och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser. Kommunen har ansvaret för att den allmänna va-anläggningen fyller sin uppgift så länge behovet finns kvar.⁶⁸

Som framgår ovan av kapitel 3 behöver de flesta större va-anläggningar vattenreningskemikalier för att fylla sin uppgift. Kommunernas lagstadgade ansvar enligt vattentjänstlagen innebär att det ytterst är kommunernas ansvar att se till att de allmänna va-anläggningarna har de kemikalier som är nödvändiga för att tillgodose behovet av vattentjänster för normal hushållsanvändning.

Av förarbetena framgår dock 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

⁶⁶ 2 och 3 §§ vattentjänstlagen.

⁶⁷ Prop. 2005/06:78 s. 43 och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2022:12) för dricksvatten.

⁶⁸ 6 och 10 §§ vattentjänstlagen.

ordna med lämpliga ersättningstjänster, till exempel i form av så kallat nödvatten.

Länsstyrelsen utövar tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten att tillgodose behovet av vattentjänster.⁶⁹

4.1.2 Enskilda va-anläggningars ansvar

En enskild anläggning är en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte är eller ingår i en allmän va-anläggning.⁷⁰

En enskild anläggning kan ägas och drivas direkt av en fastighetsägare. Det finns också andra lösningar för att samverka kring va-anläggningar, exempelvis gemensamhetsanläggningar eller ekonomiska föreningar. För en gemensamhetsanläggning ligger i första hand ansvaret på de fastigheter som är knutna till den gemensamma anläggningen. I en ekonomisk förening ligger ansvaret i stället på de enskilda personer som är knutna till samverkan.⁷¹

En enskild vattenanläggning finansieras och betalas av den som är verksamhetsutövare, det vill säga exempelvis fastighetsägare, sällskapsföreningar och företag. Om anläggningen inte uppfyller miljöbalkens, MB, eller dricksvattenföreskrifternas krav är verksamhetsutövaren ansvarig för att investera och underhålla anläggningen så att den klarar kraven.⁷² I den mån enskilda anläggningar har behov av kemikalier till vattenrening ansvarar alltså verksamhetsutövaren för att säkra tillgången på sådana kemikalier. Det är dock endast ett fåtal av de enskilda vattenanläggningarna som är i behov av kemikalier. Runt åtta procent av fastigheterna med WC-utsläpp och anslutning till en avloppsanläggning dimensionerad för högst 200 personekvivalenter är beroende av ett fosforreducerande reningssteg baserat på flytande fällningskemikalier.⁷³

⁶⁹ 51 § vattentjänstlagen.

⁷⁰ 2 § vattentjänstlagen.

⁷¹ SOU 2021:81 s. 341.

⁷² A. SOU s. 342 och SOU 2018:34 s. 71.

⁷³ Havs- och vattenmyndigheten, 2021, Vid eventuell brist på kemikalier, <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vid-eventuell-brist-pa-kemikalier.html>, hämtat 2023-03-09.

4.1.3 Statliga myndigheters ansvar

Ansvarsförhållandena när det gäller vattenförsörjning och avloppshantering är komplexa och det finns ett stort antal statliga myndigheter som har uppgifter med olika utgångspunkter som har betydelse för kretsloppet för vatten och avlopp. Som framgår ovan är det dock kommunerna eller olika enskilda aktörer som har det operativa ansvaret för vattenförsörjning och avloppshantering. Statliga myndigheter har i huvudsak en regelgivande, vägledande och kontrollerande funktion på området.

Statliga myndigheter med ansvar inom området är framför allt: Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, länsstyrelserna (varav fem tillika är vattenmyndigheter), Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, SGU, och Statens jordbruksverk.

Ytterligare myndigheter som har uppdrag som kan beröra vattenrelaterade frågor är bland annat: Försvarsmakten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, Skogsstyrelsen, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, och Trafikverket.⁷⁴

Det finns inte någon enskild statlig myndighet som är utsedd att ha ansvar specifikt för vattenreningskemikalier men Livsmedelsverket har en central roll på området. Livsmedelsverket är förvaltningsmyndighet för livsmedelsfrågor (vari dricksvatten ingår) med uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och en hållbar livsmedelskonsumtion.⁷⁵ Livsmedelsverket har ansvar för nationell samordning av dricksvattenfrågor, särskilt när det gäller anpassningar till klimatförändringar samt kris- och beredskapsplanering för dricksvattenförsörjning.⁷⁶ Livsmedelsverket har även meddelat föreskrifter om dricksvatten.⁷⁷

⁷⁴ För en närmare beskrivning av vilka myndigheter som har ansvar inom dricksvattenförsörjningen se SOU 2021:81 avsnitt 5.3. För motsvarande redovisning gällande bl.a. hantering av avloppsslam se SOU 2020:3 avsnitt 4.1.

⁷⁵ 1 § förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷⁶ 3 § förordning med instruktion för Livsmedelsverket.

⁷⁷ Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggning.

Vidare är Livsmedelsverket sektorsansvarig myndighet för beredningssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten vilket behandlas i avsnitt 4.2.6.

Livsmedelsverket leder den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten.⁷⁸ Den nationella samordningsgruppen ska verka för en trygg och säker dricksvattenförsörjning och ge stöd i dricksvattenfrågor. Den ska också ge regeringen en aktuell lägesbild och informera om de behov som finns för att säkra dricksvattenförsörjningen nationellt. Inom samordningsgruppen hanteras även frågor som rör krisberedskap och civilt försvar.⁷⁹

Den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten består, utöver Livsmedelsverket, av företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Folkhälsomyndigheten, SGU, Kemikalieinspektionen, SMHI, Trafikverket, en representant för länsstyrelserna, Sveriges kommuner och regioner, MSB, Svenskt vatten, en representant för vattenmyndigheterna och två representanter för kommunerna.⁸⁰

Livsmedelsverket är också huvudman för en nationell vattenkatastrofgrupp, VAKA, som ger stöd till bland annat kommuner och regioner som drabbats eller kan komma att drabbas av problem med dricksvattenförsörjningen.⁸¹

Slutligen har Livsmedelsverket sedan oktober 2020 även ett särskilt samverkansforum kring kemikalier för dricksvattenproduktion med kemikalieproducenter och Svenskt vatten. Syfte med detta forum är att samordna tillgången till kemikalier och dela information.⁸²

⁷⁸ 29 a § livsmedelsförordningen (2006:813).

⁷⁹ Livsmedelsverket, 2022, Nationella samordningsgruppen för dricksvatten, <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/samarbeten/nationell-samordning-grupp-for-dricksvatten>, hämtat 2022-10-12.

⁸⁰ A.a.

⁸¹ Livsmedelsverket, 2023, Krisberedskap för dricksvatten, <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/krisberedskap-och-civiltforsvar/krisberedskap-for-dricksvatten>, hämtat 2023-02-21.

⁸² Livsmedelsverket, 2022, Kemikalier för dricksvattenrening, <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/krisberedskap-och-civiltforsvar/krisberedskap-for-dricksvatten/arbete-for-att-sakra-tillgang-till-kemikalier>, hämtat 2022-10-12.

4.2 Ansvar inför och vid fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig

4.2.1 Inledning

Dricksvatten är samhällets viktigaste livsmedel. Dricksvattenförsörjning är en kritisk förutsättning för totalförsvaret och understödjer det civila försvarets samtliga förmågor.⁸³ En fungerande avloppshantering är i sin tur av kritisk betydelse för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, inte minst ur smittskyddssynpunkt. Verksamheter inom vattenförsörjning och avloppshantering kan med andra ord utgöra samhällsviktig verksamhet.⁸⁴

Eftersom en allvarlig brist på vattenreningskemikalier skulle kunna få långtgående konsekvenser för Sveriges vattenförsörjning och avloppshantering skulle bristen i sig kunna utgöra en form av krissituation. En sådan brist skulle även kunna uppstå i samband med eller till följd av att Sverige är i krig eller under höjd beredskap. Det är därmed relevant för utredningen att redogöra för valda delar av den beredskapslagstiftning som finns för att hantera fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och ytterst krig. I avsnitten nedan redogörs därför för olika aktörer på områdets ansvar och befogenheter under nämnda situationer. Av särskilt intresse för denna utredning är aktörernas ansvar inom försörjningsberedskap samt uppgifter som tar sikte på samordning och prioritering av resurser. Ansvar för tillsyn och offentlig kontroll påverkas normalt inte av en krissituation och inkluderas inte i redogörelsen nedan. Det ska betonas att utredningens avsikt alltså inte är att ge en heltäckande bild över olika aktörers ansvar enligt gällande beredskapslagstiftning.

4.2.2 Totalförsvaret, civilt försvar och höjd beredskap

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och

⁸³ Prop. 2020/21:30 s. 143.

⁸⁴ SOU 2021:25 s. 210 och 245 och MSB, 2021, Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner, dnr MSB1844.

civil verksamhet (civilt försvar). Lagen reglerar också beredskaps-höjningar som syftar till att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.⁸⁵

Enligt totalförsvarspropositionen för 2021–2025 är det övergripande målet för totalförsvaret att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Målen för det civila försvaret innefattar bland annat att ha förmåga att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. I propositionen anges vidare att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.⁸⁶

I den ovan nämnda lagen och i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjdberedskap finns vissa bestämmelser om åtgärder som ska vidtas av bland annat kommuner vid höjd beredskap. Förordningen innehåller även hänvisningar till ytterligare lagar och förordningar som reglerar olika aktörers uppgifter inför och under kriser och höjd beredskap. De uppgifter och ansvar olika aktörer inom dricksvattenförsörjning och avloppshantering har i dessa avseenden behandlas närmare nedan i avsnitt 4.2.4–4.2.9.

4.2.3 Allmänna principer för krishantering och geografiskt områdesansvar

Det svenska systemet för krisberedskap och krishantering bygger på principerna om ansvar, likhet och närhet.⁸⁷

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället och ytterst i krig. Principen innebär även ett

⁸⁵ 1 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

⁸⁶ Prop. 2020/21:30 s. 84–89.

⁸⁷ Se exempelvis SOU 2022:10, volym 2, s. 291.

ansvar för varje aktör att samverka med andra, vilket ibland kallas den utökade ansvarsprincipen.⁸⁸

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen som innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga.⁸⁹

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägst möjliga nivå i samhället. Med detta avses att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga. Krishantering bör lyftas till högre nivåer endast om detta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån.⁹⁰

Ytterligare en central del i dagens krishanteringssystem är det geografiska områdesansvaret som bygger på de tre grundläggande principerna. Områdesansvaret har i förarbeten beskrivits som att det inom ett geografiskt område ska finnas en aktör som verkar för inriktning, prioritering och samordning av de sektorsövergripande åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Samordning innebär i detta sammanhang att aktören i fråga ska initiera och underlätta den samverkan mellan olika aktörer som behövs för att tillgängliga resurser ska kunna utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser.⁹¹

Det geografiska områdesansvaret finns för närvarande på fyra nivåer: lokal, regional, högre regional och nationell. Ansvaret finns samtidigt på alla nivåer och kan aldrig övertas mellan nivåerna. Där- emot får exempelvis den regionala nivån vid behov gå in och stötta den lokala nivån på samma sätt som den nationella nivån får gå in och stötta den regionala nivån.⁹² Den närmare innebörden av det geografiska områdesansvaret för aktörerna på respektive nivå behandlas i avsnitt 4.2.4–4.2.9.

⁸⁸ Prop. 2007/08:92 s. 38 och SOU 2021:25 s. 150 f. och MSB, 2022, Det svenska civila beredskapssystemet, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>, hämtat 2022-11-07.

⁸⁹ Prop. 2001/02:10 s. 76.

⁹⁰ A. prop. s. 77.

⁹¹ A. prop. s. 77 och prop. 2005/06:133 s. 108.

⁹² A. prop. s. 77 och SOU 2022:10, volym 2, s. 296.

4.2.4 Kommunernas ansvar

Enligt de allmänna principer som redogörs för i avsnitt 4.2.3 ska kommunerna själva, så långt det är möjligt, klara att hantera sina risker. Kommunerna har alltså det yttersta ansvaret för att säkerställa leveranser av allmänna vattentjänster inom vattentjänstlagens verksamhetsområden även under fredstida krissituationer, extraordinära händelser, höjd beredskap och krig. I detta ansvar ingår som behandlas ovan att säkerställa tillgång på nödvändiga kemikalier.

Vilka åtgärder kommuner ska vidta inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap regleras genom lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH, och tillhörande förordning.⁹³ Lagen och förordningen syftar till att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.⁹⁴

Med extraordinär händelse avses enligt definitionen i lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.⁹⁵ Begreppet behandlas även under avsnitt 5.3.

En kommun har ett geografiskt områdesansvar inför och under extraordinära händelser i fredstid. Områdesansvaret avser hela kommunens område och skiljer sig därmed från kommunens verksamhetsområden enligt vattentjänstlagen. Områdesansvaret innebär bland annat att kommunen ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet och att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas.⁹⁶ Med olika aktörer menas såväl offentliga aktörer som privata aktörer.

När det gäller förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid har kommunen bland annat följande uppgifter. Kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan

⁹³ Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁹⁴ 1 kap. 1 § LEH.

⁹⁵ 1 kap. 4 § LEH.

⁹⁶ 2 kap. 7 § LEH.

påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommunen ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.⁹⁷

Lagen innebär inte något uttryckligt krav på att planer för samhällsstörningar i en viss verksamhet ska tas fram, utan detta följer av kommunens egen analys. Till stöd för kommuners fastställande av åtgärdsplaner på dricksvattenområdet har Livsmedelsverket bland annat tagit fram en guide för planering av nödvatten.⁹⁸ Med nödvatten avses sådant dricksvatten som distribueras på annat sätt än genom ledningsnätet. Enligt guiden bör kommunen bland annat fatta besluta om en övergripande strategi för akuta och förutsägbara händelser. Denna strategi bör bland annat inkludera vilka verksamheter som prioriteras och därmed får tillgång till nödvatten vid en störning i dricksvattenförsörjningen.⁹⁹

I kommunen ska det också finnas en särskild krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen.¹⁰⁰

Inför och under höjd beredskap har kommunen bland annat följande uppgifter. Kommunen ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten. Under höjd beredskap är det kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunen ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar bland annat vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor. Kommunen ska i en sådan situation också medverka vid allmän prisreglering och ransonering. Kommunstyrelsen ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.¹⁰¹

Som nämns i avsnitt 4.2.2 regleras vilka åtgärder kommuner ska vidta vid höjd beredskap därtill även genom lagen och förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap. Enligt nämnda lag ska kom-

⁹⁷ 2 kap. 1 § LEH.

⁹⁸ Livsmedelsverket, 2017, Guide för planering av nödvattenförsörjning, utgåva 1.

⁹⁹ A. a. s. 8 och 46.

¹⁰⁰ 2 kap. 2–4 §§ LEH.

¹⁰¹ 3 kap. 1–4 §§ LEH.

muner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om bland annat planering och inriktning av verksamheten samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.¹⁰²

4.2.5 Länsstyrelsernas ansvar och civilområdesansvariga länsstyrelser

Länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar på länsnivå och är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kris-situationer och höjd beredskap.¹⁰³

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå följer av förordningen med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

I praktiken handlar länsstyrelsens geografiska områdesansvar om att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret omfattar det förebyggande, förberedande och hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer. Det geografiska områdesansvaret medför emellertid inte att länsstyrelsen tar över ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet.¹⁰⁴

Det geografiska områdesansvaret innebär att länsstyrelsen bland annat ska upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser. Vid en kris ska länsstyrelsen bland annat verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt och samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter. Länsstyrelsen ska vid en kris, efter beslut av regeringen, även prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.¹⁰⁵

¹⁰² 7 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁰³ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁰⁴ Länsstyrelsen Uppsala, 2019, Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – Vägledning för utövande, dnr 7701-17, s. 2.

¹⁰⁵ 4 och 5 §§ förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

För att skapa nödvändig samordning ska länsstyrelsen ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret. Länsstyrelsen ska också ha förmåga att vid vissa allvarliga kriser omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.¹⁰⁶

Vid höjd beredskap ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Bland annat ska länsstyrelsen i samråd med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.¹⁰⁷ Begreppet ”verka för” innebär att det inte finns ett generellt lagstöd för länsstyrelser eller civilområdesansvariga länsstyrelser att omfördela resurser mellan olika kommuner i ett län.¹⁰⁸ Länsstyrelsen har endast mandat att omfördela resurser vid vissa specifika situationer vilket behandlas närmare i avsnitt 5.3.

Sedan strukturreformen för krisberedskap och civilt försvar som genomfördes den 1 oktober 2022 finns sex geografiska civilområden med en utpekad civilområdesansvarig länsstyrelse.¹⁰⁹ Bakgrunden till inrättandet av civilområden var bland annat att det fanns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. Det bedömdes även vara av vikt för effektiv ledning och samordning att den geografiska indelningen för civilt och militärt försvar i större utsträckning överensstämmer.¹¹⁰

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför fredstida kris-situationer verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser inom civilområdet. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.¹¹¹

De civilområdesansvariga länsstyrelserna är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sina civilområden. De civilområdesansvar-

¹⁰⁶ 1 a och 3 §§ förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁰⁷ 6 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁰⁸ Livsmedelsverket, 2022, Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten – Modul 1. Krisberedskap och totalförsvarsplanering, remissversion, s. 18.

¹⁰⁹ Vilken länsstyrelse som är civilområdesansvarig för vilket civilområde framgår av bilagan till förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹¹⁰ SOU 2021:25 s. 339 f. och 609.

¹¹¹ 5 och 6 §§ förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser.

iga länsstyrelserna har även geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering av länsstyrelsernas verksamhet i syfte att uppnå en samordning av försvarsansträngningarna och största möjliga försvarseffekt.¹¹²

Landshövdingen i de län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef.¹¹³ Civilområdeschefen är tänkt att utgöra en länk mellan länsnivån och myndigheter på central nivå.¹¹⁴

4.2.6 Statliga myndigheters ansvar samt beredskaps- och sektorsansvariga myndigheter

De uppgifter som statliga myndigheter har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras sedan strukturreformen den 1 oktober 2022 i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Enligt Utredningen för civilt försvar kan det ansvar som statliga myndigheter har enligt förordningen beskrivas som en trappa med tre steg.¹¹⁵

På första trappsteget finns bestämmelser som gäller i princip samtliga statliga myndigheter – oavsett vilken verksamhet som bedrivs.¹¹⁶ Uppgifter som alla dessa myndigheter har enligt förordningen är bland annat att identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, utföra risk- och sårbarhetsanalyser och bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Myndigheterna ska även verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. En myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den.¹¹⁷

Med fredstida krissituationer avses enligt förordningen situationer som:

¹¹² 7, 9 och 10 §§ förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹¹³ 2 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser.

¹¹⁴ SOU 2021:25 s. 346 f.

¹¹⁵ A. SOU s. 30 f.

¹¹⁶ A. SOU s. 30 f.

¹¹⁷ 7 och 9 §§ förordningen om statliga myndigheters beredskap.

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och,
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Med samhällsviktig verksamhet avses enligt samma förordning verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.¹¹⁸ Begreppet beskrivs närmare i avsnitt 7.1.

Som konstateras ovan är ansvarsförhållandena när det gäller vattenförsörjning och avloppshantering komplexa. Vilka statliga myndigheter som har ansvar inom området nämns i avsnitt 4.1.3. Enligt den aktuella förordningen har respektive myndighet ett ansvar för att identifiera om viss samhällsviktig verksamhet faller inom myndighetens ansvarsområde.¹¹⁹

På andra trappsteget befinner sig bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret.¹²⁰ Myndigheter som uppfyller dessa kriterier kallas beredskapsmyndigheter.¹²¹

Beredskapsmyndigheterna ska, utöver de uppgifter som samtliga statliga myndigheter har enligt förordningen, bland annat fullgöra följande uppgifter. Beredskapsmyndigheterna ska lämna risk- och sårbarhetsbedömningar som är baserade på de risk- och sårbarhetsanalyser som gjorts.¹²² Vidare ska beredskapsmyndigheterna särskilt bland annat samverka med olika berörda aktörer, genomföra omvärldsbevakning, och de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrust-

¹¹⁸ 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹¹⁹ Jfr 7 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁰ SOU 2021:25 s. 30 f.

¹²¹ Vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter framgår av bilaga 1 till förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²² 19 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

ning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.¹²³

Införandet av förordningen innebar vidare att de tidigare samverkansområdena ersattes av tio beredskapssektorer.¹²⁴ Sektorsindelningen tar sin utgångspunkt i de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedömts som mest centrala att upprätthålla i händelse av en fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig.¹²⁵ För varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet. Vissa av beredskapsmyndigheter ingår även i en beredskapssektor.¹²⁶

Beredskapssektor för livsmedelsförsörjning och dricksvatten är den beredskapssektor som är mest intressant utifrån utredningens perspektiv. Beredskapssektorn innefattar bland annat tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel, säkring av livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd, dricksvattenförsörjning samt avlopps- och avfallshantering.¹²⁷ Livsmedelsverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet. I den aktuella beredskapssektorn ingår även beredskapsmyndigheterna länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt.¹²⁸

På tredje och sista trappsteget återfinns de sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter.¹²⁹ Dessa myndigheter ska bland annat inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter vidtar. Myndigheten ska vidare verka för att samverka med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.¹³⁰ En sektorsansvarig myndighet ska vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap vid behov också lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektor.¹³¹

¹²³ 20 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁴ Vilka beredskapssektorerna är framgår av bilaga 2 till förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁵ SOU 2021:25 s. 208 f.

¹²⁶ 23 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁷ SOU 2021:25 s. 242.

¹²⁸ Bilaga 2 till förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹²⁹ SOU 2021:25 s. 31.

¹³⁰ 24 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

¹³¹ 25 § förordningen om statliga myndigheters beredskap.

Det är i sammanhanget värt att uppmärksamma att Utredningen om civilt försvar föreslog att sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap och ytterst krig även skulle få meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.¹³² Detta förslag genomfördes dock inte i samband med strukturreformen den 1 oktober 2022.

4.2.7 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.¹³³

MSB har föreskriftsrätt för statliga myndigheters arbete med risk- och sårbarhetsanalyser och styr detta arbete genom att utfärda föreskrifter och vägledningar.¹³⁴

I myndighetens uppdrag ingår bland annat att arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.

MSB ska också företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.¹³⁵ Inom ramen för denna uppgift har MSB ett pågående arbete med att analysera och ge vägledning kring hur den svenska försörjningsberedskapen kan byggas upp. MSB har i detta syfte bland annat tagit fram en strategi för försörjningsberedskap.¹³⁶

MSB har vidare ett visst samordningsansvar för försörjningsberedskap och privat-offentlig samverkan enligt äldre men alltjämt gällande författningar för förberedande planering inför krig eller fredstida krissituationer. Detta behandlas närmare i avsnitt 4.2.9.

¹³² SOU 2021:25 s. 313.

¹³³ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹³⁴ SOU 2022:10, volym 2, s. 314.

¹³⁵ 1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹³⁶ MSB, 2021, Strategi för försörjningsberedskap, dnr MSB1784.

MSB ska vid kriser och höjd beredskap bland annat bistå och stödja samordningsinsatser, stötta berörda aktörer och bistå Regeringskansliet med underlag och information.¹³⁷

4.2.8 Regeringens ansvar

Av 1 kap. 6 § regeringsformen, RF, framgår att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Detta innebär bland annat att regeringen har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå.

Regeringens nationella områdesansvar inkluderar att svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap och krishantering med mera. När det gäller krishantering har regeringen delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret innefattar de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen utövar med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har därtill särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.¹³⁸

Regeringen och Regeringskansliet får kunskap om eventuella behov av åtgärder genom uppföljning av krisberedskapen i dialoger med myndigheter, genom myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser om sårbarheter i krishanteringsförmågan samt genom de särskilda utredningsuppdrag som regeringen ger myndigheter och särskilda utredare. Om brister konstateras ansvarar regeringen för att åtgärda dessa genom förslag till riksdagen om lagändringar, genom förordningar eller genom krav i regleringsbrev.¹³⁹

När det gäller krig och krigsfara finns särskilda bestämmelser i 15 kap. RF som bland annat ger regeringen förstärkta befogenheter. Bestämmelserna i 15 kap. 6 § RF ger regeringen möjlighet att efter bemyndigande i lag meddela föreskrifter som annars ska meddelas av riksdagen.¹⁴⁰ En parlamentariskt sammansatt kommitté utreder för närvarande om det finns behov av att utöka regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida krissituationer.¹⁴¹

¹³⁷ 7 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹³⁸ SOU 2022:10, volym 2, s. 296.

¹³⁹ A. SOU s. 310.

¹⁴⁰ SOU 2008:125, del 1, s. 504.

¹⁴¹ Dir. 2021:80.

Bestämmelsen i 15 kap. 6 § RF utgör den rättsliga grunden för de så kallade fullmaktslagarna, i den mån dessa lagar inte kan stödjas på de allmänna bestämmelserna om delegering i 8 kap. RF. Fullmaktslagar är en form av lagstiftning som endast kan tillämpas efter särskilt regeringsbeslut alternativt automatiskt vid krig eller beredskapslarm. Om regeringen förordnar att en fullmaktslag ska tillämpas ska denna förordning underställas riksdagens prövning och godkännas inom vissa angivna tider för att förordningen ska fortsätta att gälla. Exempel på fullmaktslagar är förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen. De två nämnda lagar möjliggör tillgängliggörande och omfördelning av varor och tjänster för totalförsvarets samt folkförsörjningens behov och behandlas i avsnitt 5.4 och 5.5.

4.2.9 Företags ansvar och privat-offentlig samverkan

Det har i totalförsvarspropositionen för 2021–2025 förts fram att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att näringslivet i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Det anges vidare att offentliga aktörer, i nära dialog med privata aktörer, bör bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Det kan avse bland annat prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder såsom att framställa eller lagra produkter och materiel inom till exempel hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan. I propositionen anges också att det ska inrättas ett tvärsektorielt näringslivsråd under perioden 2021–2025 där näringslivet och branschorganisationer ska delta i utvecklingen av svensk försörjningsförmåga inom totalförsvaret.¹⁴² Regeringen har den 12 januari 2023 beslutat att tillsätta ett tvärsektorielt näringslivsråd.

En utredning om näringslivets roll i totalförsvaret har under 2019 lämnat sitt slutbetänkande. Utredningen bedömde att befintliga möjligheter till samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga aktörer inte är tillräckliga för en effektiv planering i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov. En annan slutsats som utredning drog var att det tidigare systemet med bland annat försörjningsanalyser, företagsplanläggning och krigs- och krigs-

¹⁴² Prop. 2020/21:30 s. 130 f.

viktiga företag inte kan återinföras. Det främsta skälet till detta är Sveriges medlemskap i EU, som bland annat fört med sig tvingande lagstiftning om likabehandling, upphandling, konkurrens och statsstöd. Därutöver lyfter även utredningen privatisering, internationalisering, annan ekonomisk strukturomvandling samt företagens bristfälliga kunskap om totalförsvaret som hinder för att införa samman system som tidigare. Utredningen rekommenderade vidare en översyn av förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster och förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti utifrån gällande krav om upphandling, konkurrens och statsstöd.¹⁴³

Det ska i anslutning till det ovanstående nämnas att det i närtid har tillsatts ett antal utredningar på området som bland annat syftar till att stärka den svenska försörjningsberedskapen.¹⁴⁴

Att analysera befintliga bestämmelsers förenlighet med EU-rätten eller att undersöka hur privat-offentlig samverkan kan underlättas ingår inte i denna utrednings uppdrag. Nedan redogörs, med nämnda avgränsningar, för enskilda företags ansvar samt vilka rättsliga möjligheter som finns för privat-offentlig samverkan.

Enskilda företag har en skyldighet att delta i planeringsarbetet för totalförsvaret. Detta framgår av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen. Av lagen framgår också att företagen har en omfattande skyldighet att lämna uppgifter om verksamheten. Det gäller bland annat uppgifter om förbrukning av råvaror, inköp, lagerhållning, leveranser och annat dylikt som totalförvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Totalförvarsmyndigheterna kan förelägga företag att lämna sådana uppgifter vid vite och uppgifterna lämnas under straffansvar.¹⁴⁵

I förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen framgår vilka myndigheter som kan begära upplysningar och företags medverkan i enlighet med lagen. För utredningens del är det värt att notera att Livsmedelsverket och MSB finns bland de

¹⁴³ SOU 2019:51 s. 11 f. och 160.

¹⁴⁴ Dir. 2021:65, dir. 2022:72 och dir. 2022:127.

¹⁴⁵ 1, 2, 5 och 6 §§ lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

myndigheter som har en sådan rätt.¹⁴⁶ Enligt utredningens mening borde dessa båda myndigheter därmed kunna ställa krav på till exempel producenter av vattenreningskemikalier att lämna vissa uppgifter som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete som totalförsvarsmyndigheter.

Ett verktyg för privat-offentlig samverkan som finns inom ramen för totalförsvarsplaneringen är företagsplanläggning enligt förordningen om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Enligt förordningen ska beredskapsmyndigheter träffa avtal med företag för att tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret.¹⁴⁷

Förordningen har inte tillämpats i nutid men är gällande och har genomgått mindre ändringar så sent som 2022. Som framgår ovan behöver regler om konkurrens och upphandling med mera beaktas vid en eventuell tillämpning av förordningen.¹⁴⁸ Förordningen innebär att exempelvis Livsmedelsverket, i egenskap av beredskapsmyndighet, skulle kunna ingå avtal med olika leverantörer för att säkerställa leveranser av vattenreningskemikalier på nationell nivå.

Ytterligare en förordning som möjliggör privat-offentlig samverkan är förordningen om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti. Enligt denna förordning kan privata företag göra vissa så kallat beredskapsåtaganden gentemot MSB eller Riksgäldskontoret. Beredskapsåtaganden kan exempelvis vara att upprätthålla viss produktionskapacitet eller produktion, utveckla ersättningsprodukter, förbereda viss alternativ produktion, beredskapslagra vissa varor eller vidta annan åtgärd som regeringen har godkänt.¹⁴⁹

Det företag som har gjort ett beredskapsåtagande enligt förordningen kan ges statlig ersättning i form av beredskapsersättning, -lån eller -garanti. Avtal om beredskapsåtagande ska slutas med den som erbjuder det på längre sikt för försörjningsberedskapen förmånligaste alternativet.¹⁵⁰

Förordningen ger MSB alternativt Riksgäldskontoret en möjlighet att ingå avtal med privata företag om beredskapsåtaganden

¹⁴⁶ 2 § förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

¹⁴⁷ 2 § förordningen om förberedelser för leverans av varor och tjänster.

¹⁴⁸ Se även MSB, 2022, Planering för försörjning av varor och tjänster – En vägledning till myndigheter för en stärkt försörjningsberedskap, s. 48.

¹⁴⁹ 2 och 5 §§ förordningen om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

¹⁵⁰ 1 och 6 §§ förordningen om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

i syfte att stärka försörjningstryggheten när det gäller vattenberedningskemikalier. Emellertid har inte heller denna förordning använts på senare år såvitt utredningen känner till. I likhet med vad som gäller för företagsplanläggning behöver regler om konkurrens och upphandling med mera också beaktas vid tillämpningen.

Slutligen finns vissa bestämmelser för de företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig enligt lagen om totalförsvar och höjd beredskap. Företagen ska enligt lagen vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om bland annat planering och inriktning av verksamheten och användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra skyldigheterna att fortsätta sin verksamhet.¹⁵¹

¹⁵¹ 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

5 De nuvarande möjligheterna att styra fördelningen av vattenreningskemikalier

5.1 Möjligheter att omfördela på frivillig basis

Det är sannolikt att det i allmänhet finns en stor förståelse bland olika aktörer i samhället för att dricksvattenproduktion och annan samhällsviktig verksamhet kan behöva prioriteras vid en brist på vattenreningskemikalier. Möjligheterna att styra fördelningen av sådana kemikalier på frivillig basis är därmed generellt sett goda.

Med frivillig omfördelning avses i denna utredning att omfördelningen sker genom avtal och att ersättningen regleras mellan köpare och säljare. Det kan röra sig om en omfördelning från privata företag, till exempel kemikalieproducenter eller företag som använder kemikalierna i en lägre prioriterad verksamhet. Det kan även rör sig om en omfördelning inom den offentliga sektorn, exempelvis mellan två kommuner.

En särskild form av frivilligt samarbete mellan kommuner är avtalssamverkan enligt kommunallagen (2017:725), KL. Genom sådan samverkan kan en kommun ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun.¹⁵² Det rör sig alltså om omfördelning av uppgifter och inte fysisk egendom. Genom sådan samverkan skulle exempelvis en kommun som har större tillgång till vattenreningskemikalier kunna åta sig att tillhandahålla dricksvatten åt en annan kommun.

En förutsättning för att en omfördelning av vattenreningskemikalier på frivillig väg ska fungera är det finns strukturer och mandat för att ransonera, prioritera och styra tillgängliga resurser till de verksamheter där det finns störst behov.

¹⁵² 9 kap. 37 § KL.

Befintliga strukturer och mandat enligt gällande rätt har redovisats ovan. Som framgått i föregående avsnitt bör prioriteringar och styrningar av befintliga resurser så långt det är möjligt lösas av ansvariga aktörer på lokal och regional nivå. Möjliga lösningar inkluderar bland annat lokala eller regionala avtal om omfördelning och avtal om samutnyttjande av kemikalier med industrier.¹⁵³

I situationer när bristen inte kan lösas på lokal eller regional nivå kan det bli aktuellt för en eller flera statliga myndigheter att agera. Som beskrivits regleras detta ansvar sedan strukturreformen som genomfördes den 1 oktober 2022 genom bland annat olika myndighetsinstruktioner samt genom förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Som framgått finns flera statliga myndigheter med ansvar inom dricksvattenproduktion och avloppsrening. Detta medför i sin tur ett behov av samordning mellan de ansvariga statliga myndigheterna. De utpekade beredskapsansvariga myndigheterna inom beredskapssektorn och den sektorsansvariga myndigheten har centrala roller i dessa avseenden.

Om myndigheterna på nationell nivå har enats om hur tillgängliga vattenreningskemikalier ska fördelas finns olika sätt att uppnå en omfördelning på frivillig väg. Myndigheterna kan föra dialog med berörda aktörer och till exempel mäkla resurser eller använda olika former av privat-offentlig samverkan. Ytterligare styrmedel som kan användas är olika former av styrdokument så som rekommendationer, avsiktsförklaringar och vägledningar. Sådana så kallade mjuka styrmedel är inte rättslig bindande men kan ändå uppnå avsedd effekt i form av en styrning av kemikalier till prioriterade verksamheter. De ansvariga myndigheterna har i samverkan med branschen redan genomfört ett omfattande arbetet på detta område. Innehållet i befintliga styrdokument som rör vattenreningskemikalier redovisas i nästa avsnitt.

5.2 Möjligheter till styrning genom Livsmedelsverkets vägledning

Livsmedelsverket har som en del av arbetet med ett regeringsuppdrag för att hantera bristsituationer avseende kemikalier till

¹⁵³ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 22 f.

dricksvattenproduktion tagit fram en avsiktsförklaring tillsammans med privata kemikalieleverantörer.

Syftet med avsiktsförklaringen är att så långt möjligt och inom gällande konkurrensregler, förse landets kommunala dricksvattenproducenter med nödvändiga kemikalier. Situationen som täcks in under avsiktsförklaringen utgår från att det finns varor och tjänster att tillgå på marknaden och att dessa genom samarbeten i branschen fördelas till de relevanta kommunala dricksvattenproducenterna. Avsiktsförklaringen har undertecknats av Svenskt vatten samt en majoritet av de aktörer som levererar kemikalier till svenska dricksvattenproducenter.¹⁵⁴

Livsmedelsverket har vidare i samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och Svenskt vatten tagit fram en vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening.¹⁵⁵

Syftet med vägledningen är att den i händelse av brist ska underlätta för kemikalieproducenterna att prioritera bland leveranserna till sina kunder. Vägledningen är avgränsad till att gälla kommunal dricksvattenproduktion och avloppsrening. Industrins användning omfattas alltså inte av vägledningen. Vägledningen gäller enbart fällningskemikalier och andra typer av vattenreningskemikalier omfattar därmed inte heller.

Enligt vägledningen bör samtliga aktörer som en första åtgärd verka för att minska sin förbrukning av fällningskemikalier. Vidare bör dricksvattenproducenterna be sina abonnenter att hushålla med dricksvatten. På så sätt minskar företagen sin egen kemikalieförbrukning och genom minskad dricksvattenleverans minskar också belastningen på avloppsreningsverken.

Enligt vägledningen är det Livsmedelsverket, som efter dialog med berörda aktörer, aktiverar den samma genom att konstatera att det föreligger en bristsituation. Prioriteringar föreslås i en sådan situation ske i följande ordning:

1. Dricksvattenproducenter.

¹⁵⁴ Livsmedelsverket, 2021, Försörjning av kemikalier inom den svenska dricksvattenproduktionen – nuläge och förslag på åtgärder, dnr 2021/03355, s. 20 f.

¹⁵⁵ Livsmedelsverket, 2022, Vägledning för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021/03355.

2. Avloppsreningsverk med råvattentäkt som recipient och där misstanke om ökad risk för påverkan på dricksvattenproducenter föreligger.
3. Avloppsreningsverk med särskilt känsliga recipienter.
4. Övriga avloppsreningsverk.

Vägledningen anger att prioriteringen kan tillämpas utifrån enskilda va-huvudmäns behov avseende risk för allvarliga konsekvenser för människor och miljö. Som stöd till detta prioriteringsarbete ska en nationell inriktnings- och samordningsfunktion som leds av MSB initieras. Den nationella inriktnings- och samordningsfunktionen utgörs av beslutsfattare från respektive organisation.

En grundläggande förutsättning för att kemikalieleverantörerna ska kunna fördela kemikalier i enlighet med vägledningen är att leverantörerna har kunskap om vilka anläggningar som finns i respektive kategori. På uppdrag av regeringen har Länsstyrelsen Västernorrland, i egenskap av samordnande länsstyrelse, tagit fram ett kunskapsunderlag om olika avloppsreningsverks recipienter som kan användas vid prioritering av fällningskemikalier. I kunskapsunderlaget har avloppsreningsverk i varje län kategoriserats utifrån risk för påverkan på dricksvattentäkt och risk för påverkan på känsliga vattenområden. Kunskapsunderlaget innehåller även en modell för bedömning av vattenområdets känslighet utifrån olika faktorer. Faktorer som beaktas är bland annat om utsläpp sker till en sjö eller ett hav och utsläppens storlek i förhållande till storleken på recipienten. Länsstyrelsernas inventering har i viss utsträckning med uppgifter om små avloppsreningsverk avsedda för 50–200 person-ekvivalenter, men inkluderar inte i övrigt små avloppsanläggningar.¹⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att länsstyrelserna har lyckats väl med att hitta en flexibel prioriteringsmodell som på nationell nivå möjliggör en omfördelning av kemikalier mellan avloppsreningsverk i händelse av att det uppstår en nationell brist och tillstyrkt användandet av modellen.¹⁵⁷

Vägledningen har hittills aldrig behövts aktiveras. Utifrån vad som kommit fram vid de kontakter som utredningen har haft med

¹⁵⁶ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 10 f.

¹⁵⁷ Havs- och vattenmyndigheten, 2022, Uppdrag om kartläggning av vattenförekomsternas sårbarhet för ökade utsläpp från avloppsvatten, dnr 4522-2021, s. 1.

berörda parter finns det en positiv grundsyn på vägledningen och det är sannolikt att vägledningen skulle kunna användas som ett styrmedel i ett skarpt läge. Vissa aktörer har dock lyft fram farhågor om att det kan finnas vissa samordningsproblem vid en tillämpning av vägledningen eftersom konkurrensreglerna innebär begränsningar av bland annat vilken kundinformation som kemikalieproducenterna kan dela mellan varandra.

5.3 Omfördelning mellan kommuner med stöd av lag

Den grundläggande principen för offentliga myndigheters samverkan och bistånd är reglerad genom 8 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt bestämmelsen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

Bestämmelsen gäller för hela myndighetens verksamhet, inklusive myndighetens faktiska handlande och därmed också operativ verksamhet. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas. Skyldigheten är begränsad genom att den gäller endast inom ramen för den egna verksamheten och om den rådande arbets- och resurssituationen hos myndigheten medger. Det ligger i första hand på den myndighet som får en begäran om bistånd att bedöma om hjälpen kan lämnas inom ramen för verksamheten.¹⁵⁸

Den allmänna bestämmelsen i förvaltningslagen kompletteras av mer specifika bestämmelser i andra författningar. En sådan bestämmelse som gäller bistånd mellan kommuner finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid, LEH. Enligt 4 kap. 1 § LEH får kommuner på begäran lämna hjälp till andra kommuner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid.¹⁵⁹ Bestämmelsen är ett undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen som innebär att en kommun enbart får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.¹⁶⁰ Om hjälp har lämnats har kommunen rätt till skäligen ersättning av den andra kommunen.¹⁶¹

¹⁵⁸ Prop. 1985/86:80 s. 23 och prop. 2005/06:133 s. 76.

¹⁵⁹ LEH möjliggör på motsvarande sätt att hjälp lämnas eller tas emot av regioner.

¹⁶⁰ 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:925) och prop. 2001/02:184 s. 21.

¹⁶¹ 4 kap. 1 § LEH.

Det finns i vissa situationer också en skyldighet för kommuner att lämna bistånd enligt LEH. Om en kommun har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner skyldig att lämna hjälp.¹⁶² Omfattningen av hjälpen som då ska lämnas beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger.¹⁶³

Syftet med LEH är att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.¹⁶⁴ Enligt lagens förarbeten är det svårt att förutse vilket slags bistånd som kan komma att behövas. Det bistånd som kan lämnas enligt lagen kan vara att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom räddningstjänst, socialtjänst med mera. Biståndsinsatsen måste emellertid alltid ligga inom den kommunala kompetensen.¹⁶⁵ Enligt utredningens bedömning är det möjligt att bistånd skulle kunna lämnas i form av vattenreningskemikalier.

En förutsättning för att lämna bistånd mellan två kommuner enligt lagen är alltså att en extraordinär händelse i fredstid har inträffat. Extraordinär händelse har i lagen definierats som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller regionen.¹⁶⁶

Enligt förarbetena handlar det om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner ansvar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen eller vatten- och avloppsnätet. En extraordinär händelse behöver inte vara oförutsägbar. Det som dock särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede.¹⁶⁷

¹⁶² 4 kap. 2 § LEH.

¹⁶³ 9 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁶⁴ 1 kap. 1 § LEH.

¹⁶⁵ Prop. 2001/02:184 s. 22.

¹⁶⁶ 1 kap. 4 § LEH.

¹⁶⁷ Prop. 2001/02:184 s. 14 f.

Det har vidare angetts i förarbetena att begreppet avser händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller en region, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap.¹⁶⁸

Utredningen om civilt försvar har i sitt slutbetänkande ”Struktur för ökad motståndskraft” bland annat lämnat förslag på en ny lag om kommuner och regioners beredskap. Enligt utredningens förslag ska begreppet extraordinär händelse i den nya lagen ersättas med fredstida krissituation. Ett av skälen för förslaget är att innebörden av begreppet extraordinär händelse ansågs oklart i förhållande till andra begrepp så som kris, krissituation eller allvarlig händelse. Begreppet ansågs även vara begränsande för arbetet med krisberedskap. Enligt utredningen har nämligen vissa kommuner och regioner bedömt att en stor del av de risker och hot som är relevanta att analysera inte når upp till kriterierna för en extraordinär händelse.¹⁶⁹ Utredningens förslag har hittills inte lett till någon lagstiftningsåtgärd.

5.4 Omfördelning med stöd av förfogandelagen

Omfördelning kan ske med stöd av förfogandelagen (1978:262). Denna lag är automatiskt tillämplig om Sverige är i krig.¹⁷⁰ Om högsta beredskap tillkännages genom beredskapslarm tillämpas förfogandelagen också omedelbart i sin helhet.¹⁷¹ Regeringen får även föreskriva att förfogandelagen ska tillämpas om Sverige är i krigsfara, om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen eller om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförvarspliktiga till tjänstgöring.¹⁷²

Beslut om förfogande syftar till att tillgodose totalförsvaret eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster

¹⁶⁸ A. prop. s. 15.

¹⁶⁹ SOU 2021:25 s. 453 f.

¹⁷⁰ 1 § förfogandelagen.

¹⁷¹ 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁷² 2 § förfogandelagen.

som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.¹⁷³ Enligt lagens förarbeten är lagen av subsidiär karaktär, vilket innebär att den ska användas först när inte andra utvägar står till buds.¹⁷⁴

Ett förfogande får inte riktas mot staten.¹⁷⁵ Bestämmelsen innebär att statens egendom inte ska kunna tas i anspråk. Med statens fasta egendom avses exempelvis statens skogar, kraftverk och kronoegendom i övrigt samt annan egendom som disponeras för statens verksamhet eller statligt ändamål. Egendom som ägs av statliga företag räknas inte till statlig egendom. Några andra undantag än det nyss angivna har inte gjorts.¹⁷⁶ Det finns alltså inte något förbud mot att rikta ett förfogande mot kommuner, kommunalförbund eller kommunala företag.¹⁷⁷

En viktig begränsning av lagens tillämpningsområde är att det inte finns någon möjlighet för regeringen att förordna om förfogandeåtgärder vid någon form av fredstida kriser.

Ett förfogande enligt lagen kan ske på olika sätt, antingen genom planering och uttagning i förtid eller när behovet uppstår. Beslut om förfogande kan även föregås av beslut om dispositionsförbud.

Försvarsmakten har i en rapport från 2017 fört fram att förfogandelagstiftningen är det överlägset viktigaste instrumentet att tillgodose de behov som Försvarsmakten och det övriga totalförsvaret har av varor och tjänster vid höjd beredskap och krig, eftersom lagen innebär en möjlighet till tvång.¹⁷⁸

När förutsättningarna för att tillämpa förfogandelagen är uppfyllda kan den användas för att omfördela befintliga vattenreningskemikalier till den verksamhet som är högst prioriterad. Lagens 5 § möjliggör exempelvis för staten att genom förfogande ta företags kemikalier i anspråk med äganderätt eller att ålägga en ägare till en industrianläggning att framställa sådana kemikalier för statens räkning. Staten kan också genom förfogande överta äganderätten till kemikalier som finns hos en kommun, ett kommunalförbund eller

¹⁷³ 4 § första stycket förfogandelagen.

¹⁷⁴ Prop. 1977/78:72 s. 88.

¹⁷⁵ 4 § andra stycket förfogandelagen.

¹⁷⁶ Prop. 1977/78:72 s. 88.

¹⁷⁷ Jfr Försvarshögskolan, 2021, Fullmaktslagarnas påverkan på beredskapslagring – Rapport med särskilt fokus på Livsmedelsverket och lagring av dricksvattenkemikalier, dnr FHS 326/2021, s. 29.

¹⁷⁸ Försvarsmakten, 2017, Angående fortsatt arbete med försvarsförsörjningskoncept, dnr FM2017 18665:1, se även SOU 2019:51 s. 59.

ett kommunalt företag i syfte att sedan fördela kemikalierna till en högre prioriterad verksamhet.

5.5 Omfördelning med stöd av ransoneringslagen

Även bestämmelserna i ransoneringslagen (1978:268) gäller automatiskt vid krig.¹⁷⁹ Om högsta beredskap tillkännages genom beredskapslarm tillämpas ransoneringslagen omedelbart i sin helhet.¹⁸⁰ Regeringen får vidare föreskriva att bestämmelserna i lagen ska tillämpas vid krigsfara samt vid försörjningssvårigheter till följd av krig eller krigsfara som Sverige tidigare befunnit sig i, samt vid knapphet, eller betydande fara för knapphet, inom landet, på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, till följd av andra utomordentliga händelser.¹⁸¹

Ransoneringslagen är avsedd att uteslutande tjäna försörjningspolitiska syften. Det ska vara ett instrument för statsmakterna att bemästra försörjningsproblem i kristid.¹⁸²

Begreppet utomordentliga händelser i lagen omfattar både fredskriser och inre kriser. Fredskris syftar på situationer där produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld. Med inre kris avses inom landet inträffade extraordinära händelser som föranleder försörjningssvårigheter.¹⁸³

Det har i lagens förarbeten framhållits att begreppet utomordentlig händelse kan vålla tolkningssvårigheter och att det är uppenbart att de situationer som det syftas på är av så skiftande slag att de svårigen kan beskrivas uttömmande i lagtext. Det har även understrukits att begreppet bör tolkas restriktivt. Såvitt avser inre kris ska försörjningssvårigheterna inte ha uppkommit till följd av statsmakternas egna handlande och det får heller inte ha funnits skäligt rådrum att vidta nödvändiga åtgärder. Krissituationen måste ha uppstått plötsligt och varit svår att förutse. Situationer där det funnits skäligt rådrum för myndigheter att vidta nödvändiga

¹⁷⁹ 1 § ransoneringslagen.

¹⁸⁰ 3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap och 13 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁸¹ 2 § ransoneringslagen.

¹⁸² Prop. 1977/78:75 s. 48.

¹⁸³ A. prop. s. 49 f.

åtgärder kan enligt propositionen heller inte betecknas som utomordentliga händelser i ransoneringslagens mening.¹⁸⁴

Utredningen om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen föreslog i sitt slutbetänkande att begreppet utomordentlig händelse skulle ersättas med begreppet ”särskilt extraordinärt förhållande”. Utredningen ansåg att det som borde vara relevant att bedöma är om den situation som uppkommit till följd av händelsen är utomordentlig och kräver ett ingrepp i marknaden med stöd av ransoneringsåtgärder.¹⁸⁵ Utredningens förslag ledde emellertid inte till att någon ny lag infördes.

Som tidigare nämnts är dricksvattenförsörjning en kritisk förutsättning för totalförsvaret och understödjer det civila försvarets samtliga förmågor. Kemikalier som används för rening av dricksvatten är därmed förnödenheter som är av vikt för såväl totalförsvaret som folkförsörjningen. En akut brist på nödvändiga vattenreningskemikalier skulle kunna utgöra en sådan fredstida kris-situation där produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall. Beroende på vilka närmare omständigheter som föranlett bristen kan det röra sig om en sådan utomordentlig händelse som tillämpningen av lagen förutsätter. Det finns med andra ord ett visst utrymme för regeringen att tillämpa ransoneringslagen vid kriser i fredstid.

Vid en brist på vattenreningskemikalier är det framför allt 6 § ransoneringslagen som kan bli aktuell att tillämpa. Enligt bestämmelsen kan regeringen föreskriva att en eller flera kemikalier endast får saluhållas, utbudas mot vederlag, överlåtas eller förvärvas i den ordning och på de villkor som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen får också besluta att berörda kemikalier får användas endast för de ändamål, på de villkor och med de begränsningar som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. När regeringen har beslutat om tillämpning av ransoneringslagen kan regeringen även besluta vilken myndighet som ska få meddela vidare föreskrifter om förutsättningarna för överlåtelse av aktuella kemikalier.

Vid ransonering enligt den aktuella lagen kan det ofta vara motiverat att samtidigt införa prisreglerande åtgärder för att för-

¹⁸⁴ Prop. 1977/78:75 s. 51.

¹⁸⁵ SOU 2009:69 s. 101 f.

hindra kraftiga prisökningar.¹⁸⁶ Sådana åtgärder regleras genom prisregleringslagen (1989:978).

Om det är oundgängligen nödvändigt för att en ransonering ska kunna genomföras får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer besluta om förfogande av den ransonerade förnödenheten.¹⁸⁷ Det är genom den aktuella bestämmelsen möjligt att besluta att näringsidkare som äger vattenreningskemikalier i sin rörelse ska avstå dessa. En begränsning är att ett sådant förfogande enbart kan riktas mot företag. Bestämmelsen ger heller inte regeringen möjlighet att meddela generella föreskrifter om förfogande, utan endast att meddela beslut om att förfoga över kemikalier i vissa särskilda fall.

¹⁸⁶ A. SOU s. 15.

¹⁸⁷ 13 § ransoneringslagen.

6 Behovet av lagstiftning och frågan om ansvarig myndighet

6.1 Det frivilliga systemet för styrning av fördelning av vattenreningskemikalier är bra och bör utvecklas

Förslag: Livsmedelsverket bör ges i uppdrag att vidareutveckla den frivilliga vägledningen för prioritering av fällningskemikalier inom dricksvattenproduktion och avloppsrening.

Som beskrivs i avsnitt 5.1 och 5.2 är erfarenheten av det frivilliga systemet som finns goda. När utredningen varit i kontakt med berörda aktörer har alla varit positiva till systemet. Det pågår dessutom omfattande utredningsarbete som bland annat syftar till att underlätta privat-offentlig samverkan och stärka den svenska försörjningsberedskapen framöver.

Mindre allvarliga bristsituationer som uppstår genom exempelvis ett kortvarigt leveransstopp av kemikalier eller en förstörd leverans bör därför normalt kunna hanteras genom användande av omfördelning via frivilliga överenskommelser mellan berörda aktörer på lämplig nivå. Bristssituationer kan även hanteras genom att en rad andra åtgärder än omfördelning vidtas, så som förbrukningsdämpande och utbudsstimulerande åtgärder. Som framgår av avsnitten ovan är beslut om prioriteringar och omfördelningar av befintliga resurser bara en liten del av samhällets totala kris-hanteringsförmåga.

Det är enligt utredningens bedömning positivt att det finns en avsiktsförklaring och en vägledning på plats som också kan användas för att styra fördelningen på frivillig basis. Möjligheterna att tillämpa den frivilliga vägledningen har även förstärkts genom de kunskaps-

underlag som Länsstyrelsen Västernorrland och andra aktörer tagit fram. Det arbete som Livsmedelsverket leder på detta område är viktigt och bör utvecklas vidare. Den befintliga vägledningen har vissa begränsningar genom att den är avgränsad till fällningskemikalier och inte omfattar kemikalieanvändning inom industrin. Enligt utredningens bedömning bör därför Livsmedelsverket ges i uppdrag att vidareutveckla den befintliga vägledningen så att denna blir mer heltäckande. Det bör också övervägas om det i vägledningen kan tydliggöras hur prioriteringar ska göras i förhållande till industrins behov.

6.2 Det finns behov av tvingande lagstiftning för omfördelning av vattenreningskemikalier inom den kommunala sektorn

Bedömning: De befintliga regelverk som finns för att besluta om prioriteringar och omfördelningar från kommuner, kommunala företag och kommunalförbund är otillräckliga. Det finns därför behov av ett nytt regelverk för att besluta om prioriteringar och omfördelningar inom och från den kommunala sektorn vid en nationell och allvarlig brist på vattenreningskemikalier.

Det finns ett behov av nationell styrning vid en allvarlig brist

Som beskrivs ovan i avsnitt 4.2 utgår krisberedskapssystemet från ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Om det uppstår brist på vattenreningskemikalier ska bristen därmed som utgångspunkt lösas inom ramen för ordinarie strukturer. Detta innebär att berörda kommuner så långt som det är möjligt har ansvar för att säkerställa tillgång till nödvändiga kemikalier för att försörja sina respektive områden. Som redogjorts för i avsnitten ovan ska samordning och samverkan ske mellan berörda aktörer på lokal, regional, högre regional och nationell nivå inför och vid en fredstida kris eller höjd beredskap.

Om en tillräcklig mängd vattenreningskemikalier inte kan införskaffas via normala inköpskanaler måste kommunen så långt möjligt vidta åtgärder för att komma till rätta med bristen på lokal nivå.

Möjliga åtgärder kan bland annat bestå i frivilliga överenskommelser med enskilda eller offentliga aktörer. Under normala förhållanden samt under kriser av mindre omfattning kan därför ofta brister hanteras på ett lokalt plan. Om det uppstår en nationell brist som allvarligt hotar vattenförsörjningen eller andra viktiga samhällsfunktioner är det dock enligt utredningens bedömning inte rimligt att förlita sig på att enskilda kommuner själva ska ha tillräcklig överblick och göra de prioriteringar som då kommer att krävas. Ett exempel på detta är att utredningen fått information om att vissa kommuner i upphandlingsdokument ställt upp krav på att de ska prioriteras vid en eventuell brist på vattenreningskemikalier. Sådana skrivningar kan vara fördelaktiga för en enskild kommun men kan vid avsaknad av nationell samordning leda till prioriteringar som inte är tillfredsställande ur ett nationellt perspektiv.

Dricksvatten, och i förlängningen därmed även vattenreningskemikalier, är en resurs av central betydelse för liv och hälsa, Sveriges totalförsvaret och samhällets funktionalitet. Vattenreningskemikalier behövs också för att säkerställa avloppshantering som är av stor vikt ur miljö- och hälsosynpunkt. Utredningen anser att fördelningen av en sådan kritisk resurs vid en allvarlig nationell brist måste styras genom vissa gemensamma principer. Kommuners eller andra enskilda aktörers lokala behovsbild får inte bli avgörande, utan behovet av och tillgången till vattenreningskemikalier måste ses i ett större sammanhang. Vilka verksamheter och vilka aktörer som ska vara prioriterade vid resursfördelningen måste utgå från var kemikalierna kan göra störst nytta ur ett nationellt perspektiv. Det måste i en sådan bristsituation kunna säkerställas att kemikalierna används främst för dricksvattenproduktion och annan prioriterad verksamhet. Regeringen har i inriktningen för en sammanhängande planering för totalförsvaret också betonat att fördelningen av kritiska produkter inte kan utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang.¹⁸⁸ Det är därför viktigt att det finns planering och principer för hur prioriteringar ska göras.

¹⁸⁸ Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret, dnr. Fö2020/01269.

Nationella myndigheter har i dag inte tillräckliga befogenheter

Som redogörs för i kapitel 4 har aktörer på central nivå enligt gällande rätt vissa uppgifter och ansvar inför och vid en sådan kris-situation som en allvarlig brist på vattenreningskemikalier på nationell nivå kan utgöra.

Länsstyrelserna har vid en kris, och efter beslut av regeringen, mandat att prioritera och inrikta resurser. Den aktuella bestämmelsen i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap gäller dock enbart statliga och internationella resurser. Eftersom befintliga vattenreningskemikalier i huvudsak kan antas vara i privat eller kommunal ägo är länsstyrelsernas befogenheter enligt denna förordning alltför begränsade för att fylla behovet av ett tydligt nationellt mandat att agera på området.

Länsstyrelsen kan även enligt 4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid i vissa fall besluta om omfördelning mellan kommuner under utomordentliga förhållanden orsakade av krig eller krigsfara. Även om bestämmelsen möjliggör en faktisk omfördelning mellan kommuner är tillämpningsområdet mycket begränsat. Utredningen anser därför inte heller att denna bestämmelse ger länsstyrelserna ett tillräckligt tydligt beslutsmandat på området.

Som beskrivs i avsnitt 4.2.6 har Livsmedelsverket i egenskap av sektorsansvarig myndighet vissa uppgifter som berör prioriteringar av resurser inom beredskapssektor på central nivå. Livsmedelsverket har enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap bland annat i uppgift att lämna underlag för prioriteringar till regeringen. Livsmedelsverket har i förordningen dock inte givits något eget beslutsmandat. Genom den vägledning som Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Svenskt vatten tagit fram kan många bristsituationer hanteras. Vägledningen bygger dock på frivillighet och ger inte Livsmedelsverket eller någon annan myndighet eget mandat att fatta bindande beslut om omfördelning.

På den nationell nivå finns naturligtvis också regeringen som har det geografiska områdesansvaret på nämnda nivå. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen är emellertid även regeringens

möjligheter att besluta om prioriteringar och omfördelningar inom eller från den kommunala sektorn begränsade. För att regeringen ska kunna besluta om faktisk omfördelning eller rättsligt bindande prioritering krävs stöd i lag. Något tydligt lagstöd för regeringen att besluta om omfördelningar från kommuner i andra situationer än när förutsättningar för att tillämpa fullmaktslagarna är uppfyllda finns inte i dag.

Tvingande beslut om omfördelning behöver kunna fattas på nationell nivå

Mot bakgrund av de kontakter utredningen haft med berörda aktörer på området bedömer utredningen att många bristsituationer kommer kunna hanteras inom ramen för frivilliga överenskommelser. Det finns emellertid situationer där dessa möjligheter inte är tillräckliga. Det kan exempelvis röra akuta situationer där förhandlingar inom ramen för den frivillig vägledningen kör fast eller drar ut på tiden. Även befintliga regelverk om bland annat upphandling, konkurrens och statsstöd kan i vissa situationer försvåra eller hindra överenskommelser om prioriteringar och omfördelningar på frivillig väg. Aktörer på området kan anses sig ha legala hinder för att styra om fördelningen av kemikalierna till mer behövande aktörer. Tvångsvis omfördelning från kommunala aktörer kan då tänkas behöva tillgripas. Med hänsyn till att nationella myndigheter inte har tillräckliga rättsliga befogenheter att agera finns därför behov av ett regelverk som ger utrymme för att prioritera mellan aktörer och fatta bindande beslut om omfördelning av vattenreningskemikalier. Detta innebär att man på nationell nivå kan fatta beslut om att tvångsvis omfördela kemikalier från en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund till en annan verksamhet där behoven bedöms vara mer angelägna.

Ett nationellt mandat av beskrivet slag skulle innebära ett avsteg från det geografiska områdesansvaret och ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utredningen anser att de tungt vägande skäl som redovisats ovan kan motivera ett sådant ingrepp. Utredningen vill betona att det endast ska kunna bli aktuellt med ingrepp vid en allvarlig störning av dricksvattenförsörjningen eller annan viktig samhällsfunktion eller vid en betydande risk för sådan störning. I avsnitt 7.3 beskrivs närmare vilka typer av bristsituationer som avses

där lagstiftningen kan bli tillämplig. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen får enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte vara mer långtgående än nödvändigt och närmare överväganden kring proportionaliteten av den föreslagna regleringen ur detta hänseende analyseras i avsnitt 9.2.

6.3 Regelverket för tvångsvis omfördelning av vattenreningskemikalier bör även omfatta privata företag

Bedömning: Omfördelning inom och från den kommunala sektorn är i vissa fall inte tillräckligt för att lösa en allvarlig och nationell brist på vattenreningskemikalier. Det finns behov av att lagstiftningen även ger möjlighet att tvångsvis kunna omfördela vattenreningskemiker från privata aktörer vid allvarliga brist-situationer.

Som framgår av föregående avsnitt bedömer utredningen att det finns behov av regelverk för att i krissituationer kunna omfördela vattenreningskemikalier från kommuner, kommunala företag och kommunalförbund. Frågan som kvarstår är om det även finns behov av regelverk för att tvångsvis omfördela kemikalier från privata aktörer.

Det finns behov av att kunna ingripa tvångsvis

Som konstaterats ovan bedömer utredningen att många brist-situationer kommer kunna hanteras inom ramen för frivilliga överenskommelser eller genom en tvångsvis omfördelning från en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund. Det finns emellertid situationer där dessa möjligheter inte är tillräckliga. Aktörer på området kan anse sig ha legala hinder för att styra om fördelningen av kemikalierna till mer behövande verksamheter. Tvångsvis omfördelning från kommuner kan då behöva tillgripas. Marknaden för vattenreningskemikalier kännetecknas dock bland annat av känsliga försörjningskedjor och leveranser ”just-in-time”. Det är därför tänkbart att det inte finns några lager av vattenrenings-

kemikalier som kan omfördelas inom eller från den kommunala sektorn. Det finns därför ett behov av att staten ska kunna besluta om omfördelning av kemikalier som ägs av privata företag. Detta för att minimera de allvarliga konsekvenser för bland annat liv och hälsa, Sveriges totalförsvaret, miljö samt samhällets funktionalitet som en nationell brist på vattenreningskemikalier kan innebära.

En allvarlig brist på råvaror för tillverkning av kemikalierna kan på grund av olika omvärldshändelser uppstå med kort varsel. Det är även möjligt att marknaden inte skulle hinna reagera snabbt nog genom exempelvis högre priser och ökad produktion för att kompensera för den aktuella råvarubristen. En komplicerande faktor i sammanhanget är också att tillgången på råvaror till vattenreningskemikalier på världsmarknaden inte styrs enbart utifrån rent ekonomiska hänsyn utan att säkerhetspolitik, geopolitik, internationella relationer och en rad andra faktorer kan spela in.

På längre sikt är det tänkbart att problem av detta slag kan hanteras genom att man exempelvis bygger upp beredskapslager för att hantera kriser. Innan sådana finns på plats finns det dock behov av att kunna vidta åtgärder för att hantera en brist.

Det kan konstateras att en brist på vattenreningskemikalier kan orsaka starkt negativa effekter på samhällsnivå i Sverige. I ekonomiska termer kan det beskrivas som att samhällsviktiga verksamheters användning av sådana kemikalier har starka positiva externa effekter. Till exempel innebär vattenverks användning av kemikalier en stor nytta för övriga konsumenter i form av produktion av rent dricksvatten. Positiva externa effekter kan vara något som övriga aktörer på marknaden inte i tillräckligt hög grad beaktar. Detta kan bland annat bero på att övriga aktörer saknar fullständig information och att marknaden inte har tillräcklig flexibilitet för att reagera eller anpassa sig så fort som krävs.¹⁸⁹

Om en allvarlig brist på vattenreningskemikalier inte kan lösas genom frivilliga överenskommelser får det enligt utredningens mening, ur ekonomisk synvinkel, anses vara ett marknadsmisslyckande som motiverar ett ingripande i marknaden från statens sida.

Utredningens sammantagna slutsats är därför att det utifrån ett flertal perspektiv, såväl ekonomiska som försörjnings- och försvarspolitiska, kan vara motiverat för staten att ingripa i den aktuella marknaden vid vissa allvarliga brister på vattenreningskemikalier.

¹⁸⁹ Jfr SOU 2009:3 kap. 4 och 10.

Det finns en mängd olika scenarier för hur en brist på vattenreningskemikalier som beskrivits ovan kan uppstå. De scenarier som framstår som sannolika i dag behöver heller inte nödvändigtvis vara relevanta i framtiden. Det är därför viktigt att lagstiftningen på området har flexibilitet. Samtidigt måste tillämpningsområdet för lagstiftningen vara väl avgränsat för att inte möjliggöra ingrepp i marknaden i större utsträckning än nödvändigt.

Nuvarande lagstiftning är inte tillräcklig

Som beskrivs i kapitel 5 skiljer sig möjligheterna till styrning av vattenreningskemikalier enligt befintlig lagstiftning beroende på i vilken situation som bristen uppstår. Om bristen uppstår vid bland annat krig och krigsfara har staten enligt ransoneringslagen (1978:268) och förfogandelagen (1978:262) långtgående möjligheter att styra fördelningen. Utredningen anser att möjligheterna att styra fördelningen av nödvändiga kemikalier är fullgoda om Sverige hamnar i krig och under andra förhållanden som klart omfattas av fullmaktslagarnas tillämpningsområde.

När det gäller statens möjligheter att styra fördelning vid olika typer av fredstida kriser är bilden delvis en annan. Som konstaterats i avsnitt 5.5 är möjligheterna att ingripa enligt ransoneringslagen kopplade till att bristen ska ha uppstått till följd av en utomordentlig händelse. Ett möjligt scenario är att en allvarlig brist på vattenreningskemikalier uppstår just till följd av en utomordentlig händelse. Enligt utredningens analys finns det emellertid även scenarier där en sådan brist kan uppstå till följd av en rad mindre anmärkningsvärda händelser. Det kan röra sig om ett flertal mindre störningar som samverkar eller enskilda allvarliga händelser som inte når upp till det högt ställda kravet på att händelsen ska vara utomordentlig. Även om en utomordentlig händelse har inträffat kan det på en komplex marknad i vissa fall även var svårt att fastställa om det finns ett orsakssamband mellan denna händelse och den bristsituation som uppstått.

Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt för staten att kunna ingripa med en tvångsvis omfördelning även om en brist på vattenreningskemikalier inte har uppstått till följd av en utomordentlig händelse. Det avgörande för bedömning måste i

stället vara vilka konsekvenser bristen får för tillgången till vattenreningskemikalier på den svenska marknaden. Det finns därmed ett behov av ny lagstiftning på området som är bättre anpassad för de särskilda förhållanden som finns på marknaden för vattenrening och som har ett något mer omfattande tillämpningsområde vid fredstida kriser. Utredningen beskriver i avsnitt 7.3 närmare hur en sådan situation ska avgränsas.

En ny lag på området kommer att medföra inskränkningar av den grundlagsskyddade rätten till egendomsskydd. Lagförslagets för- enlighet med egendomsskyddet analyseras i avsnitt 9.1. En ny lag kan även innebära begränsningar av den fria rörligheten för varor enligt EU-rätten vilket behandlas närmare i kapitel 10.

6.4 Livsmedelsverket bör vara ansvarig myndighet

Bedömning: Livsmedelsverket bör utses till den ansvariga myndigheten för att pröva frågor enligt lagen. Livsmedelsverket bör i denna egenskap bland annat kunna fatta beslut om prioriteringar och omfördelningar av vattenreningskemikalier vid en allvarlig brist. Livsmedelsverket ska samverka med andra relevanta myndigheter och organisationer inom ramen för detta uppdrag.

Regeringen har alltid det yttersta ansvaret för att fatta beslut i en krissituation. Regeringen fattar dock normalt inte beslut i löpande förvaltningsärenden. Eftersom det under en krissituation kan bli aktuellt att fatta ett stort antal beslut om omfördelningar av vattenreningskemikalier är det naturligt att det är en central statlig myndighet som fattar sådana beslut. En tänkbar lösning är att regeringen har det formella ansvaret men i en krissituation kan välja mellan att fatta beslutet själv, eller överlåta åt en myndighet att fatta beslut. Eftersom en brist dock snabbt kan tänkas leda till allvarliga konsekvenser för vattenförsörjningen anser utredningen att en myndighet bör pekas ut redan innan krisen inträffar. Denna har då möjlighet att förbereda ett agerande och kan när krisen inträffar snabbt fatta nödvändiga beslut. Givetvis måste myndigheten i så fall hålla regeringen informerad om hur denna befogenhet hanteras.

Som beskrivs i kapitel 4 har flera myndigheter ansvar för vattenrelaterade frågor och hur olika former av kriser ska hanteras. Livsmedelsverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn som innefattar bland annat tillverkning, distribution och försäljning av dricksvatten samt avloppshantering. Livsmedelsverket leder den Nationella samordningsgruppen för dricksvatten och är huvudman för den nationella vattenkatastrofgruppen, VAKA. Livsmedelsverket har även varit med och tagit fram den frivilliga prioriteringsordning som finns i dag. Verket har därför särskild kompetens på området. Mot bakgrund av Livsmedelsverkets helt centrala roll i dag är det enligt utredningen därför naturligt att det är Livsmedelsverket som bör ges mandatet att besluta om prioriteringar och omfördelningar.

För att rätt avvägda beslut ska kunna fattas är det dock nödvändigt att Livsmedelsverket samverkar med andra berörda aktörer på området som exempelvis MSB, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelser och kommuner. Samverkan måste också ske med bland annat Svenskt vatten och näringsliv.

7 Lagens utformning

7.1 Lagens syfte

Förslag: Syftet med lagen ska vara att möjliggöra att dricksvattenproduktion, verksamhet inom rening av avloppsvatten och annan samhällsviktig verksamhet kan prioriteras vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier.

Utredningen har i närmast föregående kapitel konstaterat att det finns behov av en tvingande lagstiftning för omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer. Som framgått i nämnda kapitel är syftet med lagstiftningen att ge staten ökade möjligheter att vid allvarliga bristsituationer kunna styra fördelningen av vattenreningskemikalier till de verksamheter som är högst prioriterade ur ett nationellt perspektiv. På detta vis kan de negativa konsekvenser som en allvarlig brist kan innebära minimeras.

Utredningen anser att begreppet samhällsviktig verksamhet kan användas för att beskriva vilka verksamheter som lagen syftar till att kunna prioritera.

Definitionen av samhällsviktig verksamhet har under 2020 uppdaterats av MSB. Syfte med uppdateringen var att uppnå en ökad tydlighet och samsyn mellan olika aktörer i samhället kring vad som utgör en samhällsviktig verksamhet. Den uppdaterade definition används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.¹⁹⁰ Definitionen har sedan uppdateringen följande lydelse: Med samhällsviktig verksamhet avses ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.¹⁹¹

¹⁹⁰ 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap. Se även SOU 2021:25 s. 288 f.

¹⁹¹ MSB, 2020, Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, dnr 2020-11275.

MSB har vidare under 2021 tagit fram vägledningar för hur samhällsviktiga verksamheter ska identifieras.¹⁹² Av vägledningarna framgår bland annat följande. Grundläggande behov handlar om behov som behövs för att överleva. Det kan till exempel röra sig om mat, vatten, värme, vård, omsorg och kommunikation. Värden ska i denna kontext tolkas som det som samhället värdesätter mest och tycker är viktigast att skydda, så som människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden samt nationell suveränitet. Säkerhet handlar om Sveriges nationella säkerhet och att värna om fred, demokrati och frihet.¹⁹³

MSB:s vägledningar innehåller en lista över viktiga samhällsfunktioner. Dricksvattenförsörjning och avloppshantering finns med på denna lista. Samhällsviktiga verksamheter som upprätthåller eller säkerställer dessa funktioner är bland annat vattenverk och avloppsreningsverk. Exempel på andra verksamheter som kan ha behov av vattenreningskemikalier och som kan vara samhällsviktiga är verksamheter inom avfallshantering, elproduktion, luft- och sjötransporter, livsmedelsproduktion, bygg och anläggning och övrig industri som tillverkar råvaror som är direkt nödvändiga för annan samhällsviktig verksamhet.¹⁹⁴

Utredningen anser att MSB:s nuvarande definition väl ringar in vilka typer av verksamheter som bör vara prioriterade ur ett nationellt perspektiv. Samtidigt har definitionen flexibilitet och möjliggör att även de verksamheter som i framtiden bedöms vara samhällsviktiga kan komma omfattas av definitionen. Som utgångspunkt ska lagen därför endast kunna användas för att prioritera verksamheter som uppfyller kriterierna för att vara samhällsviktiga. Utredningen ser inte något behov av att på lägre författningsnivå närmare avgränsa vilka verksamheter som ska anses vara samhällsviktiga enligt lagen.¹⁹⁵

¹⁹² MSB, 2021, Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod, dnr MSB1408 och Identifiering av samhällsviktig verksamhet: lista med viktiga samhällsfunktioner, dnr MSB1844.

¹⁹³ MSB, 2021, Identifiering av samhällsviktig verksamhet: lista med viktiga samhällsfunktioner, dnr MSB1844, s. 3.

¹⁹⁴ Jfr MSB, 2021, Identifiering av samhällsviktig verksamhet: lista med viktiga samhällsfunktioner, dnr MSB1844, s. 4–10 och Kemikalieinspektionen, 2022, Kartläggning och analys av tillgången till kemikalier för vattenrening – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr 2/22, s. 20 f.

¹⁹⁵ Jfr SOU 2021:87 s. 331 f.

En mer komplicerad fråga är vilken prioritet som olika samhällsviktiga verksamheter ska ges i förhållande till varandra. Utredningen återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

7.2 Allmän prioriteringsordning för verksamheter med behov av vattenreningskemikalier

Förslag: Det ska i en allmän prioriteringsordning anges i vilken ordning olika kategorier av verksamheter som har behov av vattenreningskemikalier ska prioriteras vid en allvarlig brist.

Om en allmän prioriteringsordning utformas av en myndighet ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter.

Det ska i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en allmän prioriteringsordning.

Bedömning: Resultatet av det regeringsuppdrag som föreslagits i avsnitt 6.1 bör inväntas innan en allmän prioriteringsordning utformas.

Ett beslut om omfördelning av vattenreningskemikalier är en mycket ingripande åtgärd. Det är av detta skäl och utifrån grundläggande principer om legalitet och rättssäkerhet av stor vikt att tillämpningen av lagstiftningen är klar, tydlig och förutsebar. För att berörda aktörer så långt som möjligt ska kunna förutse i vilka situationer samt mellan vilka aktörer som en omfördelning kan bli aktuell, och för att begränsa den ansvariga myndighetens fria skön, ska därför en allmän prioriteringsordning utformas på förhand.

Att prioriteringsordning är allmän innebär att den i likhet med prioriteringsordningen i den frivilliga vägledning som beskrivits i avsnitt 5.2. ska bygga på en indelning i ett antal avgränsade kategorier. En allmän prioriteringsordning ska vara offentlig och allmänt tillgänglig. Utredningen anser att det är lämpligt att den allmänna prioriteringsordningen fastställs genom bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska därför i lagen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om den allmänna prio-

riteringsordningen. Bemyndigandet ska även inkludera att vid behov kunna meddela undantag från prioriteringsordningen.

Det är av stor vikt att det frivilliga samarbete som finns på området tas tillvara och att berörda aktörer involveras i arbetet med att ta fram en prioriteringsordning. Det ska därför framgå av lagen att synpunkter från berörda aktörer ska hämtas in inför utformandet av en allmän prioriteringsordning. Berörda aktörer kan bland annat vara Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, MSB, länsstyrelser, kommuner, Svenskt vatten och näringsliv. Skyldigheten att hämta in synpunkter ska endast gälla om det är en myndighet som utformar en prioriteringsordning.

Ett befintligt system med indelning av användare i olika prioriteringsklasser finns i förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Förordningen innehåller bestämmelser om planering och framtagande av underlag för att styra el till samhällsviktiga elanvändare i en situation där överföring av el måste begränsas eller avbrytas enligt 8 kap. 2 § ellagen (1997:857). Det är Statens energimyndighet som har det övergripande ansvaret för att sådant underlag tas fram. Även MSB, Affärsverket svenska kraftnät och länsstyrelserna har visst utpekat ansvar enligt förordningen. I förordningen finns följande prioriteringsklasser:

1. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för liv och hälsa.
2. Elanvändare som redan på kort sikt (timmar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet.
3. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för liv och hälsa.
4. Elanvändare som på längre sikt (dagar) har stor betydelse för samhällets funktionalitet.
5. Elanvändare som representerar stora ekonomiska värden.
6. Elanvändare som har stor betydelse för miljön.
7. Elanvändare som har stor betydelse för sociala och kulturella värden.
8. Övriga elanvändare.

De överväganden som behöver göras vid framtagandet av olika prioriteringskategorier för verksamheter som använder vattenreningskemikalier skiljer sig delvis från de som föregått framtagandet av prioritetsklasser för elanvändare. En gemensam utgångspunkt bör dock vara att de verksamheter som har stor betydelse för liv och hälsa ska ges högst prioritet. När det gäller vattenreningskemikalier kan det ofta antas vara producenter av dricksvatten (reningsverk) som har stor betydelse i detta avseende. Utredningens genomgång i avsnitt 3.2.3 visar att det är möjligt att också viss typ av industri som använder vattenreningskemikalier är samhällsviktig och kan ha stor betydelse för liv och hälsa.

Vidare kan även vissa större avloppsreningsverk med utsläpp i känsliga recipienter, beroende på bristens karaktär, tänkas ha stor betydelse för liv och hälsa. Detta särskilt med hänsyn till att avloppsvatten ingår i ett kretslopp och att utsläpp i en känslig recipient som används som dricksvattentäkt i sin tur kan få konsekvenser för dricksvattenförsörjningen.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.1 att Livsmedelsverket ska ges i uppdrag att fortsätta arbetet med att utveckla den frivilliga vägledningen. I detta uppdrag ingår enligt förslaget att tydliggöra hur prioriteringar ska göras i förhållande till industrin. Utredningen anser att resultatet av det föreslagna regeringsuppdraget bör avvägas innan en allmän prioriteringsordningen enligt lagen utformas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Slutligen kan det även finnas behov av att ta fram mer detaljerade underlag till stöd för tillämpningen av den allmänna prioriteringsordningen. Om det finns underlag med tillräckligt hög detaljnivå och tydligt beslutade prioriteringar kan det i stort sett vara möjligt att förutse vilken prioritet varje enskild verksamhet kommer att ges vid en allvarlig brist. Ett framtagande av sådant underlag kräver en omfattande samverkan med bland annat länsstyrelser, kommuner, regioner och andra berörda aktörer på lokal, regional, högre regional och statlig nivå.

Utredningen konstaterar att ett arbete med att ta fram detaljerade underlag till stöd för den frivilliga vägledningen redan har påbörjats. Bland annat har Länsstyrelsen Västernorrland tagit fram ett kunskapsunderlag som, utöver avloppsreningsverk av en viss storlek, även inkluderar industrier som använder kloridbaserade fällningskemikalier för avloppsvattenrening och som har utsläpp i en

recipient.¹⁹⁶ Även Havs- och vattenmyndighet har bidragit med kunskapsunderlag på området.¹⁹⁷ Det underlag som hittills tagits fram är emellertid inte heltäckande och om det ska kunna användas till stöd för tillämpningen av även den allmänna prioriteringsordningen kommer det behöva anpassas och kompletteras. Det kommer även finnas behov av att hålla underlagen uppdaterade. Det bör därför övervägas om närmare bestämmelser om olika aktörers ansvar för samverkan och framtagande av mer detaljerat underlag ska meddelas genom förordning eller myndighetsföreskrifter.

7.3 Lagens tillämpningsområde

7.3.1 Allmänt om tillämpningsområdet

Förslag: Lagen ska kunna tillämpas om den ansvariga myndigheten bedömer att det uppstått en allvarlig brist på vattenreningskemikalier och denna brist inte kan hanteras genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt.

Bedömning: Varje tillämpning av lagen behöver föregås av en proportionalitetsbedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns inte behov av en särskild bestämmelse som anger att proportionalitetsprincipen gäller.

För att lagen ska tillämpas krävs att bristen inte kan tillgodoses på annat sätt och att allmänna krav på proportionalitet är uppfyllda

Som tidigare beskrivits är lagen avsedd att tillämpas endast vid situationer när behovet av vattenreningskemikalier inte kan tillgodoses genom frivilliga överenskommelser eller andra åtgärder. Det ska samtidigt framhållas att bestämmelsen inte innebär att alla åtgärder som berörda aktörer kan vidta i praktiken måste ha prövats.

¹⁹⁶ Länsstyrelsen Västernorrland, 2022, Delredovisning av regeringsuppdrag om kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening, dnr 2021-12478-2021, s. 18. Se även Länsstyrelsen Västernorrland, 2023, Uppdrag om kemikalier för vattenrening – slutredovisning, dnr 550-12478-2021, s. 14 f.

¹⁹⁷ Havs- och vattenmyndigheten, 2022, Uppdrag om kartläggning av vattenförekomsternas sårbarhet för ökade utsläpp från avloppsvatten, dnr 4522-2021.

Det bör i stället räcka att andra mindre ingripande åtgärder vid en sammantagen bedömning framstår som otillräckliga för att lösa den uppkomna situationen.

Proportionalitetsprincipen är en grundläggande rättsprincip inom svensk rätt, europarätt och EU-rätt. Principens betydelse och närmare innehåll kan emellertid i viss utsträckning skilja sig mellan olika rättsområden. Principens närmare innebörd för egendomsskyddet och den fria rörligheten för varor inom EU behandlas i avsnitt 9.1 och 10.3.

I svensk rätt är proportionalitetsprincipen kodifierad i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Enligt bestämmelsen får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Vid sin prövning av om en brist kan avhjälpas på annat sätt har den ansvariga myndigheten att utgå från det grundlagsfästa egendomsskyddet och i förekommande fall även den fria rörligheten för varor inom EU. Den ansvariga myndigheten måste därför göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Om kraven på proportionalitet inte är uppfyllda ska lagen inte tillämpas. Eftersom förvaltningslagen kommer vara tillämplig på handläggning av ärenden enligt lagen finns det inte något behov av att principen uttryckligen slås fast även i den föreslagna lagen.

7.3.2 Definitionen av allvarlig brist på vattenreningskemikalier

Förslag: Med allvarlig brist avses en nationell brist en eller flera vattenreningskemikalier som innebär en allvarlig störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Med allvarlig brist likställs en betydande risk för en sådan brist som avses i föregående stycke.

Det ska i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad som utgör en allvarlig brist enligt lagen.

En definition som särskilt anpassats för lagen ska användas

En omfördelning enligt lagen kan innebära en inskränkning i egendomsskyddet och den kommunala självstyrelsen. Eftersom lagen därmed kan innebära ett stort ingrepp för den enskilde ska den enbart kunna tillämpas vid allvarliga kriser. Frågan är därmed hur en sådan krissituation ska definieras. En möjlighet är att avgränsa tillämpningen till den definition som finns i andra författningar om krisberedskap, så som begreppet fredstida krissituation.

Fredstida krissituationer definieras i förordningen om statliga myndigheters beredskap som ”situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer”. Denna definition fångar in ett antal av de element som kännetecknar en sådan allvarlig situation där det enligt utredningens mening finns behov av att kunna ingripa i marknaden för vattenreningskemikalier. Den beskrivna definitionen är dock tänkt att kunna täcka ett stort antal olika former av kriser och är därför med nödvändighet allmänt hållen. Utredningens uppdrag är avgränsat till kriser som rör tillgången till vattenkemikalier. Det finns därför ett värde i att mera precist kunna beskriva hur en kris på detta område ska avgränsas. Därigenom ges inte lagen ett större tillämpningsområde än nödvändigt.

Utredningen anser mot bakgrund av det ovanstående att en allvarlig brist på enligt lagen ska definieras som en nationell brist som innebär en allvarlig störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Närmare om definitionens innebörd

De samhällsfunktioner som riskerar att störas vid en brist på vattenreningskemikalier är främst dricksvattenförsörjning och avloppshantering. De båda nämns därför uttryckligen i den föreslagna bestämmelsen. Som behandlas i kapitel 3 kan även andra typer av viktiga samhällsfunktioner som tillhandahålls av industrin komma att påverkas vid en brist på vattenreningskemikalier. Påverkan på andra nödvändiga samhällsfunktioner ska därför också kunna falla in under lagens tillämpningsområde.

Att bristen för att omfattas av lagen behöver vara nationell innebär att bristsituationer som enbart påverkar ett begränsat geografiskt område, exempelvis en enstaka mindre kommun eller region, normalt faller utanför lagens tillämpningsområde. En sådan situation får därmed lösas inom ramen för ordinarie ansvarsstrukturer. Hur kommuner eller regioner ska påverkas för att det ska vara fråga om en störning av en samhällsfunktion på nationell nivå är inte lämpligt att i detalj specificera på förhand genom lagtext. Det är en bedömningsfråga där berörda kommuners och regioners folk-mängd, geografiska storlek och strategiska betydelse såväl som störningens karaktär och allvarlighetsgrad måste vägas in. Denna uppräkningslista är inte uttömmande utan även andra faktorer kan beaktas vid bedömningen. En brist som drabbar en enstaka stor eller folkrik kommun eller region kan därmed beroende på bristens karaktär och övriga omständigheter uppfylla kravet på att vara nationell.

Definitionen innebär vidare att störningen ska vara allvarlig. Därigenom tydliggörs att störningar med mindre betydande konsekvenser inte ska omfattas av lagen. Det ska i detta sammanhang lyftas fram att alla störningar av viktiga samhällsfunktioner inte nödvändigtvis har samma allvarlighetsgrad. Generellt sett kan exempelvis en störning av dricksvattenförsörjningen antas få mer långtgående konsekvenser än en störning av avloppshanteringens motsvarande omfattning. En störning av dricksvattenförsörjningen som är något mindre omfattande, sett till antal människor som drabbas, kan därför ändå vara att betrakta som allvarlig om de konsekvenser störningen medför är tillräckligt svårartade. Vid bedömningen ska konsekvenser med direkt påverkan på människors liv och hälsa betraktas som de svåraste och mest allvarliga

konsekvenserna. Möjliga konsekvenser som en störning orsakad av kemikaliebrist kan medföra beskrivs i avsnitt 3.4.

Även om en nationell brist medför en allvarlig störning av en viktig samhällsfunktion kan omständigheterna vara sådana att bristen fortsatt kan hanteras enskilt av ansvariga aktörer. Som framgår av avsnitt 7.3.1 ska situationer där bristen kan lösas på annat sätt inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Om bristen är akut och lokala lösningar inte kan komma tillstånd tillräckligt skyndsamt kan det tala för att lokala åtgärder inte är tillräckliga och att bristen behöver hanteras på nationell nivå.

Det är den ansvariga myndigheten som ska visa att en allvarlig brist enligt lagen föreligger. Myndigheten måste därmed ha en löpande omvärldsbevakning samt utreda och hämta in underlag om potentiella och faktiska bristsituationer. Uppgifter i sådana underlag kan omfattas av sekretess vilket behandlas i avsnitt 7.6.

Utredningen bedömer att det kan finnas behov av att ställa upp ytterligare kriterier för vad som avses med en allvarlig brist enligt lagen i förordning eller myndighetsföreskrift. Det föreslås därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om vad som utgör en allvarlig brist enligt lagen.

Lagen ska kunna tillämpas redan vid en betydande risk för en allvarlig brist

En allvarlig störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet kan uppstå plötsligt eller med kort varsel. En effektiv lagstiftning på området förutsätter att den ansvariga myndigheten kan agera snabbt i en akut situation. Lagen ska därför vara tillämplig redan vid en betydande risk för en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Detta föreslås uppnås genom att en betydande risk för en allvarlig brist vid lagens tillämpning likställs med en allvarlig brist.

Att risken för en allvarlig brist är betydande innebär att det ska röra sig om en allvarlig brist som är nära förestående och som enligt en välgrundad bedömning kan komma att realisera. Allvarliga brister som är avlägsna eller i stor utsträckning hypotetiska ska inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Vid en tillämpning av bestäm-

melsen är det den ansvariga myndigheten som ska ta fram underlag som gör det sannolikt att risken för en allvarlig brist är betydande. Även sådana underlag kan komma att omfattas av sekretess.

7.3.3 Definitionen av vattenreningskemikalier

Förslag: Med vattenreningskemikalier avses kemiska produkter som används för rening av vatten.

Vad utredningen avser med en vattenreningskemikalie förklaras ovan i avsnitt 3.1. Det är ett relativt stort antal kemikalier som används för vattenrening. Vilka kemikalier som används beskrivs i avsnitt 3.2 men kan med hänsyn till teknikutveckling och andra faktorer variera över tid. Ett alternativ till att ha en definition som är baserad på vilka kemikalier som kan användas är att i en bilaga till lagen ha en förteckning över samtliga kemikalier som lagen omfattar. En sådan definition skulle enligt utredningens mening vara onödigt teknisk och detaljerad och det skulle finnas ett kontinuerligt behov av att hålla definitionen uppdaterad. Utredning anser därför att definitionen i lagen i stället ska vara baserad på användning.

Utredningen har i den föreslagna bestämmelsen valt att använda begreppet ”kemisk produkt” i stället för ”kemikalie” eller ”ämne”. En kemisk produkt definieras i miljöbalken, MB, som ett kemiskt ämne eller blandning av kemiska ämnen som *inte* är en vara. En vara definieras i sin tur som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.¹⁹⁸ Begreppet kemisk produkt omfattar alla kemiska ämnen eller blandningar som är föremål för någon form av mänsklig hantering.¹⁹⁹ Definitionen av ”kemisk produkt” i MB överensstämmer i allt väsentligt med de EU-rättsliga begreppen ”ämnen” och ”blandningar”.²⁰⁰

Utredningen bedömer att vattenreningskemikalier i allmänhet inte utgör varor och därmed är kemiska produkter. Vilket av de olika begreppen som används har därför inte någon avgörande betydelse för lagens tillämpningsområde. Utredningen ser ett värde i att

¹⁹⁸ 14 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁹⁹ Prop. 1997/98:45 s. 168.

²⁰⁰ Jfr prop. 2007/08:80 s. 74 f.

terminologin i svensk rätt är enhetlig och har därför valt att använda begreppet kemisk produkt i den föreslagna lagen.

7.4 Omfördelning av vattenreningskemikalier

7.4.1 Metod för att uppnå en omfördelning

Bedömning: En lagreglerad omfördelning av vattenreningskemikalier uppnås mest effektivt och träffsäkert genom att den ansvariga myndigheten ges möjlighet att besluta om omfördelningar av sådana kemikalier i enskilda fall.

En omfördelning av vattenreningskemikalier kan uppnås med olika typer av lagstiftning. En möjlighet är att införa en tvingande reglering av handeln med kemikalierna. Exempelvis skulle en bestämmelse kunna utformas så att vattenreningskemikalier vid en allvarlig brist måste säljas i en viss prioritetsordning. Ett annat alternativ är att införa en möjlighet för den ansvariga myndigheten att besluta om omfördelningar i enskilda fall.

En fördel med en tvingande handelsreglering skulle vara att en sådan reglering normalt inte kräver någon ärendehandläggning från den ansvariga myndighetens sida. Samtidigt skulle en reglering av detta slag vara förknippad med flera svårlösta problem. En tvingande handelsreglering skulle kräva detaljerade bestämmelser som pekar ut i vilken ordning kemikalierna ska få säljas till olika aktörer. Den allmänna prioriteringsordningen som utredningen föreslagit ska införas kommer sannolikt inte vara tillräcklig för att uppnå en fördelning som i alla avseenden är ändamålsenlig utifrån lagens syften. För det första innehåller en sådan prioriteringsordning nämligen inte nödvändigtvis någon närmare vägledning för vilken verksamhet som ska prioriteras inom en viss kategori. För det andra finns det flera faktorer som bör tillmätas betydelse vid bedömningen av vilken samhällsviktiga verksamhet som har störst behov av vattenreningskemikalier i ett givet läge, som till exempel storleken på olika verksamheters lagersaldo och kemikalieförbrukning. Dessa faktorer kan ändras över tid och skulle vara svåra att väga in i en på förhand bestämd ordning. För det tredje är det normalt offentliga aktörer

som har tillgång till information om vilka samhällsviktiga verksamheter som bör prioriteras och varför. Viss sådan information kan av olika skäl vara olämplig att lämna ut till privata aktörer och kan omfattas av sekretess.

Om den ansvariga myndigheten i stället ges möjlighet att besluta om omfördelningar i enskilda fall kan ingrepp i den aktuella marknaden ske med större träffsäkerhet. Vidare kan ett sådant förfarande i de flesta fall antas utgöra ett mindre omfattande ingrepp i marknaden då detta ingrepp, tillskillnad från en handelsreglering, inte skulle beröra marknaden som helhet. Vidare borde den ärendehandläggning som en sådan lösning skulle kunna ge upphov till inte vara särskilt omfattande. Det rör sig nämligen om ett fåtal aktörer som har en framträdande ställning på den svenska marknaden för vattenreningskemikalier. Därtill är ett beslut om omfördelning en åtgärd som syftar till att hantera en akut krissituation och det bör därför endast kunna bli aktuellt att fatta sådana beslut under en mycket begränsad tidsperiod.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en lagstiftning som ger den ansvariga myndigheten möjlighet att besluta om omfördelningar i enskilda fall är mer effektiv och träffsäker än en handelsreglering. Dessutom är en handelsreglering förknippad med flera svårlösta problem. Utredningen har därför valt att i den föreslagna lagen utforma ett system för att den ansvariga myndigheten ska kunna besluta om omfördelningar av vattenreningskemikalier i enskilda fall.

7.4.2 Föreläggande om avstående

Förslag: Den ansvariga myndigheten ska ges befogenhet att förelägga en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund, som inom ramen för sin verksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier.

För det fall den allvarliga bristen inte kan hanteras genom föreläggande om avstående enligt föregående stycke ska den ansvariga myndigheten ges befogenhet att förelägga en fysisk eller juridisk person, som inom ramen för sin näringsverksamhet äger vattenreningskemikalier att avstå sådana kemikalier.

För att en tvångsvis omfördelning av vattenreningskemikalier i ett enskilt fall ska uppnås behöver den ansvariga myndigheten ges befogenhet att besluta att en viss aktör ska avstå äganderätten till de aktuella kemikalierna. Om en sådan åtgärd riktas mot en kommun innebär beslutet en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om åtgärden i stället riktas mot en enskild privat aktör innebär beslutet en inskränkning i dennes egendomsskydd. I det senare fallet kan åtgärden under vissa omständigheter även ha påverkan på den fria rörligheten av varor inom EU. En analys av lagen utifrån dessa aspekter finns i kapitel 9 och 10.

Med hänsyn till att ett ingrepp i egendomsskyddet inte får ske om det finns mindre ingripande alternativ bör den ansvariga myndigheten i första hand undersöka om det finns möjlighet till en omfördelning inom eller från den kommunala sektorn. Det behöver därför finnas en särskild bestämmelse som reglerar denna typ av omfördelningar. Den föreslagna bestämmelsen innebär att den ansvariga myndigheten kan besluta att en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund ska avstå vattenreningskemikalier. Avsikten är att alla kommunala eller kommunalt ägda verksamheter som kan förväntas äga vattenreningskemikalier ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

För det fall den allvarliga bristen inte kan hanteras genom ett föreläggande riktat mot en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund finns i lagen en bestämmelse som innebär att förelägganden även kan riktas mot enskilda. Den sist nämnda bestämmelsen är avgränsad till fysiska eller juridiska personer som äger vattenreningskemikalier inom ramen för sin näringsverksamhet. Alla former av näringsverksamheter ska kunna omfattas av bestämmelsen. Avgränsningen innebär dock att kemikalier som fysiska personer äger i egenskap av privatperson inte kan omfattas av beslut enligt lagen. En liknande begränsning finns för beslut om förfoganden enligt 13 § ransoneringslagen (1978:268).

Beslut enligt de två föreslagna bestämmelserna ska ges formen av förelägganden. Ett föreläggande om avstående innebär i detta sammanhang en offentlighetsrättslig skyldighet att avstå äganderätt till den aktuella egendomen. Ett sådant föreläggandet medför inte i sig några civilrättsliga rättsverkningar. Övergången av äganderätten till aktuella vattenreningskemikalier inträder först när kemikalierna

överlämnats eller på annat sätt kommit i mottagarens besittning. Detta regleras i en separat bestämmelse i den föreslagna lagen.

Ett föreläggande enligt lagen är avgränsat till att avse avstående av vattenreningskemikalier. Lagen kan därmed inte användas för att exempelvis skapa en skyldighet för en aktör att transportera eller förvara sådana kemikalier. Skälen för denna avgränsning är att de utökade befogenheter som lagen innebär inte bör vara mer långtgående än vad som är nödvändigt och att den bristsituation som den föreslagna lagen syftar till att lösa specifikt gäller vattenreningskemikalier. Transport, förvaring och andra relaterade tjänster får därmed upphandlas enligt ordinarie regler eller på annat sätt ordnas av den ansvariga myndigheten.

I ett föreläggande ska det specificeras bland annat vilken mängd kemikalier som ska avstås samt vid vilken tidpunkt och på vilken plats som kemikalierna ska hållas tillgängliga. Med hänsyn till att ingripanden enligt lagen till sin natur är av mycket brådskande karaktär ska beslut om förelägganden enligt lagen som utgångspunkt gälla omedelbart.

7.4.3 Beslut om tilldelning

Förslag: Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av lagen ska den ansvariga myndigheten besluta om tilldelning av kemikalierna.

Den ansvariga myndigheten ska vid beslut om tilldelning följa en allmän prioritetsordning som utformats på förhand.

Den andra åtgärden som behövs för att uppnå en omfördelning av vattenreningskemikalier är att besluta vilken aktör som ska tilldelas kemikalierna. Ett sådant beslut om tilldelning kan fattas antingen i samband med ett föreläggande om avstående eller vid en senare tidpunkt. Om ett föreläggande innebär att ett avstående av äganderätt ska ske direkt till en annan aktör än staten behöver emellertid beslut om föreläggande och tilldelning av naturliga skäl fattas vid en och samma tidpunkt.

Tilldelning ska ske på objektiva grunder och utifrån en allmän prioriteringsordning som utformats på förhand. Om det finns flera aktörer inom en viss prioriteringskategori som har akut behov av

vattenreningskemikalier blir det upp till den ansvariga myndigheten att avgöra vilken eller vilka aktörer inom kategorin som ska prioriteras. Vid en sådan bedömning ska hänsyn tas till inom vilken verksamhet som kemikalierna kommer att göra störst nytta ur samhällssynpunkt. Beroende på omständigheterna kan det exempelvis vara mer effektivt att vissa betydelsefulla verksamheter som försörjer ett stort antal människor kan fortsätta med full kapacitet snarare än att kemikalierna fördelas så att samtliga aktörer med samma prioritet får en begränsad tilldelning. Effekterna av olika alternativa fördelningar behöver därför utredas och analyseras noga inför varje enskilt beslut.

7.4.4 Äganderättsövergång

Förslag: Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av lagen övergår äganderätten till kemikalierna till staten eller den som den ansvariga myndigheten bestämt när kemikalierna överlämnats eller på annat sätt kommit i mottagarens besittning.

Ett föreläggande om avstående har i sig inte några civilrättsliga rättsverkningar. Äganderätten till vattenreningskemikalier som omfattas av ett föreläggande om avstående övergår enligt bestämmelsen till staten eller annan som myndigheten har bestämt först när kemikalierna har överlämnats eller på annat sätt kommit i mottagarens besittning.

Ett föreläggande ska kunna avse en skyldighet att avstå vattenreningskemikalier till staten eller till annan som den ansvariga myndigheten bestämt. Ofta kan det redan vid beslutstillfället vara klart vem som ska motta kemikalierna, exempelvis ett visst kommunalt företag. Myndigheten kan då redan i beslutet ange vem som ska motta dessa. Om myndigheten på detta sätt anger en mottagare i beslutet övertar staten aldrig formellt äganderätten till kemikalierna utan äganderätten övergår vid överlämnandet direkt till den av myndigheten utpekade aktören.

Det kan dock tänkas finnas situationer där staten förelägger en aktör att avstå kemikalier och det först vid en senare tidpunkt blir aktuellt att vidarefördela kemikalierna. Det skulle exempelvis kunna

gälla en situation där det krävs ytterligare utredning om vilken verksamhet som har störst behov av kemikalierna. I dessa fall övertar staten äganderätten till kemikalierna och kan fritt förfoga över dessa. Syftet är att kemikalierna därefter ska fördelas vidare till den prioriterade verksamheten som ska använda kemikalierna. Övergången av äganderätt från staten till den prioriterade verksamheten kan i dessa fall regleras genom tilldelningsbeslutet. Utredningen ser därför inte något behov av att i lagen särskilt reglera övergångar av äganderätt till kemikalier från staten till prioriterade verksamheter.

7.5 Uppgiftsskyldighet

Förslag: Fysiska och juridiska personer ska vara skyldig att efter begäran från den ansvariga myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av vattenreningskemikalier.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

För att den ansvariga myndigheten ska kunna utreda om och hur en omfördelning av vattenreningskemikalier ska ske behöver myndigheten kunna få del av uppgifter från berörda aktörer.

Den ansvariga myndigheten kan bland annat behöva få tillgång till uppgifter om vilka mängder vattenreningskemikalier som olika aktörer äger eller på annat sätt innehar och var kemikalierna förvaras. Myndigheten kan vidare behöva information om hur kemikalierna planeras att användas samt om kommande inköp, produktion och försäljningar. Myndigheten kan även behöva andra typer av uppgifter för att kunna tillämpa lagen.

Det är angeläget att den frivilliga samverkan som finns på området förvaltas och utvecklas. De uppgifter som den ansvariga myndigheten behöver bör därför i så stor utsträckning som möjligt hämtas in på frivillig väg. Eftersom lagen är tillämplig endast i allvarliga situationer då frivilliga åtgärder är uttömda finns det emellertid en risk för att de uppgifter som myndigheten behöver inte alltid kan hämtas in på frivillig väg. Det måste därför finnas en möjlighet för myndigheten att förmå fysiska och juridiska personer att lämna nödvändiga uppgifter.

Livsmedelsverket och andra totalförsvarsmyndigheter har redan vissa möjligheter att begära in upplysningar enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Inhämtningen av uppgifter enligt denna lag gäller upplysningar som behövs för planeringen av totalförsvaret och fyller delvis ett annat syfte än den nu föreslagna lagen. De möjligheter att hämta in uppgifter som ansvarig myndighet har i nuvarande lagstiftning bedöms därför inte vara tillräckliga.

Det behöver därmed finnas en bestämmelse i lagen som ger den ansvariga myndigheten befogenhet att begära in uppgifter som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av vattenreningskemikalier. Bestämmelsen ska omfatta alla former av fysiska och juridiska personer. Även kommuner och andra offentlig-rättsliga juridiska personer kan därmed omfattas. Som nämns ovan ska förelägganden enligt lagen som utgångspunkt gälla omedelbart.

Vilka uppgifter som kan behövas kan tänkas växla över tid. Utredningen anser därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör ges möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om vilka uppgifter som kan behöva lämnas. På det sättet kan informationsbehovet anpassas utifrån samhällsutvecklingen.

7.6 Sekretess

Bedömning: Det sekretesskydd som finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgifter som kommer att förvaras hos den ansvariga myndigheten är tillräckligt. Det finns inte skäl att införa ytterligare bestämmelser i OSL med anledning av den föreslagna lagen.

Förslag: För att sekretesskyddet för enskilda enligt 30 kap. 23 § OSL ska gälla för den ansvariga myndighetens verksamhet enligt den föreslagna lagen ska verksamheten tas med i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Den svenska offentlighetsprincipen innebär att uppgifter som förekommer i allmänna handlingar är offentliga om de inte omfattas av sekretess. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas endast

om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bland annat rikets säkerhet, myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse samt skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Behovet av sekretess

Uppgifter som den ansvariga myndigheten använder i sin verksamhet enligt den föreslagna lagen kan vara känsliga och det finns behov av att kunna skydda vissa uppgifter. Det kan handla om uppgifter om sårbarheter i system kopplade till vattenförsörjning eller avloppshantering som kan utnyttjas vid angrepp mot myndigheter, enskilda eller samhället i stort, av exempelvis utländska aktörer. En spridning av uppgifter om sådana sårbarheter skulle kunna få allvarliga konsekvenser för enskildas ekonomiska och personliga förhållanden, det allmännas ekonomiska intressen och för rikets säkerhet. Uppgifter som förekommer i myndighetens verksamhet enligt lagen behöver därför kunna omfattas av sekretess.

Eftersom utredningen föreslår en uppgiftsskyldighet som även kan omfatta privata företag är det sannolikt att även känsliga uppgifter som kan vara affärshemligheter kan komma att lämnas till den ansvariga myndigheten. Uppgifter som kan komma att lämnas in till myndigheten och som skulle kunna vara känsliga är till exempel uppgifter om företags tillverkning, prissättning, leveranser, underleverantörer, kunder eller tekniska lösningar. Enligt utredningens uppfattning finns därför ett behov av att vissa känsliga uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden ska kunna skyddas av sekretess.

Många uppgifter kommer att omfattas av befintliga sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen

Av 15 kap. 2 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen reglerar den så kallade försvarssekretessen. Bestämmelsen är

konstruerad så att den gäller för uppgifterna som sådana, oavsett hos vilken myndighet de förekommer. Den är således tillämplig inom hela det allmännas verksamhet.

Ett röjande av hemliga uppgifter som omfattas av försvarssekretess kan innefatta bland annat brott mot bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken om till exempel spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift. Vidare är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inskränkt för uppgifter som omfattas av försvarssekretessen.

Bestämmelsen har sitt största tillämpningsområde i fråga om uppgifter som avser det militära försvaret men även det civila försvaret omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen gäller alltså inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på till exempel den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret, det vill säga all verksamhet som rör totalförsvaret.²⁰¹ Uppgifter med avgörande betydelse för bland annat vattenförsörjningen vid krigsfara och i krig kan därmed omfattas av bestämmelsen.²⁰² Uppgifter om folkförsörjningen vid rena fredskriser utan betydelse för totalförsvaret faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.²⁰³

I förarbetena till den tidigare sekretesslagen (1980:100) anges att uttrycket rikets säkerhet både språkligt och innehållsmässigt torde vara mer omfattande än uttrycket rikets försvar. Det förra men inte det senare uttrycket täcker sålunda också folkförsörjningen.²⁰⁴ I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen (1996:627) beskrev regeringen att rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten till skydd för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten ansågs i första hand ta sikte på totalförsvaret.²⁰⁵ Det har i andra förarbeten förts fram att rikets säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd.²⁰⁶

Utredningen bedömer att en del av den verksamhet som den ansvariga myndigheten kommer att bedriva enligt den föreslagna

²⁰¹ Prop. 1979/80:2, del A, s. 132.

²⁰² Jfr t.ex. RÅ 1989 not. 72.

²⁰³ Prop. 2004/05:5 s. 257. Se även Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen: En kommentar, Juno version 26, kommentaren till 15 kap. 2 §.

²⁰⁴ Prop. 1979/80:2, del A, s. 133.

²⁰⁵ Prop. 1995/96:129 s. 21 f.

²⁰⁶ Prop. 2013/14:51 s. 20.

lagen gäller folkförsörjningen vid krig och krigsfara och rör därmed totalförsvaret. En sådan uppgift kan omfattas av försvarssekretess om skaderekvisitet är uppfyllt. Viss verksamhet enligt lagen kommer också att röra rent fredstida kriser. Det kan dock antas att de båda nämnda verksamheterna till stor del överlappar varandra. För det fall en uppgift endast kan hänföras till verksamhet som rör rent fredstida kriser kommer uppgiften inte att kunna omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

En annan sekretessbestämmelse som kan vara relevant i den ansvariga myndighetens verksamhet enligt den föreslagna lagen är 18 kap. 13 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter som har insamlats eller producerats inom ramen för analys-, planerings- eller förberedelseverksamheten avseende fredstida kriser.²⁰⁷ Med begreppet fredstida krissituation avses mycket allvarliga kriser, alltså inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär.²⁰⁸ Sekretess enligt bestämmelsen kan sedan en lagändring 2009 även gälla för uppgifter som uppkommer vid hanteringen av en fredstida krissituation. Det kan till exempel gälla information som uppdragas under själva krisen om brister och oförmågor som är av bestående natur, och som därmed också har bäring på förmågan att motverka framtida kriser. Det kan exempelvis vara fråga om gränssättande tekniska faktorer (såsom brist på kapacitet i kommunikationssystem), beroendeförhållanden av vissa leverantörer eller bristande redundans (nödvändigt överskott av något, till exempel tillgång till el).²⁰⁹

Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter såväl hos den myndighet som har insamlat och producerat dem, som hos en annan myndighet som har fått dem överlämnade till sig.²¹⁰ Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt för uppgifter som omfattas av bestämmelsen.

²⁰⁷ Prop. 2004/05:5 s. 262.

²⁰⁸ A. prop. s. 266.

²⁰⁹ Jfr prop. 2008/09:152 s. 45.

²¹⁰ Prop. 2004/05:5 s. 266.

Utredningens uppfattning är att en allvarlig brist på vattenreningskemikalier enligt den förslagna lagen i många fall bör kunna uppfylla kriterierna för att utgöra en fredstida krissituation enligt 18 kap. 13 § OSL. Uppgifter som är hänförlig till verksamhet enligt lagen som består i att förbereda eller planera inför en fredstida krissituation, eller att hantera en sådan situation, kan därmed omfattas av sekretess om övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Det finns ytterligare sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter som kan förekomma i verksamhet enligt den föreslagna lagen. I 18 kap. 8 § OSL finns en bestämmelse för brottsförebyggande åtgärder i annan verksamhet än hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på bland annat byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Till exempel skulle beskrivning av delar och anläggningar i vattenförsörjningssystem (läge och utformning, tekniska beskrivningar samt ritningar), säkerhet kring styr- och övervakningssystem, skyddsåtgärder (till exempel skalskydd, larm samt bevakningsåtgärder) och upphandlingar av skalskydd, larm, passerkontrollsystem och bevakningstjänster kunna omfattas av denna sekretessbestämmelse.²¹¹ Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande bedömt att vissa uppgifter om bland annat provtagningar av grundvattnet i Uppsalaåsen omfattades av sekretess enligt 18 kap. 8 § 1 och 13 § OSL.²¹²

Utredningen bedömer att i den mån uppgifter om olika säkerhets- eller bevakningsåtgärder förekommer i verksamhet enligt den förslagna lagen bör de vid behov kunna skyddas enligt 18 kap. 8 § OSL.

Det kan alltså i ärenden enligt lagen tänkas förekomma sekretessbelagda uppgifter för vilka det finns ett starkt sekretessintresse och där skadeverkningarna av ett offentlighöjande är stora. När det gäller material som tillförts ett ärende enligt lagen kommer den som är part i ärendet att ha rätt till partsinsyn enligt 10 § förvaltningslagen. Rätten till partsinsyn gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Av den sist nämnda bestäm-

²¹¹ Svenskt vatten, 2012, Säkerhetshandbok för dricksvattenproducenter, s. 79.

²¹² HFD 2021 not. 58.

melsen framgår att material inte får lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Utredningen anser sammantaget att de nuvarande bestämmelserna i OSL i tillräcklig utsträckning kan användas för att skydda de uppgifter som är känsliga ur allmän synpunkt och som kan förekomma i myndighetens verksamhet enligt den förslagna lagen.

Det finns behov av att kunna sekretessbelägga vissa uppgifter som rör enskildas ekonomiska förhållanden

Som framgår ovan kan många uppgifter komma att omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen. Det kan dock även komma att bli aktuellt att begära in uppgifter från företag som kan innehålla affärshemligheter och andra uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

I 30 kap. 23 § OSL finns huvudregeln om sekretess till skydd för enskilda i statlig tillsynsverksamhet. Bestämmelsen omfattar en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Bestämmelsen gäller endast i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

Sekretess kan enligt andra stycket 1 gälla för uppgift om bland annat en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Av första stycket 2 framgår att sekretess också kan gälla för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Enligt förarbeten är användandet av ordet planering i bestämmelsen närmast att uppfatta som ett förtydligande av termen utredning. Avsikten är att markera att sådan utredning – bestående i till exempel inhämtande av uppgifter från olika företag – som sker för att underlätta bland annat försvars- och krisplaneringen inom folkhushållningen faller inom paragrafens tillämpningsområde. Uppgifter som inhämtats med stöd av förfogandelagen (1978:262)

respektive ransoneringslagen kan därmed sekretessbeläggas för att skydda enskildas ekonomiska förhållanden.²¹³

Regeringen har med stöd av bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL meddelat föreskrifter om sekretess i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen. I den sist nämnda paragrafen anges bland annat att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till sekretessförordningen. Det noteras att bland annat förfogandelagen och ransoneringslagen finns upptagna i bilagan till förordningen och att verksamheter enligt dessa lagar därmed har ansetts omfattas av bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL.

Utredningen bedömer att den ansvariga myndighetens verksamhet enligt den föreslagna lagen framför allt kommer att bestå i planering och utredning som sker för att underlätta försvars- och krisplaneringen inom den svenska försörjningsberedskapen. Verksamheten kommer huvudsakligen att avse produktionen och handeln med vattenreningskemikalier samt näringslivet på denna marknad. Utredningen anser därför att verksamheten enligt lagen omfattas av tillämpningsområdet för 30 kap. 23 § OSL.

För att sekretess ska kunna gälla för uppgift om bland annat enskilds affärs- och driftförhållanden föreslår utredningen att sådan verksamhet som bedrivs enligt lagen tas upp i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen.

Utredningen kan inte se att det finns behov av att skydda sådana övriga ekonomiska eller personliga förhållanden som avses i 30 kap. 23 § OSL första stycket 2. Sekretessen har därför i utredningens förslag begränsats till att gälla första stycket 1 i samma lag.

Den sista frågan i detta avsnitt är om det finns behov av att kunna skydda känsliga uppgifter som kan förekomma i beslut enligt lagen. Skyddsvärda uppgifter kan framför allt antas förekomma i underlag som används vid planering, utredning och ärendehandläggning. För att den ansvariga myndigheten ska uppfylla sin skyldighet att motivera beslut enligt 32 § förvaltningslagen är det dock tänkbart att det också kan finnas behov av att ta in skyddsvärda uppgifter i myndighetsbeslut. Handlingsoffentlighet är utgångspunkten i Sverige och det finns ett starkt allmänintresse av att kunna ta del av och granska ingripande myndighetsbeslut. Samtidigt kan det i vissa fall finnas starka intressen av ett sekretesskydd för uppgifter som tagits in i

²¹³ Jfr prop. 1979/80:2, del A, s. 234.

beslut enligt lagen. Det kan särskilt antas gälla uppgifter som har koppling till rikets säkerhet eller andra starka allmänna intressen. Det skulle dock även kunna gälla företagshemligheter och känsliga kunduppgifter med mera. Sekretess till skydd för det allmänna har behandlats ovan och kan gälla för uppgifter i beslut. När det gäller sekretess till skydd för enskilda bedömer utredningen att det inte ska föreskrivas särskilt i den föreslagna bestämmelsen i offentlighets- och sekretessförordningen att beslut i ärenden enligt lagen ska vara offentliga.

7.7 Ersättning

Förslag: Den som avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av lagen har rätt till ersättning från staten.

Ersättningen ska motsvara kemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten då föreläggandet om avstående utfärdats med tillägg för den skada som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna.

Det ska i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förfarande om ersättning och om tidsfrister för att inleda ett sådant förfarande.

Det ska införas särskilda bestämmelser om utbetalning av ersättning i lagen.

Utgångspunkter för utformningen av lagens ersättningsregler

Av 2 kap. 15 § regeringsformen, RF, följer att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Det framgår vidare att ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Bestämmandet av grunderna för ersättningen tillhör därmed det obligatoriska lagområdet.²¹⁴

Bestämmelsen ändrades senast 2010 då ordet ”full” lades till i lagtexten. Enligt förarbeten till ändringen kan det hävdas att huvudprincipen om full ersättning redan framgick av bestämmelsens

²¹⁴ Se vidare avsnitt 8.1.

tidigare ordalydelse då ”ersättning för förlusten” i normalt juridiskt språkbruk torde innebära att full ersättning ska utgå.²¹⁵ Ändringen har därmed främst inneburit ett förtydligande av gällande rätt.

Det uttalades vidare i förarbetena att det vid expropriativa ingrepp finns en klar huvudprincip att full ersättning ska betalas. Det konstaterades även att det har hävdats att det finns ersättningsregler i vanlig lag som innebär att full ersättning inte alltid utgår. Det betonades i detta sammanhang att tillägget av ”full” inte innebär att de närmare grunderna för hur ersättningen ska bestämmas läses fast i grundlagen. Detta resonemang utvecklades enligt följande:

Regler om hur ersättningen ska bestämmas ska även fortsättningsvis ges i vanlig lag. Expropriativa ingrepp kan bli aktuella i vitt skilda sammanhang och ersättningsreglerna måste därför kunna anpassas till vad som är lämpligt i olika situationer. Även med en grundlagsfast huvudprincip om full ersättning finns det utrymme att i vanlig lag utforma exempelvis värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt. [...] Utgångspunkten i förslaget är att ersättningsrätten enligt de lagar som för närvarande reglerar expropriativa ingrepp kan förenas med den föreslagna huvudprincipen. Det kan dock inte uteslutas att förtydligandet av huvudprincipen om full ersättning kan ha viss betydelse vid tolkningen och tillämpningen av ersättningsbestämmelserna i vanlig lag.²¹⁶

Vägledning för vad som ska anses utgöra full ersättning för förlusten enligt grundlagsbestämmelsens huvudprincip bör kunna hämtas från expropriationslagstiftningen och annan lagstiftning som möjliggör tvångsvis överföring av egendom till staten – samt till viss del även från skadeståndsrätten.²¹⁷

Grundläggande utgångspunkter inom skadeståndsrätten är att den skadelidande ska ha full ersättning för den förlust som denne lidit och att den skadelidande ska försättas i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat.²¹⁸

En metod som används för att beskriva skadan och vad som ska ersättas är den så kallade differensprincipen. Vid en tillämpning av

²¹⁵ SOU 2008:125 s. 443 f. och prop. 2009/10:80 s. 166 f.

²¹⁶ A. SOU s. 444 f. och a. prop. s. 167 f.

²¹⁷ Jfr Bengtsson, B, 1986, Ersättning vid offentliga ingrepp 1 – Egendomsskyddet enligt regeringsformen. Jfr även Bengtsson, B, 1991, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper, s. 345 f.

²¹⁸ Prop. 1975:12 s. 99.

principen görs en jämförelse mellan å ena sidan ett verkligt händelseförlopp fram till bedömningstidpunkten (vad som rent faktiskt har inträffat efter den skadegörande händelsen) och den sannolika fortsättningen på detta förlopp samt å andra sidan ett hypotetiskt händelseförlopp (vad som sannolikt skulle ha inträffat om den skadegörande händelsen inte hade inträffat). Vid beräkningen ska allmänna skadeståndsrättsliga principer beaktas, däribland adekvanskravet, principerna om normskydd och den skadelidandes skadebegränsningsskyldighet. Det belopp som framkommer genom beräkningarna utgör skadeståndsbeloppet.²¹⁹ Nyttan med metoden har varit omdebatterad i den juridiska litteraturen men det verkar vara allmänt accepterat att principen utgör en övergripande modell för beräkning av skada²²⁰, eller uttryckt på ett annat sätt; en yttre gräns för skadeståndsansvarets grund och omfattning.²²¹

Högsta domstolen har framhållit att skadeståndets funktion som restitution primärt tar sikte på ett återställande ur ett ekonomiskt perspektiv – inte till att den skadelidande ska försättas i samma faktiska läge som före skadan.²²² Det krävs av rättssäkerhetsskäl särskilt lagstöd för att ideell, det vill säga icke-ekonomisk, skada ska ersättas. Vid sakskada saknas sådant lagstöd och det är därmed endast ekonomisk skada som ersätts.²²³

Inom expropriationsrätten är en utgångspunkt att expropriantens förmögensställning bör vara den samma efter expropriationen som om någon expropriation inte hade ägt rum.²²⁴ Det brukar framhållas att expropriationsersättning har ett nära samband med skadeståndsrättsliga principer, däribland differensprincipen. En väsentlig skillnad mellan de allmänna skadeståndsrättsliga reglerna och expropriationsrättens regler följer emellertid av den i expropriationslagen (1972:719) fastslagna principen att ersättningen ska fördelas på olika poster eller ersättningsarter.²²⁵

²¹⁹ Se exempelvis NJA 2019 s. 693 "Vikens pizzeria" p. 11.

²²⁰ Radetzki, M, 2019, Skadeståndsberäkning vid sakskada, Juno version 3, s. 21 f.

²²¹ Hager, R, 1998, Värderingsrätt – särskilt om ersättning och värdering vid expropriation, s. 201 f. och 215 f.

²²² NJA 2016 s. 945 p. 18.

²²³ Radetzki, M, 2019, Skadeståndsberäkning vid sakskada, Juno version 3, s. 37.

²²⁴ Prop. 1971:122 s. 165.

²²⁵ SOU 2008:99 s. 95. Se även Bengtsson, B, 1986, Ersättning vid offentliga ingrepp 1 – Egenomsskyddet enligt regeringsformen, s. 48 f.

Om en hel fastighet exproprieras ska ersättningen (löseskillingen) enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen, frånsett vissa undantag, motsvara fastighetens marknadsvärde. Uppkommer i övrigt skada genom expropriationen ska även sådan skada ersättas. Ersättning för expropriation betalas enbart för ekonomisk skada. Affektionsvärden och liknande kompenseras alltså inte.²²⁶ Sedan en lagändring 2010 görs dock även som huvudregel ett schablonillägg på 25 procent av löseskillingen. Det procentuella påslaget är avsett att ge fastighetsägaren ersättning motsvarande det så kallade individuella värdet. Med begreppet individuellt värde avses det pris till vilket fastighetsägaren är beredd att frivilligt sälja fastigheten utan hot om expropriation. Ytterligare motiv för påslaget var att regeringen ansåg att fastighetsägarens ställning i ersättningshänseende behövde stärkas. Såväl skyddet för äganderätten som de samhällsförändringar som har skett sedan expropriationslagens tillkomst ansågs tala för en stärkt ställning. Den värderingsosäkerhet som finns i expropriationsmål bedömdes också tala för denna slutsats.²²⁷

Ytterligare två lagar som är av särskilt intresse för denna utredning att beröra ur ett ersättningsperspektiv är förfogandelagen och ransoneringslagen. Om egendom tas i anspråk med äganderätt enligt dessa lagar utgår skäligen ersättning för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning av egendom eller, om egendom tagits i anspråk hos återförsäljare, vid återanskaffning och återförsäljning av sådan egendom.²²⁸ En måttstock vid skälighetsbedömningen enligt bestämmelserna är vilka kostnader som skulle uppstå i ett företag som har nått en rimlig grad av rationalisering. I förfogandelagens förarbeten räknas en rad typer av nödvändiga kostnader upp, bland annat ersättning för företagarens egen arbetsinsats och förräntning av det av företagaren investerade kapitalet. I detta ingår handelsvinst och ersättning för den risk företagaren står. Däremot utgår inte ersättning för indirekta skador eller förluster, till exempel för driftsinskränkningar föranledda av förfogandet eller utgifter beroende på att ingångna avtal inte kan uppfyllas.²²⁹ Genom att beräkningen av återanskaffningsvärdet och den vinst som ägaren antas ha gjort standardiseras och att vissa kostnader som ägaren haft

²²⁶ Prop. 1971:122 s. 192.

²²⁷ Prop. 2009/10:162 s. 66.

²²⁸ 29 § förfogandelagen och 19 § ransoneringslagen.

²²⁹ Prop. 1977/78:72 s. 99.

inte ersätts alls kan ersättningen bli lägre än vad som följer av differensprincipen eller en beräkning enligt expropriationslagens ersättningsregler.²³⁰ Det kan därmed konstateras att ersättningsbestämmelserna i de olika lagarna har getts olika utformning.

Det har i litteraturen ifrågasatts om ersättningen enligt förfogandelagen verkligen motsvarar full ersättning för förlusten.²³¹ Som framgått ovan har dock en utgångspunkt inför ändringen av 2 kap. 15 § RF varit att befintliga regler som möjliggör expropriativa ingrepp kan förenas med huvudprincipen om full ersättning. Det kan också noteras att full ersättning benämns som en huvudprincip och att det därmed kan finnas ett visst utrymme att avvika från principen när det finns skäl för detta.

Ersättningens storlek

Ett föreläggande om avstående av vattenreningskemikalier enligt den föreslagna lagen är ett sådant förfogande som omfattas av 2 kap. 15 § RF och som bör vara att likställa med ett expropriativt ingrepp. Enskilda som omfattas av skyddet för egendom och som föreläggs att lämna ifrån sig vattenreningskemikalier enligt den föreslagna lagen ska därmed som huvudprincip ha rätt till full ersättning för förlusten.

Det finns flera skäl som talar för att staten ska lämna full ersättning enligt huvudprincipen till den som med stöd av den föreslagna lagen tvingas avstå vattenreningskemikalier. Exempelvis skulle incitamentet för producenter av vattenreningskemikalier att fortsätta produktionen minska om de inte fullt ut fick ekonomisk kompensation vid ett avstående av kemikalierna. Detta skulle i sin tur kunna leda till minskad produktion och motverka lagens syfte. Eftersom ett föreläggande enligt lagen sannolikt kommer att vara riktat enbart mot vissa av de som äger vattenreningskemikalier talar även grundläggande rättssäkerhets- och rättviseskäl för att de ägare som drabbas ska ges full ersättning för skadan. Vidare kan förhållandet att sådan ersättning ska betalas vid förelägganden om avståenden förebygga att den ansvariga myndigheten använder lagen utan tillräckligt tungt vägande skäl.

²³⁰ Jfr Bengtsson, B, 1991, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper, s. 269.

²³¹ A.a. s. 267 f.

Det som däremot talar för en mer begränsad ersättningsrätt är bland annat att lagen är avsedd att användas i krissituationer där det finns mycket starka allmänintressen av att ingripa. Principiellt kan proportionalitetshänsyn motivera en lägre ersättning vid starka allmänintressen än i situationer där allmänintressena är svagare. Liknande argumentation har förts bland annat av Europadomstolen.²³² Vidare kan marknadspriserna på vattenreningskemikalier vid en allvarlig brist öka kraftigt på kort tid vilket kan innebära att ägaren till kemikalierna kan göra betydande vinster om denne ges rätt till ersättning motsvarande kemikaliernas marknadsvärde vid tiden för ingreppet. Sådana vinster skulle av fördelningspolitiska skäl kunna bedömas vara för stora vilket skulle kunna motivera en begränsning av ersättningsrätten. En allt för vidsträckt ersättningsrätt skulle även kunna innebära en risk för att den ansvariga myndigheten avstår från att tillämpa lagen med hänsyn till de finansiella konsekvenserna.

Utredningen anser att ersättningen i lagen ska fastställas utifrån marknadsvärdet för de vattenreningskemikalier som beslutet avser vid tidpunkten för beslutet, med tillägg för eventuella följdskador. Ersättning av sådan omfattning får anses motsvara den berörda aktörens ekonomiska förlust och vara förenlig med grundlagens huvudprincip om full ersättning. En ersättning på denna nivå bedöms också vara väl avvägd utifrån de aspekter som redogjorts för ovan. Med hänsyn till att lagen har ett större tillämpningsområde i fredstida krissituationer än förfogande- respektive ransoneringslagen är det rimligt att ersättningsreglerna i den föreslagna lagen är mer generösa än i dessa lagar, som i högre utsträckning är anpassade till krigstillstånd. Att en ersättning motsvarande marknadsvärdet skulle kunna medföra att en ägare av vattenreningskemikalier i vissa fall kan komma gör vinster till följd av ett kraftigt stigande marknadspris är heller inte ett tillräckligt skäl för att införa en generell begränsning av ersättningsrätten. Sådana vinster är en konsekvens av ett marknadsekonomiskt system och det är med hänsyn till bland annat komplexa leveranskedjor också svårt att bedöma i vilken utsträckning vinster av detta slag kan förväntas uppstå vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Dessutom

²³² Se t.ex. den före detta kungen av Grekland m.fl. mot Grekland, dom den 23 november 2000, nr. 25701/94, p. 89, och James m.fl. mot Storbritannien, dom den 21 februari, nr. 8793/79, p. 54.

finns det enligt prisregleringslagen (1989:978) redan vissa möjligheter att vid bland annat en allvarlig prisstegring på viktiga varor besluta om exempelvis ett högsta pris vid försäljningar inom landet. Om en sådan prisreglering införts får det högsta priset enligt regleringen anses motsvara kemikaliernas marknadsvärde.

Ett alternativ till att ersätta vattenreningskemikaliernas marknadsvärde skulle kunna vara att ersätta kostnaden för att återanskaffa kemikalierna. En ersättning motsvarande återanskaffningspriset med avdrag för ålder och bruk är huvudregeln vid ersättning för sakskador inom skadestånds- och försäkringsrätt.²³³ För exempelvis unik egendom som inte går att återanskaffa kan dock beräkningen av skadeståndet ske utifrån marknadsvärde.²³⁴ Vattenreningskemikalier är egendom som saknar individuella egenskaper och priset för att återanskaffa en viss kemikalie (inköpspriset) vid ett tillfälle borde normalt motsvara kemikalies marknadsvärde (försäljningspris) vid samma tidpunkt. Vilket begrepp som används i lagtexten är i denna mening av mindre betydelse. Utredningen har valt att använda begreppet marknadsvärde för att betona att det är ett objektivt bestämt ekonomiskt värde som avses i bestämmelsen.

Utredningen bedömer att det saknas skäl att utforma ersättningsregler som ger den som avstår vattenreningskemikalier enligt lagen ytterligare kompensation i form av ett schablon tillägg beräknat på marknadsvärdet eller liknande. Vattenreningskemikalier har inte karaktär av personlig egendom och har normalt inte något individuellt eller ideellt värde för de professionella aktörer som äger dem. Den osäkerhet som kan uppstå vid värderingen av kemikaliernas marknadsvärde kan heller inte anses vara så stor att denna osäkerhet i sig kan motivera ett generellt påslag på ersättningen. Det bedöms därmed vara tillräckligt att aktörerna kompenseras för den ekonomiska förlust som det aktuella beslutet har orsakat.

²³³ Radetzki, M, 2019, Skadeståndsberäkning vid sakskada, Juno version 3, s. 71 f.

²³⁴ A.a. s. 92.

Marknadsvärde

Med marknadsvärde avses i den föreslagna bestämmelsen det pris som vattenreningskemikalierna sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden mellan oberoende parter.

Den metod som främst bör kunna användas för att fastställa vattenreningskemikaliernas marknadsvärde är jämförelser med priser på andra jämförbara transaktioner som skett mellan oberoende parter. Kemikalierna är varor som saknar individuella egenskaper och är utbytbara mot andra kemikalier av samma slag och kvalitet. När det finns tillgång till tillräcklig prisstatistik över andra jämförbara transaktioner för den aktuella perioden borde därför prisjämförelser kunna ge ett tillförlitligt resultat.

Eftersom lagen är avsedd att användas i situationer när det finns störningar i funktionen på marknaden för vattenreningskemikalier kan det uppstå situationer där det saknas statistik över jämförbara transaktioner för en viss period. Det gäller till exempel om det till följd av en allvarlig brist inte skett några transaktioner på den allmänna marknaden under perioden. Avsaknaden av prisstatistik får emellertid inte leda till att lagen inte kan tillämpas. Det kan därför bli aktuellt att även ta hänsyn till statistik avseende tidigare tidsperioder eller prissättning på andra marknader för att uppskatta kemikaliernas mest sannolika marknadsvärde. Vidare kan alternativa värderingsmetoder som till exempel baseras på produktionskostnader med tillägg för en normal rörelsevinst kunna användas för att ge ytterligare vägledning i fråga om vilket det mest sannolika marknadspriset är.

Det som är kemikaliernas värde vid tidpunkten för föreläggandet om avstående som ska vara avgörande vid värderingen. Eventuella ökningsar av marknadsvärdet som skett efter denna tidpunkt ska med andra ord inte beaktas vid bedömningen.

Följdsador

Ersättning enligt lagen ska lämnas med ledning av allmänna skadeståndsrättsliga principer. Syftet är att den som avstått vattenreningskemikalier ska hamna i en oförändrad ekonomisk situation. Ersättning ska lämnas endast för ekonomiska skador. Följdsador av ideellt slag ska alltså inte ersättas. Det bör i regel vara den

skadelidande som har bevisbördan för förekomsten av följdskador samt skadornas omfattning.

Med följdskador avses i detta sammanhang kostnader eller förluster som föranleds av den ansvariga myndighetens förelägganden om avstående. Det krävs med andra ord ett orsakssamband mellan myndighetens beslut och viss skada eller förlust. Ett sådant samband lär i många fall gå att fastställa utan större svårighet. I de fall där omständigheterna är mer svårbedömda och det exempelvis finns andra möjliga skadeorsaker blir det ytterst upp till rättstillämpningen att avgöra om kravet på orsakssamband är uppfyllt.

För att det ska vara fråga om en ersättningsgill följdskada krävs vidare bland annat att det skadeståndsrättsliga kravet på adekvans är uppfyllt och att det har vidtagits skäligen åtgärder för att begränsa skadan. Kravet på adekvans innebär att skadan ska ha varit en typisk följd av det offentliga ingrepp i äganderätten som beslutet medfört. Vissa skador som framstår som ytterst avlägsna eller osannolika och som varit mycket svåra för den ansvariga myndigheten att förutse ska därmed inte ersättas.²³⁵

En typ av följdskada som kan uppstå för producenter eller återförsäljare av vattenreningskemikalier vid tillämpning av lagen är skadeståndsansvar för uteblivna leveranser enligt tidigare ingångna avtal. Ett föreläggande om avstående enligt lagen skulle nämligen kunna få till konsekvens att ägaren av de aktuella vattenreningskemikalierna inte kan fullgöra befintliga leveransavtal. Beroende på vad som avtalats mellan ägaren och tredje part skulle därmed ett så kallat inomobligatoriskt skadeståndsansvar kunna uppstå, det vill säga ett skadeståndsansvar baserat på avtalsförhållanden. Eftersom avtal kan innehålla klausuler om force majeure och olika friskrivningsklausuler samt att de aktuella avtalen inte nödvändigtvis regleras genom svensk rätt är det svårt att förutse i vilken utsträckning ett sådant skadeståndsansvar skulle kunna uppstå. Utredningen ser inte skäl att reglera frågan närmare i lagen utan detta är något som ytterst får prövas i domstol om det blir tvist om ersättningen. Om det exempelvis skett förlikningar och frivilliga uppgörelser kan det vidare blir en fråga för domstolen att pröva om det finns sådana underlag som gör sannolikt att skadestånd med ett

²³⁵ Jfr Bengtsson, B, 1991, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper, s. 285–292.

visst belopp skulle ha dömts ut om inte avtal om förlikning eller motsvarande träffats.

Om ett föreläggande om avstående omfattar vattenreningskemikalier som ägs av aktörer som använder vattenreningskemikalier i sin verksamhet kan andra typer av följskador tänkas uppstå. Det kan till exempel handla om utebliven vinst eller ökade kostnader på grund av att viss verksamhet eller produktion behövt stoppas som en följd av avståndet av kemikalierna.

Kretsen av ersättningsberättigade

Endast den som direkt och primärt drabbas av ett beslut ska ha rätt till ersättning. Ersättning till tredje man på grund av följskador som denne haft ska alltså inte lämnas. Det innebär att exempelvis de företag eller verksamheter som lider förlust på grund av att en utlovad leverans uteblivit efter ett beslut om omfördelning inte har rätt till ersättning enligt den föreslagna lagen.

Även kommunala aktörer som i regel inte omfattas av egendoms-skyddet i RF bör ges rätt till full ersättning enligt lagen. Även om kommuner och andra kommunalt ägda aktörer typiskt sett inte har ett lika starkt intresse av att skyddas från statliga ingrepp som privata aktörer anser utredningen att en likabehandling är motiverad. Det är rimligt att också en sådan aktör ersätts för den förlust som en tillämpning av lagen medfört. Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som ett föreläggande om avstående av vattenreningskemikalier kan innebära framstår även i högre grad som proportionerlig när kommunen får full ersättning för den ekonomiska förlusten. Närmare överväganden om lagens förenlighet med den kommunala självstyrelsen görs i avsnitt 9.2.

Förfarandet för bestämmandet av ersättningen

Det ska vara den ansvariga myndigheten som i anslutning till föreläggandet om avstående fastställer kemikaliernas marknadsvärde. Ett förfarande med värderingsnämnder liknande det som används i ransonerings- respektive förfogandelagen framstår som onödigt komplicerat för den form av sektorsspecifik lagstiftning som utredningen avser. Den ansvariga myndigheten kan genom sitt

beredskapsarbete förutsättas ha god kännedom om branschen och får generellt även anses ha goda möjligheter att ta fram underlag för en beräkning av kemikaliernas marknadsvärde.

När det gäller följdskador är det tänkbart att samtliga skador av sådant slag samt skadornas omfattning inte är känd vid den tidpunkt då föreläggandet om avstående beslutas. Det finns därför ett behov av den som lidit en följdskada och ingår i kretsen av ersättningsberättigade ska kunna ansöka om ersättning för skadan. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om krav på ansökan om ersättning och om tidsfrister för en sådan ansökan.

Om det råder oenighet mellan den ansvariga myndigheten och den berörda aktören kan ersättningen ytterst bli en fråga för domstol att ta ställning till.

Eftersom det kan tänkas finnas oenighet mellan parterna om ersättningen anser utredningen att ett beslut om ersättning inte ska gälla omedelbart, utan först när beslutet vunnit laga kraft. Efter att beslutet vunnit laga kraft ska utbetalning av ersättningen ske till den som har rätt till ersättning enligt lagen. Undantag ska dock göras för situationer när en tredje part har panträtt eller retentionsrätt i vattenreningskemikalier eller när vattenreningskemikalier omfattas av beslut om utmätning eller kvarstad. Detta ska regleras genom särskilda bestämmelser om utbetalning av ersättning i lagen.

7.8 Sanktioner och verkställighet

Förslag: Ett föreläggande om avstående av vattenreningskemikalier eller om att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av sådana kemikalier ska kunna kombineras med vite.

Ett föreläggande med vite ska som utgångspunkt gälla omedelbart.

Bedömning: Utredningen har inte identifierat tillräckligt tydliga behov som motiverar införande av bestämmelser om handräckning från Polismyndigheten eller liknande.

Det finns behov av effektiva och proportionerliga sanktioner

För att säkerställa att förelägganden enligt den föreslagna lagen ska bli effektiva behöver lagen ge den ansvariga myndigheten möjlighet att vidta sanktioner mot aktörer som inte följer myndighetens förelägganden.

Ransonerings- respektive förfogandelagen innehåller omfattande straffsanktionering. Utredningen har därför övervägt om den föreslagna lagen också bör sanktioneras straffrättsligt. Kriminalisering som metod bör emellertid användas med stor försiktighet. Det finns starka skäl som talar för att straffsanktioner endast bör användas för de allvarligaste gärningarna. Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel bör i första hand administrativa sanktioner användas.

Som redogjorts för ovan finns betydelsefulla skillnader mellan den föreslagna lagen och ransonerings- respektive förfogandelagen, bland annat gällande tillämpningsområdet och ändamål. Vid åtgärder enligt de båda sistnämnda lagarna kan stora delar av samhället, inklusive allmänheten, beröras och det kan under sådana omständigheter med hänsyn till allmän ordning och säkerhet finns starka skäl för en straffsanktionering. Sådana skäl gör sig inte lika starkt gällande beträffande den nu föreslagna lagen. Denna lag berör nämligen huvudsakligen den förhållandevis avgränsade kretsen av samhällsaktörer som äger vattenreningskemikalier. Det är därför inte nödvändigt med en straffsanktion, utan en möjlighet att kombinera förelägganden enligt lagen med en administrativ sanktion bedöms vara fullt tillräckligt. I denna bedömning beaktas även att en administrativ sanktion ofta kan ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet.²³⁶

De administrativa sanktioner som skulle kunna komma i fråga att införa i den föreslagna lagen är framför allt vite eller sanktionsavgift. En sanktionsavgift är i huvudsak en tillbakaverkande sanktion som är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande. Föreläggande som kan förenas med vite är däremot alltid framåtsyftande. Ett föreläggande med vite syftar till att tvinga fram ett önskat agerande eller att få ett pågående oönskat agerande att upphöra.

²³⁶ Jfr SOU 2013:38 s. 23.

Först om den som föreläggandet riktar sig mot inte uppfyller en specificerad skyldighet döms vitet ut.

Med hänsyn till att ett föreläggande enligt den förslagna lagen syftar till att tvinga fram ett framtida handlande, i form av ett avstående av vattenreningskemikalier, framstår vite som den mest lämpliga formen av sanktion.

Rätt att förelägga med vite förutsätter att det finns lagstöd. Närmare bestämmelser finns i lagen (1985:206) om viten. Frågor om utdömmande av viten prövas som huvudregel av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.²³⁷ Eftersom den förslagna lagen är avsedd att användas vid brådskande situationer där det finns mycket starka allmänintressen ska vitesförelägganden enligt den förslagna lagen som utgångspunkt gälla omedelbart. Detta regleras därför i en särskild bestämmelse i lagen. Även om det även enligt 35 § förvaltningslagen finns vissa möjligheter att verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det anser utredningen att det bör vara tydligt att utgångspunkten är att vitesförelägganden och andra beslut enligt lagen ska gälla omedelbart.

Av lagen om vite framgår vidare att vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som förenats med vite.²³⁸ Med omständigheterna i övrigt avses bland annat kostnaderna för föreläggandets fullgörande och omfattningen av de åtgärder som krävs. Beloppet bör vidare bestämmas med hänsyn till hur angeläget det är att föreläggandet följs. Om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse kan ett högre belopp vara motiverat.²³⁹

Vitesförelägganden enligt den föreslagna lagen bör enligt utrednings mening kunna riktas mot såväl privata som offentliga aktörer. Statliga sanktionsmöjligheter mot offentliga aktörer förekommer i annan lagstiftning. Exempelvis får vite sättas ut enligt skollagen (2010:800) och arbetsmiljölagen (1977:1160).

En statlig sanktionsmöjlighet understryker vikten av att uppfylla statens krav och att staten ser allvarligt på om förelägganden inte

²³⁷ 6 § lagen om viten.

²³⁸ 3 § lagen om viten.

²³⁹ Lavin, R, Viteslagstiftningen: En kommentar, Juno version 3c, kommentaren till 3 § viteslagen.

följs. En sådan sanktionsmöjlighet kan därmed ha en preventiv effekt och bidra till lagstiftningens efterlevnad. Eftersom den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas vid allvarliga bristsituationer som inte har gått att lösa genom frivilliga överenskommelser finns ett behov av att kunna tillgripa mer ingripande åtgärder.

Utredningen är medveten om att det även finns aspekter som talar emot lämpligheten i att införa statliga sanktioner mot offentliga organ. Bland annat finns det principiella invändningar mot rimligheten i att en del av det allmänna (staten) ingriper med tvång mot en annan del (kommunerna). Ett sådant ingripande innebär även en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Vidare kan det inte uteslutas att sådan tvångsanvändning från statens sida i vissa fall skulle kunna försämra relationerna med kommunerna och därmed potentiellt försvaga det frivilliga samarbetet. Samtidigt bör understrykas att en utgångspunkt för lagen är att frivilliga åtgärder ska utnyttjas i första hand. Det är först om sådana visat sig utsiktslösa som det kan bli aktuellt att ingripa med föreläggande förenade med viten. Eftersom lagen ska kunna skydda invånarnas grundläggande behov av bland annat tillgång till drickbart vatten, anser utredningen vid en samlad bedömning att behovet av ingripandemöjlighet överväger nackdelarna med en reglering. En begränsning som framgår motsatsvis av den föreslagna lagtexten är dock att förelägganden enligt lagen inte kan riktas mot staten.

Den föreslagna lagen inkluderar inte bestämmelser om fysisk tvångsanvändning

Utredningen har analyserat om det finns behov av en reglering som gör det möjligt att begära handräckning från till exempel Polismyndigheten för att verkställa beslut enligt lagen. Bestämmelser som möjliggör handräckning i olika former finns i ransoneringslagen och förfogandelagen.²⁴⁰ Enligt de båda lagarna är det därtill möjligt att meddela dispositionsförbud i avvaktan på beslut om förfogande.²⁴¹

Å ena sidan är det av stor vikt att förelägganden enligt lagen följs i en sådan exceptionell situation som en allvarlig brist på vattenreningskemikalier utgör. Som tidigare beskrivits är förelägganden

²⁴⁰ 47, 48 och 56 §§ förfogandelagen och 15 och 35 §§ ransoneringslagen.

²⁴¹ 6 § förfogandelagen och 14 § ransoneringslagen.

avsedda att säkerställa och upprätthålla grundläggande funktioner i samhället.

Å andra sidan är de aktörer som kan komma att omfattas av beslut enligt lagen främst professionella aktörer som i allmänhet kan förväntas följa förelägganden som är förenade med vite. Som utredningen har uppfattat problematiken är riskerna på området bland annat kopplade till bristande möjligheter till statlig styrning och att berörda aktörer till exempel kan anse sig ha legala hinder eller bristande ekonomiska incitament för att överlåta vattenreningskemikalier till de aktörer som är högst prioriterade ur ett nationellt perspektiv. Risken för att olika aktörerna avsiktligt skulle försöka att undanhålla vattenreningskemikalier som omfattas av ett föreläggande enligt lagen eller på annat sätt avsiktligt förhindrar lagens efterlevnad kan därför antas vara begränsade.

Utredningen har inte identifierat tillräckligt tydliga behov av bestämmelser som genom fysiskt tvång säkerställer efterlevnaden av förelägganden enligt lagen. Det föreslås därför inte att denna form av bestämmelser införs. För det fall att det i ett senare skede ändå anses finnas ett behov av att införa bestämmelser om polishandräckning anser utredningen att det bör övervägas om det också finns behov av att kunna meddela dispositionsförbud i syfte att förhindra att lagen avsiktligt kringgås.

7.9 Avgifter

Förslag: Den som tilldelats vattenreningskemikalier genom beslut med stöd av lagen ska betala en avgift till staten.

Avgiften ska motsvara vattenreningskemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten för beslutet om tilldelning.

Det ska i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter.

Utredningen anser att kostnaderna för vattenreningskemikalier ytterst bör bäras av den som ansvarar för den verksamhet i vilken kemikalierna brukas. Det är inte lämpligt att staten, ens vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier, ska finansiera kostnader som i annat fall skulle ha bekostats av verksamhetsutövaren. En

sådan ordning skulle riskera att skapa osunda incitament och skulle under vissa förutsättningar kunna utgöra ett otillåtet statligt stöd enligt EU-rätten. En avgift ska därför tas ut av den som tilldelats kemikalier med stöd av den föreslagna lagen. Detta ska gälla oavsett om det är en enskild eller offentlig aktör som tilldelas kemikalierna.

Det ska framgå av bestämmelsen att avgiftens storlek ska motsvara vattenreningskemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten för beslutet om tilldelning. Det kan antas att kemikaliernas marknadsvärde vid tilldelningsbeslutet ofta kommer att vara det samma som när föreläggande om avstående utfärdades. I en allvarlig brist-situation där marknadsvärdet ökar snabbt kan det dock tänkas uppstå skillnader i värdering. Syftet med bestämmelsen är att de finansiella konsekvenserna för den som tilldelas kemikalier enligt lagen ska bli neutrala jämfört med om kemikalierna köpts in på den öppna marknaden vid tiden för beslutet. Avgiften ska därför även omfatta eventuell värdeökning som skett mellan föreläggandet om avståndet och tilldelningsbeslutet. Det är därmed kemikaliernas marknadsvärde vid tiden för beslut om tilldelning som ska vara avgörande för avgiftens storlek.

Eftersom de finansiella konsekvenserna alltså ska vara neutrala jämfört med ett inköp på den öppna marknaden bör staten inte genom avgiften kompenseras för eventuella följdskador som staten beviljat ersättning för enligt ersättningsbestämmelsen eller övriga kostnader som staten haft på grund av tillämpningen av lagen.

Föreskrifter som innebär åligganden för en kommun ska enligt 8 kap. 2 § tredje punkten RF meddelas genom lag. Om ett kommunalt organ blir skyldig att betala en avgift av aktuellt slag kan detta innebära ett åliggande för en kommun. Även föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda ska enligt 8 kap. 2 § andra punkten RF meddelas genom lag. En föreskrift om avgift enligt det föreslagna lagen får med andra ord anses tillhöra det primära lagområdet.²⁴²

En avgift enligt lagen kommer motsvara en specificerad motprestation från det allmänna i form av tilldelning av kemikalier.²⁴³ Avgiften är därför inte att likställa med en skatt och delegation av normgivningskompetens från riksdag till regering är därmed möjlig enligt 8 kap. 3 § RF. Ytterligare bestämmelser om avgiften kan

²⁴² Se vidare avsnitt 8.1.

²⁴³ Jfr prop. 1973:90 s. 213.

därmed vid behov meddelas genom en till lagen anslutande förordning eller i myndighetsföreskrifter.

7.10 Överklagande

Förslag: Den ansvariga myndighetens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

De åtgärder som föreslås är ingripande för enskilda företag och kommuner. Vidare är rätten till domstolsprövning en grundläggande rättighet som fastslås i artikel 6 i Europakonventionen. Utredningen anser därför att beslut enligt lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningslagen är tillämplig i den ansvariga myndighetens verksamhet. Några särskilda bestämmelser om formerna för överklagande av myndighetens beslut, överklagandefrist eller talerätt föreslås därför inte.

Av 40 § förvaltningslagen framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Detta föreslås även tydliggöras i lagen.

8 Lagen behöver inte utformas som en fullmaktslag

8.1 Normgivningsmakten i RF

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen, RF, men även andra kapitel i grundlagen innehåller bestämmelser om normgivning. RF gör skillnad mellan två områden: Riksdagens primärområde, som också kallas det primära lagområdet, och regeringens primärområde. Riksdagens primära lagområde regleras i huvudsak genom 8 kap. 2 § RF och den huvudsakliga bestämmelsen om regeringens primära lagområde är 8 kap. 7 § RF. Riksdagen kan genom delegering till regeringen överlåta delar av sin normgivningskompetens inom det primära lagområdet. Det område där detta är möjligt kallas för det delegeringsbara området och regleras i 8 kap. 3–5 §§. Den delen av det primära lagområdet där riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter, det vill säga inte kan delegera, brukar kallas det obligatoriska lagområdet.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 RF ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Sådana föreskrifter, som med andra ord avser civilrätten, hör till det obligatoriska lagområdet.

Delegering är däremot enligt 8 kap. 3 § RF i stor utsträckning möjlig i ämnen som faller under 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF. Andra punkten i 8 kap. 2 § första stycket RF avser föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

För att avgöra om en reglering hör till det obligatoriska eller delegeringsbara lagområdet är det därmed betydelsefullt att avgöra

vilken punkt i 8 kap. 2 § första stycket RF som reglering ska hänföras till. En vedertagen metod som kan tillämpas vid gränsdragningen av om ett regelsystem är att hänföra till antingen 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 RF är att jämföra formuleringarna i punkterna. Första punkten talar om enskilda och deras förhållanden inbördes och andra punkten om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. I den juridiska litteraturen menar Strömberg att man med utgångspunkt i dessa formuleringar kan dra slutsatsen att en rättsregel som kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild är privaträttslig, medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentligrättslig.²⁴⁴

Vid sidan av dessa regler finns även en särskild reglering av normgivningsmakten vid krig och krigsfara. Genom bestämmelsen i 15 kap. 6 § RF har regeringen möjlighet att vid krig och krigsfara, samt extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.

8.2 Det är möjligt att delegera normgivningskompetens på lagens område

Bedömning: Det lagförslag som utredningen utformat är förenligt med de allmänna bestämmelserna om normgivning i 8 kap. RF. Lagen tillhör det primära lagområdet och eftersom det är fråga om en offentligrättslig reglering är delegation av normgivningskompetens möjlig enligt 8 kap. 3 § RF. Det saknas skäl att utforma lagen som en fullmaktslag.

Den föreslagna lagstiftningen innebär att ansvarig myndighet kommer att ha möjlighet att omfördela vattenreningskemikalier från ett enskilt rättssubjekt till det allmänna. Det är en lagreglering som endast kommer kunna åberopas av en representant för det allmänna

²⁴⁴ Strömberg, H, 1999, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan, s. 174.

och som innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Förelägganden enligt lagen kan enbart förenas med offentligrättslig sanktion. Lagen kommer heller inte kunna åberopas av en enskild gentemot en annan enskild i domstol. Varken beslut om förelägganden, beslut om tilldelning eller föreskrifter om den allmänna prioriteringsordningen kommer nämligen att kunna åberopas mellan enskilda i domstol. Den föreslagna lagen är därmed i huvudsak offentligrättslig till sin natur.

Mot detta kan invändas att en omfördelning enligt lagen kan medföra civilrättsliga konsekvenser. Exempelvis kan skadeståndsskyldighet uppstå på grund av att ett företag inte kunnat fullgöra andra redan ingångna leveransavtal som en konsekvens av att ha tvingats följa ett föreläggande enligt lagen. Den omständigheten att lagstiftningen ålägger en enskild vissa förpliktelser, vilkas fullgörande indirekt har betydelse för andra enskilda, är emellertid i sig inte tillräckligt för att anse att lagstiftningen är civilrättslig.²⁴⁵ En direkt civilrättslig konsekvens som en tillämpning av lagen medför är att äganderätten till vattenreningskemikalier som överlämnats efter föreläggande övergår till staten eller annan som ansvarig myndighet har bestämt. Att en lagstiftning innehåller en enstaka regel av privaträttslig karaktär kan dock inte förta hela lagstiftningen dess offentligrättsliga natur.²⁴⁶

Ansvarig myndighet kommer enligt lagen även ha möjlighet att genomföra en omfördelning av vattenreningskemikalier från en kommun. Lagen kan därmed också innebära ett åliggande för en kommun i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 3 RF.

Utredningens sammantagna bedömning är att lagen är offentligrättslig. Lagen faller därmed inom det primära lagområdet enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF och det är därmed möjligt att delegera rätten att meddela föreskrifter. Det är därför förenligt med RF att överlåta till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter. Detta gäller dock inte i fråga om grunderna för ersättning till följd av expropriation eller annat sådant förfogande, vilket framgår av 2 kap. 15 § andra stycket RF.

Frågan som kvarstår är om lagen även behöver hämta rättsligt stöd från den särskilda regleringen i 15 kap. 6 § RF.

²⁴⁵ Jfr prop. 2015/16:89 s. 16 och 30 f. Strömberg, H, 1999, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan, s. 71 och 174.

²⁴⁶ Jfr prop. 1997/98:44 s. 59 f.

Lagstiftning som liknar den nu gällande förfogandelagen (1978:262) har funnits i svensk rätt i olika former under långt tid. Även 1809 års RF innehöll en särskild bestämmelse om rekvisition för försvarsändamål. Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse ägde ”konungen ej makt att fodra annan gård till utförandet av uppkommet krig än det sammanskott av födande varor, som i en landsort kunde bli erforderligt till krigsfolks underhåll under tåg eller marsch, när de särskilda orter, där detta tåg skedde, icke förmådde förse trupperna med nödigt uppehälle”. Rekvisitionsinstitutet kom att utvidgas avsevärt genom ändring av bestämmelsen år 1894. Av den senare lydelsen följde att kungen under förutsättning att det beslutats om mobilisering av rikets krigsmakt att i den ordning och på det sätt och på de villkor som bestämts i lag ”låta av kommuner eller enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, som må vara att i orten tillgå och som erfordras för fyllande av sådana krigsmaktens oundgängliga behov, vilka icke på annat sätt kunna med tillräcklig skyndsamhet tillgodoses”.²⁴⁷ Denna bestämmelse utmönstrades vid införandet av 1974 års RF och ersatts av 15 kap. 6 § samt bestämmelser i dåvarande förfogandelag.

Den nu föreslagna lagen skiljer sig i avgörande hänseenden från tidigare och nu gällande fullmaktslagar. För det första innebär lagen inte lika långtgående och allmänt hållna befogenheter för staten att göra ingrepp i enskildas grundlagsskyddade rättigheter. Möjligheterna att ingripa enligt lagen är i stället begränsade till vissa på förhand genom lag definierade situationer. För det andra innehåller lagen inte något bemyndigande för regeringen att genom förordning meddela sådana föreskrifter i sådant ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. För det tredje har lagen delvis ett annat tillämpningsområde än fullmaktslagarna då den avser en specifik beredskapssektor och i större utsträckning är avsedd att kunna tillämpas även vid kriser i fredstid. För det fjärde innehåller lagen inte heller lika omfattande och skarpa sanktionsmöjligheter som ransoneringslagen (1978:268) respektive förfogandelagen.

Det kan sammantaget konstateras att den föreslagna lagen inte är lagstiftning av samma art som fullmaktslagarna och inte heller är avsedd att ersätta dessa lagar ens inom den specifika beredskapssektor som den föreslagna lagen gäller. Exempelvis kommer alltså förfogande- respektive ransoneringslagen att kunna tillämpas på

²⁴⁷ SOU 1963:17 s. 509 f.

vattenreningskemikalier om det råder krigstillstånd oberoende av om den föreslagna lagen är tillämplig eller inte. Den föreslagna lagen har därför inte utformats som en fullmaktslag och kräver inte regeringens bemyndigande eller krigstillstånd för att kunna tillämpas. Till skillnad från ransonerings- och förfogandelagen har lagen därmed inte till någon del 15 kap. 6 § RF som rättslig grund. Lagen stöds i stället på de allmänna bestämmelserna om normgivning i 8 kap. RF.

9 Lagens förhållande till egendomsskyddet och den kommunala självstyrelsen

9.1 Skyddet för egendom

9.1.1 Egendomsskyddet i den svenska grundlagen

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen, RF. Bestämmelsen fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning i samband med inkorporeringen av Europakonventionen.²⁴⁸

Av bestämmelsens första stycket framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Som huvudregel ska alltså ingen tvingas avstå egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Med uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande avses att en förmögenhetsrätt, det vill säga en äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning som exempelvis plan- och bygglagen (1987:10). Ingrepp som innebär att egendom förstörs till exempel på grund av smittan faller utanför tillämpningsområdet. Inte heller skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas. Som

²⁴⁸ Prop. 1993/94:117 s. 13.

exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.²⁴⁹

Såväl fysiska som juridiska personers egendom omfattas av skyddet i bestämmelsen.²⁵⁰ I den juridiska litteraturen menar Bengtsson att staten själv knappast garanteras något skydd enligt bestämmelsen. Däremot får bestämmelsen anses vara tillämplig på rättssubjekt som framstår som fristående från stat eller kommun. Den bör därmed omfatta även statliga och kommunala bolag eftersom de formellt är privaträttsliga subjekt.²⁵¹ Denna bedömning gjordes dock innan bestämmelserna om egendomsskyddet i RF fick sin nuvarande utformning.

Egendomsskyddet är en av de så kallade relativa rättigheterna i RF och kan därmed begränsas genom lag eller genom föreskrifter på lägre nivå i normhierarkin.²⁵² Det kan noteras att 2 kap. 20–24 §§ RF, som ställer upp vissa krav för inskränkningar av ett antal angivna fri- och rättigheter, inte är tillämpliga vid begränsningar av egendomsskyddet.

Inskränkningar i egendomsskyddet får enligt ordalydelsen endast göras för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I förarbetena uttalas bland annat följande om i vilka situationer det kan vara motiverat med en sådan inskränkning:

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. [...] Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. [...] Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det ska även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.²⁵³

²⁴⁹ Prop. 2009/10:80 s. 163.

²⁵⁰ Prop. 1993/94:117 s. 48.

²⁵¹ Bengtsson, B, 1986, Ersättning vid offentliga ingrepp 1 – Egendomsskyddet enligt regeringsformen, s. 74 f.

²⁵² Se t.ex. prop. 2021/22:229 s. 11 f.

²⁵³ Prop. 1993/94:117 s. 48.

Det finns ett begränsat antal avgörande om vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse. Ett belysande exempel på en sådan prövning är Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1999 ref. 76. Domstolen kom vid normprövning enligt då gällande 11 kap. 14 § RF fram till att genomförandet av en förtida kärnkraftsavveckling som ett led i en omställning av energisystemet var att betrakta som ett angeläget allmänt intresse i den mening som avsågs i den dåvarande grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd. Att frågan om kärnkraftsavveckling var politiskt kontroversiell och att det fanns olika uppfattningar om lämpligheten av en förtida avveckling ändrade inte bedömningen. Lagen om kärnkraftens avveckling (1997:1320) bedömdes därmed inte strida mot det i bestämmelsen angivna kravet på ett angeläget allmänt intresse. Som en konsekvens av denna bedömning ansågs lagen i motsvarande hänseende inte heller strida mot egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövade i det ovan nämnda avgörandet vidare om det specifika beslutet om starttidpunkt och att stänga Barsebäck 1 var förenligt med proportionalitetsprincipen. Att egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF kräver att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall framgår därutöver av flera andra avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen.²⁵⁴ Bakgrunden är att egendomsskyddet enligt Europadomstolens praxis innefattar ett krav på att ingrepp ska vara proportionerliga.²⁵⁵ Kravet på proportionalitet i Europakonventionen behandlas i nästföljande avsnitt.

Den som blir föremål för expropriation eller annat sådant förfogande ska enligt 2 kap. 15 § andra stycket vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vad som avses med begreppet full ersättning behandlas i avsnitt 7.7.

²⁵⁴ NJA 2018 s. 753 "Parkfastigheten" och däri hänvisade avgöranden.

²⁵⁵ NJA 2013 s. 350 p. 11.

9.1.2 Egendomsskyddet i Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag²⁵⁶ och enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Det har i Europadomstolens praxis dragits upp en gräns mellan offentlig- respektive privaträttsliga rättssubjekt. Domstolen har klarlagt att kategorin offentligrättsliga rättssubjekt innefattar juridiska personer som deltar i myndighetsutövning eller bedriver allmännyttig verksamhet under statlig kontroll. Vid bedömningen av vilken kategori ett rättssubjekt tillhör ska hänsyn bland annat tas till subjektets rättsliga status, och om lämpligt, de rättigheter som följer av denna status. Därutöver ska karaktären av den verksamhet rättssubjektet bedriver, samt i vilket sammanhang verksamheten bedrivs, beaktas. Slutligen ska det också vägas in vilken grad av självständighet rättssubjektet har i förhållande till myndigheterna.²⁵⁷ I ett avgörande har ett statligt bolag, som ensamt har haft rätt att driva och administrera den statliga järnvägen i Spanien samt haft viss allmännyttig verksamhet, bedömts utgöra ett offentligrättsligt subjekt.²⁵⁸

Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen innehåller en bestämmelse om skydd för enskildas egendom. Artikeln har följande lydelse:

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

I Europadomstolens praxis har det klargjorts att artikeln innehåller tre rättsregler. Den första regeln slår fast principen om respekt för

²⁵⁶ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁵⁷ Se exempelvis *Radio France m.fl. mot Frankrike*, beslut den 23 september 2003, nr 53984/00 och *Islamic Republic of Iran Shipping Lines mot Turkiet*, dom den 13 december 2007, nr 40998/98.

²⁵⁸ *RENFE mot Spanien*, beslut den 8 september 1997, nr 35216/97.

äganderätten (första stycket första meningen), den andra uppställer villkoren för berövande av egendom (första stycket andra meningen) och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att utnyttja egendom (andra stycket). Vid prövningen tar Europadomstolen ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Enligt domstolen har de tre reglerna ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln.²⁵⁹

För att någon ska få berövas äganderätten till sin egendom krävs det enligt första stycket andra meningen i artikeln bland annat att egendomsberövandet vidtas i det allmännas intresse. Begreppet är vidsträckt till sin innebörd. Det är i första hand de nationella organen, det vill säga regering och riksdag eller motsvarande, som har att göra denna bedömning. De har därvid tillerkänts en betydande bedömningsfrihet – ”margin of appreciation”. Europadomstolen kan emellertid pröva om de nationella organen har utövat denna frihet på ett rimligt och proportionerligt sätt. Domstolen kan dock enbart ingripa i situationer då de nationella organens bedömning av vad som är i det allmännas intresse uppenbarligen saknar rimlig grund.²⁶⁰

Vid prövningen av om ett äganderättsintrång är försvarligt gör Europadomstolen alltså en bedömning enligt proportionalitetsprincipen. Resultatet av denna är avgörande för frågan om artikeln har kränkts eller inte. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ett berövande av egendom, innebär kravet på proportionalitet att domstolen vid sin prövning gör en avvägning mellan det allmännas intresse och det men som den enskilde lider. För att äganderätten ska få inskränkas måste det föreligga en skälig balans mellan de olika intressena. Ingreppet får inte heller innebära att den enskilde åläggs en oproportionerlig börda.²⁶¹

Vid bedömningen av om ingreppet är proportionerligt är det av stor betydelse om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. När det gäller frågan om rätt till ersättning har Europadomstolen

²⁵⁹ Se t.ex. *Spörrong-Lönnroth mot Sverige*, dom den 23 september 1982, nr 7151/75 m.fl. och *James m.fl. mot Storbritannien*, dom den 21 februari 1986, nr 8793/79.

²⁶⁰ Se t.ex. *James m.fl. mot Storbritannien*, dom den 21 februari 1986, nr 8793/79 och *Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mot Belgien*, dom den 20 november 1995, nr 17849/91.

²⁶¹ Se t.ex. *Holy Monasteries mot Grekland*, dom den 9 december 1994, nr 13092/87 m.fl.

slagit fast att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste betalas och att egendomsberövande utan ersättning inte kan anses proportionerligt. Det krävs emellertid inte att full ersättning ska lämnas under alla förhållanden.

9.1.3 Egendomsskyddet i EU-rätten

Sedan genomförandet av Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02), rättighetsstadgan, juridiskt bindande för EU:s medlemsstater. Vidare fanns det redan dessförinnan ett väl utbyggt rättighetsskydd inom EU, främst baserat på Europakonventionen.²⁶²

Rättighetsstadgan har inom sitt tillämpningsområde företräde framför svensk rätt.²⁶³ Den anses dessutom ha en starkare konstitutionell status än Europakonventionen.²⁶⁴

Bestämmelserna i rättighetsstadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.²⁶⁵ Stadgan gäller därmed i första hand vid tillämpning av EU-rättsliga rättsakter så som förordningar och direktiv. Motsatsvis omfattar stadgans rättighetsskydd generellt sett inte situationer när medlemsstaterna tillämpar rent nationell normgivning. Av EU-domstolens praxis framgår emellertid att de grundläggande rättigheterna i stadgan måste iaktas så snart nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.²⁶⁶ Det avgörande är med andra ord om den nationella lagstiftningen i fråga avser ett område som omfattas av unionens kompetens.

Varken rättighetsstadgan eller EU:s primärrätt i övrigt innehåller några bestämmelser om att juridiska personer som är organ som kan hänföras till staten inte omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna.²⁶⁷ EU-domstolens praxis innebär att i vart fall offentligrättsliga juridiska personer från tredje land kan åberopa

²⁶² Bernitz, U, Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt, europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson, Juridisk Tidskrift 2016–17 s. 792.

²⁶³ Jfr 10 kap. 6 § RF.

²⁶⁴ Bernitz, U, Rättighetsstadgans genomslag i svensk rätt, europarättslig lagprövning och lärdomar av Åkerberg Fransson, Juridisk Tidskrift 2016–17 s. 814 f.

²⁶⁵ Artikel 51.1 i rättighetsstadgan.

²⁶⁶ Åkerberg Fransson, mål C-617/10, EU:C:2013:105, p. 19–22.

²⁶⁷ Bank Mellat mot Rådet, mål T-496/10, EU:T:2013:39, p. 36.

vissa grundläggande rättigheter gentemot EU:s medlemsstater.²⁶⁸ Det saknas dock tydlig vägledning i praxis om inhemska offentlig-rättsliga juridiska personer skyddas av de grundläggande rättigheterna i stadgan.²⁶⁹

Rättighetsstadgan har samma rättsliga värde som fördragen.²⁷⁰ Stadgan måste tolkas i ljuset av fördragen och de allmänna rättsprinciperna inom EU.²⁷¹ I den mån en rättighet som erkänns i stadgan motsvarar en rättighet som också garanteras i Europakonventionen ska rättigheten i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar inte att unionsrätten kan tillförsäkra ett mer långtgående skydd än Europakonventionen.²⁷² Även medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner ska tillmätas betydelse vid tolkningen av stadgan.²⁷³

Enligt rättighetsstadgan måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.²⁷⁴

Artikel 17.1 i rättighetsstadgan föreskriver ett skydd för egendom enligt följande:

Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Egendomsskyddet enligt EU-rätten är inte absolut, utan ska beaktas i förhållande till vilken funktion skyddet har i samhället. Det är möjligt att inskränka denna rättighet, under förutsättning att inskränkningarna verkligen tillgodoser ett syfte av allmänintresse

²⁶⁸ Se t.ex. *Iran Liquefied Natural Gas mot Rådet*, mål T-5/13, EU:T:2015:644, p. 43–46 och däri hänvisade avgöranden.

²⁶⁹ Jfr Lebeck, C, 2016, EU-stadgan om grundläggande rättigheter, Juno version 2, s. 113 f.

²⁷⁰ Artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget.

²⁷¹ C, Lebeck, C, 2016, EU-stadgan om grundläggande rättigheter, Juno version 2, s. 39.

²⁷² Artikel 52.3 i rättighetsstadgan.

²⁷³ Jfr artikel 52.4 i rättighetsstadgan och artikel 6 i EU-fördraget.

²⁷⁴ Artikel 52.1 i rättighetsstadgan.

som eftersträvas av EU och att de, i förhållande till det eftersträlvade syftet, inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i den på detta sätt garanterade rättigheten.²⁷⁵

9.1.4 Lagen är förenlig med skyddet för egendom

Bedömning: Utredningens förslag är förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd i RF och Europakonventionen. Detta gäller även för det EU-rättsliga egendomsskyddet i den mån en tillämpning av lagen faller inom unionsrättens kompetensområden.

En tvångsvis omfördelning av vattenreningskemikalier innebär ett ingrepp i fysiska eller juridiska personers äganderätt. Ett sådant ingrepp är endast tillåtet om det är förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd i RF och Europakonventionen.

Det ska inledningsvis nämnas något om vilka som omfattas av egendomsskyddet i bestämmelserna. Det står klart att olika former av privata företag omfattas av egendomsskyddet i RF och Europakonventionen. Däremot omfattar skyddet normalt inte staten eller en kommun. Det kan diskuteras om offentligrättsliga juridiska personer så som kommunala bolag som bedriver verksamhet inom vatten och avlopp omfattas av bestämmelserna om egendomsskydd. Utredningens bedömning är att sådana kommunala bolag inte omfattas av skyddet utifrån de kriterier som fastställt i Europadomstolens praxis. Detta eftersom verksamheten är reglerad genom lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och finansieras genom offentligt fastställda avgifter. Det finns även krav på att bolagen ska ha ett visst kommunalt ägande och bolagen kan typiskt sett heller inte anses vara tillräckligt självständiga i förhållande till de kommuner som äger dem. Enbart det förhållandet att det är fråga om bolag som formellt har en privaträttslig form bör mot denna bakgrund inte vara tillräckligt för att bedöma att de är fristående från kommunerna. Motsvarande tydliga praxis finns inte gällande skyddets omfattning enligt RF respektive unionsrätten. Men, mot

²⁷⁵ Se t.ex. Textdata Software GmbH, mål C 418/11, EU:C:2013:588, p. 84 och däri angiven praxis.

bakgrund av de kommunala bolagen enbart utgör en alternativ form för att fullgöra offentligrättsliga förpliktelser som annars hade kunnat fullgöras i nämndform är utredningens bedömning att de inte heller omfattas av skyddet för egendom i RF eller unionsrätten.

Som redogörs för i kapitel 6 och 7 syftar den förslagna lagen ytterst till att tillgodose behov som är synnerligen angelägna ur samhällssynpunkt. Det handlar om behov som har koppling till liv och hälsa, Sveriges säkerhet, miljö och samhällets funktionalitet. Det kan därmed inte råda någon tvekan om att de tungt vägande intressen som den föreslagna lagen syftar till att tillgodose kan utgöra sådana angelägna allmänna intressen som avses i 2 kap. 15 § RF respektive sådana allmänna intressen som avses i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Att de intressen som beskrivs i vissa fall kan motivera ingrepp i egendomsskyddet följer även av befintlig lagstiftning eftersom vissa möjligheter att tvångsvis omfördela vattenreningskemikalier som ägs av enskilda redan finns i svensk rätt, vilket det redogörs för i avsnitt 5.3–5.5.

Som beskrivet syftar lagen till att tillgodose ett flertal olika allmänna intressen. Alla dessa intressen kan inte nödvändigtvis anses ha samma vikt ur allmän synpunkt. Hur angeläget ett allmänt intresse är kan dessutom variera beroende på den specifika situationen som uppstått. Så som gäller för kriser generellt kommer det allmännas intressen av bland annat nationell säkerhet och samhällets funktionalitet nämligen typiskt sett att väga tyngre vid en mycket omfattande och allvarlig kris som berör stora delar av samhället – eller vid ett krigstillstånd – än vid en kris som till exempel är begränsad till en enskilda samhällssektor. Till detta kommer att enskilda har ett mycket beaktansvärt intresse av att skyddas från olika former av statliga ingrepp i sin äganderätt som måste vägas mot de allmänna intressena i varje enskilt fall.

För att lagen ska vara förenlig med egendomsskyddet i RF och Europakonventionen måste lagens tillämpningsområde begränsas till situationer där de allmännas intressena sammantaget är mycket framträdande och tydligt överväger den enskildes intressen. Utredningen har därför valt att avgränsa lagens tillämpningsområde till situationer där en nationell brist på vattenreningskemikalier inte kan hanteras enskilt av ansvariga aktörer inom ordinarie organisation och som innebär en allvarlig störning av dricksvattenförsörjning,

avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Genom att det bara är i dessa situationer som lagen kan tillämpas bedömer utredningen att lagen är förenlig med egendomsskyddet. Vidare ska enligt utredningens förslag full ersättning utgå när ett ingrepp görs. Därigenom säkerställs att lagen i sig är proportionerlig. Utredningen vill dock understryka att prövningen om ett ingrepp enligt lagen är proportionerligt också måste göras vid varje enskilt beslut. Ytterst kan det bli en fråga för domstol att ta ställning till om den aktuella bristsituationen innebär en så stor brist att ingreppet är proportionerligt.

I den mån ett beslut om omfördelning innebär en tillämpning av unionsrätt måste en prövning även ske i förhållande till egendomsskyddet i EU-rätten och artikel 17.1 i rättighetsstadgan. I vilka fall som en tillämpning av lagen kan falla inom den kompetens som tilldelats EU behandlas i nästföljande avsnitt. Med hänsyn till att full ersättning ska utgå vid eventuella egendomsberövanden och av de skäl som redogjorts för ovan borde en tillämpning av lagen som faller inom EU:s kompetensområden typiskt sett kunna motiveras utifrån vad allmännyttan kräver enligt artikel 17.1 i rättighetsstadgan. Detta gäller i de allvarliga situationer som lagen tar sikte på. Om egendomsberövandet kan motiveras utifrån vad allmännyttan kräver måste dock ytterst prövas i varje individuellt fall utifrån en proportionalitetsbedömning i enlighet med EU-domstolens praxis.

9.2 Den kommunala självstyrelsen

9.2.1 Skyddet för den kommunala självstyrelsen

Av 1 kap. 1 § RF framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statsskick och genom kommunalt självstyre. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen ska enligt 8 kap. 2 § RF göras med stöd av lag och enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning vara proportionerlig.

Den kommunala kompetensen utgörs dels av de bestämmelser där de kommunala befogenheterna på olika områden regleras och dels genom den allmänna kommunala kompetensen i 2 kap. 1 §

kommunallagen (2017:725). Den allmänna kommunala kompetensen innebär att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Inskränkningar av den kommunala självstyrelsen bör alltså inte gå utöver vad som är nödvändigt. Det framgår i förarbetena att huvudsyftet med bestämmelsen i 14 kap. 3 § RF är att man i beredningen av förslag tydligt ska väga in påverkan på det kommunala självstyret, men att det slutligen är upp till riksdagen att avgöra om proportionalitetskravet är uppfyllt och att någon lagprövning av det inte ska kunna göras i efterhand.

Utöver den nationella regleringen har Sverige också ratificerat den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Med kommunal självstyrelse menas enligt konventionens artikel 2 kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse. I artikel 4.3 sägs att offentliga uppgifter normalt i första hand ska utövas av myndigheter som ligger så nära medborgaren som möjligt. I den svenska proposition där riksdagen föreslås godkänna ratifikationen framhöll regeringen genomgående att Sveriges ordning mötte kraven i konventionen.

9.2.2 Lagen är förenlig med den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Lagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen får dock ses som proportionerlig.

Förelägganden enligt lagen ska bland annat kunna riktas mot enskilda kommuner och kommunala bolag. Detta innebär att en kommun kan komma att behöva avstå vattenreningskemikalier som denna har införskaffat för att tillgodose den egna kommunens behov. Detta kan bland annat påverka kommunens möjligheter att bedriva sin verksamhet vilket i sin tur har stor betydelse för kommunmedlemmarna. Lagen innebär vidare att en statlig myndighet i vissa situationer tar ansvar för prioriteringar på ett område som är en kommunal angelägenhet och som kommunen har ansvar för enligt ansvarsprincipen. Lagen kan på så vis även ha påverkan på den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Lagen

innebär sammanfattningsvis begränsningar av den kommunala självstyrelsen i vissa situationer.

Lagen syftar ytterst till att bland annat de kommunala verksamheter som har störst behov ska få tillgång till nödvändiga vattenreningskemikalier. Lagen ska därigenom göra det möjligt för kommunerna att kunna fullgöra sitt ansvar att tillhandahålla vattenförsörjning och avlopp enligt lagen om allmänna vattentjänster. Det är med andra ord i stor utsträckning den kommunala sektorns behov som lagen syftar till att tillgodose.

Utgångspunkten kommer även fortsättningsvis att vara att kommunernas behov av vattenreningskemikalier så långt som möjligt ska tillgodoses genom frivilliga överenskommelser. Lagen ges som beskrivs i avsnitt 7.3 ett mycket begränsat tillämpningsområde och det är endast vid mycket allvarliga problem som riskerar att störa viktiga samhällsfunktioner som tvångsvisa omfördelningar av kemikalier enligt lagen kan komma i fråga. I de situationer som faller inom lagens tillämpningsområde ska det heller inte finnas tillgång till några mindre ingripande alternativ. Vid en intresseavvägning anser utredningen därför att lagen syftar till att tillgodose sådana tungt vägande intressen att det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som förslaget medför är proportionerligt.

10 Lagens förhållande till den fria rörligheten för varor inom EU

10.1 Förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan

Sverige är medlem i EU och är därmed en del av EU:s inre marknad. Av artikel 26 andra punkten i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, framgår att den inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen. Detta kommer till uttryck bland annat genom artiklarna 34 och 35 i EUF-fördraget enligt vilka det är förbjudet att mellan medlemsstaterna tillämpa kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Artiklarna har direkt effekt och kan göras gällande av enskilda inför nationell domstol.

De aktuella förbuden är tillämpliga endast på åtgärder som har en handelshindrande effekt mellan medlemsstater. Rent nationella åtgärder som enbart påverkar inhemska varor, omfattas därmed inte. För att en åtgärd ska uppfylla det gränsöverskridande kravet räcker det att den antingen indirekt hindrar eller kan hindra handeln inom EU.²⁷⁶

EU-domstolen har definierat kvantitativa restriktioner som åtgärder som, alltefter omständigheterna, har karaktären av totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitering.²⁷⁷

²⁷⁶ Kommissionens tillkännagivande den 23 mars 2021, Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C 100/38, s. 45, se även Jacques Pistre m.fl., förenade målen C-321/94, C-322/94, C-323/94 och C-324/94, EU:C:1997:229, p. 41–48.

²⁷⁷ Geddo, mål 2/73, EU:C:1973:89, p. 7.

Artikel 34 EUF-fördraget förbjuder, utöver importrestriktioner, åtgärder med motsvarande verkan. Åtgärder med motsvarande verkan har definierats av EU-domstolen som alla regler som tillämpas av medlemsstaterna och som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handel inom unionen.²⁷⁸ Denna definition är vittomfattande och effektfokuserad. Det innebär att det spelar mindre roll vilken rättslig form de nationella åtgärderna har så länge de har en handelshindrande effekt.²⁷⁹ Exempelvis har EU-domstolen bedömt att åtgärder inom ramen för en statligt understödd kampanj i syfte att främja produktion och försäljning av irländska produkter potentiellt kunde påverka importen från andra medlemsländer och därför träffades av förbudet i artikel 34.²⁸⁰

Det är svårt att dra en exakt gräns mellan kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Detta har inte någon större praktisk betydelse eftersom kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i allmänhet omfattas av samma regler.

Hur stor den handelshindrande effekten är har normalt inte någon betydelse för om förbudet i artikel 34 i EUF-fördraget är tillämpligt eller inte. Att ett importförbud avsett ett begränsat geografiskt område inom en och samma medlemsstat har till exempel inte hindrat en tillämpning av artikeln.²⁸¹ Rättsläget har i den juridiska litteraturen beskrivits som att förbudet i artikeln, tillskillnad från EU:s konkurrensrätt, inte innehåller någon ”de minimis”-regel.²⁸² Åtgärder som av EU-domstolen bedömts ha en alltför osäker och indirekt verkan på handeln omfattas dock inte av artikelns tillämpningsområde.²⁸³

De principer som redogjorts för ovan gäller som utgångspunkt även för exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan enligt artikel 35 i EUF-fördraget. Det finns dock ett viktigt undantag: Artikel 35 är i huvudsak tillämplig enbart på åtgärder som innebär en diskriminering. Denna princip fastställdes i målet Groenveld där EU-domstolen slog fast att artikel 35 avser nationella åtgärder som har till syfte eller verkan att begränsa exportflödet och

²⁷⁸ Dassonville, mål C-8/74, EU:C:1974:82, p. 5.

²⁷⁹ Bernitz, U och Kjellgren, A, 2022, Europarättens grunder, Juno version 7, s. 327 f.

²⁸⁰ Kommissionen mot Irland, mål C-249/81, EU:C:1982:402.

²⁸¹ Bluhme, mål C-67/97, EU:C:1998:584, p. 19–23.

²⁸² Oliver, P, och Jarvis, M, 2003, Free movement of goods in the European community, fourth edition, s. 99 f.

²⁸³ Se t.ex. Peralta, mål C-379/92, EU:C:1994:296.

därigenom skapa en skillnad mellan en medlemsstats inhemska handel respektive dess exporthandel. Om detta medför en särskild fördel för den nationella produktionen eller för den inhemska marknaden på bekostnad av andra medlemsstaters produktion eller handel omfattas åtgärden av artikel 35.²⁸⁴

Principen från Groenveld-målet har utvecklats och modifierats i senare avgöranden. Det har fastslagits att om en nationell åtgärd som är tillämplig på alla som bedriver näringsverksamhet i en medlemsstat i själva verket har en större inverkan på exporten av medlemsstatens varor, än på försäljningen av varor på medlemsstatens inhemska marknad, omfattas åtgärden av förbudet i artikel 35 i EUF-fördraget.²⁸⁵ Exempelvis har rumänsk lagstiftning som prioriterade elförsörjningen på den nationella marknaden ansetts utgöra en åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 35 eftersom lagstiftningen i högre grad påverkade exporten av el.²⁸⁶

10.2 Undantag från förbuden i artikel 34 och 35

Av artikel 36 i EUF-fördraget framgår att bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har slagit fast att artikeln och dess undantag måste tolkas snävt eftersom det handlar om undantag från den grundläggande rättigheten till fri rörlighet. Syften som inte direkt framgår av artikeltexten kan därför i allmänhet inte åberopas. Rent ekonomiska skäl kan heller inte anses utgöra grund för handelsbegränsningar.²⁸⁷

²⁸⁴ Groenveld, mål C-15/79, EU:C:1979:253, p. 7.

²⁸⁵ Se t.ex. Gysbrechts och Santurel Inter, mål C-205/07, EU:C:2008:730, New Valmar, mål C-15/15, EU:C:2016:464 och VIPA, mål C-222/18, EU:C:2019:751.

²⁸⁶ Hidroelectrica, mål C-648/18, EU:C:2020:723, p. 33.

²⁸⁷ Jfr Campus Oil, mål C-72/83, EU:C:1984:256, p. 32 och 35.

En grundläggande förutsättning för att en medlemsstat ska kunna åberopa undantagen i artikel 36 i EUF-fördraget är att det aktuella området inte uttömmande har harmoniserats genom införandet av unionsrättsliga regler. Om så är fallet ska bedömningen i stället göras utifrån bestämmelserna i harmoniseringsåtgärden och inte mot bakgrund av primärrätten.²⁸⁸

Den andra mening i artikel 36 i EUF-fördraget är utformad för att undvika missbruk från medlemsstaternas sida. EU-domstolen har slagit fast att syftet är att hindra att restriktioner för handeln som grundas på de skäl som anges i 36 första meningen missbrukas och utnyttjas för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter.²⁸⁹

När en medlemsstat åberopar undantagen i artikel 36 i EUF-fördraget som grund för att berättiga en åtgärd som inskränker den fria rörligheten för varor måste ett sådant berättigande tolkas i ljuset av de allmänna rättsprinciperna och särskilt de grundläggande rättigheterna. En åtgärd kan omfattas av de undantag som föreskrivs i artikeln endast om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av.²⁹⁰ När en medlemsstat tillämpar ett undantag som föreskrivs i unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget anses denna stat följaktligen ”tillämpa unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i rättighetsstadgan. Det måste med andra ord prövas om åtgärden är förenlig med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i EU:s rättighetsstadga för att avgöra om åtgärden kan motiveras med stöd av undantagen i artikel 36. Egendomsskyddet i rättighetsstadgan behandlas i avsnitt 9.1.3.

De undantag i artikel 36 i EUF-fördraget som kan ha betydelse ur utredningens perspektiv är främst undantagen med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten samt människors liv och hälsa.

Hänsyn till allmän ordning har hittills bedömts vara en godtagbar motivering endast i ett enda fall. Fallet rörde Storbritannien som begränsat importen och exporten av samlarmynt i guld. Domstolen konstaterade att åtgärden var berättigad med hänsyn till allmän ordning, eftersom den rörde skyddet av rätten att prägla mynt,

²⁸⁸ Se t.ex. Ålands Vindkraft, mål C-573/12, EU:C:2014:2037 p. 57 och däri hänvisad praxis.

²⁸⁹ Henn and Darby, mål C-34/79, EU:C:1979:295, p. 21.

²⁹⁰ Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH mot Bauer Verlag, mål C-368/95, EU:C:1997:325, p. 24, jfr även ERT mot DEP, mål C-260/89, EU:C:1991:254, p. 43 och AGET Iraklis, mål C-201/15, EU:C:2016:972, p. 63.

vilken traditionellt anses vara ett av en stats grundläggande intressen.²⁹¹

Allmän säkerhet har bland annat åberopats som motivering för handelsbegränsande åtgärder på den inre marknaden för energi. Ett vägledande avgörande på området är *Campus Oil*. Bakgrunden i målet var att Irland hade beslutat att importörer av petroleumprodukter var tvungna att köpa upp till 35 procent av sitt behov av dessa produkter från ett statligt petroleumbolag till priser som bestämdes av regeringen. EU-domstolen fastställde först att det var fråga om en åtgärd med motsvarande verkan som en importrestriktion. Därefter uttalade domstolen att petroleumprodukterna på grund av sin speciella betydelse som energikälla i en modern ekonomi är av vital betydelse för en stat, eftersom inte bara dess ekonomi utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad är beroende av dem. Ett avbrott i försörjningen med petroleumprodukter och de risker detta skulle medföra för en stat kan således utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerhet som medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 i EUF-fördraget har rätt att skydda. Vidare bedömde domstolen att målet att säkra en stats minimiförsörjning med petroleumprodukter gick utöver rent ekonomiska intressen. När det utifrån objektivt fastställda omständigheter fastställts att bestämmelserna i fråga är berättigade utifrån allmän säkerhet, utesluts heller inte en tillämpning av artikel 36 av omständigheten att bestämmelserna är utformade så att andra mål av ekonomisk natur eventuellt också kan uppnås.²⁹²

Det ska vidare nämnas något om skyddet av människor, djurs liv och hälsa. Skyddet av människor, djurs och växters hälsa och liv är en vanlig motivering som medlemsstaterna använder sig av för att motivera hinder av den fria rörligheten för varor och har prövats av EU-domstolen i ett stort antal avgöranden. Praxis på området gäller i huvudsak åtgärder som införts för att på olika sätt reglera eller begränsa användningen av produkter som medlemsstaterna ansett vara skadliga. Det har enligt vad utredningen känner till inte prövats om skyddet av människor, djurs liv och hälsa kan åberopas för att

²⁹¹ Thompson, mål C-7/78, EU:C:1978:209, p. 34 och Kommissionens tillkännagivande den 23 mars 2021, Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C 100/38, s. 67.

²⁹² *Campus Oil*, mål C-72/83, EU:C:1984:256, p. 34–46.

berättiga åtgärder som syftar till att säkerställa en medlemsstats grundläggande försörjning av samhällsviktiga resurser.

Om en åtgärd inte omfattas av undantagen i artikel 36 i EUF-fördraget kan åtgärden enligt EU-domstolens praxis i vissa fall ändå motiveras utifrån så kallade tvingande hänsyn. Begreppet tvingande hänsyn användes för första gången av EU-domstolen i avgörandet *Cassis de Dijon*.²⁹³ Tvingande hänsyn kan i princip endast användas för att motivera nationella åtgärder som tillämpas utan åtskillnad på inhemska varor och varor som importerats från andra medlemsstater, det vill säga i situationer när det inte finns något moment av diskriminering.²⁹⁴ Begreppet bedöms därmed ha begränsad relevans för denna utredning.

10.3 Proportionalitetsprincipens tillämpning vid motiveringar av undantag

Enligt artikel 5.4 i EU-fördraget, som tar sikte på institutionernas maktutövning i förhållande till medlemsstaterna, ska unionen inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.

Det är inte bara unionsinstitutionernas handlingsfrihet gentemot medlemsstaterna som begränsas av proportionalitetsprincipen. Principen markerar också en gräns för vilka bördor som EU-rätten kan lägga på medborgarna, och den är ytterst avgörande för i vilken utsträckning medlemsstaterna kan använda sig av de i fördraget medgivna undantagen från reglerna om fri rörlighet. För att kunna åberopa motiveringar enligt artikel 36 i EUF-fördraget eller de tvingande hänsynen i EU-domstolens praxis måste en medlemsstat följa proportionalitetsprincipen.²⁹⁵

Principen innebär att de medel som medlemsstaterna väljer måste vara begränsade till vad som faktiskt är lämpligt och nödvändigt för att skydda det legitima mål som eftersträvas. Lämplighet innebär att åtgärden i fråga ska vara passande för att uppnå det önskade målet,

²⁹³ *Rewe-Zentrale AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, mål C-120/78, EU:C:1979:42.

²⁹⁴ *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, förenade målen C-1/90 och C-176/90, EU:C:1991:327, p. 13 jfr dock Oliver, P, och Jarvis, M, 2003, *Free movement of goods in the European community*, fourth edition, s 216 f.

²⁹⁵ *Kommissionen mot Belgien*, C-254/05, EU:C:2007:319, p. 33 och däri hänvisad praxis.

medan nödvändighet innebär att de valda medlen inte ska begränsa den fria rörligheten för varor mer än vad som är nödvändigt. I detta sammanhang ska det bedömas om det finns några medel som har en mindre begränsande effekt på handeln inom unionen, men som ändå når samma resultat. En viktig del i analysen av den motivering som en medlemsstat lämnat är därför om det finns alternativa åtgärder. Domstolen har vid flera tillfällen konstaterat att statliga åtgärder inte varit proportionerliga till följd av att det funnits alternativa åtgärder.²⁹⁶

Medlemsstater är, i avsaknad av harmoniseringsregler på EU-nivå, fria att besluta om den skyddsnivå som de avser att tillhandahålla det legitima intresset i fråga. På vissa områden har domstolen gett medlemsstaterna ett visst ”utrymme för skönmässig bedömning” när det gäller de åtgärder som vidtagits och den skyddsnivån som eftersträvas, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan beroende på de nationella omständigheterna. Utrymmet för skönmässig bedömning är helt naturligt större på områden som anses vara känsligare.²⁹⁷

Ett exempel som kan användas för att illustrera det ovanstående är EU-domstolens avgörandet E.ON Biofor Sverige. Målet gällde transport av hållbar biogas via gasnätet. Bakgrunden var att Energimyndigheten hade infört ett nationellt svenskt kontrollsystem som hindrade E.ON Biofor Sveriges import av hållbar biogas producerad i Tyskland via det sammankopplade gasnätet. EU-domstolen konstaterade att ämnesområdet inte var fullt ut harmoniserat och att det förelåg ett handelshinder enligt artikel 34 i EUF-fördraget. Domstolen ansåg att Energimyndigheten hade bevisbördan för att på ett konkret sätt styrka att de skäl som åberopats för inskränkningen av den fria rörligheten var hänförliga till ett allmänintresse och att åtgärden stod i proportion till den vidtagna åtgärden. Domstolen bedömde att myndigheten inte hade styrkt att den i målet aktuella åtgärden uppfyllde dessa krav. Åtgärden stred därför mot artikeln 34 i EUF-fördraget.²⁹⁸

²⁹⁶ Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C 100/38, s. 74 f.

²⁹⁷ A.a. s. 75.

²⁹⁸ E.ON Biofor Sverige, mål C-549/15, EU:C:2017:490.

10.4 Förbuden mot kvantitativa import- och exportrestriktioner utgör inte något hinder för att lagen införs

Bedömning: Att med stöd av lag tvångsvis omfördela vattenreningskemikalier från privata företag kan innebära en kvantitativ exportrestriktion eller åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 35 i EUF-fördraget.

För det fall en åtgärd omfattas av förbudet i artikel 35 i EUF-fördraget kan åtgärden dock motiveras utifrån undantagen i artikel 36 i samma fördrag.

EU har kompetens att besluta om åtgärder för att upprätta den inre marknaden och säkerställa dess funktion.²⁹⁹ När det gäller huvudområdet den inre marknaden delar unionen befogenheter med medlemsstaterna.³⁰⁰ Även om det finns gemensamma unionsrättsliga regler om kemikalier³⁰¹ finns det inte unionsrättsliga regler som möjliggör omfördelning av kemikalier på nationell nivå. Sådana omfördelningar utgör heller inte anskaffning genom offentligt kontrakt i den mening som avses i EU:s regelverk om offentlig upphandling^{302, 303}. Det noteras dock att kommissionen i september 2022 lämnat ett förslag på en förordning om inrättande av ett krisinstrument för den inre marknaden.³⁰⁴

Syftet med den föreslagna förordningen är att säkerställa den fria rörligheten för och tillgången till vissa varor och tjänster under en kris på den inre marknaden.³⁰⁵ Kommissionen ska enligt den förordningen ha möjlighet att granska och stoppa förslag som strider mot bestämmelserna i förordningen och mot EU-rätten generellt.³⁰⁶ Under en krissituation förbjuds medlemsstaterna att vidta kris-

²⁹⁹ Artikel 21 och 114 i EUF-fördraget.

³⁰⁰ Artikel 4 i EUF-fördraget. Jfr dock artikel 3 i samma fördrag där framgår att EU har exklusiv kompetens att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion.

³⁰¹ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet.

³⁰² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

³⁰³ SOU 2019:51 s. 48.

³⁰⁴ COM(2022) 459 final.

³⁰⁵ Artikel 1.1, COM(2022) 459 final.

³⁰⁶ Artikel 19.11-12, COM(2022) 459 final.

åtgärder riktade mot varor och tjänster det råder brist på. Detta omfattar bland annat exportförbud och åtgärder med motsvarande verkan.³⁰⁷ Kommissionen ska enligt förordningen också kunna uppmana ekonomiska aktörer i krisnödvändiga leveranskedjor att acceptera och prioritera vissa order avseende produktion eller försörjning av krisnödvändiga varor.³⁰⁸

Vattenreningskemikalier är sannolikt en sådan krisnödvändig vara som kan komma att omfattas av den föreslagna förordningen. Om förordningen antas kan det därmed få negativa konsekvenser för möjligheterna att tillämpa den av utredningen föreslagna lagstiftningen. Det pågår dock ännu förhandlingar om förordningen vilket innebär att dess slutliga utformning är oklar.

Utredningen kan mot bakgrund av detta konstatera att nationell lagstiftning som möjliggör omfördelningar av vattenreningskemikalier i nuläget inte faller inom något område som är fullt ut harmoniserat inom EU eller där unionen har exklusiv kompetens. Vidare kommer en nationell lagstiftning som möjliggör omfördelningar av vattenreningskemikalier i första hand att påverka svenska varor som är avsedda för den svenska marknaden. Lagstiftningen reglerar med andra ord i huvudsak rent nationella åtgärder på den inhemska marknaden som inte omfattas av unionsrättens bestämmelser till skydd för den inre marknaden i artikel 34 och 35 i EUF-fördraget.

Omfördelningar av vattenreningskemikalier som ägs av privata företag med stöd av lagen kan emellertid i vissa fall komma att direkt eller indirekt påverka Sveriges export av sådana kemikalier till andra medlemsstater enligt artikel 35 i EUF-fördraget. Exempelvis skulle en omfördelning från ett privat företag kunna innebära att kemikalier som annars skulle ha exporterats till en annan medlemsstat kan komma att omfördelas till en prioriterad verksamhet i Sverige. En sådan åtgärd skulle kunna medföra att den inhemska marknaden gynnas på bekostnad av exportmarknaden. Åtgärden hindrar nämligen i praktiken exporten och kan därmed vara att likställa med ett exportförbud för de kemikalier som omfattas av åtgärden. Detta skulle sannolikt vara att bedöma som en kvantitativ exportrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan.

³⁰⁷ Artikel 17.1, COM(2022) 459 final.

³⁰⁸ Artikel 27.1, COM(2022) 459 final.

Det ska i detta sammanhang betonas att syftet med en lag som gör det möjligt att omfördela vattenreningskemikalier på den nationella marknaden i Sverige inte är att hindra internationell handel eller handeln inom EU. Som berörs i avsnitt 6.2, 6.3 och 7.1 är det primära syftet med lagen att åstadkomma en mer ändamålsenlig fördelning av vattenreningskemikalier på nationell nivå vid en allvarlig brist. Att vissa åtgärder som potentiellt kan vidtas med stöd av lagen kan få till konsekvens att den inre marknaden för varor inom EU påverkas är endast följd av denna typ av lagstiftning. Även en tillämpning av ransoneringslagen (1978:268) eller förfogandelagen (1978:262) skulle av motsvarande skäl kunna träffas av förbudet i artikel 35 i EUF-fördraget.³⁰⁹

Utredningen anser att en omfördelning av vattenreningskemikalier som påverkar export till andra medlemsstater inom EU av flera skäl kan vara en olämplig åtgärd att vidta. För det första skulle en sådan protektionistisk åtgärd vara ett avsteg från Sveriges positiva inställning till frihandel. Vidare skulle åtgärden kunna utlösa svar från andra medlemsstater som ytterligare kan förvärra en befintlig bristsituation. Åtgärden riskerar dessutom att försämra Sveriges relationer med andra medlemsstater och kan även få andra negativa konsekvenser. Utredningens uppfattning är därför att omfördelningar som påverkar exporten så långt möjligt bör undvikas även vid allvarliga bristsituationer. Den lagstiftning som utredningen utformat behöver emellertid kunna användas för att hantera även mycket svårartade kriser där exempelvis den inre marknadens funktion av olika skäl är påverkad eller satt ur spel eller den svenska nationella säkerheten av andra skäl måste prioriteras framför den fria rörligheten. Det kan därför inte helt uteslutas att åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor på den inre marknaden kan behöva vidtas. Det är således inte lämpligt att utesluta sådana åtgärder från lagens tillämpningsområde.

För det fall att det bedöms finnas ett behov av att vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor måste åtgärden motiveras utifrån något av de undantag som finns i artikel 36 EUF-fördraget och EU-domstolens praxis. Utredningens bedömning är att flera av de undantag som finns kan vara aktuella. Ett ingrepp kan vara nödvändigt för såväl upprätthålla allmän ordning och säkerhet som för att skydda människors liv och hälsa. Även om undantagen

³⁰⁹ Jfr SOU 2009:3 s. 169 f.

enligt EU-domstolens praxis ska tolkas restriktivt är det enligt utredningen tydligt att en brist på vattenreningskemikalier kan få allvarliga konsekvenser för människor liv och hälsa och kan påverka allmän ordning och säkerhet. Mot bakgrund av att lagen är avgränsad till mycket allvarliga situationer bedömer också utredningen att lagstiftningen är proportionerlig. Det måste dock alltid prövas om en enskild åtgärd som vidtas med stöd av lagen är proportionerlig i den mening som framgår av EU-domstolens praxis på området. Åtgärden måste även vara förenliga med egendomsskyddet i EU-rätten så som redogörs för i avsnitt 9.1.3 ovan.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

Utredningen ska enligt sitt uppdrag redogöra för konsekvenserna av förslaget och för hur förslaget påverkar företag, myndigheter och kommuner och övriga som kan beröras av förslaget. Såväl kostnads- mässiga som andra konsekvenser ska belysas.

Av uppdraget framgår också att utredningen, för det fall företag riskerar att drabbas ekonomiskt av en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier, ska analysera behov och möjligheter att eventuellt kompensera företagen. Konsekvenserna för företag beskrivs nedan i avsnitt 11.4.3 och motiveringen till utredningens förslag om ersättning enligt lagen finns i avsnitt 7.7.

Enligt uppdraget ska utredningen vidare analysera och redogöra för hur en ordning där staten styr fördelningen av kemikalier förhåller sig till kommunernas ansvar enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och annan relevant lagstiftning samt, om detta innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, redogöra för de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Utredningens överväganden om lagens förhållande till den kommunala självstyrelsen framgår av avsnitt 9.2. Övriga konsekvenser för kommuner beskrivs nedan i avsnitt 11.4.2.

Till sist ska utredningen om förslagen förväntas medföra kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten föreslå lämplig finansiering. Finansiella konsekvenser för staten och förslag på finansiering beskrivs nedan i avsnitt 11.4 och 11.5.

I arbetet med att analysera konsekvenserna av förslaget har utredningen i övrigt utgått från vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474).

11.2 Noll-alternativet

Vid en konsekvensbeskrivning bör normalt övervägas vilka konsekvenser som skulle uppstå om utredningen inte vidtar någon åtgärd alls (noll-alternativet). En redovisning av behovet av vattenreningskemikalier samt de problem som finns på området finns i kapitel 3.

Som framgår av kapitel 6 och 7 är syftet med förslaget att möjliggöra att dricksvattenproduktion, verksamhet inom rening av avloppsvatten och annan samhällsviktig verksamhet kan prioriteras vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Beskrivet på ett annat vis är målet att ge staten rättsliga verktyg för att styra fördelningen av vattenreningskemikalier och därigenom minimera de negativa konsekvenser som en allvarlig brist på sådana kemikalier kan innebära. Sett ur ett större perspektiv är syftet att uppfylla målen för svensk beredskap i stort, det vill säga att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmåga att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.³¹⁰ Förslaget ligger i linje med den strävan som finns inom svensk krisberedskap mot att utveckla en så god författningsberedskap som möjligt.

Eftersom det är fråga om en form av beredskapslagstiftning skulle konsekvenserna av att inte vidta någon lagstiftningsåtgärd bli tydliga framför allt om en allvarlig brist på vattenreningskemikalier inträffar och bristen inte kan lösas genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt. Vilka konsekvenser en sådan brist skulle kunna orsaka är beroende av den uppkomna bristens egenskaper och vilka alternativa åtgärder som vidtas om den förslagna lagen inte finns på plats. Möjliga konsekvenser för dricksvattenförsörjning, avloppshantering och industri beskrivs ovan i avsnitt 3.4. Eftersom dricksvattenförsörjning och avloppshantering är viktiga och grundläggande samhällsfunktioner kan bristens få omfattande och långgående skadeverkningar som potentiellt kan beröra stora delar av samhället. Offentlig- och privat sektor, privatpersoner samt miljön skulle kunna drabbas.

³¹⁰ Jfr exempelvis SOU 2022 :10, volym 2, s. 305.

Som beskrivs i kapitel 5 och 6 bör vissa typer av allvarliga brister kunna hanteras genom befintliga fullmaktslagar. Den största skillnaden jämfört med noll-alternativet kan därmed uppstå i sådana fredstida krissituationer som faller utanför fullmaktslagarnas tillämpningsområde. I en sådan situation är det i för sig tänkbart att regering och riksdag snabbar upp lagstiftningsprocessen för att till exempel skapa ny lagstiftning för att hantera en akut kris.³¹¹ Detta alternativ skulle dock riskera att medföra att förslag skulle behöva tas fram snabbt där tid inte funnits att analysera alla konsekvenser vilket skulle kunna leda till ett regelverk som inte på ett tillfredsställande sätt hanterar konsekvenser.

Sammanfattningsvis kan konsekvenserna av att inte vidta någon lagstiftningsåtgärd främst beskrivas som en sämre författningsberedskap på området och därmed större svårigheter att begränsa svåra skadeverkningar om en allvarlig brist på vattenrenningskemikalier skulle inträffa.

11.3 Alternativa lösningar

Ett alternativ till att införa en lag om omfördelning av vattenrenningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer skulle kunna vara att genomföra anpassningar av befintlig fullmaktslagstiftning och då särskilt förfogandelagen och ransoneringslagen. Det pågår redan ett arbete med att se över regeringens normgivningskompetens vid allvarliga fredstida kriser³¹² och resultatet av det arbetet skulle kunna vara till nytta vid en eventuell översyn av nämnda lagar. Som konstateras i kapitel 6 ser utredningen fördelar med en lagstiftning som är specifikt anpassad till de särskilda förhållanden som råder i sektorn för vattenrening. Det ryms dock inte inom utredningens uppdrag att mer utförligt analysera för- och nackdelar med en allmän beredskapslagstiftning som i större utsträckning gäller vid fredstida krissituationer jämfört med en sektorsspecifik beredskapslagstiftning som i likhet den föreslagna lagen gäller för vissa utpekade varor. Det noteras vidare att en eventuell grundlagsändring samt översyn av nuvarande fullmaktslagstiftning sannolikt skulle ta en avsevärd tid att genomföra.

³¹¹ Jfr t.ex. SOU 2022:10, volym 2, s. 269 f.

³¹² Dir. 2021:80.

Av de skäl som redovisas i föregående stycke baseras utredningens analys av lagstiftningsbehovet i kapitel 6 på hur fullmaktslagarna är utformade i nuläget. När det gäller den förslagna lagens utformning har olika möjligheter för alternativa utformningar analyserats löpande i kapitel 7.

11.4 Konsekvenser av förslaget

11.4.1 Vilka som berörs

En grupp aktörer som direkt kan komma att påverkas av förslaget är kommuner, kommunala företag och kommunalförbund som är verksamma inom dricksvattenförsörjning och avloppshantering. Svenskt vatten är branschorganisation på området och de kommunala vattentjänstföretagen och kommunerna är medlemmar i organisationen. Svenskt vatten har i nuläget över 300 medlemmar.³¹³

Ytterligare en grupp som direkt kan beröras av förslaget är de företag som producerar vattenreningskemikalier i Sverige. När det gäller kloridbaserade fällningskemikalier handlar det om ett mindre antal enskilda företag. Även industrier som använder vattenreningskemikalier i sin verksamhet kan komma att påverkas. Vilka industrier de kan vara fråga om beskrivs i avsnitt 3.2.3. Utredningen har inte tillgång till närmare statistik över hur många företag som är verksamma inom de aktuella branscherna som använder vattenreningskemikalier.

Även de statliga myndigheter som har ansvar inom dricksvattenförsörjning och avloppshantering kan påverkas av förslaget. Vilka myndigheter som har ansvar på dessa områden framgår av avsnitt 4.1.3.

Till sist kan det återigen konstateras en allvarlig brist på vattenreningskemikalier potentiellt kan påverka stora delar av samhället. Det betyder att också en omfördelning av vattenreningskemikalier indirekt kan få konsekvenser för en lång rad aktörer, utöver de som nämnts ovan.

³¹³ Svenskt vatten, 2023, <https://www.svenskvatten.se/medlemsservice/va-organisationer/>, hämtat 2023-02-28.

11.4.2 Konsekvenser för kommuner

Som beskrivs i kapitel 4 är allmän dricksvattenförsörjning och avloppshantering i grunden ett kommunalt ansvar. Beroende på vilken verksamhet i vilken kommun som prioriteras kan lagen innebära såväl positiva som negativa effekter för kommuner i enskilda fall. Den föreslagna lagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen beskrivs i avsnitt 9.2.

På en övergripande nivå bedömer utredningen att förslaget kommer att förstärka kommunernas motståndskraft och möjligheter att hantera en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Genom den föreslagna lagen säkerställs att kemikalierna vid sådana allvarliga situationer som omfattas av lagens tillämpningsområde kan tilldelas de högst prioriterade verksamheterna inom kommunerna. Förslaget bedöms därmed i huvudsak ha positiva effekter för kommunerna.

I fråga om konsekvenser för kommunernas ekonomiska ställning gäller den kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten.

Om en kommun efter föreläggande avstår vattenreningskemikalier innebär det att kommunen förlorar äganderätten till materiella tillgångar i verksamheten. Eftersom kommunen enligt förslaget har rätt till ersättning motsvarande tillgångarnas marknadsvärde samt den skada som föreläggandet i övrigt orsakat bör några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser för kommunen inte uppstå.

Om en kommun genom beslut tilldelas vattenreningskemikalier kommer kommunen att bli skyldig att betala en avgift till staten. Enligt utredningens överväganden bör denna avgift som utgångspunkt motsvara kemikaliernas marknadsvärde. Genom denna konstruktion bör de finansiella konsekvenserna för kommunen i princip vara neutrala i förhållande till om kemikalierna upphandlats enligt ordinarie regelverk.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att förslaget inte innebär några nya åligganden eller uppgifter för kommuner och att den kommunala finansieringsprincipen därför inte aktualiseras.

11.4.3 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden

Företag som omfattas av förelägganden enligt lagen

De företag som äger vattenreningskemikalier inom ramen för sin näringsverksamhet och därmed omfattas av tillämpningsområdet för lagen kan delas in i företag som producerar sådana kemikalier och företag som använder kemikalierna i sin verksamhet. Enligt den frivilliga vägledningen för prioritering av fällningskemikalier är det kemikalieproducenterna som vid en brist ska tillse att prioriteringsordningen i vägledningen följs. Det är troligt att det främst är dessa företag som kan komma att vara adressater för förelägganden om avståenden av vattenreningskemikalier enligt lagen.

Om ett företag föreläggs att avstå vattenreningskemikalier kommer företaget enligt de föreslagna ersättningsbestämmelserna att få ersättning motsvarande kemikaliernas marknadsvärde med tillägg för eventuella följdskador. Företag som omfattas av ett föreläggande om avstående bör därför i allmänhet inte drabbas av några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser. Det kan dock inte uteslutas att viss ekonomisk påverkan på företaget kan uppstå, bland eftersom rätten till ersättningen för följdskador inte är obegränsad och att företaget genom föreläggandet fräntas rätten att fritt förfoga över till vilket pris och vid vilken tidpunkt som kemikalierna ska överlåtas. Beroende på hur ansvarig myndighet utnyttjar sina befogenheter enligt lagen kan konkurrensen på marknaden för vattenreningskemikalier även komma att påverkas.

Företag som bedriver olika former av samhällsviktig verksamhet och har behov av vattenreningskemikalier kan tilldelas sådana kemikalier genom beslut enligt lagen. Sådana företag kan därmed komma att gynnas av förslaget. Företag som tilldelas kemikalier kommer samtidigt att bli skyldiga att betala en avgift till staten.

Eftersom lagen innehåller en skyldighet att i vissa fall lämna uppgifter till ansvarig myndighet kan de uppstå administrativa kostnader för företagen. Utredningen förutsätter att den ansvariga myndighetens informationsinhämtning i första hand sker genom att använda befintlig statistik och att det därför sällan blir aktuellt att begära in uppgifter med stöd av lagen. Den administrativa merkostnaden för sektorn bedöms därför bli mycket begränsad.

Övriga företag

Försörjningskedjorna när det gäller vattenreningskemikalier och andra relaterade produkter och tjänster är komplexa och ett föreläggande om avstående av sådana kemikalier kan få följdverkningar för företag i flera led. Till exempel kan företag som till följd av ett föreläggande om avstående inte fått en avtalad leverans av kemikalier helt eller delvis behöva pausa sin verksamhet. Detta företag kan i sin tur producera en produkt som är nödvändig för produktionen i en annan verksamhet. Företag som indirekt drabbas av konsekvenser av ett föreläggande enligt lagen har enligt förslaget inte rätt till ersättning från staten. De nämnda företagen skulle därmed kunna drabbas av ekonomiska konsekvenser.

Eftersom det gäller effekter i flera led kan det vara svårt att särskilja konsekvenser som är orsakade av ett enskilt föreläggande om avstående enligt lagen från konsekvenser som är orsakade av den allvarlig bristen på vattenreningskemikalier i sig. Den kan inte heller uppskattas på förhand hur stora de indirekta ekonomiska konsekvenserna för företagen kan förväntas bli.

En tillämpning av lagen kan också tänkas påverka konkurrensförhållanden för företag som befinner sig längre ned i en leveranskedja. Till exempel kan företag som använder vattenreningskemikalier i en verksamhet som inte är samhällsviktig och prioriterad komma att missgynnas. Detta är dock en konsekvens som är ofrånkomlig med hänsyn till utredningens uppdrag.

11.4.4 Konsekvenser för staten

Den föreslagna lagen är avsedd att tillämpas endast vid vissa allvarliga bristsituationer. Det rör sig om exceptionella förhållanden som kan antas uppstå endast i sällsynta fall. För det fall att en allvarlig brist ändå uppstår och övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda kommer lagen troligtvis endast att tillämpas under en kortare period fram till dess att bristen kunnat lösas på annat sätt. En eventuell tillämpning av lagen bedöms därför endast leda till tillfälligt ökade kostnader för staten.

Svenskt vatten har genom ett räkneexempel uppskattat att medlemmarna i organisationens totala kostnad för vattenreningskemikalier, lågt räknat, är omkring 950 miljoner kronor per år.

Enligt en uppskattning från Livsmedelsverket är värdet av en årsvolym av de kloridbaserade fällningskemikalier som produceras i Sverige vid nuvarande prisnivå cirka 500 miljoner kronor.

Utredningen noterar att Sverige och stora delar av omvärlden befinner sig i en period av hög inflation och att kostnaderna för vattenreningskemikalier därmed kan komma att öka den närmaste tiden. Om en allvarlig brist på sådana kemikalier uppstår kan priserna dessutom förväntas öka kraftigt som en följd av den uppkomna bristen. Vidare omfattar förslaget olika kemikalier som har individuellt satta marknadsvärden och som kan påverkas olika vid en eventuell brist. Vad marknadsvärdet på vattenreningskemikalier i allmänhet kan förväntas uppgå till vid en eventuell tillämpning av lagen är därför mycket svårt att uppskatta. Vidare kan den tekniska utvecklingen i framtiden innebära förändrade behov av vilka kemikalier som behövs för vattenproduktion. En möjlig kostnad för en tillämpning av lagen kan dock illustreras genom följande exempel.

Om det antas att ansvarig myndighet bedömt att det under en begränsad period finns behov av att omfördela en tiondel av den totala årsvolymen av kloridbaserade fällningskemikalier skulle kemikalierna marknadsvärde enligt dagens prisnivå uppgå till cirka 50 miljoner kronor. Om det även antas att priset på marknaden ökat med 50 procent till följd av den uppkomna bristen skulle kemikaliernas marknadsvärde vid tiden för föreläggandet uppgå till 75 miljoner kronor.

Utöver ersättningen för vattenreningskemikaliers marknadsvärde ska staten enligt förslaget ersätta den skada som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna. Ersättning för sådana följdskador behandlas ovan i avsnitt 7.7. Omfattningen av eventuella följdskador kan variera beroende på vilken typ av verksamhet som ett föreläggande om avstående riktas mot. Det kan till exempel tänkas att en aktör som behöver kemikalierna för att fortsätta att driva sin verksamhet typiskt sett drabbas av mer omfattande följdskador än en aktör som äger kemikalierna i syfte att sälja dem vidare. Det är svårt att på en övergripande nivå förutse eller beräkna i vilken utsträckning följdskador orsakade av förelägganden om avstående av vattenreningskemikalier kan inträffa.

11.4.5 Konsekvenser för Livsmedelsverket och andra myndigheter

Den statliga myndighet som utses till ansvarig myndighet enligt lagen kommer att få uppgifter i form av bland annat omvärldsbevakning, planering, utredning och tillämpning på lagens område.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.4 att Livsmedelsverket ska utses till ansvarig myndighet. Livsmedelsverket har för utredningen uppgett att en ny lag skulle medföra behov motsvarande två heltidsanställda hos myndigheten första året och något lägre behov följande år. Den högre kostnaden första året avser framtagande av föreskrift på lagens område. Livsmedelsverket har inte tagit del av utredningens förslag och har påtalat att det rör sig om en grov uppskattning från myndighetens sida. Livsmedelsverket har angett att en årsarbetskraft kostar 1,2 miljoner kronor per år.

Som beskrivs i kapitel 4 har Livsmedelsverket uppgifter inom kris- och beredskapsplanering avseende dricksvattenförsörjning, vilket bland annat inkluderar försörjningsberedskap för vattenreningskemikalier. Livsmedelsverket har även uppgifter på området i egenskap av beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet. De tillkommande uppgifterna enligt lagen skulle därför endast vara delvis nya för denna myndighet. Det kan även tilläggas att uppgifterna med att tillämpning av lagen kan antas uppstå endast i sällsynta fall och då under begränsade perioder. Myndigheten kommer dock att kontinuerligt behöva sköta omvärldsbevakning och planering enligt lagen och ha resurser och beredskap för att kunna tillämpa lagen i ett skarpt läge. Med hänsyn till det ovanstående anser utredningen att behovet av personal som löpande arbetar med uppgifter enligt lagen är begränsat. De löpande uppgifterna bör kunna leda till behov motsvarande en halv årsarbetskraft. Utifrån antagandet om att en årsarbetskraft i genomsnitt kostar 1,2 miljoner kronor skulle det leda till ökade kostnader på 600 000 kronor per år.

Utredningen ser vidare behov av ett relativt omfattande arbete med analys, utredning och framtagande av underlag inför att lagen träder i kraft. Som beskrivs i avsnitt 7.2 behöver bland annat en allmän prioriteringsordning utformas. Det är sannolikt att ansvarig myndighet i stor utsträckning kommer att vara involverad i detta arbete. Förslaget kan därför antas leda till tillfälliga kostnads-

ökningar för den ansvariga myndigheten fram till dess att lagstiftningen och anslutande förordning och myndighetsföreskrifter finns på plats. En grov uppskattning är att detta arbete kan leda till tillfällig tillkommande kostnader motsvarande en årsarbetskraft för ansvarig myndighet, vilket enligt antagandet ovan motsvarar 1,2 miljon kronor.

Även länsstyrelserna kan påverkas av förslaget. Som beskrivs i kapitel 4 har länsstyrelserna en viktig roll som en länk mellan lokal, regional och statlig nivå. Länsstyrelserna har även varit inblandade i arbetet med att ta fram underlag för tillämpning av den frivillig vägledningen. Länsstyrelserna kan därför komma att få en stödjande roll vid planering och utredningen enligt den föreslagna lagen. Länsstyrelserna skulle bland annat kunna bistå ansvarig myndighet med inhämtning av information från kommuner och framtagande av regionala analyser samt kunskapsunderlag.

Länsstyrelserna har också fått i uppdrag att utarbeta regionala analyser och kunskapsunderlag, samt stödja den regionala och lokala prioriteringsförmågan inom ramen för kommunernas kontinuitetsplanering för att förebygga störningar och minska sårbarheten gällande tillgång till kemikalier för dricksvattenproduktion och avloppsrening.³¹⁴ Om länsstyrelserna ges fortsatta uppdrag på området med anledning av förslaget kan det därmed finnas ett behov av fortsatt finansiering. Hur stort behovet av ytterligare finansiering till länsstyrelserna blir är beroende av omfattning av eventuella fortsatta uppdrag.

Andra statliga myndigheter så som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektion har också varit involverade i arbetet med att utveckla en försörjningsberedskap för vattenreningskemikalier. Som framgår av avsnitt 4.1.3 finns även andra statliga myndigheter som har ansvar på området för dricksvattenförsörjning och avloppshantering. Flera av dessa myndigheter kan i olika utsträckning komma att bli involverade i arbetet inför lagens ikraftträdande och med det fortsatta arbetet med bland annat planering och utredning enligt lagen. Utredningen bedömer dock inte att det kommit fram skäl att anta annat än att detta arbete ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

³¹⁴ Regeringsbeslut, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna, dnr Fi2021/02746 m.fl.

11.4.6 Konsekvenser för Sveriges domstolar

Beslut enligt lagen ska enligt förslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vilken förvaltningsrätten som ska pröva målen som första instans styrs av på vilken ort den ansvarig myndigheten är lokaliserad.³¹⁵

Av skäl som redogörs för i avsnitt 11.4.4 är det inte möjligt att göra någon trovärdig prognos för antalet mål som lagen kan komma generera. Med hänsyn till lagens karaktär kan det förutsättas att lagen inte kommer att leda till en måltillströmning som har någon mätbar påverkan på domstolarnas omloppstider eller som kräver ytterligare finansiering. Eventuella kostnader för prövning av mål enligt lagen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna borde därmed rymmas inom befintliga anslag.

11.4.7 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget inte kommer få några direkta konsekvenser för enskilda fysiska personer. De indirekta effekterna för enskilda personer bör i allmänhet vara positiva eftersom det bland annat är fysiska personers liv och hälsa som lagen är avsedd att skydda, bland annat genom att möjliggöra prioriteringar av dricksvattenförsörjningen. Förslaget bedöms heller inte ha annat än indirekta effekter för regioner. De eventuella effekterna för regionerna bör också i utsträckning vara positiva.

Förslaget påverkar inte möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslaget förväntas inte heller få betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet eller offentlig service i olika delar av landet.

11.5 Finansiering av statens kostnader

De tillfälliga kostnaderna för staten som kan uppstå om lagen skulle tillämpas ska enligt förslaget främst finansieras genom avgifter vilket beskrivs i avsnitt 7.9. Avgifterna kan i allmänhet förväntas betalas in till staten först efter det att ersättning enligt beslut med stöd av lagen

³¹⁵ Jfr 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

betalats ut. Det finns därmed behov av statliga anslag som den ansvariga myndigheten kan använda för att betala ut ersättningar motsvarande kemikaliernas marknadsvärden enligt lagen, i avvaktan på att avgifterna betalas in.

Vidare finns det behov av statlig finansiering för sådana följdskador som staten enligt förslaget ska ersätta och som inte föreslås omfattas av någon avgiftsfinansiering.

Utredningen föreslår att de tillfälliga ökade kostnaderna för staten enligt ovan ska finansieras med anslag inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. För det fall att lagen tillämpas får det göras närmare överväganden kring vilket anslag inom utgiftsområdet som ska användas till att finansiera de tillfälliga kostnaderna. Om kostnaderna inte ryms inom det aktuella anslaget bör i första hand en omfördelning från andra anslag i statsbudgeten övervägas. I andra hand bör staten överväga tillfälliga öknings av anslaget.

De löpande kostnadsökningar som förslaget innebär har enligt avsnitt 11.4.5 beräknats till 600 000 kronor per år. Utredningen bedömer att dessa löpande kostnader kan finansieras inom ramen för befintliga anslag som Livsmedelsverket disponerar för att förstärka arbetet med civilt försvar. Därutöver tillkommer tillfälligt ökade kostnader inför lagens ikraftträdande på 1 miljoner kronor. Utredningen föreslår att finansiering för dessa tillfälligt ökade kostnader sker genom anslaget 2:4 Krisberedskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

11.6 Förslagets förenlighet med EU-rätt

Förslagets förenlighet med den fria rörligheten för varor och det unionsrättsliga egendomsskyddet analyseras i avsnitt 9.1.3 och kapitel 10.

Förbudet mot otillåtet statsstöd

Som beskrivs i avsnitt 7.7 och 7.9 är avsikten att de ekonomiska konsekvenserna av en omfördelning enligt lagen ska vara neutrala jämfört med om vattenreningskemikalierna upphandlats enligt

ordinarie lagstiftning. De företag eller andra aktörer som tilldelas vattenreningskemikalier kommer enligt lagen bli skyldig att betala en avgift som motsvarar kemikaliernas marknadsvärde. Ett beslut om tilldelning till ett företag bör därmed i regel inte innebära att företaget som mottar kemikalierna ges en ekonomisk fördel. Ett sådant beslut bör normalt heller inte påverka handeln mellan medlemsstaterna. Utredningens bedömning är därför att beslut om tilldelning enligt lagen som utgångspunkt inte kommer att uppfylla kriterierna för att utgöra ett offentligt stöd enligt artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget.

Om det i undantagsfall ändå skulle uppstå en situation där ett beslut om tilldelning till någon del bedöms innefatta ett statsstöd bör storleken på stödet till ett enskilt företag understiga 200 000 euro sett över en treårsperiod. Det bör därmed kunna vara fråga om sådant stöd av mindre betydelse som avses i Kommissionens förordning nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.³¹⁶ Stöd av mindre betydelse som uppfyller kraven i förordningen omfattas inte av förbudet mot statligt stöd.

För det fall att gränsbelopp i aktuell förordning överskrids är det möjligt att undantaget för naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser i artikel 107.2 b i EUF-fördraget skulle kunna vara tillämpligt. För det fall ansvarig myndighet överväger att lämna stöd med återopande av detta undantag behöver dock närmare överväganden göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är kommissionen som efter anmälan prövar om undantaget i artikeln är tillämpligt.

Utredningen bedömer sammantaget att förslaget är förenligt med EU:s statsstödsregler.

Anmälningsskyldighet för tekniska handelshinder

Utkast till nya nationella föreskrifter som innehåller icke-harmoniserade regler för varor ska anmälas till kommissionen och de andra EU-medlemsstaterna enligt Europaparlamentets och rådets

³¹⁶ Det finns även andra förordningarna om stöd av mindre betydelse som kan vara tillämpliga beroende på omständigheterna.

direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Syftet med direktivet är att kommissionen och andra medlemsstater i ett tidigt skede och innan reglerna får antas ska kunna identifiera och lämna synpunkter på regler som riskerar att skapa omotiverade handelshinder mellan länderna på den inre marknaden. Direktivet är genomfört i Sverige genom bland annat förordningen om tekniska regler (1994:2029). Förordningen innehåller föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler.

Det är utredningens bedömning att förslaget kan omfattas av anmälningsplikt enligt det beskrivna direktivet. Det är Kommerskollegium som ansvarar för att lämna in en sådan anmälan.

11.7 Förslagets förhållande till annan lagstiftning

Förslagets förhållande till lagen om allmänna vattentjänster

Den föreslagna lagen kommer inte förändra de skyldigheter som kommuner har att ordna allmänna vattentjänster eller andra skyldigheter och rättigheter som följer av lagen om allmänna vattentjänster. Som beskrivs i avsnitt 9.2.2 och 11.4.2 skulle dock en omfördelning av vattenreningskemikalier enligt lagen kunna få konsekvenser för en enskilds kommuns möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt nämnda lag. Samtidigt är syftet med förslaget att samhällsviktig verksamhet, bland annat i form av dricksvattenproduktion och verksamhet inom rening av avloppsvatten, ska kunna prioriteras.

Förslagets förhållande till miljökrav enligt gällande rätt

En omfördelning av vattenreningskemikalier enligt den föreslagna lagen kan få konsekvenser för möjligheterna för huvudmän till renings- och avloppsreningsverk att leva upp till miljökrav om finns i unionsrätt, svensk rätt samt, i förekommande fall, i villkor i tillstånd och förelägganden. Som beskrivs i avsnitt 3.4.2 har regeringen

för avloppsreningsverk beslutat om vissa tillfälliga undantag i miljöprövningsförordningen (2013:251) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En omfördelning kan även få motsvarande konsekvenser för företag inom industrin som använder vattenreningskemikalier i sin verksamhet.

Utredningens uppdrag inkluderar inte att lämna förslag på undantag från miljökrav i gällande rätt. Det noteras dock att Naturvårdsverket i en redovisning av ett regeringsuppdrag nyligen har bedömt bland annat att:

- det kan finnas anledning att se över miljöbalken för att anpassa balken för tillämpning i fredstida kriser och vid höjd beredskap,
- det bör övervägas om miljöstraffrätten ska tillämpas som normalt i fredstida kriser och vid höjd beredskap för samhällsviktig verksamhet, samt
- det kan behövas permanenta bestämmelser för avloppsreningsverk som rör brist på bland annat kemikalier.³¹⁷

Utredningen ser mot bakgrund av det ovanstående att det finns ett behov av att överväga dessa aspekter i annat sammanhang.

Förslagets förhållande till ransoneringslagen och förfogandelagen

Som berörs i avsnitt 8.2 är lagen inte avsedd att påverka en eventuell tillämpning av ransoneringslagen eller förfogandelagen.

³¹⁷ Naturvårdsverket, 2023, Avloppsrening och krisberedskap – redovisning av ett regeringsuppdrag, dnr NV-00404-22.

12 Genomförande av förslaget

Förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Med hänsyn till tid för remittering och propositionsarbete bedömer utredningen att lagförslaget kan träda i kraft den 1 juli 2024. Vid denna bedömning har också vägts in att Livsmedelsverket bör få tid för att vidareutveckla den frivilliga vägledningen, vilket utgör ett viktigt underlag för att utforma den allmänna prioriteringsordning som föreslås i lagförslaget. Därutöver har utredningen bedömt att de regler som föreslås ska notifieras till kommissionen som tekniska regler i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535, vilket bör vara möjligt inom denna tidsram.

Det saknas behov av övergångsbestämmelser och det finns inte heller något behov av några särskilda informationsinsatser med anledning av lagens ikraftträdande.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer

Syftet med lagen

1 § Syftet med denna lag är att möjliggöra att dricksvattenproduktion, verksamhet inom rening av avloppsvatten och annan samhällsviktig verksamhet kan prioriteras vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier.

I paragrafen regleras lagens ändamål. Att möjliggöra att samhällsviktig verksamhet kan prioriteras innebär att staten ska ha rättsliga verktyg för att kunna genomföra tvingande omfördelningar till de verksamheter som är högst prioriterade ur ett nationellt perspektiv vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. På detta vis kan de negativa konsekvenser som en allvarlig brist kan innebära minimeras.

Anläggningar för dricksvattenberedning och avloppsanläggningar som upprätthåller eller säkerställer dricksvattenförsörjning respektive avloppshantering är exempel på samhällsviktiga verksamheter som använder vattenreningskemikalier. Även vissa verksamheter inom industrin som har behov av vattenreningskemikalier kan uppfylla kriterierna för att vara samhällsviktiga.

Vägledning för vad som utgör en samhällsviktig verksamhet enligt lagen kan hämtas från definitionen av samhällsviktig verksamhet som finns i 6 § andra punkten förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Av denna definition framgår att med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Vad som avses med begreppet allvarlig brist framgår av 3 §. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.1.

Definitioner

2 § Med vattenreningskemikalier avses i denna lag kemiska produkter som används för rening av vatten.

Bestämmelsen innehåller definitionen av begreppet vattenreningskemikalier. Begreppet är i huvudsak avsett att ha motsvarande betydelse som i 14 kap. 2 § miljöbalken där det framgår att en kemisk produkt är ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara.

Definitionen av vattenreningskemikalier är teknikneutral och avsedd att omfatta alla kemikalier som används för vattenrening såväl i dag som i framtiden. En begränsning är dock att de kemikalier som används som råvaror vid framställningen av vattenreningskemikalier inte omfattas av definitionen. Inte heller insatsvaror som till exempel reningsfilter eller andra produkter som behövs för att rena vatten omfattas.

Motiven för bestämmelsen finns i avsnitt 7.3.3.

3 § Med allvarlig brist avses i denna lag en nationell brist på en eller flera vattenreningskemikalier som innebär en allvarlig störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Med allvarlig brist likställs en betydande risk för en sådan brist som avses i första stycket.

I paragrafen definieras vad som utgör en allvarlig brist enligt lagen. Brister som påverkar dricksvattenförsörjning och avloppshantering är sådana brister som omfattas uttryckligen av bestämmelsen. Även andra samhällsfunktioner som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet kan omfattas. Det kan exempelvis handla om livsmedelstillverkning, elförsörjning, avfallshantering, luft- och sjötransporter och industri som tillverkar råvaror som är direkt nödvändiga för annan samhällsviktig verksamhet.

Att bristen för att omfattas av lagen behöver vara nationell innebär att bristsituationer som enbart påverkar ett begränsat

geografiskt område, exempelvis en enskilda mindre kommun eller region, normalt faller utanför lagens tillämpningsområde. Även en brist som drabbar en enskilda stor eller folkrik kommun eller region kan dock, beroende på bristens karaktär och övriga omständigheter, uppfylla kravet på att vara nationell.

Definitionen innebär vidare att ett krav på att störningen ska vara allvarlig. Störningar som har direkt påverkan på människors liv och hälsa är exempel på allvarliga störningar. Störningar med mindre betydande konsekvenser omfattas inte av lagen.

Bestämmelsens andra stycke tar sikte på situationer där det finns en betydande risk för en allvarlig brist. Att risken för en allvarlig brist är betydande innebär att det rör sig om en allvarlig brist som konkret föreligger eller är så nära förestående och att bristen enligt en välgrundad bedömning kan komma att realisera. Allvarliga brister som är avlägsna eller i stor utsträckning hypotetiska omfattas inte av begreppet.

Ytterligare kriterier för bedömningen av om en brist på vattenreningskemikalier är allvarlig, samt om risken för en sådan brist är betydande, kan komma att meddelas genom förordning eller myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndigandet i 19 §.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.3.2.

4 § Med den ansvariga myndigheten avses i denna lag den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafen framgår att regeringen utser den myndighet som ska vara ansvarig myndighet. Den ansvarig myndigheten ska bland annat ansvara för utredning, planering och tillämpning enligt vad som anges i lagen.

Utredningens överväganden och förslag på vilken myndighet som ska utses framgår av avsnitt 6.4.

Allmän prioriteringsordning

5 § I en allmän prioriteringsordning ska anges i vilken ordning olika kategorier av verksamheter som har behov av vattenreningskemikalier ska prioriteras vid en allvarlig brist.

Om en allmän prioriteringsordning utformas av en myndighet ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter.

Av en allmän prioriteringsordning ska framgå i vilken ordning olika typer av verksamheter ska prioriteras vid tillämpningen av lagen. En allmän prioriteringsordning ska bygga på en indelning i ett antal avgränsade kategorier och fastställas genom bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Av andra stycket framgår att en myndighet som utformar en allmän prioriteringsordning är skyldig att ge berörda aktörer möjlighet att lämna synpunkter. Berörda aktörer kan bland annat vara Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, MSB, länsstyrelser, kommuner, Svenskt vatten och näringslivet i övrigt. Skyldigheten att samråda gäller inte om det är regeringen som utformar en allmän prioriteringsordning.

Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en allmän prioriteringsordning finns i 19 §. Bemyndigandet inkluderar även att vid behov kunna meddela undantag från prioriteringsordningen.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.2.

Uppgiftsskyldighet

6 § En fysisk eller juridisk person ska efter begäran från den ansvariga myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av vattenreningskemikalier.

I paragrafen regleras skyldigheten att lämna uppgifter enligt lagen. Skyldigheten omfattar alla fysiska och juridiska personer.

Uppgiftsskyldigheten är avgränsad till uppgifter och handlingar som behövs för att utreda, planera och genomföra omfördelningar av vattenreningskemikalier. Det skulle exempelvis kunna gälla uppgifter om vilka vattenreningskemikalier som en aktör förfogar över eller om kommande inköp, produktion eller försäljningar av sådana kemikalier.

Ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 19 §.

Närmare överväganden finns i avsnitt 7.5.

Omfördelning av vattenreningskemikalier

7 § Om den ansvarig myndigheten bedömer att det uppstått en allvarlig brist och denna brist inte kan hanteras genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt får myndigheten fatta beslut enligt 8–9 §§.

Av paragrafen framgår att lagen kan tillämpas endast när behovet av vattenreningskemikalier inte kan hanteras genom frivilliga överenskommelser eller på annat sätt.

Frivilliga överenskommelser kan bland annat träffas genom en tillämpning av den frivilliga vägledningen eller genom andra former av privat-offentlig samverkan.

Det ska vid bedömningen även övervägas om bristen kan hanteras enskilt av ansvariga aktörer på lokal nivå. Om bristen är akut och lokala lösningar inte kan komma tillstånd tillräckligt skyndsamt kan det dock tala för att bristen behöver hanteras på nationell nivå.

Som beskrivs i avsnitt 3.3.6 kan olika typer av åtgärder vidtas för att minska förbrukningen av respektive öka tillgången till vattenreningskemikalier. Det kan bland annat handla om tekniska lösningar så som optimering av kemikalieanvändning. Det ska därmed även bedömas om sådana lösningar är en framkomlig väg för att hantera den allvarlig bristen.

Bestämmelsen innebär inte att alla åtgärder som berörda aktörer kan vidta måste ha prövats i praktiken. Det räcker att andra mindre ingripande åtgärder vid en sammantagen bedömning framstår som otillräckliga.

Vid bedömningen måste ställningstagande tas till om åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen. Detta har inte angivits uttryckligen i bestämmelsen utan följer av den allmänna regleringen av proportionalitetsprincipen i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Inför en omfördelning av vattenreningskemikalier ska en proportionalitetsbedömning göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn tas till åtgärdens konsekvenser för egendomsskyddet och den fria rörligheten för varor inom EU.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.3.1.

8 § Den ansvariga myndigheten får förelägga en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund, som inom ramen för sin verksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier.

I paragrafen ges ansvarig myndighet befogenhet att förelägga en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund, som inom ramen för sin verksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier. Bestämmelsen omfattar samtliga kommunala eller kommunalt ägda verksamheter.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen innebär en offentlighetsrättslig skyldighet att avstå äganderätten till de utpekade vattenreningskemikalierna. Begreppet avstå innefattar inte någon skyldighet att till exempel transportera eller förvara sådana kemikalier.

Motiven för paragrafen finns i avsnitt 7.4.2.

9 § Den ansvariga myndigheten får förelägga en fysisk eller juridisk person, som inom ramen för sin näringsverksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier.

Den ansvariga myndigheten får utfärda ett föreläggande enligt första stycket endast om den allvarliga bristen inte kan hanteras genom ett föreläggande enligt 8 §.

Paragrafen kan tillämpas om en allvarlig brist inte kan hanteras genom ett föreläggande riktat mot en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund. Bestämmelsen kan med andra ord endast användas om bristen inte kan hanteras genom ett föreläggande enligt 8 §.

Bestämmelsen ger ansvarig myndighet befogenhet att förelägga en fysisk eller juridisk person, som inom ramen för sin näringsverksamhet äger vattenreningskemikalier, att avstå sådana kemikalier. Alla former av näringsverksamhet omfattas av bestämmelsen.

Vad ett föreläggande enligt lagen innebär behandlas i författningskommentaren till 8 §.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.4.2.

10 § Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ ska den ansvariga myndigheten besluta om tilldelning av kemikalierna.

Den ansvarig myndigheten ska vid beslut om tilldelning följa en allmän prioritetsordning som utformats enligt 5 §.

Ett beslut om tilldelning kan fattas antingen i samband med ett föreläggande om avstående eller vid en senare tidpunkt. Om ett föreläggande innebär att ett avstående av äganderätt ska ske direkt till en annan aktör än staten behöver emellertid beslut om föreläggande och tilldelning fattas vid en och samma tidpunkt.

Beslut om tilldelning ska ske på objektiva grunder och utifrån en allmän prioriteringsordning som utformats enligt 5 §. Den aktör som har kategoriserats som mest behövande i prioriteringsordningen ska därför tilldelas kemikalier. Om det finns flera aktörer inom en viss prioriteringskategori som har akut behov av vattenreningskemikalier får den ansvariga myndigheten avgöra om kemikalierna ska fördelas proportionerligt mellan aktörerna eller om störst samhällsnytta uppnås genom att en aktör prioriteras.

Motiven för bestämmelsen finns i avsnitt 7.4.3.

11 § Det ska i förelägganden enligt 8–9 §§ anges på vilken plats och vid vilken tidpunkt som ett avstående av vattenreningskemikalier ska ske.

Av paragrafen framgår vad ett föreläggande om avstående enligt 8–9 §§ måste innehålla.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.4.2.

Äganderättsövergång

12 § Om någon avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ övergår äganderätten till kemikalierna till staten eller den som den ansvariga myndigheten bestämt när kemikalierna överlämnats eller på annat sätt kommit i mottagarens besittning.

I paragrafen regleras övergången av äganderätt till vattenreningskemikalier som omfattas av ett föreläggande om avstående enligt 8–9 §§.

Äganderätten kan antingen övergå till staten eller till annan som den ansvariga myndigheten bestämt. Om myndigheten beslutar att äganderätten direkt ska övergå till utpekad aktör övertar staten aldrig formellt äganderätten till kemikalierna.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § förfogandelagen (1978:262), för ytterligare kommentarer hänvisas till proposition 1977/78:72 sida 95. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.4.4.

Ersättning

13 § Den som avstått vattenreningskemikalier enligt föreläggande med stöd av 8–9 §§ har rätt till ersättning från staten.

Ersättningen ska motsvara kemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten då föreläggandet om avstående utfärdats med tillägg för den skada som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna.

Genom paragrafen ges den som avstått vattenreningskemikalier rätt till ersättning från staten. Ersättningen ska motsvara kemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten då föreläggandet utfärdats med tillägg för eventuella följdskador som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren av kemikalierna.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.7.

Marknadsvärde

När marknadsvärdet ska bestämmas är det kemikaliernas värde vid tidpunkten för föreläggandet om avstående som ska vara avgörande. Eventuella ökningar av marknadsvärdet som skett efter denna tidpunkt ska inte beaktas vid bedömningen.

Med marknadsvärdet avses det pris som vattenreningskemikalierna sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden mellan oberoende parter. Den metod som främst bör kunna användas för att fastställa marknadsvärdet är jämförelser med priser på andra jämförbara transaktioner som skett mellan oberoende parter.

Om det saknas av prisstatistik kan det bli aktuellt att även ta hänsyn till statistik avseende tidigare tidsperioder eller prissättning på andra marknader för att uppskatta kemikaliernas mest sannolika marknadsvärde. Om den prisstatistik som finns tillgänglig inte kan ge en rättvisande bild av kemikaliernas värde kan det bli aktuellt att använda alternativa värderingsmetoder som till exempel baseras på produktionskostnader med tillägg för en normal rörelsevinst för att ta ställning vad marknadspriset är. Det är en fråga för rätts-tillämpningen att ytterst ta ställning till hur marknadspriset ska bedömas om parterna är oeniga.

Följdskador

Med ersättning för den skada som föreläggandet i övrigt orsakat ägaren avses följdskador som uppkommit till följd av föreläggandet.

Sådana skador kan exempelvis uppstå genom att ägaren till kemikalierna, till följd av föreläggandet om avstående, blivit skadeståndsskyldig för att leverans inte kunnat ske till en annan aktör. För att ersättning ska utgå krävs ett orsakssamband mellan myndighetens beslut och skadan eller förlusten. Begreppet ska tolkas utifrån allmänna skadeståndsrättsliga principer. Det innebär att för att skadan ska ersättas ska kravet på adekvans vara uppfyllt och den skadelidande har vidtagit skäliga åtgärder för att begränsa skadan. Det är en fråga för rättstillämpningen att närmare ta ställning till när dessa krav är uppfyllda och vilken ersättning som ska utgå om parterna inte är eniga.

Endast den som direkt och primärt drabbas av ett beslut ska ha rätt till ersättning. Ersättning till tredje man på grund av följdskador som denne haft omfattas alltså inte av bestämmelsen.

Utbetalning av ersättning

14 § Efter att ett beslut om ersättning enligt 13 § vunnit laga kraft ska ersättningsbeloppet betalas ut till den som har rätt till ersättning, om inte annat följer av 15–16 §§.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 41 § förfogandelagen. För kommentarer hänvisas till proposition 1977/78:72 sida 105.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.7.

15 § Om någon till säkerhet för fordran har panträtt eller retentionsrätt i vattenreningskemikalier som avstått efter föreläggande enligt denna lag har denne rätt att få sin fordran betald ur ersättningen för kemikalierna. Detta gäller även om fordran inte är förfallen till betalning.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 42 § första stycket förfogandelagen. För kommentarer hänvisas till proposition 1977/78:72 sida 105 och framåt.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.7.

16 § Ersättning för vattenreningskemikalier som omfattas av beslut om utmätning eller kvarstad ska betalas ut till Kronofogdemyndigheten.

Paragrafen motsvarar i sak 44 § förfogandelagen. För kommentarer hänvisas till proposition 1977/78:72 sida 106 och framåt.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.7.

Avgift

17 § Den som tilldelats vattenreningskemikalier genom beslut enligt 10 § ska betala en avgift till staten.

Avgiften ska motsvara vattenreningskemikaliernas marknadsvärde vid tidpunkten för beslutet om tilldelning.

Genom paragrafen ges ansvarig myndighet rätt att ta ut en avgift från den som tilldelats vattenreningskemikalier enligt lagen. Närmare föreskrifter om avgiften får meddelas genom förordningen eller i myndighetsföreskrifter enligt bemyndigandet i 19 §.

Motiven för bestämmelsen finns i avsnitt 7.9.

Vite

18 § Förelägganden enligt 6 och 8–9 §§ får förenas med vite.

I bestämmelsen ges ansvarig myndighet befogenhet att förena förelägganden enligt lagen med vite.

Närmare överväganden finns i avsnitt 7.8.

Rätt att meddela föreskrifter

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad som avses med en allvarlig brist enligt 3 §,
2. en allmän prioriteringsordning enligt 5 §,
3. uppgiftsskyldighet enligt 6 §,
4. förfarande om ersättning enligt 13 § och om tidsfrister för att inleda ett sådant förfarande, och
5. avgift enligt 17 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i enlighet med det som anges i punkt 1–5.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.2, 7.3.2, 7.5, 7.7 och 7.9.

20 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

I paragrafen erinras om möjligheten att meddela verkställighetsföreskrifter i enlighet med den så kallade restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Överklagande m.m.

21 § Den ansvariga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar överklagande av beslut. Behörig domstol att pröva mål enligt lagen blir förvaltningsrätten där ansvarig myndighet är lokaliserad, se 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Av andra stycket framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Närmare överväganden finns i avsnitt 7.10.

22 § Beslut enligt 6 och 8–9 §§ gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Beslut om föreläggande enligt 6 och 8–9 §§ gäller som huvudregel omedelbart.

Närmare överväganden finns i avsnitt 7.4.2, 7.5 och 7.8.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2024. Frågor om ikraftträdande behandlas i kapitel 12.

Regeringsbeslut N2022/01660

En författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist

Beslut vid regeringssammanträde den 10 augusti 2022

Regeringskansliet uppdrar åt rådmann Johan Höök att biträda Näringsdepartementet med att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp (N 2022:D).

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation som riskerar allvarligt påverka de viktigaste samhällsfunktionerna styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp. Förslaget ska innebära att det säkerställs att kemikalierna i första hand används till dricksvattenproduktion.

Bakgrund

Tillgång till rent vatten är en grundläggande förutsättning för ett fungerande samhälle. Dricksvatten är vårt viktigaste livsmedel och en avgörande komponent inom t.ex. livsmedelsproduktion och processindustri.

Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ansvarar kommunen bl.a. för att se till att behovet av vattenförsörjning eller avlopp för en viss befintlig eller blivande bebyggelse tillgodoses genom en allmän va-anläggning.

För att producera dricksvatten används olika typer av processkemikalier i reningsprocessen. Samma slags kemikalier används i den rening som sker av avloppsvatten innan det släpps ut i miljön. De kemikalier som används tillhandahålls endast av ett fåtal aktörer på den svenska marknaden. Livsmedelsverket har i sin samordnande roll för nationella dricksvattenfrågor under de senaste åren kartlagt och analyserat sårbarheten när det gäller tillgång till nödvändiga kemikalier för dricksvattenproduktion. I arbetet har bl.a. framkommit att leveranskedjorna präglas av ett stort importberoende och s.k just-in-time (JIT)-leveranser utan lagerhållning. Livsmedelsverket har tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och branschorganisationen Svenskt vatten tagit fram en vägledning för prioritering av kemikalier som används för vattenrening (fällningskemikalier). Syftet med vägledningen är att i händelse av brist på kemikalier på marknaden underlätta för kemikalieproducenterna att prioritera bland leveranserna till sina kunder. Vägledningen har förankrats hos de kemikalieproducenter som levererar fällningskemikalier på den svenska marknaden.

Flera deltagande myndigheter, däribland Livsmedelsverket, har emellertid framfört behovet av att stärka systemet ytterligare och att det finns ett behov av att utreda förutsättningarna för att säkerställa fördelningen av kemikalier till dricksvattenproduktion genom reglering i författning eller avtal.

Uppdraget

Utredaren ska bedöma i vilken utsträckning befintlig lagstiftning kan användas för att styra fördelningen av nödvändiga kemikalier.

Utredaren ska, vid behov, analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning som innebär att det ska vara möjligt för staten att vid en bristsituation styra fördelningen av kemikalier som används för rening av dricksvatten och avlopp. Förslaget ska säkerställa att kemikalierna i första hand används till dricksvattenproduktion. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår också att bedöma och föreslå vilken myndighet som ska besluta om fördelning av kemikalier i enlighet med den föreslagna ordningen.

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av förslaget och för hur förslaget påverkar företag, myndigheter och kommuner och övriga som kan beröras av förslaget. Såväl kostnadsmässiga som andra konsekvenser ska belysas.

Utredaren ska också analysera och redogöra för hur en ordning där staten styr fördelningen av kemikalier förhåller sig till kommunernas ansvar enligt lagen om allmänna vattentjänster och annan relevant lagstiftning samt, om detta innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, redogöra för de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Om konsekvensanalysen visar att företag riskerar att drabbas ekonomiskt av en författningsreglerad ordning ska utredaren också analysera behov och möjligheter att eventuellt kompensera dessa. Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer relevanta för uppdraget.

Om förslagen förväntas medföra kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska en lämplig finansiering föreslås.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 december 2022.

(Näringsdepartementet)

Regeringsbeslut N2022/02448

Förlängd tid för uppdraget om en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist

Regeringskansliet har uppdragit åt rådmannen Johan Höök att biträda Näringsdepartementet med att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenreningskemikalier vid brist (N 2022:D). Uppdraget gäller fr.o.m. den 1 september 2022 tills vidare, dock längst t.o.m. den 31 december 2022.

Uppdraget förlängs. Uppdraget gäller tills vidare, dock längst t.o.m. den 31 mars 2023.

(Näringsdepartementet)

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Kulturdepartementet

Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]