



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer V 2023/958

Datum 2023-08-17

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Rektor

Yttrande över En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (Ds 2023:9)

Ert dnr LI2023/02294

Bakgrund

Lunds universitet har anmodats att ge synpunkter på rubricerad remiss. Då förslaget berör ämnen inom fler än en fakultet, har universitetet valt att bifoga deras samlade yttrande i sin helhet.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande med bifogad bilaga har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av postdoktor Torvald Larsson, Juridiska fakulteten.

Lena Eskilsson

Juridiska fakultetsstyrelsen
Postdoktor Torvald Larsson
Universitetslektor Britta Sjöstedt

Lunds universitet

Fakultetsstyrelsen vid LTH
Professor Kenneth M Persson

Remiss: En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (Ds 2023:9)

LI2023/02294

Juridiska fakultetsstyrelsen och fakultetsstyrelsen vid LTH, som har beretts att yttra sig över rubricerad departementspromemoria, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av postdoktor Torvald Larsson och universitetslektor Britta Sjöstedt vid Juridiska fakulteten samt professor Kenneth M Persson vid LTH.

I promemorian föreslås en ny lag om omfördelning av vattenreningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer. Förslaget syftar till att möjliggöra att dricksvattenproduktion, verksamhet inom rening av avloppsvatten och annan samhällsviktig verksamhet kan prioriteras vid en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. I promemorian föreslås även en förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Juridiska fakultetsstyrelsen och Fakultetsstyrelsen vid LTH (fortsättningsvis fakultetsstyrelserna) tillstyrker i stort förslagen. Vad gäller den närmare utformningen av den föreslagna lagen har emellertid fakultetsstyrelserna vissa kommentarer. Fakultetsstyrelserna har även vissa kommentarer som avser de överväganden som redovisas i promemorian.

Definitionen av vattenreningskemikalier

Utredningen väljer att definiera kemikaliertillgången utifrån begreppet kemiska produkter och inte specifika varor (2 § i den föreslagna lagen; avsnitt 7.3.3 i promemorian). Fakultetsstyrelserna instämmer i detta men vill uppmana den myndighet som får uppgiften att prioritera kemikalieanvändning att noggrant dokumentera vilka standarder som följs vid produktion av vattenreningskemikalier, eftersom saluförda varor tillverkas enligt strikta specifikationer och standarder där vattenreningskemikalier för dricksvattenberedning som regel har högre eller betydligt högre krav avseende resthalter av tungmetaller och andra främmande ämnen än vattenreningskemikalier som används för avloppsvattenrening (se t.ex. SS-EN 890:2023, SS-EN 890:2023, Processkemikalier för beredning av dricksvatten – Järn(III)sulfat).

En teknisk observation är att somliga vattenreningskemikalier bara kan lagras under begränsad tid, som exempelvis natriumhypokloritlösningar, innan deras kemiska effekt klingar av. Vid värderingar av kemikalier kan därför halten av den faktiska aktiva substansen behöva dokumenteras.

Begreppet allvarlig brist

En förutsättning för att den föreslagna lagen ska tillämpas är att det föreligger en allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Med allvarlig brist avses, enligt 3 § i den föreslagna lagen, ”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”. Av promemorian (s. 94) framgår att det är den ansvariga myndigheten som ska visa att en allvarlig brist enligt lagen föreligger. I den föreslagna lagtexten framgår detta i 7 §, som föreskriver att ”[o]m 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 §§”. Genom att den ansvariga myndighetens beslut enligt 8 och 9 §§ ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (21 §), kan det ytterst komma att bli en fråga för domstol att, inom ramen för en överprövning, ta ställning till om en allvarlig brist enligt 3 § föreligger.

Den föreslagna lagen har karaktär av beredskapslagstiftning (se s. 158) som ska tillämpas endast vid krissituationer. Som redogörs för i promemorian (s. 83) har regeringen alltid det yttersta ansvaret för att fatta beslut i en krissituation. Med hänsyn till detta anser fakultetsstyrelserna att det i det fortsatta beredningsarbetet bör övervägas om det ska överlåtas åt regeringen, i stället för den ansvariga myndigheten och ytterst förvaltningsdomstolarna, att avgöra om en allvarlig brist enligt 3 § föreligger.

Allmän prioriteringsordning

I 5 § första stycket i den föreslagna lagen anges att det i en allmän prioriteringsordning ska anges i vilken ordning olika kategorier av verksamheter som har behov av vattenreningskemikalier ska prioriteras vid en allvarlig brist. Utredningen anser att det är lämpligt att den allmänna prioriteringsordningen fastställs genom bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter (s. 87). Enligt 19 § i den föreslagna lagen bemyndigas därför regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den allmänna prioriteringsanordningen.

Den allmänna prioriteringsplattformen har stor betydelse för den föreslagna lagens tillämpning. Med hänsyn härtill, samt med hänsyn till den föreslagna lagens karaktär av beredskapslagstiftning, anser fakultetsstyrelserna att det i det fortsatta beredningsarbetet bör övervägas om det i lagen ska framgå att grunderna för prioriteringsplattformen ska fastställas av regeringen.

Upprättandet av den allmänna prioriteringsordningen (se avsnitt 7.2) blir ett viktigt och grannlaga arbete. Fakultetsstyrelserna vill framhålla att vid prioriteringen behöver verksamhetsutövare dokumentera i vilken grad vattenreningskemikalier kan bytas ut vid beredningen och ersättas av andra kemikalier med likvärdig effekt i processen.

I 5 § andra stycket i den föreslagna lagen anges att om en allmän prioriteringsordning utformas av en myndighet ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter. Av författningskommentaren (s. 178) framgår att skyldigheten att samråda inte gäller om det är regeringen som utformar en allmän prioriteringsordning.

I ett konstitutionellt och förvaltningsrättsligt perspektiv utgör regeringen en myndighet, men däremot inte en förvaltningsmyndighet (se Hirschfeldt,

Regeringsformen 1 kap. 8 §, Karnov 2023-01-01). Om avsikten är att skyldigheten att samråda ska gälla endast andra myndigheter än regeringen bör detta enligt fakultetsstyrelserna framgå av författningstexten. Till exempel kan den föreslagna 5 § andra stycket ges ordalydelsen "[o]m en allmän prioriteringsordning utformas av en annan myndighet än regeringen ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter" alternativt "[o]m en allmän prioriteringsordning utformas av en förvaltningsmyndighet ska berörda aktörer ges möjlighet att lämna synpunkter". Eftersom uttrycket förvaltningsmyndighet inte förekommer i övrigt i den föreslagna lagen, anser fakultetsstyrelserna att det förra alternativet är att föredra.

Omfördelning av vattenreningskemikalier

I promemorian (avsnitt 7.4.2, s. 98) framhålls att 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. Av 9 § andra stycket i den föreslagna lagen framgår att den ansvariga myndigheten får utfärda ett föreläggande mot en enskild fysisk eller juridisk person endast om den allvarliga bristen inte kan hanteras genom ett föreläggande mot en kommun, ett kommunalt företag eller ett kommunalförbund.

Eftersom betydande mängder kemikalier för vattenrening också används industriellt kan denna prioritering innebära en i det akuta läget suboptimering av kemikalieanvändning. Fakultetsstyrelserna anser att det vore bättre att låta den myndighet som får ansvar att prioritera kemikalieanvändning kartlägga hela kemikalieresursen i Sverige för att kunna fatta beslut om tilldelning utifrån helhetsbehovet vid brist eller risk för brist. Behoven olika samhällssektorer har av vattenreningskemikalier bör kunna tydliggöras i den allmänna prioriteringsordning som ska upprättas enligt 5 § i den föreslagna lagen.

Överklagande

I den föreslagna 21 § regleras överklagande av beslut. Av paragrafen framgår, i första stycket, att den ansvariga myndighetens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt, i andra stycket, att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Fakultetsstyrelserna instämmer i att beslut enligt den föreslagna lagen bör kunna bli föremål för domstolsprövning, dels med hänsyn till att de föreslagna åtgärderna är ingripande för enskilda företag och kommuner, dels med hänsyn till rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Fakultetsstyrelserna anser att det, i det fortsatta beredningsarbetet, bör övervägas om också rätten till domstolsprövning enligt EU-rätten ska anges som skäl till att beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas. Som redogörs för i promemorian (bl.a. på s. 140 och s. 152) kan en tillämpning av den föreslagna lagen komma att falla inom unionsrättens kompetensområde.

Bestämmelsen i 21 § i den föreslagna lagen anger generellt att beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vilka beslut enligt lagen som faktiskt kan bli aktuella för överklagande anges inte i författningskommentaren (s. 185) eller på något annat ställe i promemorian.

Fakultetsstyrelserna anser att det finns skäl att, som en vägledning för rättstillämpningen, i författningskommentaren tydliggöra vilka beslut som kan

komma i fråga för överklagande. Så som fakultetsstyrelserna tolkar lagförslaget torde det vara främst beslut enligt 6 § (begäran om uppgifter), 8 och 9 §§ (föreläggande), 10 § (tilldelning av kemikalier), 13 § (ersättning) och 17 § (avgift) som skulle kunna överklagas. Ytterst blir det dock en fråga för den förvaltningsdomstol som har att pröva ett överklagande att avgöra om en viss åtgärd utgör ett överklagbart beslut.

Verkställighet

I den föreslagna lagen anges i 22 § att beslut enligt 6 och 8-9 §§ gäller omedelbart om inte något annat beslutas. Bestämmelsen i 22 § avviker således från huvudregeln enligt 35 § förvaltningslagen (2017:900) om att beslut som får överklagas inom viss tid får verkställas först när beslutet vunnit laga kraft.

Fakultetsstyrelserna instämmer i att de beslut som anges i den föreslagna 22 § kan vara av brådskande karaktär och att de därför bör kunna gälla även innan de har vunnit laga kraft. Dock anser fakultetsstyrelserna att det finns anledning att i det fortsatta beredningsarbetet utveckla motiveringen till att de ifrågavarande besluten ska gälla omedelbart. I promemorian anges nu att "[m]ed hänsyn till att ingripanden enligt lagen till sin natur är av mycket brådskande karaktär ska beslut om föreläggande enligt lagen som utgångspunkt gälla omedelbart". I promemorian berörs emellertid inte de motstående intressen – främst enskildas intresse av rättssäkerhet i relation med det allmänna – som också aktualiseras (jfr prop. 2016/17:180 s. 211 samt Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen 35 §, 2023, version 1b, JUNO).

Enligt delegation

Torvald Larsson

Britta Sjöstedt

Kenneth M Persson