



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-08-18

Ärendenummer
NV-03325-23

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över departementsskrivelsen En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (LI2023/02294)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer med utredningens slutsats att det finns behov av lagstiftning som möjliggör en tvingande omfördelning i en krissituation där det råder allvarlig brist på vattenreningskemikalier. Naturvårdsverket har dock invändningar mot delar i departementsskrivelsen och föreslår en kompletterande analys. Våra synpunkter i sammanfattning:

- Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att det finns stora utmaningar med att omfördela kemikalier som redan finns i verksamheternas ägo. Om lagen genomförs i enlighet med förslaget finns det en risk för att den relativt snart kommer att behöva revideras.
- Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna lagen inte kan genomföras om inte utredningen kompletteras med en noggrann analys, inklusive konsekvensanalys, om ett eventuellt behov av att genomföra ändringar i 26 och 29 kap. miljöbalken.
- Naturvårdsverket bedömer även att det är straffrättsligt tveksamt att ha en gärning brottsbelagd – och att en verksamhetsutövare anmäls för brottsmisstanke – som är en direkt följd av ett tvingande föreläggande från en myndighet, eller att verksamhetsutövaren följt en prioritetsordning som bestämts av myndigheter.
- Naturvårdsverket saknar en djupare analys huruvida det är juridiskt möjligt med en frivillig prioritetsordning, som ändå kräver styrning från myndigheter.
- Naturvårdsverket ser utmaningar med att en myndighet i en enskild sektor ska ges bemyndigande att utfärda föreskrifter om prioriteringar mellan olika sektorer. Naturvårdsverket föreslår i stället att sådana allmänna prioriteringar ska beslutas av regeringen i förordning efter underlag från Livsmedelsverket, alternativt att regeringen i en förordning fastställer övergripande prioriteringar.
- Naturvårdsverket föreslår att ordet *nationell* i uttrycket *nationell brist* utgår ur bestämmelsen då det riskerar att misstolkas.

- Naturvårdsverket bedömer om förslaget genomförs att det bör förtydligas i en kommande proposition när det kan bli aktuellt att i andra hand förelägga fysiska och juridiska personer.
- Slutligen delar vi inte utredningens bedömning att Naturvårdsverket inte behöver ytterligare finansiering för de utökade arbetsuppgifter och den ökade arbetsbörda som förslagen innebär.

Naturvårdsverket har även följande medskick:

- Naturvårdsverket föreslår att Livsmedelsverket får i uppdrag att efter en viss tid utvärdera lagen och vid behov föreslå förbättringar i den nya lagstiftningen, samt i annan anknytande lagstiftning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

1.2 Andra pågående utredningar och avgränsningar av uppdraget

Naturvårdsverket anser att den föreslagna lagen inte kan genomföras om inte utredningen kompletteras med en noggrann analys, inklusive konsekvensanalys, av om förslaget föranleder behov av ändringar i 26 och 29 kap. miljöbalken.

De författningsändringar som hittills införts i förordningar under miljöbalken – som beror på brist på vattenreningskemikalier – är tillfälliga, medan utredningens lagförslag är avsett att gälla tills vidare. Därmed behövs en förnyad analys av behovet av att genomföra permanenta författningslösningar även inom miljölagstiftningen.

Det kan föreligga ett behov av regler som skapar förutsättningar att ställa tillsynskrav som är proportionerliga i förhållande till att olika aktörer kan tvingas avstå från vattenreningskemikalier och därmed får ökade utsläpp. Ska exempelvis verksamhetsutövare genom tillsynskrav kunna tvingas genomföra ett teknikskifte, byta vattenreningskemikalier eller till och med att upphöra med verksamheten, och är det i så fall skillnad mellan olika branscher? I första hand innebär den föreslagna lagen att fördelning ska ske mellan kommunala va-bolag, men det kan också handla om olika slags industrier som tvingas avstå från vattenreningskemikalier. Det innebär att olika slags verksamheter kan komma att ställas mot varandra, vilket kan leda till svåra avvägningar, som eventuellt behöver avspeglas i tillsynsmyndighetens befogenheter.

Naturvårdsverket anser även att det är straffrättsligt tveksamt att ha en gärning brottsbelagd – och att en verksamhetsutövare anmäls för brottsmisstanke – för en överträdelse (överskridande av tillståndsvillkor) som är en direkt följd av ett tvingande föreläggande från en myndighet, eller att verksamhetsutövaren följt en prioritetsordning som bestämts av myndigheter. Det finns därför behov av att analysera 29 kap, och främst 29 kap. 4 § miljöbalken.

6.1 Det frivilliga systemet för styrning av fördelning av vattenreningskemikalier behöver utvecklas ytterligare

Naturvårdsverket saknar i utredningen en djupare analys av om det är juridiskt korrekt att ha en konstruktion som i första hand bygger på frivillig omfördelning, som ändå inte är helt frivillig, eftersom det är de berörda myndigheterna som satt upp prioriteringsdokumentet. Naturvårdsverket konstaterar att en sådan analys behövs innan lagen kan genomföras. Det bör klargöras var gränserna går för vad fördelningsdokumentet kan innehålla för att fördelningen i praktiken ska vara frivillig. Det är särskilt viktigt om den prioritetsordning som finns ska utvecklas ytterligare såsom utredningen förordar. Särskilt mellan företag kan ifrågasättas

om det inte alltid krävs tvångsåtgärder med stöd av lagstiftning för att åstadkomma en omfördelning av vattenreningskemikalier. Det saknas en analys av om det är möjligt för myndigheter att vägleda företag på en fri marknad att sälja till en viss aktör. En sådan analys bör inkludera en EU-rättslig bedömning.

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

Naturvårdsverket instämmer med utredningens slutsats om att det finns ett behov av lagstiftning som möjliggör tvingande omfördelning i en krissituation om det råder allvarlig brist på vattenreningskemikalier.

6.4 Livsmedelsverket bör vara ansvarig myndighet

Naturvårdsverket stödjer utredarens slutsatser att Livsmedelsverket utses till ansvarig myndighet samt att Livsmedelsverket ska samverka med andra relevanta myndigheter och organisationer.

7.2 Allmän prioriteringsordning för verksamheter med behov av vattenreningskemikalier

Naturvårdsverket ser utmaningar med att en myndighet i en enskild sektor ska ges bemyndigande att utfärda föreskrifter om prioriteringar mellan olika sektorer.

Naturvårdsverket föreslår i stället att sådana allmänna prioriteringar ska beslutas av regeringen i förordning efter underlag från Livsmedelsverket, alternativt att regeringen i en förordning fastställer övergripande prioriteringar. En kombination av föreskrifter på olika nivåer är också en möjlighet, det vill säga att Livsmedelsverkets bemyndigande är något smalare än vad utredningen föreslår.

Det första alternativet är att den ansvariga myndigheten får i uppgift att lämna underlag för en allmän prioriteringsordning till regeringen. Denna uppgift skulle i så fall likna den bestämmelse som återfinns i 25 § 2 st. i förordningen (2022:254) om statliga myndigheters beredskap.

Det andra alternativet är att utforma systemet mer i likhet med vad som gäller för Styrels-processen i enlighet med förordning (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare, där regeringen i en förordning beslutar om en övergripande prioriteringsordning (exempelvis avseende olika kategorier av verksamheter) och att den ansvariga myndigheten bemyndigas att meddela mer detaljerade föreskrifter om prioriteringen. Livsmedelsverket kan då bemyndigas att meddela mer detaljerade föreskrifter kopplat till prioriteringsordningen i förordningen, alternativt att de övergripande prioriteringarna i förordningen bedöms vara tillräckliga för att kunna ligga till grund för de föreläggande om omfördelning som Livsmedelsverket ska fatta beslut om i enskilda fall.

Avseende Livsmedelsverkets uppgift att ta fram underlag för en allmän prioriteringsordning konstaterar Naturvårdsverket att det är en komplex analys att göra avvägningar mellan samhällsviktiga verksamheter som också inkluderar industrin, eftersom dessa berör många olika och diversifierade sektorer.

Prioriteringar mellan olika samhällsviktiga områden kan se olika ut beroende på scenario, exempelvis om det handlar om en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap. Det är omöjligt att förutse alla scenarier, även om vissa prioriteringar sannolikt kan göras på förhand. En viss möjlighet till flexibilitet bör därför vara utgångspunkten i framtagandet av en allmän prioriteringsordning.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att det finns stora utmaningar med att fördela kemikalier som redan finns i va-verksamheternas ägo. De praktiska möjligheterna att omfördela kemikalier mellan olika kommuner och andra slutanvändare av kemikalierna bedöms som små. I realiteten kommer därför kemikalier behöva fördelas direkt mellan producenter och leverantörer till de kunder som bedöms ha störst behov. Naturvårdsverket skulle därför förorda att förslaget i första hand arbetas om och utformas på sådant sätt att den reglerar fördelningen mellan leverantörerna och användarna direkt. Det kan också vara funktionellt om myndigheterna kan fördela råvaror som används för produktion av vattenreningskemikalier för att säkerställa tillräcklig produktion. Utifrån nuvarande förslag till reglering är det inte möjligt då det endast omfattar fördelning av de färdiga vattenreningskemikalierna och inte råvarorna som används i produktionen.

Vidare kan det finnas svårigheter med rätten till ersättning, som förutsätter att omfördelning har skett tvångsvis via förelägganden och inte frivilligt, vilket inte ger incitament till den frivilliga omfördelning som utredningen menar ska vara förstahandslösningen.

7.3.2 Definition av allvarlig brist på vattenreningskemikalier

Naturvårdsverket föreslår att ordet *nationell* i uttrycket *nationell brist* utgår ur bestämmelsen då det riskerar att misstolkas. Vi föreslår att allvarlig brist i stället definieras som en brist på en eller flera vattenreningskemikalier som innebär en allvarlig och omfattande störning av dricksvattenförsörjning, avloppshantering eller annan samhällsfunktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

7.4.2 Föreläggande om avstående

Naturvårdsverket bedömer, om förslaget genomförs, att det bör förtydligas i en kommande proposition när bristen inte kan hanteras genom föreläggande mot kommun, kommunalt företag eller kommunalförbund utan det kan bli aktuellt *att i andra hand* förelägga fysiska och andra juridiska personer. Det bör också förtydligas om risken för miljö- och hälsoskada ska bedömas på lång eller kort sikt, innan andra fysiska och juridiska personer föreläggs.

11.4.5 Konsekvenser för Livsmedelsverket och andra myndigheter

Vi delar inte utredningens bedömning att Naturvårdsverket inte behöver ytterligare finansiering för de utökade arbetsuppgifter och den ökade arbetsbörda som förslagen innebär. Vi avser återkomma i budgetunderlaget med en precisering av vilken ytterligare finansiering Naturvårdsverket behöver för att kunna genomföra förslagen.

Vi vill understryka att det är komplexa frågeställningar som kommer att aktualiseras i framtagandet av den vägledning som föreslås av utredningen. Det kommer att krävas resurser kopplat till dessa svåra avvägningar inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. Detta särskilt om avvägningar ska göras mellan verksamheter i olika sektorer, exempelvis mellan avloppsreningsverk och industrier, eller mellan industrier i olika sektorer.

Övriga synpunkter

Naturvårdsverket föreslår att Livsmedelsverket får i uppdrag att efter en viss tid utvärdera lagen och vid behov föreslå förbättringar i den nya lagstiftningen, samt i annan anknytande lagstiftning. Den mest effektiva åtgärden är troligen, enligt

Naturvårdsverkets bedömning, en kombination av åtgärder som på olika sätt säkra upp tillgången på vattenreningskemikalier, exempelvis i form av beredskapslager. En bortprioritering av verksamheter bör vara en sista åtgärd när förebyggande arbete och andra åtgärder inte varit tillräckliga.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Kerstin Åstrand och handläggarna Pontus Cronholm, Eva Nilsson, Lina Törner, Camilla Nortoft samt Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
li.dl@regeringskansliet.se
kn.remissvar@regeringskansliet.se