

Naturvårdsverket
registrator@naturvardsverket.se
John Peterson

Vår referens/dnr:
119/2019

106 48 Stockholm

Er referens/dnr:
NV-05835-17

2019-11-01

Remissvar

Vägledning om 2 kap. miljöbalken

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade förslag till vägledning och vill med anledning därav anföra följande.

Yttrandet begränsas till vissa principiella frågor. I övrigt hänvisar Svenskt Näringsliv till yttranden från berörda branschorganisationer, exempelvis Ikem, Jernkontoret och Skogsindustrierna.

Sammanfattning

Näringslivet är positivt till att Naturvårdsverket och andra myndigheter utger vägledningar. Svenskt Näringsliv avstyrker emellertid helt att Naturvårdsverket ger ut en vägledning om miljöbalkens andra kapitel.

Svenskt Näringsliv anser att de allmänna hänsynsreglerna, som sätter en ram för alla andra regler i balken, inte lämpar sig för en vägledning. Det finns inte något behov av en vägledning och den kan inte heller hållas på en sådan konkret nivå som bör eftersträvas för att den ska kunna fylla sitt syfte. Hänsynsreglerna tillämpas dessutom på områden som inte faller in under Naturvårdsverkets ansvar och verket är alltså inte ensamt vägledande myndighet.

Istället för att klargöra förutsättningarna och därmed öka effektiviteten och förutsebarheten i tillämpningen av balken, är risken stor att förslaget skulle

leda till större osäkerhet och förvärpa redan långa handläggningstider i tillståndprocesser.

En vägledning måste också på ett objektivt och fullständigt sätt redovisa vad som anförts i doktrin och praxis, något som inte sker i förslaget. Av dessa skäl framstår vägledningen dessvärre mer som en partsinlaga för hur andra kapitlet bör tolkas, än som ett objektivt underlag för myndighetsbeslut.

Synpunkter på förslaget

Näringslivet är positivt till att Naturvårdsverket och andra myndigheter utger vägledningar, för att få en mer enhetlig tillämpningen av lagar och regler. En vägledning kan skapa en bättre förutsebarhet och öka effektiviteten i tillämpningen, inte minst när förarbetena är vaga eller ofullständiga eller det saknas juridisk doktrin eller rättspraxis.

Detta förutsätter dock flera saker. Det behöver finnas ett verkligt behov. Här konstaterar Svenskt Näringsliv att det beträffande de allmänna hänsynsreglerna finns såväl förarbeten som juridisk doktrin och rättspraxis redan idag. Det är svårt att se på vilket sätt den föreslagna vägledningen tillför något utöver det redan existerande och omfattande materialet. Däremot instämmer Svenskt Näringsliv i den kritik som förts fram om att domstolarna ofta inte redogör för hur man tillämpat de allmänna hänsynsreglerna och hur avvägningarna gjorts. Detta är emellertid inte en fråga för Naturvårdsverket att lösa genom en vägledning.

En vägledning behöver kunna vägleda i konkreta ärenden. Vägledningar som rör branscher eller särskilda frågor är att föredra. När lagstiftningen, som i det aktuella fallet, utgör en ram för hur andra regler ska tillämpas blir det genast mycket svårare. Det går av naturliga skäl inte att bli konkret eftersom en tillämpning kan skilja oerhört mycket beroende på vilken fråga som är aktuell, vilken bransch det rör eller den konkreta situationen. Detta syns tydligt i materialet som innehåller generella och svepande formuleringar som knappast är till hjälp i en enskild situation. Exempelvis skapar uttryck som "vad miljön tål", osäkerhet om vad som åsyftas, om det ska avse ett specifikt habitat eller habitat i allmänhet. Att vägleda rörande andra kapitlet i miljöbalken vid konkreta villkorsutformningar, vilket tycks vara syftet, ter sig därför varken realistiskt eller ens lämpligt.

En vägledning måste också kunna stå sig över tid. Eftersom bestämmelserna anger ramvillkoren för balkens tillämpning är det emellertid särskilt viktigt att

de är dynamiska. Här är risken med en vägledning att tillämpningen istället blir statisk och därmed blir ett hinder för utvecklingen på området.

En vägledning bör redovisa vad som anförts i litteratur och i praxis så fullständigt som möjligt. Här brister det aktuella förslaget och det anges inte på vilka grunder man valt att endast redovisa vissa rättsfall men inte andra. Exempelvis redovisas flera rättsfall av vilka det framgår att bevisbördans placering ligger på verksamhetsutövaren, vilket är relativt tydligt i lagtexten, medan frågan om bevisvärdering, som är mer komplex, lämnas orörd. Beträffande kunskapskravet är fokus mer eller mindre enbart på kemikalier, vilket är väldigt snävt med tanken på balkens tillämpningsområde. Det är lätt att få uppfattningen att urvalet av rättsfall styrts av om de överensstämmer med verkets åsikt om hur bestämmelserna borde tolkas.

Med hänsyn till kraven på en snabbare omställning i samhället, borde en vägledning skapa ett mer effektivt och processekonomiskt miljöarbete. Det har framhållits i många sammanhang och senast av Fossilfritt Sverige som listar "effektiva och rättssäkra tillståndprocesser" som en av de avgörande faktorerna "för att transformera den tunga industrin till att bli fossilfri". I detta avseende riskerar förslaget snarare att förvärra situationen genom att addera osäkerhet och genom att förorda en ytterligt låg tolerans för risker. Vägledningen skulle därför medföra ytterligare krav på utredningarna i tillståndsprövningarna, som skulle förlängas än mer. Som exempel kan nämnas att vägledningen när det gäller energivillkor huvudsakligen innehåller resonemang om Naturvårdsverkets egen argumentation, samtidigt som det saknas kommentarer om hur villkor med krav på successivt ökad energieffektivitet förhåller sig till tillståndets rättskraft och kravet på förutsägbarhet. Detta förstärker synpunkten att det varken är realistiskt eller ens lämpligt att vägledningen ska syfta till att tjänstgöra som underlag i diskussioner om villkorsutformningar.

Till detta kommer att de allmänna hänsynsreglerna tillämpas även på områden som inte faller in under Naturvårdsverkets ansvar och där verket alltså inte är vägledande myndighet. Därmed kan vägledningen inte bli fullständig och de avvägningar som görs behöver inte vara lämpliga på andra områden.

Slutligen bör en myndighetsvägledning vara objektiv och inte en inlaga för en viss tolkning. I materialet är det dock Naturvårdsverkets syn på hur bestämmelserna borde tolkas som är utgångspunkten för allt resonemang. Återkommande i vägledningen anges att verket är av en viss uppfattning. Det

tycks som att man inte i tillräcklig utsträckning gjort skillnad på sin vägledande roll som myndighet och sin roll som part i processer.

Svenskt Näringsliv konstaterar sammanfattningsvis att, även om det alltid kan finnas behov av klarlägganden av regler inom ett rättsområde finns det starka skäl som talar mot en vägledning rörande miljöbalkens andra kapitel.

Det är dessvärre lätt att få uppfattningen att skälet till verkets initiativ ligger i att man inte fått tillräckligt gehör för sina tolkningar av hänsynsreglerna i praxis och i den juridiska doktrinen, varför man nu vill genomdriva sin syn på hur reglerna ska tillämpas genom att uppmana övriga myndigheter att anta verkets position. Det är emellertid inte myndighetens sak att bestämma hur olika rättsregler ska tillämpas utan en fråga för domstolarna och lagstiftaren.

Svenskt Näringsliv

Nicklas Skår