

Möjligheten att tillsynsvägen fasa ut försäljning av fossila bränslen i Stockholm

Rättsutredning från juristfunktionen

1. Sammanfattning

Juristfunktionen har ombetts utreda möjligheten för nämnden att genom tillsynsinsatser, främst med stöd av 2 kap. 4-5 §§ miljöbalken (1998:808), åstadkomma en utfasning av försäljningen av fossila drivmedel till tung trafik.

Juristfunktionens slutsats är att nämnden inte har befogenhet att ensidigt förbjuda eller fasa ut försäljningen av fossila drivmedel inom staden, varken direkt eller indirekt. I brist på ett särskilt bemyndigande därom är den frågan exklusivt förbehållen staten.

Nämnden har tidigare försökt genomföra en liknande kampanj med stöd av produktvalsprincipen, vilken underkändes av JO. Rättsläget har sedan dess inte förändrats på något sätt som medför att en motsvarande kampanj idag skulle vara tillåten.

Nämndens möjligheter att påverka drivmedelsbolagens utbud är därmed begränsat till rådgivning, information och dialog. Det finns inte någon laglig grund för nämnden att framtvinga en utfasning av försäljningen av fossila drivmedel genom myndighetsutövning.

2. Bakgrund

Avdelningen plan och miljö har tillfrågat juristfunktionen om möjligheten för nämnden att uppmana de bränslebolag i Stockholms stad som har stationer för tung trafik att redovisa hur man avser att fasa ut den fossila dieseln.

De lagrum som uppmaningen ska grundas på är 2 kap. 4 § miljöbalken, den så kallade *produktvalsprincipen*¹, och 2 kap. 5 § miljöbalken, den så kallade *hushållningsprincipen*².

¹ Även kallad *produktvalsregeln* och, främst i förhållande till äldre lagstiftning, *substitutionsprincipen*. I förarbetena till miljöbalken tog regeringen särskilt ställning för att principen ska benämnas *produktvalsprincipen* (se prop.

Syftet med initiativet är att tillsynsvägen bidra till en utfasning av fossila bränslen i Stockholm. Uppmaningen att inkomma med en avvecklingsplan för fossila bränslen ska skickas till samtliga tre bränslebolag som inom Stockholms stad har försäljningsställen som enbart riktar sig till tunga fordon.

3. Juristfunktionens bedömning

3.1 Uppmaning, föreläggande eller förbud?

Det föreslagna upplägget är att förvaltningen uppmanar bolagen att inkomma med en redovisning av hur och när bolagen kan upphöra med försäljningen av fossil diesel i Stockholm. Uppmaningen är inte utformat som ett föreläggande eller förbud och är inte formulerat som ett överklagbart beslut.

Nämnden har enligt 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken en skyldighet att genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Av praxis följer emellertid att det inte alltid krävs att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att kunna överklagas, utan att beslut kan vara överklagbara även av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation:

RÅ 1996 ref. 43 Två miljö- och hälsoskyddsnämnder hade med stöd av då gällande 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter,³ beslutat att uppmana företagen inom respektive kommun att upphöra med försäljningen av (I) bilavfettning, bilschampo eller tvätt-, disk- och rengöringsmedel till konsumenter som innehöll ämnen med så stora negativa miljöeffekter att de uppfyllde Kemikalieinspektionens kriterier för miljöfarlighet, under förutsättning att produktutbyte var genomförbart, respektive (II) petroleumbaserade tändvätskor eftersom fullgoda alternativ till sådan tändvätska fanns att tillgå. Kommunerna menade att beslutet var en uppmaning till företagen att inte köpa in och saluföra miljöfarliga produkter, där så var möjligt. Det innefattade inte något föreläggande eller förbud. Däremot var 5 § lagen om kemiska produkter förpliktande för alla och envar.

1997/98:45 del I s. 228 f.), varför det också är det begrepp som kommer att användas i den fortsatta framställningen.

² Bestämmelsen innehåller även den så kallade *kretsloppsprincipen*. Den är emellertid inte av omedelbar betydelse för förevarande frågeställning.

³ Dvs. föregångaren till produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken.

RegR fann att uppmaningen i besluten, i förening med den tidsfrist som utsatts, medförde att de närmast får innebörden av ett föreläggande för adressaterna att upphöra att saluhålla vissa varor. Den omständigheten att i nämndernas beslut inte hänvisats till straffbestämmelser eller aviserats kontrollinsatser påverkade inte domstolens bedömning.

RÅ 2004 ref. 8 Livsmedelsverket gick ut brett med information om att vissa olivoljor skulle vara hälsofarliga.

RegR fann att agerandet gav intryck av att vara ett ingripande i konkreta fall. Beslutet undanröjdes eftersom det innebar ett kompetensöverskridande i förhållande till myndighetens informationsuppdrag.

MÖD 2005:31 En kommunal nämnd hade i ett beslut, rubricerat som råd, angivit att en viss person skulle förbättra befintlig avloppsanläggning före ett visst datum. Nämnden angav också att om åtgärden inte vidtagits innan angivet datum skulle nämnden kunna utfärda vitesföreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

MÖD fann att nämndens beslut kunde uppfattas som bindande med följd att det kunde få verkan enligt sitt innehåll och att beslutet, även om det rubricerats som råd och angetts som inte överklagbart, därför borde vara överklagbart.

I sammanhanget bör även ett avgörande från JO nämnas som handlade om en närmast identiskt situation som den som nu är för handen:

1993/94:JO 1 Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd uppdrog åt miljöförvaltningen att med stöd av 5 § lagen om kemiska produkter gå ut till större leverantörer och förbrukare av dieselbränsle med uppmaning att inom staden saluföra eller överlåta respektive använda endast diesel som uppfyllde lägst kraven för miljöklass 2. I uppmaningen framgick även att användarna av dieselfordon skulle meddela förvaltningen när övergång till bättre dieselkvalitet skett, respektive att oljebolagen vid anmodan skulle redovisa försäljningsuppgifter för enskilda köpare .

JO ansåg att skrivelsen till användarna utgjorde ett föreläggande i lagens mening, och skrivelsen till oljebolagen åtminstone ett uttryck för den lokala tillsynsmyndighetens maktanspråk. Skrivelserna var vidare utformade på ett sätt som möjliggjorde missförstånd om dess verkningar och uppfyllde därför inte kraven som kan ställas på skrivelser från en myndighet. Därutöver ansåg

JO att nämnden genom initiativet gentemot oljebolagen hade överträtt gränsen för sina befogenheter.⁴

Juristfunktionens bedömning: Att gå ut med information om vilka skyldigheter bolagen har enligt produktvalsprincipen och hushållningsprincipen i 2 kap. 4-5 §§ miljöbalken i kombination med en uppmaning att inkomma med avvecklingsplaner till förvaltningen, får vid en samlad bedömning betraktas som ett de facto föreläggande mot bolagen (jfr. 26 kap. 21 § miljöbalken). Beroende på hur skriften utformas skulle det till och med kunna innebära att den kan uppfattas som ett direkt eller indirekt försäljningsförbud.⁵

För att skrivelsen ska kunna anses utgöra ett led i tillsynens informations- eller rådgivningsverksamhet får den sålunda inte innehålla någonting som kan uppfattas som ett krav eller ett förbud. Däremot skulle förvaltningen inom ramen för information och rådgivning kunna framhålla att det är förvaltningens bedömning att det nu är tekniskt och ekonomiskt möjligt att upphöra med försäljning av fossila bränslen och att förvaltningen därför rekommenderar bolagen att påbörja en avvecklingsplan för försäljningen av fossil diesel till tunga fordon i Stockholm. Alternativt kan förvaltningen bjuda in aktörerna till ett möte för att samtala om vilka förutsättningar som finns på området eller vad som skulle krävas för att de frivilligt skulle fasa ut fossila drivmedel.

Om förvaltningens avsikt istället är att utkräva någon prestation (att inkomma med avvecklingsplan, strategidokument eller dylikt) av bolagen kan inte skrivelsen karaktäriseras som information eller rådgivning utan måste ges formen som ett överklagbart föreläggande. Det förutsätter dock naturligtvis att det finns en rättslig grund för kravet, vidare härom nedan.

3.2 Har nämnden kompetens att besluta om utfasning av fossila drivmedel?

Frågan om staden äger rätt att förbjuda försäljning respektive användning av fossila bränslen har redan utretts av

⁴ Vidare härom strax nedan.

⁵ Jfr. även härom den nedan refererade domen från Jönköpings kammarrätt den 5 mars 1997 i mål nr. 2327-1996 angående multipla beslut i enskilda fall som tillsammans får karaktären av beslut med generell räckvidd (domen s. 4).

juristfunktionen,⁶ inom ramen för strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040.⁷ Slutsatsen i promemorian är i korthet följande.

Enligt normgivningsläran är vissa typer av generella föreskrifter exklusivt förbehållna riksdagen. Detta inbegriper bland annat förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan dock delegera bland annat sådan föreskriftsrätt till regeringen och då även medge regeringen rätt att delegera normgivningsmakten vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun.⁸

För att en kommun ska kunna fatta beslut om ett lokalt förbud mot försäljning respektive användning av fossila drivmedel krävs alltså att kommunen uttryckligen genom lag och förordning medgivits rätt att meddela sådana föreskrifter.⁹ Eftersom någon sådant bemyndigande inte har utfärdats har staden inte något rättsligt stöd för att utfärda sådana förbud.¹⁰

Även oaktat normgivningslärans bestämmelser skulle sådana föreskrifter dessutom falla utanför den allmänna kommunala kompetensen. Den typ av förbud som här är fråga om får anses utgöra ett sådan samhälleligt intresse som inte får beslutas av staden utan särskilt lagstöd.¹¹

Föremålet för utredningen i denna promemoria aktualiserar den närliggande principiella frågan, om nämnden med en tillämpning av 2 kap. 4 § miljöbalken effektivt kan åstadkomma en utfasning av försäljningen av fossila bränslen till tung trafik inom staden.

När produktvalsprincipen infördes i miljöbalken framhölls uttryckligen att bestämmelsen utgör en handlingsregel som ska tillämpas i en valsituation. Bestämmelsen kan därmed inte läggas till grund för att generellt förbjuda eller begränsa användningen av

⁶ Lokalt förbud mot fossilbränsleförsäljning respektive fossilbränsleanvändning. Rättsutredning från juristfunktionen, promemoria daterad den 9 juni 2017.

⁷ Kommunstyrelsens dnr 134-175/2015.

⁸ Notera att en möjlighet till ett sådant bemyndigande förvisso finns, men ännu inte har utnyttjats; se 14 kap. 8 § första stycket 7 miljöbalken jämte tredje stycket samma bestämmelse. I sammanhanget bör dock även understrykas att en sådan föreskriftsrätt däremot måste utformas på så sätt att den är förenlig med bland annat den fundamentala EU-rättsliga principen om fri rörlighet för varor (artiklarna 26 och 28-37 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

⁹ 8 kap. 2 § 2 jämte 8 kap. 10 § regeringsformen (1974:152).

¹⁰ Jfr. JO 1991/92 s 404 ”Bilfria lördagar”.

¹¹ Jfr. RÅ 1993 ref. 32 ”Öresundsbrofallet”.

en viss vara eller ett vist ämne.¹² Detta underströks särskilt av både Miljöbalksutredningen och regeringen i förarbetena till miljöbalken:

”Produktvalsprincipen har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen, bl.a. i jordbruksutskottets betänkande 1995/96:JoU10. Då hade i en motion yrkats att kommunerna skulle få en uttrycklig rätt att förbjuda varor och produkter i handeln utifrån produktvalsprincipen. Utskottet föreslog att yrkandet skulle lämnas utan vidare åtgärd bl.a. med hänvisning till Miljöbalksutredningens arbete.

Regeringen vill i anledning av detta återigen betona att produktvalsprincipen inte är att se som en förbudsregel annat än för användning och försäljning i vissa fall. Det är en hänsynsregel som alla skall iaktta, ett förhållningssätt och inte ett förbud mot försäljning och användning av vissa kemikalier. Generella förbud bör i likhet med för närvarande beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kommunernas rätt att ingripa i enskilda fall följer däremot av reglerna om tillsyn.”¹³

Möjligheten för en tillsynsmyndighet att meddela förbud mot försäljning eller användning av en viss produkt med stöd av bestämmelsen kan alltså endast utnyttjas i enskilt fall.¹⁴ Däremot kan även beslut i enskilda fall under vissa omständigheter få effekten av ett generellt förbud. Enligt praxis är inte heller en sådan tillämpning av bestämmelsen tillåten:

Kammarrätten i Jönköping, dom den 5 mars 1997 i mål nr.

2327-1996 En miljönämnd hade med stöd av 5 § lagen om kemiska produkter meddelat likartade förbud till flera försäljare av hypokloritbaserade hushållsprodukter inom kommunen. I beslutet angavs exempel på alternativa produkter. Besluten hade utformats och baserats på produkternas typfarlighet som sådan och någon undersökning av utbytessituationen i det enskilda fallet med avseende på olika användningsområden hade inte gjorts. Avsikten var att förbjuda all försäljning av produkten inom kommunen. Nämnden påpekade att bestämmelsen gäller direkt för alla även om det inte finns något särskilt beslut om förbud för ett enskilt ämne. Nämnden framhöll vidare att det vore orimligt om en lokal

¹² Prop. 1997/98:45 I s. 226; jfr. härom även Michanek, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 4 §, Lexino 2018-04-25, där förhållandet exemplifieras med att ”[e]n kommunal nämnd [exempelvis inte] kan besluta om förbud för kommunens mackar att sälja visst drivmedel, som anses mer farligt än andra”.

¹³ A. prop. I s. 228; även SOU 1996:103 del 1 s. 250.

¹⁴ Jfr. 26 kap. 9 § miljöbalken.

tillsynsmyndighet inte kunde agera mot ifrågasatta kemiska produkter med stöd av bestämmelsen utom i det fall en central instans uttryckligen fattat beslut om förbud för ett enskilt ämne eller produkt.

Kammarrätten fann att även om det överklagade beslutet formellt riktade sig till ett enskilt företag fick det vid en samlad bedömning anses ha generell räckvidd. Nämnden ansågs därmed ha överskridit sin befogenhet.

Även i det ovan refererade JO-fallet 1993/94:JO 1 mot vår egen nämnd fann JO att nämnden hade överskridit sina befogenheter i förhållande till leverantörssidan (oljebolagen):

1993/94:JO 1 JO konstaterade att ett tillsynsinslag mot leverantörerna/oljebolagen med anledning av ett drivmedels inneboende egenskaper eller dess normala allmänna användningssätt innebar att nämnden rörde sig på samma generella plan som riksdagen när skattereglerna nyttjats för att styra eller påverka beteendet i petroleumbranschen och hos trafikanterna. Ett sådant påverkansarbete utesluter emellertid inte medverkan av ett lokalt tillsynsorgan. I det aktuella fallet hade dock miljö- och hälsoskyddsnämnden handlat på eget bevåg när den lät sända ut rundskrivelsen till oljebolagen. Nämnden hade inte heller visat eller ens antytt att någon av leverantörerna gjort sig skyldig till en förseelse eller försummelse som bort föranleda tillsynsinslag på lokal nivå.

Mot denna bakgrund fann JO att nämnden genom initiativet gentemot oljebolagen har överträtt gränsen för sina befogenheter.¹⁵

Det är i sammanhanget också av betydelse att drivmedelsområdet redan är föremål för särskild lagstiftning, främst genom lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel,¹⁶ ("pumplagen"), och drivmedelslagen (2011:319).¹⁷ Båda dessa lagar syftar till att reglera vilka bränslen som finns tillgängliga på marknaden och är bland annat motiverade av miljömässiga skäl.¹⁸ I 16 § drivmedelslagen finns ett uttryckligt förbud mot försäljning av bensin och dieselbränsle som inte uppfyller kraven för vissa miljöklasser. Den möjlighet enligt 14 kap. 8 § tredje stycket miljöbalken för riksdagen att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som

¹⁵ Se s. 362 f.

¹⁶ Prop. 2005/06:16.

¹⁷ Prop. 2010/11:51.

¹⁸ Se 1 § pumplagen respektive 1 § drivmedelslagen.

behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön enligt första stycket 7 samma bestämmelse har därtill inte utnyttjats.

Juristfunktionens bedömning: Nämnden får inte tillämpa miljöbalkens tillsynsbestämmelser på ett sådant sätt att samma effekter som ett generellt förbud uppstår, direkt eller de facto. Regleringen av drivmedel i pumplagen och drivmedelslagen medför sannolikt vidare, att frågan om vilka drivmedel som på ett generellt plan ska utbjudas till försäljning rimligen bör betraktas som en exklusiv statlig angelägenhet,¹⁹ eller i vart fall en fråga av samhälleligt intresse,²⁰ varmed frågan torde falla utanför den kommunala kompetensen.

För att nämnden ska ha möjlighet att ställa krav som medför eller påskyndar en utfasning av försäljningen av fossila bränslen fordras sålunda ett särskilt bemyndigande till nämnden.

3.3 Produktvalsprincipens räckvidd

2 kap. 4 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Produktvalsprincipen är i första hand inte är tänkt att fungera som en förbudsregel utan som en handlingsregel som skall tillämpas i en positiv valsituation mellan olika tillåtna produkter och organismer i det enskilda fallet.²¹ Synsättet går igen i praxis där MÖD har kommit fram till att produktvalsprincipen lämpligare tillämpas som en handlingsregel än en förbudsregel i en villkorssituation:

MÖD 2007:58 Miljödomstolen hade genom en villkorsspunkt i ett tillstånd för att tillverka selektiva polymerer förbjudit bolaget att använda tre specificerade kemikalier.

¹⁹ Jfr. 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

²⁰ RÅ 1993 ref. 32 ”Öresundsbrofallet”; jfr. även de så kallade Sydafrikafallen: RÅ 1969 ref. 52, RÅ 1982 Ab 86 och RÅ 1983 2:71, samt RÅ 1990 ref. 9 ”Kärnvapenfri zon”.

²¹ Prop. 1997/98:45 I s. 226; se också Kruse, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 4 §, Karnov 2018-09-04.

MÖD konstaterade att villkoret kunde uppfattas som en uttömmande tillämpning av produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken och upphävde villkoret. Som skäl anförde MÖD att en bättre ordning i detta fall är att bolaget i sin verksamhet ständigt tillämpar principen.

Rättsverkan av att principen är tillämplig är att den enskilde ska ”undvika att använda eller sälja” den farligare produkten. Rättsföljden i lagtexten är således strängt taget inte att en alternativ produkt *måste* väljas.²²

Avseende produktvalsprincipens tillämpning vid försäljning framgår av förarbetena att detta främst handlar om en informationsplikt gentemot kunderna, så att dessa kan välja den mest miljövänliga produkten för det specifika användningsområde som avses i det enskilda fallet.²³

För att en tillsynsmyndighet med stöd av produktvalsprincipen ska kunna meddela ett förbud mot försäljning av en viss produkt i det enskilda fallet, måste det vara klarlagt att den produkt som ska förbjudas kan ersättas med en annan mindre farlig produkt i det aktuella fallet. Det krävs således att tillsynsmyndigheten känner till hur produkten ska användas.²⁴

Krav med stöd av produktvalsprincipen får heller inte vara orimliga enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Enligt specialmotiveringen till 2 kap. 4 § miljöbalken ska det vid denna rimlighetsbedömning tas särskild hänsyn till vad som är vedertaget godtagbart beteende och andra intressen än miljöintressen, såsom personlig integritet och valfrihet.²⁵

En tillämpning av bestämmelsen får inte heller strida mot Sveriges internationella förpliktelser,²⁶ såsom den EU-rättsliga principen om ömsesidigt erkännande.²⁷

²² Michanek, Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 4 §, Lexino 2018-04-25.

²³ Prop. 1997/98:45 I s. 227.

²⁴ A. prop. I s. 228.

²⁵ A. prop. II s. 24.

²⁶ A. prop. I s. 228.

²⁷ Principen kallas också Cassis de Dijon-principen (efter mål 120/78 i EU-domstolen som gav upphov till principen) och innebär att en vara som lagligen tillverkas och säljs i ett EU-land också måste få importeras i andra EU-länder och säljas där. Förfarandet för att avvika från principen är strikt reglerad i framförallt EU:s varuförordning 764/2008 och inbegriper bland annat särskilda formkrav och en anmälningsplikt av beslutet till en särskild kontaktpunkt (som i Sverige utgörs av Kommerskollegium).

Av praxis framgår vidare att om användningen av en viss produkt har reglerats i en författning, och den aktuella användningen inte strider mot författningen, minskar produktvalsprincipens räckvidd ytterligare:

MÖD 2002:72 En privatperson hade förbjudits använda impregnerade stolpar som avgränsning för sin tomt med stöd av 2 kap. [4] § miljöbalken.

MÖD konstaterade att användningen hade reglerats av Kemikalieinspektionen och att användningen inte stred mot föreskriften. I sådana fall torde utrymmet för tillämpning av substitutionsprincipen vara mycket begränsat, i vart fall när det gäller privatpersoner.

MÖD dom den 11 mars 2014 i mål nr M 7166-13 En miljönämnd hade förbjudit ett bolag att sprida rötslam på vissa fastigheter. Nämnden motiverade beslutet bland annat med att det enligt produktvalsprincipen räcker med att en viss produkt befaras medföra risker och att ersättningsprodukten kan antas vara mindre farlig. Det betyder att även om slammet är ”tillåtet” så ska det ändå undvikas om det går att ersätta.

MÖD konstaterade att miljöbalkens allmänna hänsynsregler kompletteras med förordningar och föreskrifter som förtydligar och preciserar balkens grundläggande bestämmelser. För användande av slam från avloppsreningsverk i jordbruket finns Naturvårdsverkets särskilda föreskrifter som också innehålls av bolaget. Även om det emellertid i det enskilda fallet kan finnas skäl att ställa högre krav än vad som följer av föreskrifterna, finns det inte anledning att på ett generellt plan föreskriva strängare försiktighetsmått än de i föreskrifterna uppställda, varken vad gäller däri reglerade ämnen eller oreglerade ämnen. Det hade inte heller påståtts att det skulle finnas några omständigheter i det enskilda fallet som ger anledning att ställa högre krav än vad som följer av föreskrifterna.

Juristfunktionens bedömning: Utrymmet för att i det enskilda fallet förbjuda försäljning av ett visst drivmedel med stöd av produktvalsprincipen framstår mot bakgrund av bestämmelsens konstruktion och de förutsättningar som måste vara uppfyllda som närmast obefintligt.

I praxis finns det flera exempel på när högsta instans har undanröjt förbud mot såväl försäljning som användning av en viss produkt (däribland vissa drivmedel) som grundas på produktvalsprincipen. Flera av dessa har refererats i denna promemoria. Orsaken till att

förbuden har upphävts har varit att de antingen har givits direkt eller indirekt generell räckvidd, eller för att förbudet helt enkelt inte gick att utfärda med stöd av produktvalsprincipen. Juristfunktionen har däremot inte funnit något avgörande i högsta instans (eller lägre i den mån dessa inkluderas i sökningen) där ett saluförbud baserat på produktvalsprincipen har upprätthållits av domstolen.

Det faktum att utbudet av drivmedel regleras i pumplagen och drivmedelslagen,²⁸ medför dessutom att det sannolikt inte ens torde vara möjligt att med stöd av 2 kap. 4 § miljöbalken ställa krav på drivmedelsstationer avseende vilka drivmedel som saluförs, även i det enskilda fallet.²⁹

3.4 Hushållningsprincipens räckvidd

2 kap. 5 §

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I första hand ska förnybara energikällor användas.

Bestämmelsens första stycke gäller den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd och dess andra stycke endast användningen av energikällor.

Enligt ordalydelsen är principen därmed främst av betydelse vid användning, drift, konstruktion, tillverkning m.m.,³⁰ och inte på enskilda varor i försäljningsledet. Kravet på att förnybara energikällor i första hand ska användas ska heller inte uppfattas som ett krav på att förnybara energikällor alltid ska användas.³¹

Juristfunktionens bedömning: Ett försäljningsförbud eller krav på att fasa ut försäljningen av fossila drivmedel vid en drivmedelsstation kan inte grundas på en tillämpning av 2 kap. 5 § miljöbalken.

²⁸ Se föregående avsnitt.

²⁹ Jfr. härom de ovan refererade avgörandena MÖD 2002:72 och MÖD dom den 11 mars 2014 i mål nr M 7166-13 .

³⁰ Jfr. prop. 1997/98:45 I s. 221.

³¹ Prop. 2015/16:166 s. 37.

4. Förutsättningar för att ingripa med ett föreläggande eller förbud

26 kap. 9 §³²

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas,

Bestämmelsen reglerar möjligheterna för nämnden att i enskilda fall meddela förelägganden eller förbud, dvs. betungande beslut med för adressaten rättsligt bindande krav.³³ En grundläggande förutsättning för att nämnden ska kunna agera mot en verksamhetsutövare är enligt ordalydelsen att det finns ett *behov* som föranleder ingripandet. I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn,³⁴ anges avseende behovsbedömningen bland annat följande:

Myndighetens ingripande bör begränsa sig till sådana moment eller delar av verksamheten som fordrar ett ingripande

Om ett föreläggande eller förbud inte behövs bör myndigheten avstå från att ingripa på det sättet, exempelvis att utan att brister konstaterats förelägga en verksamhetsutövare att fortlöpande bedriva egenkontroll på ett visst sätt. Detsamma bör gälla om det saknas anledning att anta att åtgärder inte kommer att vidtas eller fullföljas

Myndigheten bör stödja ett eventuellt föreläggande på de preciserade krav som är definierade i MB, förordningar eller föreskrifter samt då ange tillämpligt lagrum.

Beträffande behovsbedömningen i praxis får följande avgöranden tjäna som exempel:

MÖD 2007:1 Två fastighetsägare förelades att åtgärda olägenhet av buller från flaggstång.

MÖD konstaterade att störningar från flagglinor får generellt sett anses som små och att sådana störningar måste tålas av omgivningen. Något ingripande med stöd av miljöbalkens bestämmelser bör därmed inte ske.

³² Här endast första och andra styckena.

³³ Bengtsson, Miljöbalk (1998:808) 26 kap. 9 §, Lexino 2018-02-10.

³⁴ NFS 2001:3, Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn [till 26 kap. miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll].

MÖD 2011:12 En fastighetsägare till ett flerfamiljshus hade förelagts att utföra en kompletterande radonmätning.

MÖD uttalade att eftersom den första mätningen inte var invändningsfri var det befogat av nämnden att förelägga om en kompletterande mätning.

Även om bevisbördan för att balkens bestämmelser iakttas åvilar verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 § miljöbalken, så måste alltså en tillsynsmyndighet kunna göra sannolikt att det i det enskilda fallet finns ett konkret behov för att över huvud taget ha anledning att ingripa och att ställa krav på en verksamhetsutövare.³⁵ Det betyder emellertid inte att tillsynsmyndigheten endast kan agera vid direkt miljöpåverkande överträdelser, utan även när till exempel de allmänna hänsynsreglerna inte iakttas.³⁶ Det avgörande är att det finns ett identifierat behov av ingripandet kopplat till en konkret bestämmelse i miljölagstiftningen.

Andra stycket i 26 kap. 9 § miljöbalken ger vidare uttryck för den så kallade proportionalitetsprincipen, vilken jämte rimlighetsbedömningen i 2 kap. 7 § begränsar valet av åtgärder när ett behov väl är identifierat.

Juristfunktionens bedömning: För att nämnden ska kunna ställa krav på en verksamhetsutövare krävs att det finns ett identifierat behov. Ett sådant behov kan förvisso föreligga om en verksamhetsutövare inte i tillräcklig grad iakttar exempelvis produktvalsprincipen eller hushållningsprincipen.

Av utredningen ovan framgår emellertid att juristfunktionen inte bedömer att drivmedelsstationernas försäljning av fossila bränslen strider mot någon bestämmelse i balken. Det behov som istället ligger till grund för förvaltningens ingripande är snarare den politiska målsättningen att staden ska vara fossilbränslefri senast år 2040.

En politisk målsättning utlöser dock i sig inte någon möjlighet för nämnden att ingripa med offentliga maktmedel. Nämnden kan följaktligen inte ställa några krav på drivmedelsstationerna med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken i detta avseende.

³⁵ Bengtsson, Miljöbalk (1998:808) 26 kap. 9 §, Lexino 2018-02-10; jfr. RÅ 1998 ref. 26.

³⁶ Prop. 1997/98:45 II s. 273.

5. Slutsatser

1. För att en uppmaning ska anses utgöra ett led i nämndens informations- eller rådgivningsuppdrag får den inte innehålla något element som kan uppfattas som ett krav eller påbud. Varje uttryck av myndighetsutövning mot enskild måste komma till uttryck i ett överklagbart föreläggande eller förbud.
2. Nämnden har inte kompetens att förbjuda eller ensidigt fasa ut försäljningen av fossila drivmedel inom staden, varken direkt eller indirekt. I brist på ett särskilt bemyndigande därom är den frågan exklusivt förbehållet staten. Nämnden har tidigare försökt genomföra en liknande kampanj med stöd av produktvalsprincipen, vilken underkändes av JO. Rättsläget har sedan dess inte förändrats på något sätt som medför att motsvarande kampanj idag skulle vara tillåten.
3. Produktvalsprincipen är främst en handlingsregel som ska tillämpas löpande i valet mellan olika lagliga produkter. Utrymmet för att tillämpa bestämmelsen som en förbudsregel, även i det enskilda fallet, är mycket begränsat, i synnerhet avseende försäljningsledet. Utrymmet är därtill ännu snävare om användningen av produkten är reglerad i författning och användningen i det enskilda fallet inte strider mot sådan författning, vilket är fallet för vilka drivmedelsprodukter som får utbjudas till försäljning.
4. Hushållningsprincipen kan inte till sin konstruktion och ordalydelse tillämpas för att förbjuda försäljningen av vissa varor i det enskilda fallet.
5. Nämnden kan påverka drivmedelsbolagen genom samtal och information, men det finns inte någon laglig grund för att framtvinga en utfasning av försäljningen av fossila drivmedel genom myndighetsutövning.

SLUT

Juristfunktionen

Albin Ring, Camilla Husebye Becker, Helen Agah