



Datum

2019-10-30

Vår referens

Kateryna Krog

Miljöinspektör

kateryna.krog@malmo.se

**Yttrande över remiss från Naturvårdsverket om vägledning om 2 kap. miljöbalken  
MN-2019-7348**

**Sammanfattning**

Naturvårdsverket har tagit fram vägledning om 2 kapitlet miljöbalken, som riktar sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter som tillämpar miljöbalken samt till verksamhetsutövaren. Bestämmelserna i 2 kapitlet är de grundregler som miljöbalken vilar på och utgör ett instrument för att genomföra arbetet för en hållbar utveckling.

Miljönämnden anser att vägledningen snarare utgör en kunskapssammanställning över rådande rättsläge och förarbeten än en klassisk vägledning. Vägledningen innehåller få sammanfattande åsikter och synsätt från Naturvårdsverkets sida och är generellt hållen. Miljönämnden menar att förslaget till vägledning med nuvarande utformning inte är tillräckligt genomarbetad och det saknas i flera delar förtydliganden kring hur 2 kapitlet ska användas i praktiken. Miljönämnden avstyrker förslaget till vägledning i dess nuvarande form.

**Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på naturvårdsverkets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

**Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2019-10-30
- Bilaga 1: Vägledning om 2 kap. miljöbalken

**Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2019-11-19

**Beslutet skickas till**

Naturvårdsverket

**Ärendet**

Naturvårdsverket har översänt förslag till vägledning om 2 kapitlet miljöbalken till miljönämnden för yttrande. Svar önskas senast 2019-11-01, men anstånd har begärts och beviljats så att svar ska lämnas senast 2019-11-20.

### **Bakgrund**

Miljöbalkens 2 kapitel innehåller bland annat de så kallade hänsynsreglerna, det vill säga kunskapskravet, försiktighetsprincipen, kravet att använda bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen och hushållningsprincipen. Därutöver innehåller kapitlet även bestämmelser om bevisbörda, lokalisering och rimlighetsavvägning med mera. Reglerna i 2 kapitlet är av grundläggande betydelse för genomförandet av miljöbalkens syfte och utgör ett instrument för att genomföra arbetet för en hållbar utveckling. Naturvårdsverket har genomfört en praxisgenomgång av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden, en utvärdering av tillsynsmyndigheternas tillämpning av 2 kapitlet i anmälningsärenden samt tagit fram en rapport om möjlig metod för rimlighetsavvägning. Tillämpningen av 2 kapitlet miljöbalken har även diskuterats i olika sammanhang med representanter för andra myndigheter och branschorganisationer. Naturvårdsverket har kommit fram till att hänsynsreglerna i miljöbalken behöver tillämpas och redovisas bättre av både tillsyns- och prövningsmyndigheterna. Genom att beslut och domar tydligare redovisar hur bedömningar enligt 2 kapitlet har gjorts i de enskilda fallen kan tillämpningen bli mer transparent. Detta skulle på sikt bidra till att tydlig praxis utvecklades kring de generella principerna.

Naturvårdsverket har mot bakgrund av ovanstående under 2018 och 2019 tagit fram en vägledning om 2 kapitlet miljöbalken för att ge en samlad och konkret tolkningshjälp till alla som tillämpar hänsynsreglerna i prövningar och andra ärenden. Vägledningen består av två delar. I del 1 beskrivs syftet med bestämmelserna samt hur de ska tillämpas sammantaget i prövnings- och tillsynsprocessen. Del 2 innehåller vägledning om respektive bestämmelse. Vägledningen ska inte ses som en checklista utan som en tolkningshjälp till 2 kap. i prövnings- och tillsynsärenden. Naturvårdsverket har för varje paragraf sammanställt relevant fakta, lagrum, förarbeten och praxis.

### **Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden anser att det remitterade förslaget till vägledning om 2 kap. i miljöbalken i sin nuvarande utformning inte är tillräckligt genomarbetat och inte uppfyller syftet med en vägledning. Miljönämnden avstyrker därför förslaget till vägledning.

Miljönämnden anser att dokumentet mer har karaktären av en kunskapssammanställning över rådande rättsläge och förarbeten än en klassisk vägledning. Vägledningen bidrar med kunskap som är relevant ur såväl rättssäkerhets- som resurseffektivitetssynpunkt samtidigt som tillämpningen av densamma blir komplex mot bakgrund av ärendenas skiftande karaktär. Naturvårdsverket lämnar emellertid i hög utsträckning upp till den som ska tillämpa bestämmelserna att själv hantera och avväga den kunskap som sammanställs.

Det är angeläget att prövnings- och tillsynsmyndigheter är medvetna om att bedömningar enligt 2 kapitlet miljöbalken ska göras och normalt sett också redovisas i beslutsmotiveringen. Det är också av vikt att myndigheter förstår bestämmelsernas innebörd och betydelse för bedömningen och har tillgång till exempel på prövningar av frågor hänförliga till bestämmelserna. I dessa avseenden fyller vägledningen en viktig funktion. Merparten av de allmänna hänsynsreglerna har karaktären av riktlinjer som förtydligas genom mer specifika bestämmelser eller tolkningar och bedömningar utifrån förutsättningar i det enskilda fallet. Vägledningen bidrar emellertid endast med begränsad information om hur bestämmelserna ska tillämpas i olika situationer och miljönämnden ser uppenbara svårigheter med att på ett begripligt och sammanhängande sätt ta fram en heltäckande vägledning för den här typen av komplexa bedömningar.

Vägledningens andra syfte – att bidra till ökad transparens – framstår därmed som något oklart. Vägledningen uppmuntrar till en tydligare redovisning av hur hänsynsreglerna har tillämpats i prövningen men ger – undantaget förslag till formulering av kemikalievillkor gällande 4 § produktvalsprincipen – ingen konkret vägledning i hur bedömningen bör göras i specifika fall eller i vissa typsituationer och inte heller hur redovisningen ska se ut. Miljöförvaltningen ifrågasätter således inte behovet av en ökad transparens i myndigheters beslut men kan inte se att vägledningen i dess nuvarande form på något avgörande sätt kommer att bidra till det målet.

Miljönämnden anser att det är gynnsamt med sammanställning av domar, dock är det av stor vikt att sammanställningen hålls uppdaterad och att bevakning av nya prejudicerande rättsfall sker. Därför kan det ifrågasättas om det är lämpligt att rättsfallen tas upp i den löpande texten om det försvårar möjligheten att hålla hela vägledningen aktuell. Ett alternativ skulle kunna vara att sammanställa rättsfallen i exempelvis en bilaga. Oavsett om rättsfallen plockas ur den löpande texten eller inte, skulle en översikt i form av en bilaga vara till hjälp för att snabbt överblicka vilka rättsfall Naturvårdsverket bedömt som relevanta för tillämpningen av 2 kapitlet. Det bör även påpekas att det inte är tillräckligt att läsa referat av en dom för att avgöra om den kan tillämpas som stöd i det enskilda fallet, då förutsättningarna kan skilja sig åt på ett sätt som är avgörande även om det inte framgår av referatet.

### **Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Kateryna Krog och Emma Söderlund, miljöinspektörer.  
Samråd har skett med Erik Molander, stadsjurist.

### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Jeanette Silow  
Avdelningschef  
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd