



LUND UNIVERSITY

Miljömålen och miljöbalken - Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål

Dalhammar, Carl

2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken - Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. (IIIEE Reports; Vol. 2008:01). IIIEE, Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Miljömålen och miljöbalken

Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål

Rapport inom forskningsprogrammet ENGO, maj 2008

Carl Dalhammar

the international institute for
industrial environmental economics
Lund University, Sweden



© You may use the contents of the IIIEE publications for informational purposes only. You may not copy, lend, hire, transmit or redistribute these materials for commercial purposes or for compensation of any kind without written permission from IIIEE. When using IIIEE material you must include the following copyright notice: 'Copyright © IIIEE, Lund University. All rights reserved' in any copy that you make in a clearly visible position. You may not modify the materials without the permission of IIIEE.

Published in 2008 by IIIEE, Lund University, P.O. Box 196, S-221 00 LUND, Sweden,
Tel: +46 – 46 222 02 00, Fax: +46 – 46 222 02 10, <http://www.iiiee.org>

ISBN 978-91-88902-43-6

ISSN 1650-1675

INNEHÅLL

FÖRORD	1
SAMMANFATTNING	2
1. INTRODUKTION	5
1.1. MILJÖKVALITETSMÅLEN OCH GENOMFÖRANDET	5
1.2. OLIKA STYRMEDEL	6
1.3. MILJÖBALKENS ROLL	9
1.4. NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER FÖR PROJEKTET	11
1.5. SYFTE, METOD OCH AVGRÄNSNINGAR	14
1.6. DISPOSITION	15
2. DE 16 MILJÖMÅLEN OCH EKOLOGISK HÅLLBARHET	16
2.1. EKOLOGISK HÅLLBARHET OCH HÅLLBAR UTVECKLING	16
2.2. MILJÖMÅLEN: SYMBOLPOLITIK ELLER VÄGLEDNING FÖR KONKRETA ÅTGÄRDER?	17
2.2.1. ATT STYRA MOT MILJÖMÅLEN	18
2.2.2. KONKRET PROBLEMLÖSNING ELLER MILJÖMÅLSSTYRT ARBETE?	21
2.2.3. CENTRAL STYRNING OCH DECENTRALISERAT GENOMFÖRANDE	23
3. MILJÖMÅLEN OCH RÄTTEN: SITTER MILJÖLAGSTIFTNINGEN FAST I GAMLA PROBLEMBILDER?	24
3.1. TRENDER INOM MILJÖRÄTTEN	24
3.2. EN HÅLLBAR RÄTTSORDNING?	25
3.3. HARMONISERING, LIKABEHANDLING OCH FLEXIBILITET	27
3.4. REGLERINGEN AV DIFFUSA UTSLÄPP	31
4. MILJÖMÅLENS ROLL I RÄTTSSYSTEMET	34
4.1. MILJÖMÅLENS RÄTTSLIGA STATUS	34
4.1.1. INLEDNING	34
4.1.2. MILJÖMÅLEN, MILJÖPOLITIKEN OCH RÄTTEN	34
4.1.3. MILJÖBALKEN OCH MILJÖKVALITETSMÅLEN	35
4.1.4. RÄTTSLIGT GENOMDRIVANDE	38
4.2. MILJÖMÅLEN OCH MILJÖKVALITETSNORMER	40
4.2.1. MILJÖKVALITETSNORMER	41
4.2.2. GENOMFÖRANDE AV MKN	42
4.2.3. MKN I TILLSTÅNDSÄRENDEN OCH TILLSYN	46
4.2.4. PRAXIS	48
4.2.5. GENOMFÖRANDE AV MKN I EUROPA	51
4.2.6. MKN OCH MILJÖMÅLEN	51
5. MILJÖMÅLEN I RÄTTSTILLÄMPNINGEN: ERFARENHETER FRÅN TILLSTÅNDSGIVNING OCH TILLSYN	54

5.1. ALLMÄNT OM MILJÖMÅLEN INOM RAMEN FÖR TILLSYN OCH TILLSTÅNDSGIVNING	54
5.2. TILLSTÅNDSGIVNING	56
5.3. TILLSYNEN	63
6. HINDER FÖR RÄTTSLIGT GENOMDRIVANDE AV MILJÖMÅLEN	70
6.1. MILJÖBALKEN SOM HINDER	70
6.1.1. GEOGRAFISK AVGRÄNSNING, RÅDIGHET, FÖLJDFÖRETAG OCH DIFFUSA UTSLÄPP	70
6.1.2. OKLARA BEFOGENHETER	72
6.1.3. NEGLIGERBARA UTSLÄPP	73
6.2. MILJÖMÅLEN OCH EG-RÄTTEN	73
6.2.1. EG-RÄTTEN GER MÖJLIGHETER...	73
6.2.2. ...MEN KAN OCKSÅ BEGRÄNSA UTRYMMET FÖR NATIONELLA ÅTGÄRDER	73
7. MILJÖRÄTTEN OCH MILJÖMÅLEN: BEHOV AV NYA ANGREPPSSÄTT OCH STRATEGIER?	78
8. SLUTSATSER OCH DISKUSSION	81
9. REFERENSER	85

Förord

Denna rapport är skriven av Carl Dalhammar, Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet. Det är den första rapporten i projektet Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter. Projektet ingår i forskningsprogrammet Bedömning av måluppfyllelse under osäkerhet (ENG0), vilket finansieras av Naturvårdsverket.

Författaren svarar ensam för de åsikter som framförs i rapporten.

Författaren vill tacka alla som ställt upp på intervjuer och/eller läst igenom materialet och bidragit med värdefulla synpunkter.

Carl Dalhammar

Lund, januari 2008

Sammanfattning

De 16 miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål utgör grunden för det nationella arbetet mot ekologisk hållbarhet. Miljömålen är dock inte rättsligt bindande. De ska snarare ses som politiska målsättningar. Den stora frågan rör genomförandet: hur ska miljömålen bli mer än bara önskemål? Det behövs en fördjupad diskussion om hur vi ska fördela ansvaret för att målen ska nås, och vilka styrmedel som ska användas.

Miljömålspropositionerna anger att målen ska nås genom användningen av samtliga tillgängliga styrmedel, såväl tvingande lagstiftning som ekonomiska och informativa styrmedel, och olika frivilliga initiativ. Under senare år har diskursen inom miljöpolitiken - understödd av olika teoribildningar, inte minst ekologisk modernisering - förordat marknadsbaserade lösningar, med en stark tro på skatter och avgifter, konsumentens roll, en ökad självreglering inom industrin, miljöanpassad offentlig upphandling, och mer samarbete mellan myndigheter och näringsliv. Detta avspeglas också i de olika miljömålsdokumenten, som i första hand förordar frivilliga initiativ och en ökad användning av ekonomiska styrmedel. Samtidigt ser vi ett ökat ifrågasättande av dessa styrmedels effektivitet. Vi kan därför förvänta oss att lagstiftningen och inte minst miljöbalken, förblir ett viktigt - och troligen det viktigaste - instrumentet i arbetet för att nå miljömålen. Därför finns ett behov av forskning som analyserar hur lagstiftningen kan användas i miljömålsarbetet, och vilka begränsningar som finns.

Denna rapport undersöker hur miljöbalken kan användas som ett verktyg i miljömålsarbetet. Rapporten sammanställer och sammanfattar den forskning som finns på området, och analyserar befintlig rättspraxis och olika myndighetsinitiativ. Den tar även om en del frågor av strategisk natur som kan ha stor betydelse för miljömålsarbetet, t ex miljölagstiftningens fokus, och regleringen av diffusa utsläpp. Rapporten ser främst på de rättsliga instrumenten tillståndsgivning och tillsyn, och samspelet mellan miljömålen och rättsligt bindande miljökvalitetsnormer.

En kärnfråga rör hur miljömålen, som är mer eller mindre konkreta, ska genomdrivas på regional eller lokal nivå eller av sektorsmyndigheter, genom införandet av lämpliga styrmedel eller genom att använda de olika instrumenten i miljöbalken. För att detta ska kunna genomföras krävs konkreta delmål, men oftast även regionala och lokala mål, som kan ligga till grund för olika åtgärder. En central fråga rör om olika sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner har viljan, förmågan och resurserna att genomdriva miljömålen. Det råder ofta förvirring angående vem som har ansvar för att målen nås, hur ansvarsfördelningen är mellan nationell/regional/lokal nivå, samt hur myndigheterna på ett effektivt sätt kan integrera målen i det dagliga arbetet. Vidare tillkommer frågan om lagstiftningens begränsningar. Även om nationella, regionala och lokala mål sätts, så finns inte nödvändigtvis en rättslig möjlighet att genomdriva dem. Det finns för närvarande en stor osäkerhet kring vilka typer av krav som kan ställas inom ramen för tillståndsgivning och tillsyn. Det faktum att det finns en osäkerhet om gränserna för myndigheternas befogenheter kan naturligtvis verka hämmande för viljan att aktivt integrera - och argumentera utifrån - miljömålen. Vidare finns det vissa tendenser inom praxis - t ex den geografiska avgränsning som görs i tillståndsmål - som starkt begränsar möjligheten att reglera vissa handlingar och därmed också att påverka vissa miljömål. Oklarheter vad gäller tillsynsbefogenheter och verksamhetsutövarens rådighet kan också spela in.

Ett grundläggande problem är att det svenska rättssystemet och miljöbalken inte är utformade för att genomföra miljömål. Rättssystemet är inte adaptivt i bemärkelsen att kunskap om miljötillstånd och miljömål automatiskt integreras i beslut. Detta skulle inte vara oroande om andra typer av styrmedel kan utgöra effektiva substitut i arbetet med miljömålen, men det finns inga direkta tecken på att så är fallet. Frågan är då om miljöbalken kan vara ett effektivt styrmedel för att uppnå miljömålen, vilket hävdats i miljömålspropositionen. Nuvarande praxis tyder inte på detta. Men samtidigt är det viktigt att betona att miljöbalkens roll för genomdrivandet av miljökvalitetsmålen till stor del kommer att bero på de överväganden som görs av myndigheter och tjänstemän i konkreta fall. Det betyder att deras engagemang och eventuella incitament spelar en stor roll, liksom den politiska kontexten. Det troliga är att det inte kommer att utvecklas någon enhetlig praxis inom Sverige, utan att myndigheterna även fortsatt har skilda ambitionsnivåer och skilda metoder vad gäller genomdrivandet av miljömålen.

Det finns flera intressanta strategier för att integrera miljömålen bättre inom ramen för tillsyn och tillståndsgivning. Det finns ett stort intresse för miljömålsstyrd tillsyn och de myndigheter som arbetat med metodiken är positiva. På tillståndssidan kan vi se ett ökande antal ärenden som refererar till miljömålen. De är dock fortfarande en klar minoritet och det verkar inte finnas något direkt mönster för när miljömål beaktas i ärendena. Även om det har blivit vanligare att parter i tillståndsärenden åberopar miljömålen, underlåter tillståndsmyndigheterna ofta att hänvisa till dem i domen, utan föredrar att argumentera utifrån miljöbalkens regler och relevanta förarbeten. Det finns fortfarande ett fåtal ärenden där miljömålen använts för att sätta konkreta villkor - t ex gränser för utsläpp - för verksamhetsutövare. Det finns endast en dom där domstolen utförligt resonerar utifrån flera olika nationella och regionala miljömål och grundar sitt avgörande på dessa. Fortfarande råder det osäkerhet om hur diffusa utsläpp ska regleras i tillstånden: i vilken mån är det rimligt att reglera en verksamhet som endast bidrar marginellt till att en miljökvalitetsnorm eller ett miljökvalitetsmål överskrids? Här är det viktigt att inte bara se till det enskilda fallet utan den sammanvägda miljöbelastningen från ett större antal verksamheter.

Det är knappast rimligt att kräva att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska beakta miljömålen i varje enskilt fall. Miljömålen kan komma i konflikt med andra aspekter. Man måste göra en bedömning av hur man kan tillämpa dem i det enskilda fallet med tanke på t ex legalitetsprincipen och förutsebarheten; den enskilde ska ha en rimlig möjlighet att förutse vad myndigheten beslutar. Det kommer dock att bli vanligare att miljömålen förs in i tillståndsärenden, inte minst då de myndigheter som för det allmännas talan (oftast Naturvårdsverket eller Länsstyrelserna) allt oftare för in miljömålen i ärendena. Vi kan också förvänta oss mer fokus på miljömålen inom tillsynen.

Det finns flera sätt att stärka miljömålens roll inom ramen för miljöbalken. Ett sådant sätt är att i högre grad omvandla olika delmål till miljökvalitetsnormer, som måste uppfyllas. Detta skulle leda till att miljömålens ställning stärktes betydligt, bl a då miljöbalken:

- 1) innehåller regler som förbjuder vissa åtgärder som leder till att miljökvalitetsnormer överskrids och
- 2) innehåller regler som ålägger myndigheterna att se till att normerna säkerställs inom ramen för myndighetsutövningen.

Men då det står klart att arbetet med miljökvalitetsnormerna fortfarande lider av samma problembild som framkommit i arbetet med miljömålen - t ex rörande vem som har ansvaret, oklara befogenheter, och beaktandet av diffusa utsläppskällor - så är detta knappast någon universallösning. Vidare lämpar sig inte alla mål och delmål för att omvandlas till bindande normer.

Ett annat sätt att stärka målens ställning vore att införa någon typ av ”mjuk” bestämmelse i miljöbalken, som ålägger myndigheterna att beakta nationella (och eventuellt även regionala och lokala) miljömål inom ramen för myndighetsutövningen enligt balken. En möjlig lagteknisk lösning diskuteras i rapporten. En sådan bestämmelse skulle ge miljömålen rättslig status och leda till att de beaktades mer inom ramen för t ex tillståndsgivning, eller åtminstone att avvägningarna angavs tydligt i avgörandena. Problemet med sådant stadgande är att det kan tolkas på olika sätt, och i vissa fall kan miljömålen användas för att ställa högre krav på verksamhetsutövare än som framgår vid de avvägningar som ska göras i miljöbalkens 2 kap. I förlängningen finns en risk för minskad förutsägbarhet för olika verksamhetsutövare och eventuellt också för en ökad godtycklighet i myndighetstillämpningen.

Ett sätt att utan lagreglering ge bättre förutsättningar att genomföra målen är att fler rikt- och gränsvärden med genomförandestapper som kan användas i det enskilda fallet fastställs av riksdagen på motsvarande sätt som skett för bl.a. buller från infrastruktur. Dessa riktvärden har fått ett snabbt och brett genomslag i praxis eftersom de anger ett högsta värde på en enskild plats. Värdena behöver inte genomföras som högsta/lägsta störningsnivå, utan skulle också kunna uttryckas som en ”utsläppsbubbla”, d.v.s. det högsta totala utsläpp som kan godtas inom ett visst geografiskt område eller en viss bransch/område. Om man ser på miljömålsstrukturen så måste flera delmål brytas ner för att vara användbara i konkreta beslutssituationer.

1. Introduktion

1.1. Miljökvalitetsmålen och genomförandet

Det brukar ibland sägas att det som främst skiljer en framgångsrik miljöpolitik från en mindre framgångsrik miljöpolitik handlar om genomdrivandet. Det kan vara svårt nog att kontinuerligt mäta miljökvalitet, att sätta upp mål och visioner för att genomföra förbättringar och att fördela ansvaret för att mål nås. Men den svåraste – och mest kontroversiella delen – är oftast själva genomförandet: införandet av relevanta och effektiva styrmedel för reducerad miljöpåverkan och mekanismer som ser till att styrmedlen implementeras (och helst utvärderas) på ett korrekt sätt.

Att sätta upp miljömål som inte är bindande har blivit mycket vanligt, inte minst inom den internationella miljöpolitiken. Exempelvis har det satts upp ett flertal mål som relaterar till energi- och klimatfrågor inom ramen för EU-samarbetet inom senare år (t ex rörande andel förnyelsebar energi, energieffektivitet och reduktion av växthusgaser). Av dessa är dock endast Kyoto-målen juridiskt bindande för EU:s medlemsstater. Problemet är att mål som inte är formellt bindande ofta blir rent önsketänkande. Uppsättandet av mål som inte infrias och ofta ignoreras, undergräver miljöpolitikens trovärdighet och respekten för politiken överhuvudtaget. Därför är det viktigt att de svenska nationella miljökvalitetsmålen blir mer än bara ”önskemål”.

För närvarande finns en oro ute i den svenska miljöadministrationen att svårigheten med att göra framsteg vad gäller vissa av miljökvalitetsmålen gör att de ansvariga myndigheterna vill ändra retoriken, från att *”miljöproblemen ska vara lösta inom en generation”*, till att vi ska *”skapa förutsättningar för att lösa miljöproblemen”*. Det finns med andra ord en risk för att målen nedvärderas, från mål som vi *måste* sträva mot till en något lösare vision, något vi *borde* jobba med. Miljömålen kan ses som en beställning från riksdagen till regeringen.¹ Om miljömålen ställning och status behöver omvärderas är det viktigt att detta är en del av en större utvärdering av miljöpolitiken, inte som en *”dold”* strategi.²

I ett internationellt och europeiskt perspektiv är Sverige relativt bra på *”genomförandedelen”*. Vi har en stor och resursstark miljöadministration, låg korruption och en industri som förstår vikten av att jobba med miljöfrågor. Miljökvalitetsmålen utgör dock en stor utmaning av flera skäl, bl a:

- Ett antal mål går inte att uppnå enbart genom svenska insatser eftersom de starkt påverkas av verksamheter i andra länder. De mest uppenbara exemplen på detta förhållande rör miljömålen Begränsad klimatpåverkan och Skyddande ozonskikt,

¹ Tiefensee, R. (2006). Presentation vid Miljömålsrådets seminarium 13 december 2006.

² I denna rapport utgår jag från att miljömålen ska uppnås i enlighet med de visioner som satts upp. Detta är naturligtvis inte självklart, miljömålen kan också ses som *”symbolpolitik”*, som ett sätt att skapa nytändning inom miljöadministrationen, eller som en allmän utopisk vision. Det ligger också ofta i politikens natur att lova mer än vad som kan levereras. För en diskussion om detta se Emmelin, L. och Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:9. Blekinge tekniska Högskola, kap. 9.

men även när det gäller möjligheterna att nå målen relaterade till förorening, övergödning och hav i balans är Sverige starkt beroende av andra länder.

- För vissa mål och delmål kan Sverige visserligen vidta effektiva åtgärder men är förhindrade på grund av internationell åtaganden, framförallt vårt medlemskap i Europeiska Unionen (EU). Detta gäller till exempel miljömålet Giftfri miljö. Vi kan visserligen överväga att införa kraftfulla åtgärder i Sverige för att öka kunskapen om kemikalier och begränsa dessas användning (i enlighet med delmålen), men EU-regelverket på kemikalieområdet är starkt harmoniserat vilket gör att utrymmet för nationella åtgärder är ytterst begränsat.
- En relevant fråga rör hur målen, som är mer eller mindre konkreta, ska genomdrivas på regional eller lokal nivå eller av sektorsmyndigheter, genom införandet av lämpliga styrmedel eller genom att använda de olika instrumenten i miljöbalken. För att detta ska kunna genomföras krävs konkreta delmål, men oftast även regionala och lokala mål, som kan ligga till grund för olika åtgärder. En central fråga rör om olika sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner har *viljan, förmågan och resurserna* att genomdriva miljömålen. Det råder ofta förvirring angående vem som har ansvar för att målen nås, hur ansvarsfördelningen är mellan nationell/regional/lokal nivå, samt hur myndigheterna på ett effektivt sätt kan integrera målen i det dagliga arbetet.

1.2. Olika styrmedel

Miljömålspropositionerna anger att målen ska nås genom användningen av samtliga tillgängliga styrmedel, såväl tvingande lagstiftning som ekonomiska och informativa styrmedel. I de flesta fall kommer det att krävas en kombination av ekonomiska, tvingande och informativa styrmedel samt internationella förhandlingar för att uppnå flera miljösmål.

Det har ofta anförts att den officiella linjen är – åtminstone underförstått – att miljömålen i första hand ska nås genom frivilliga initiativ, i andra hand genom olika typer av ekonomiska och informativa styrmedel och endast i sista hand genom lagstiftningsåtgärder.³ Av de dokument som granskats under arbetet med rapporten framgår att många offentliga aktörer verkar se miljömålsarbetet som ett ”frivillighetsarbete”. Med andra ord ska vissa uppgifter utföras i enlighet gällande lagstiftning, medan arbetet med miljömålen är en ”ytterligare” uppgift. Denna inställning är förståelig, eftersom miljömålen a) inte är juridiskt bindande i sig och b) ofta ses som ett kommuniceringsinstrument, som kan användas för kommunikation med företag och enskilda. *Ur det perspektivet kan man förstå att myndigheter drar sig för att kommunicera miljömålen som någonting som kan vara förknippat med restriktioner* och föredrar att försöka använda dem i ett positivt sammanhang. Samtidigt kan det finnas en fara i att bara se miljömålen som en extra uppgift. Om målen ska förverkligas (i den mån det är praktiskt möjligt) måste alla tillgängliga verktyg – tvingande som frivilliga – användas.

³ T ex Bengtsson, A. (2005). *Miljö kvalitetsmålen roll i rättstillämpningen*. Artikel, JPMiljönet.

Det troligaste är att lagstiftningen och inte minst miljöbalken (MB), förblir ett viktigt – och troligen det viktigaste – instrumentet i arbetet för att nå miljömålen. Under senare år har diskursen inom miljöpolitiken – understödd av olika teoribildningar, inte minst ekologisk modernisering – förordat marknadsbaserade lösningar, med en stark tro på skatter och avgifter, konsumentens roll, en ökad självreglering inom industrin (t ex genom införandet av miljöledningssystem och olika frivilliga åtaganden), samt mer samarbete mellan myndigheter och näringsliv. Effektiviteten hos de föreslagna lösningarna ifrågasätts dock i allt högre grad. De s k gröna skattereformerna inom Europa verkar ha stagnerat⁴ och de flesta existerande ekonomiska styrmedel har begränsad (styrande) effekt även om det finns positiva undantag inom t ex energi- och avfallsområdet.⁵ Det finns intressanta idéer om ekonomiskt värdesättande (och tillgodoräknande) av ekosystemtjänster,⁶ och en del av dessa idéer kommer att eventuellt att omsättas i praktiken inom ramen för kommande internationella klimatavtal (t ex tillgodoräknande av skogar och våtmarker som kolsänkor), men steget är långt till en mer utbredd tillämpning.

Miljökrav i offentlig upphandling har inte heller uppnått sin potential som styrmedel,⁷ även om stora förhoppningar fortfarande knyts till detta styrmedel. Frivilliga åtaganden av industrin och avtal mellan myndigheter och industri har haft en begränsad effekt och effektiviteten hos styrmedlen har ifrågasatts.⁸

Informativa styrmedel har begränsad effektivitet och kan endast påverka konsumenter under vissa förhållanden.⁹ Det har funnits en övertro på hushållens/konsumenternas roll inom miljöpolitiken, men insikten har växt under senare år att existerande attityder och strukturer i samhället skapar en ”inlåsnings effekt”, där det blir svårt att förändra som enskild konsument/medborgare.¹⁰ Dessutom är lämpligheten av att myndigheter ägnar sig

⁴ Se t ex Deroubaix, J.F. and Lévêque, F. (2006). The rise and fall of French Ecological Tax Reform: social acceptability versus political feasibility in the energy tax implementation process. *Energy Policy*: 34(8), 940-949; Beuermann, C. and Santarius, T. (2006). Ecological tax reform in Germany: handling two hot potatoes at the same time. *Energy Policy* 34(8), 917-929; Albrecht, J. (2006). The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms. *International Review of Law and Economics* 26(1), 88-113.

⁵ Nordic Council of Ministers. (2001). *An evaluation of the impact of green taxes in the Nordic Countries*. TemaNord 2001:556; Markusson, N. (2001). *Drivers of environmental innovation*. Report 2001:1, VINNOVA, Stockholm; Sterner, T. (2002). *Policy instruments for environmental and natural resource management*. RFF Press; Rennings, K., Kemp R., Bartolomeo M., Hemmelskamp, J. and Hitchens, D. (2003). *Blueprints for an Integration of Science, Technology and Environmental Policy*. ZEW, Mannheim.

⁶ T ex Kungliga skogs- och lantbruksakademien. (2006). Jakten på den gröna marknadskraften. Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift 145(1).

⁷ Swedish Environmental Protection Agency. (2003). *Towards greener products*. Report 5296, Swedish EPA Press, Stockholm 2003; Naturvårdsverket. (2005). *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan*. Rapport 5520; Regeringens skrivelse 2006/07:54. *Miljöanpassad offentlig upphandling*, sid 35 ff.

⁸ Se t ex OECD. (2003). *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*. OECD, Paris; Dalhammar, C. (2007). Product and life cycle issues in European environmental law: A review of recent developments. Ett ytterst relevant exempel rör bilindustrins åtaganden att reducera utsläppen av koldioxid; industrin kommer inte att kunna nå de uppsatta målen, vilket har medfört att Europeiska Kommissionen har föreslagit bindande lagstiftning.

⁹ Se t ex Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*.

¹⁰ Sanne, C. (2006). *Rekyleffekten och effektivitetsfällan – att jaga sin egen svans i miljöpolitiken*. Naturvårdsverkets rapport 5623.

åt opinionsbildande verksamhet starkt ifrågasatt.¹¹ Därmed framstår informativa styrmedel fungera bäst som komplement till andra styrmedel.

Sammantaget innebär ovanstående att tilltron till många nya styrmedel har minskat och att fler och fler aktörer ser behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder i arbetet mot en hållbar utveckling.¹²

En förhoppning har varit att näringslivet ska axla en del av miljömålsarbete genom frivilliga åtgärder. En del företag jobbar också, åtminstone delvis, utifrån miljömålsstrukturen. Men det finns ett flertal anledningar till att miljömålen är svåra att integrera i näringslivets miljöarbete.¹³

- De är inte tillräckligt konkreta. Det behövs fler mätbara mål. Vidare kan det vara ett problem att alla mål inte fokuserar på miljökvalitet. Det finns ingenting som tyder på att företagens miljöarbete blir bättre, eller effektivare, för att miljömålen integreras i detta.
- Det finns för många delmål och ofta ett stort antal regionala och lokala mål. Detta gör att det blir svårt att använda dem. Många mål ses som relevanta främst för myndigheterna, inte för företagen.
- Internationella företag behöver internationella strategier och svenska miljömål kan inte tjäna som utgångspunkt.
- Många företag startade upp miljöarbetet innan miljökvalitetsmålen kom. Dessa företag har inte alltid sett ett mervärde med att integrera målen. I några fall har företag försökt integrera målen, men märkt att detta inte fungerade.
- De olika styrmedlen (lagstiftning, skatter och avgifter etc.) drar åt olika håll.
- Företagen har märkt att myndigheterna inte är säkra på hur miljömålen ska integreras i den regelstyrda verksamheten. Detta i kombination med att myndigheterna ofta saknar förståelse för företagens miljöarbete bäddar för diskussioner om målens roll vid t ex tillsyn. Vissa företag befarar att frivilliga initiativ avseende miljömålen kan omvandlas till lagkrav av myndigheterna.
- Vissa företag menar att de är så starkt styrda av regler och standarder att de måste lägga fokus på att uppfylla dessa; det finns inget utrymme kvar för att jobba utifrån miljömålen.

¹¹ Se bl.a. SOU 2007:107 och Rankka, M. (2005). *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker*. TIMBRO 2005. Exempel på informativt styrmedel reglerat i lag: Lag (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.

¹² Se t ex Finnish Ministry of the Environment. (2006). *Going global on eco-efficiency – Finland's initiative towards a new generation of environmental policy*. Background paper prepared for the informal meeting of the environment ministers in Turku, July 2006.

¹³ Svenskt Näringsliv. (2007). *Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål*. Rapport, Stockholm; Arnfalk, P., Brorson, T. och Thidell, Å. (2008). *Hur integrerade är miljökvalitetsmålen i svensk tillverkningsindustri?* Rapport till Miljömålsrådet.

- Regeringen ändrar för mycket; företagen hinner inte hålla sig uppdaterade.
- Det saknas ett näringslivsperspektiv i miljömålsarbetet. Näringslivet har också efterfrågat ett vidare synsätt från myndigheterna, t ex ett starkare fokus på kostnadseffektiva åtgärder (för att nå målen) utanför Sveriges gränser, en bättre redovisning av miljömålen samverkan med de sociala och ekonomiska dimensionerna av hållbarhetsbegreppet och en utredning av de ekonomiska konsekvenserna av genomdrivandet av miljömålen, samt en redovisning av vem som ska betala.¹⁴

Vidare är det främst större företag som har kunskap om miljökvalitetsmålen, medan få mindre företag känner till miljömålsarbetet, eller anses att de påverkas av detta.¹⁵ Visserligen framstår det som att företag som känner till miljömålen generellt sett har ett bättre miljöarbete än företag som inte känner till dem,¹⁶ men det troliga är att företagen känner till miljömålen för att de har ett bra miljöarbete, inte att kunskapen om miljömålen i sig lett till ett bättre miljöarbete.

Inom näringslivet finns det skilda åsikter om hur miljömålen relaterar till lagstiftningen. Vissa anför att det vore olyckligt om lagstiftningen används för genomdrivningen av målen. Det finns också en oro för att miljömålen ska användas av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna som ett argument för långtgående inskränkningar i verksamheterna.¹⁷ I princip kan målen och delmålen naturligtvis användas som ett argument för de flesta syften. Det finns dock företag som ser det som naturligt att myndigheterna utgår från målen också i sitt regelstyrda arbete.¹⁸

1.3. Miljöbalkens roll

Ovanstående innebär att lagstiftningsåtgärder även fortsättningsvis kommer att ha stor (eller rent av avgörande) betydelse för miljömålsarbetets effektivitet, inte minst då det oftast är mer politiskt kontroversiellt att införa kraftfulla ekonomiska styrmedel än lagstiftning.¹⁹ Samtliga miljömålspropositioner pekar också ut miljöbalken (MB) som ett viktigt och effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljömålen. T ex anför i senaste miljömålspropositionen att:²⁰

*”...regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett **effektivt styrmedel** i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.*

...

¹⁴ Se t ex Svenskt näringsliv. (2003). *Miljömål för hållbar tillväxt*. Stockholm, maj 2003.

¹⁵ Arnfalk, P., Brorson, T. och Thidell, Å. (2008). *Hur integrerade är miljökvalitetsmålen i svensk tillverkningsindustri*. Rapport till Miljömålsrådet.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Svenskt näringsliv. (2003). *Miljömål för hållbar tillväxt*. Stockholm, maj 2003.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ För förklaringar till varför detta är fallet se t ex Hahn, R.W. (2000). The Impact of Economics on Environmental Policy. *Journal of Environmental Economics and Management* 39(3), 375-399.

²⁰ Prop. 2004/05:150, s. 376.

Miljökvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken."

Det står klart att lagstiftarens ambitioner varit att MB ska vara ett verktyg för att uppnå de miljöpolitiska målen.²¹ Den ska också samverka med andra styrmedel inom miljöpolitiken:²²

"Det är naturligtvis inte tillräckligt med enbart balkens bestämmelser för att nå de uppsatta målen. Bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar. Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling."

Samtidigt ger miljömålspropositionerna liten, ofta ingen, ledning när det gäller *hur* MB ska användas i detta syfte. De förordade lösningarna är ofta ekonomiska styrmedel och inte sällan knyts en – i mitt tycke – alltför stor förhoppning till arbetet inom EU. Miljömålspropositionen pekade ut tre övergripande strategier för att nå miljömålen: *effektivare energianvändning och transporter; giftfria och resurssnåla kretslopp; och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö*. De styrmedel som diskuteras inom dessa områden är i första hand ekonomiska och informativa. Ytterst lite utrymme ges till lagstiftningen som styrmedel (dock diskuteras fysisk planering som en viktig komponent för att hushålla med mark och vatten), eller användningen av miljöbalken. Vidare hänvisas i flera fall till pågående arbete inom EU. Tilltron till EU-arbetet och till ekonomiska och informativa styrmedel framstår som väl optimistisk. Redan vid det tillfälle dokumentet skrevs torde det ha stått klart ekonomiska och informativa styrmedel inte skulle vara tillräckliga för att nå målen och att de standarder som sätts inom EU knappast är tillräckliga för ett land som vill föra en progressiv miljöpolitik. Dokumentet skrevs dock under en tidsperiod när det fanns en stor tilltro till effektiviteten hos ekonomiska, frivilliga och informativa styrmedel. Mycket av denna tilltro verkar nu ha försvunnit.

Ofta verkar också de lösningar som förordas av departement och centrala myndigheter ligga i otakt med vad som pågår ute i miljöadministrationen. Exempelvis har flera propositioner tryckt på behovet av att jobba mer med hållbara energi- och transportsystem då dessa har stor påverkan för arbetet med ett flertal miljömål och en ny strategi för detta har just utarbetats av ett antal centrala myndigheter.²³ Den strategin nämner bara användning av miljöbalken som ett möjligt styrmedel vid två tillfällen. När det gäller fortsatt energieffektivisering av industrin föreslås (s. 34):

"Fortsatt utredning av möjligheterna till begränsad skattehöjning i kombination med i första hand ett utvidgat program för energieffektivisering (PFE) eller annan form av frivilliga avtal med inriktning mot

²¹ Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s. 645-646.

²² Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s. 646.

²³ Banverket, Energimyndigheten m fl. (2007). *Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET*. Rapport 5777, Naturvårdsverket.

bränsleanvändning samt i andra hand utvecklad tillämpning av miljöbalken eller direkta investeringsstöd inom ramen för ett nytt system för klimatinvesteringsstöd”.

Med andra ord ses en vidare tillämpning av miljöbalken som ett andra- eller tredjehandsalternativ. I den mån det går att införa skattehöjningar så är detta naturligtvis ett lämpligt styrmedel, men det är tveksamt i vilken mån det går att höja skatter och avgifter till en nivå som ger någon större effekt. Vad gäller PFE så finns en misstro mot detta system och mot frivilliga avtal i allmänhet, inom delar av miljöadministrationen.²⁴ Vidare jobbar ett flertal myndigheter med att få in energi- och transportfrågor inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten och det har utarbetats modeller för miljömålsstyrd tillsyn. Transporter och energihushållning börjat beaktas vid tillståndsgivning, medan tillsynsmyndigheterna har börjat jobba mer med energihushållning. En uttalad anledning till varför dessa frågor beaktas inom ramen för tillstånd har varit att andra styrmedel inte är effektiva.²⁵ Men den nya strategin nämner inte ens tillståndsgivning och tillsyn och är därmed i otakt med utvecklingen.²⁶

1.4. Några utgångspunkter för projektet

Detta är den första av två planerade rapporter inom forskningsprojektet *’Miljö kvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter’*. Projektet avser att gå djupare in på frågan om hur dagens miljölagstiftning, i första hand miljöbalken, kan användas för att genomdriva de 16 nationella miljömålen och vilka hinder som finns.

Några utgångspunkter för projektet har varit:

- Mycket fokus idag ligger på lagstiftningens möjligheter och begränsningar, men modern lagstiftning anger ofta en *ram* och det är svårt att fastställa vad som är juridiskt möjligt att genomföra inom denna ram: *den politiska kontexten sätter ofta gränserna för hur myndigheterna kan använda lagstiftningen*.²⁷ Ett exempel på detta är regleringen av transporter inom ramen för tillstånd till miljöfarlig verksamhet. På senare år har svenska tillståndsmyndigheter verkat för att miljöpåverkan från transporter (utanför produktionsområdet) ska regleras i

²⁴ Bl a har företag i ett flertal tillståndsärenden hävdad att de ska slippa villkor om energieffektivitet då de är med i PFE-systemet, medan myndigheter ofta uttryckt skepsis angående PFEs effektivitet. Se Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap 9.

²⁵ Ibid.

²⁶ Naturvårdsverket har nyligen gett ut ett flertal rapporter som diskuterar nödvändiga styrmedel för att nå miljömålen. I flera av dessa finns det överraskande lite skrivet om miljöbalkens roll. Se t ex Naturvårdsverket. (2008). *Bara naturlig försurning*. Rapport 5766; Naturvårdsverket. (2008). *Ingen övergödning*. Rapport 5768.

²⁷ I den allmänna juridiska diskussionen talas alltmer om en tilltagande ’juridifiering av politiken’ och ’politisering av juridiken’, se t ex Wiklund, O. (Ed.). (2003). *Judicial discretion in European perspective*. Kluwer Law International. Det förstnämnda uttrycket refererar till en situation där frågor som tidigare avgjordes av politiker istället avgörs i domstol (konkreta exempel rör när EU-domstolen avgör giltigheten hos svenska spel- och alkoholmonopolet). Det sistnämnda uttrycket berör situationer där domstolar ska avgöra viktiga frågor som främst är av politisk-ekonomisk karaktär och där de juridiska reglerna är oklara. De svenska miljödomstolarna ställs i ökad grad inför avgöranden av den senare typen.

tillståndet, något som industrin starkt ogillar.²⁸ Under samma period har Danmark haft en lagstiftning som också öppnat upp för ett starkare fokus på transporter i tillstånd.²⁹ De danska tillståndsmyndigheterna har dock inte försökt reglera transporterna, då de ansett att ett sådant krav varit *politiskt omöjligt* att genomföra.³⁰ Exemplet visar att likartad lagstiftning kan användas på väldigt olika sätt. Detta gäller inte minst lagstiftning av processuell karaktär, där standarder sätts av tjänstemän i enskilda fall. *Den politiska kontexten avgör vilken ambitionsnivå som kommer att gälla.* Intressant är också att det har funnits (och finns) stora skillnader inom Sverige när det gäller tillståndsmyndigheternas integrering av transportfrågor i tillstånd;³¹ vissa miljödomstolar och länsstyrelser har jobbat aktivt med detta medan andra troligen inte alls jobbat med frågan. Samma mönster finns troligen vad gäller miljömålen: vissa myndigheter beaktar miljömålen i tillstånds- och tillsynsverksamheten i relativt hög grad, medan andra gör det i betydligt mindre grad.

- Vi vet ännu inte var gränserna för miljöbalken går vad gäller t ex vad som kan regleras i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet, eller vad som kan omfattas av tillsynsverksamheten. Vidare kan gränserna flyttas i framtiden beroende på olika överväganden av juridisk, politisk, miljömässig och ekonomisk natur. Vad vi kan skönja i praxis är dock *en konkurrerande syn på miljöbalken och dess tillämpning*: en uppfattning är att miljöbalken är en lag med ett vitt tillämpningsområde, som kan tolkas/tillämpas *extensivt*, en sorts "systemsyn". Exempel på denna uttolkning finns i Miljööverdomstolens (MÖD) och i vissa fall också miljödomstolarnas praxis, t ex vad gäller tillståndets omfattning och innefattar en extensiv syn på vad som ingår i verksamheten, t ex rörande den geografiska avgränsningen och verksamhetsutövarens rådighet. Viss MÖD-praxis har också haft en extensiv syn på t ex den kommunala tillsynens möjligheter.³² En extensiv tolkning av miljöbalken gör det möjligt att ställa krav på verksamhetsutövaren avseende skyldigheten att begränsa miljöpåverkan från land- och sjötransporter även om det finns en parallell speciallagstiftning inom området,³³ ställa krav på leverantörer, krav på information om kemikalier, eventuellt ställa krav på de råvaror och den energi som används

²⁸ IVL Svenska Miljöinstitutet. (2003). *Beskrivning av transporters miljöpåverkan i en MKB för industrier och energianläggningar*. Rapport B1548. IVL, Göteborg; Nilsson, A. och Erkinheim, E. (2003). *Lagarna och transporterna: möjligheter att begränsa transporternas negativa miljöeffekter i Skåne*. Rapport till Länsstyrelsen i Skåne län.; Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

²⁹ Se Bekendtgørelse om godkendelse af listevirkesomhed (godkendelsesbekendtgørelsen) Nr. 943 af 16. september 2004, Miljøministeriet.

³⁰ Detta framgick vid en konferens om tillståndsverksamheten i Danmark, arrangerad av Storstrøms amt, 3-4 November 2004.

³¹ Stöd för att detta skulle vara fallet finns bl a i sammanställningen i Frisch, L. (2004). *Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på Transporter, Hushållning och Produktval*. Rapport till Naturvårdsverket.

³² T ex M 7485-04, 2005-10-12, där det fastställdes att mobilmaster och antenner för 3G utgör miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att kommunen är tillsynsmyndighet över sådan verksamhet. Ett annat exempel är det s k färjemålet (M 8471-03, 2006-05-24, diskuteras senare i denna rapport), där det fastslogs att en kommun – under vissa omständigheter – kan utöva tillsyn över färjetrafik.

³³ I det s.k. färjemålet var den parallella speciallagstiftningen lagen (1980:242) om åtgärder mot förorening från fartyg.

osv.³⁴ En extensiv tolkning av miljöbalken ökar möjligheterna att använda balken för att reglera diffusa utsläpp från kemikalier, transporter, produkter osv. och utökar myndigheternas befogenheter och i slutändan möjligheterna att uppnå miljömålen. Nackdelen är att en extensiv tolkning av miljöbalken minskar förutsebarheten för industrin, som vill ha klara spelregler och ger större utrymme för myndigheterna att ställa krav som ibland kan vara godtyckliga eller rent av olämpliga.³⁵ Det finns också flera tendenser inom rättspraxis som sätter begränsningar för en extensiv tolkning av miljöbalken och istället ger uttryck för en mer traditionell, *restriktiv* syn. T ex har rättspraxis i flera fall indikerat att en geografisk avgränsning ska göras vid tillståndsprövningen, där det främst är miljöpåverkan i närområdet som ska beaktas.³⁶ Detta begränsar starkt möjligheten till att reglera följdverksamheter som långväga transporter samt energianvändning och råvaror osv. i tillstånd.³⁷ Detta är mycket tydligt i Högsta Domstolens (HD:s) välbekanta dom rörande transporter, där HD anför att långväga transporter inte kan regleras i tillstånd, bl a med motiveringarna att det inte är rimligt att en verksamhetsutövare tar ansvar för långväga transporter, samt att verksamhetsutövarens långväga transporter bara utgör en mindre del av de totala vägtransporterna (och tillhörande miljöpåverkan).³⁸ Problemet med detta resonemang är att många av dagen miljöproblem relaterar till diffusa utsläpp och HD ger uttryck för en syn som passar illa för att reglera dagens miljöproblem.³⁹ Vidare begränsar miljöbalkens ordalydelse befogenheterna för t ex tillsynsmyndigheterna, vilket begränsar möjligheterna till effektiv tillsyn. Ett exempel på detta är de begränsade möjligheterna för kommunala nämnder att utöva tillsyn över verksamheter som inte är att definiera som miljöfarliga (jfr 9 kap 1 § och 26 kap. MB). Detta gör att kommuner inte alltid kan förelägga verksamhetsutövare att vidta t ex åtgärder för energihushållning, även när detta kan förefalla miljömässigt motiverat (se avsnitt 3.4 och kap. 6).

³⁴ För en genomgång av praxis detta avseende se Dalhammar, C. (2007)., *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap 9. Ett bra exempel på denna extensiva tolkning är en ny deldom från MÖDs avseende Kapellskärs hamn, M 6387-06, 2007-11-22. Där fastslås att en hamns verksamhetsområde utgörs av både ett landområde och ett vattenområde. Vidare anges att förutom lastning och lossning av fartyg, ska även transporter med såväl landfordon som fartyg inom verksamhetsområdet anses som en del av den fastighetsanknutna miljöfarliga verksamhet som hamnföretaget bedriver. Hamnhållaren är ansvarig för samtliga olägenheter för omgivningen som uppstår inom verksamhetsområdet, vilket även innefattar olägenheter från fartygsdriften. Av domen framgår att sådana olägenheter kan bli föremål för villkorsreglering vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Vad gäller frågan om rådighet bedömer MÖD vidare att Kapellskärs Hamn AB "torde ha möjligheter att avtalsvägen förmå de aktuella rederierna att vidta åtgärder på de trafikerande fartygen för att minska olägenheter för kringboende eller förändringar i schemalagda tidtabeller. Åtgärder på fartygen kan t.ex. omfatta ljuddämpning av fartygsfläktar, ramper och anordningar för elanslutning på land" (s 17).

³⁵ Se t ex diskussionen i Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap 9.

³⁶ Ibid.

³⁷ MB 2:5 stadgar: "Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas. Denna bestämmelse blir svår att beivra rättsligt på ett effektivt sätt om en geografisk avgränsning görs.

³⁸ Högsta Domstolen T 2223-03, 2004-06-21.

³⁹ Se t ex diskussionen i Michanek, G. och Zetterberg, C. (2006). *Den svenska miljörätten. Supplement november 2006*. Iustus Förlag, Uppsala.

- Ovanstående innebär att en studie av miljöbalken och miljökvalitetsmålen inte bör nöja sig med att studera juridisk teori och nuvarande praxis; miljöbalkens roll i miljömålsarbetet kommer till stor del att bero på myndigheternas vilja att använda balken i detta syfte. Projektets andra del syftar därför till att undersöka hur personer inom myndigheter och industrin ser på dessa frågor.

1.5. Syfte, metod och avgränsningar

Projektets syfte är att undersöka hur miljöbalken kan användas som ett verktyg i miljömålsarbete och vilka synergier respektive konflikter som finns.

Denna första rapport sammanställer och sammanfattar den forskning som finns på området,⁴⁰ och befintlig rättspraxis, men lyfter också fram lite nya perspektiv genom att konsultera forskning inom närliggande områden. Den tar även upp en del frågor av strategisk natur som kan ha stor betydelse för miljömålsarbetet, t ex regleringen av diffusa utsläpp. Vidare diskuteras möjligheterna att jobba mer med miljökvalitetsmålen inom tillståndsgivning och tillsyn.

Rapporten bygger på sedvanlig juridisk metod, d v s analys av olika rättskällor och relevant litteratur. Det skriftliga materialet har kompletterats med ett antal intervjuer, deltagande i konferenser m m, i syfte att få en bättre bild av problematiken. Rapporten är skriven på ett språk som förhoppningsvis är relativt lättillgängligt för en vidare läsekrets.

Nästa rapport kommer att ha ett mer uttalat "användarperspektiv" och fokusera mer på hur myndigheterna ser på möjligheter och begränsningar att jobba med miljökvalitetsmålen inom ramen för tillsyns- och tillståndsverksamhet. Den kommer även att redovisa industrins syn på dessa frågor.

Sambandet mellan miljömålen och miljölagstiftningen är en väldigt stor och komplicerad fråga. Det går inte att ta upp alla aspekter i ett begränsat forskningsprojekt. Därför har vissa avgränsningar gjorts:

- Studien diskuterar inte hur svensk miljöpolitik och svensk miljölagstiftning *borde vara* uppbyggd för att på bästa sätt kunna användas för att genomdriva miljömål. Det finns ett antal studier som diskuterar detta.⁴¹ Denna studie fokuserar i första hand på hur gällande lagstiftning relaterar till genomdrivandet av miljömål och hur den kan användas i detta syfte. Med andra ord fokuserar studien på användningen av existerande lagstiftning. Dock diskuteras i vissa fall möjliga vägar att ändra lagstiftningen så att den kan bli ett bättre instrument för att genomdriva miljökvalitetsmålen. Vidare diskuteras i flera fall om det finns anledning att ändra på prioriteringarna inom myndighetsarbetet,

⁴⁰ Det finns numera ett antal skrifter som diskuterar miljömålen rättsliga status och hur de kan genomdrivas, eller inte och varför.

⁴¹ Se avsnitt 3.2.

t ex om det borde utarbetas strategier för att kunna reglera diffus miljöpåverkan, miljöproblem inom tjänstesektorn osv., i de fall detta kan leda till ett effektivare miljöarbete.

- Studien ser främst på den s k ”blå” sidan av miljöskyddet och relaterar till krav på industrin och olika kommersiella aktörer. Den s k ”gröna” sidan som relaterar till naturskydd av olika slag (t ex naturskyddsområden, biotoper etc.) berörs inte. Denna avgränsning framstår som rimlig då det förefaller finnas mer forskning kring de ”gröna” frågorna än de ”blå” frågorna.
- Rapporten ser främst på styrmedel som relaterar till tillståndsgivning och tillsyn. Däremot berörs inte fysisk planering i någon högre grad. Miljömålen roll vid fysisk planering är en ytterst viktig fråga, men detta kommer troligen att utredas inom ramen för den kommande miljömålspropositionen, som beräknas komma under 2009. Vidare diskuteras inte vattenfrågor i rapporten.

1.6. Disposition

Kapitel två diskuterar miljömålen lämplighet som ”vägvisare” för det myndighetsstyrda miljöarbetet.

I kapitel tre diskuteras mer allmänt kring några centrala teman inom miljörätten och hur dessa relaterar till genomförande av miljömål.

Kapitel fyra diskuterar vilken status miljömålen har inom rättssystemet, vilka instrument som kan användas för att genomdriva miljömålen och samspelet mellan miljömålen och miljökvalitetsnormer.

I kapitel fem redogörs för hur miljömålen hittills beaktats inom tillståndsgivning och tillsyn.

I kapitel sex redogörs för de faktorer som hindrar – eller kan hindra – befrämjandet av miljömålen inom det miljöbalksstyrda myndighetsarbetet.

I kapitel sju diskuteras ett antal åtgärder som eventuellt kan leda till att miljömålen beaktas bättre inom det miljöbalksstyrda myndighetsarbetet.

Slutligen redogörs för studiens huvudsakliga slutsatser.

2. De 16 miljömålen och ekologisk hållbarhet

2.1. Ekologisk hållbarhet och Hållbar Utveckling

Ofta beskrivs hållbar utveckling som en process eller resa. T ex kan det beskrivas som ”ett maraton, där vi just startat”, eller kanske mer realistiskt som ”en orienteringstävling utan karta och kompass, där vissa av deltagarna inte har råd med skor”.⁴²

Problemet med idén om hållbar utveckling som en resa är att den ofta leder till betoning på process, inte resultat. Nyare teorier talar gärna om vikten av ’social learning’, intressentdialoger, back-castingmetoder osv. Hållbar utveckling beskrivs då som en resa, eller en läroprocess. Själva processen står i fokus snarare än själva “målet”. Vissa författare menar rent av att det är läroprocessen som är det centrala. När det gäller hållbar utveckling som helhet finns ingen direkt anledning att invända mot vikten av inläring, att fokusera på processer osv. men när det gäller den ekologiska aspekten av hållbarhet kan man bli något tveksam. Ekologisk hållbarhet handlar väldigt mycket om gränssättning, om fasta mål som ska garantera ekosystemens överlevnad och människors och djurs hälsa. Detta innebär att rese-metaforen inte är kompatibel med ”hard sustainability”, som betonar vikten av att bevara naturkapital (biologisk mångfald, råvaror, skogar osv.).

Vidare finns en anledning att se upp med idén om en *avvägning* mellan olika delar av hållbarhetsbegreppet. Ekologisk hållbarhet är en förutsättning för ekonomisk och social hållbarhet och det som framstår som rationellt i ett kort perspektiv kan bli ytterst irrationellt i ett längre perspektiv. I både debatt och forskning finns många som betonar att de tre delarna av hållbarhet visserligen är lika viktiga i princip, men att den ekologiska hållbarheten ändå har visst företräde. Detta förklaras med att ekologisk hållbarhet är en långsiktig förutsättning även för social och ekonomisk hållbarhet. Vidare betonas att vissa miljötillstånd är irreversibla: har man en gång överskridit vissa gränser går det inte att återställa det som är förstört.

Det finns ytterligare anledningar till att ekologisk hållbarhet bör ha företräde. En orsak är att den ekologiska hållbarheten, tills skillnad från ekonomisk/social hållbarhet, i någon mån går att beräkna med naturvetenskapliga metoder och därmed är mer lämpad för politisk styrning. Visserligen kan konstruktivister hävda – med viss rätt - att allting, även miljöproblem, är konstruerade. Men de flesta torde ha en annan åsikt och försvara giltigheten hos åtminstone de miljöproblem som kan konstateras genom naturvetenskapliga bedömningar och där viss konsensus finns bland experter rörande problemet och dess lösningar. Samtidigt har vi insett att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och mänskligt välbefinnande är ganska komplicerat,⁴³ och att idéer om vad en positiv social utveckling är kan variera över tid (dock med undantag för vissa indikatorer, t ex rörande hälsa och livslängd).

Detta innebär att rese-metaforen har större legitimitet när det gäller ekonomisk och social utveckling, än för ekologiskt hållbar utveckling: här måste också målen betonas. Detta

⁴² Denna metafor har använts av Thomas Lindhqvist, Lunds universitet.

⁴³ Se t ex Jackson, T. (2005). Live Better by Consuming Less? Is There a 'Double Divident' in Sustainable Consumption? *Journal of Industrial Ecology* 9(1-2).

avspeglas också i de 16 miljökvalitetsmålen:⁴⁴ de utgår från ekologisk hållbarhet. De är dock inte bindande. Det betyder att miljömålen ger uttryck för ekologisk hållbarhet, men att det praktiska genomdrivandet knappast ger uttryck för samma höga ambitioner.

Ovanstående betyder inte nödvändigtvis att miljöintressena *alltid* ska ha företräde framför ekonomiska och sociala aspekter på hållbarhet. Inte minst i situationer där det är svårt att fastställa vilken miljöstandard som är lämplig och vilka politiska lösningar som bör främjas.⁴⁵ Vidare kan man ha synpunkter på hur miljömålen ska genomdrivas: det är knappast rimligt att detta görs helt godtyckligt, utan konsekvensbedömningar. Ytterligare en aspekt rör om det finns anledning att samordna miljömålen och andra mål, t ex relaterade till människors hälsa.⁴⁶

2.2. Miljömålen: symbolpolitik eller vägledning för konkreta åtgärder?

Det svenska initiativet att jobba med miljökvalitetsmål är ett försök att närma sig miljöpolitiken på ”rätt” sätt. En självklar utgångspunkt inom miljöpolitiken är, eller borde vara, att utgå från vad som är ekologiskt hållbart och sedan anpassa den förda miljöpolitiken efter detta. Inom den miljörättsliga forskningen talar man ofta om behovet av att länka samman naturvetenskaplig forskning och kunskap med miljörätten och att anpassa lagstiftningen efter de ekologiska systemet.⁴⁷ I verkligheten förhåller det sig dock annorlunda: både målsättningarna på miljöområdet och dessas genomdrivande begränsas av vad som är ekonomiskt och politiskt möjligt. Inom de flesta områden av miljöpolitiken saknas målsättningar, då dessa är för politiskt kontroversiella. Trenden inom Europeiska Unionen (EU) är att endast få mål är bindande medan de flesta uttrycks som politiska målsättningar. Om man exempelvis ser på de mål som satts inom energi- och klimatpolitiken är det bara Kyoto-målen som är bindande för EU:s medlemsstater. Inom mer politiskt känsliga områden som t ex integrerad produktpolitik (IPP)⁴⁸ och strategier för hållbar konsumtion och produktion finns oftast inga uppsatta mål alls.⁴⁹

Det vanliga är därmed att miljöpolitiken startar från ”fel håll”: man jobbar icke-strukturerat, med enskilda styrmedel, ofta utan att relatera till målsättningar och ekologisk hållbarhet. Ofta initieras lagstiftning när det öppnas ett s k ”window of opportunity”, snarare än som

⁴⁴ Enligt Kjellén så innebar inte arbetet med miljömålen en högre prioritering av ekologisk hållbar utveckling och en sammanhängande nedprioritering av ekonomisk och social hållbar utveckling; Kjellen, B. (2007). *Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv - En förhandlare reflekterar*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:3. Emmelin menar dock att miljömålsarbetet ger miljöintressena ensamrätt till problemformulering och lösningar; Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik? I Lundgren, L. och Edman, J. (2005). *Konflikter. Samarbete. Resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik. Festskrift till Valfrid Paulsson*. Cassandra, s. 28-29.

⁴⁵ För en diskussion om detta se t ex Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik?

⁴⁶ Socialstyrelsen. (2007). *Hälsofrågor, en självklar del av miljöarbetet. Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen*.

⁴⁷ Se t ex Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor*. IMIR.

⁴⁸ Målen inom den integrerade produktpolitiken (IPP) är så vaga att de knappast kan anses vara mål överhuvudtaget, se Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 3.

⁴⁹ Man kan tänka sig hur kontroversiellt det vore om man relaterade konsumtionen till resursuttag och belastningar på miljön och kom fram till att konsumtionen måste minskas (totalt sett och/eller per capita).

ett resultat av grundlig analys. Dock finns en trend som går i motsatt riktning: miljöarbetet både i Europa och i Sverige utgår alltmer från miljökvalitetsmål, både bindande och icke bindande, både vaga och mer precisa. Inom EG-rätten finner vi ett stort antal bindande miljökvalitetsmål, vilka brukar benämnas miljökvalitetsnormer (MKN), inom framförallt luft- och vattenlagstiftningen. EG-direktivens miljökvalitetsmål kan dock vara mer eller mindre precisa och det är viktigt att skilja mellan mål av 'målsättningskaraktär' och de mer konkreta mål som är av 'gränsvärdeskaraktär'.

Arbetet med de 16 miljömålen är därför ett bra exempel på att man kan starta från rätt synvinkel. Det är också uppenbart att miljömålsarbetet har starkt stöd inom miljöadministrationen. Men även om det kan verka lämpligt att jobba med bindande och icke-bindande mål inom miljöpolitiken, så får man inte glömma att den stora kapphästen: att sätta upp mål är – trots kontroverserna – den lättaste biten, miljörettens stora problem är genomförandet.

2.2.1. Att styra mot miljömålen

Arbetet med miljösmål utgår – i viss mån – från den förvaltningstradition som brukar kallas målstyrning ("management by objectives"). Dock utan att miljömålsarbetet nödvändigtvis uppfyller de krav som brukar ställas på effektiv målstyrning, framförallt när det gäller de grundläggande kraven att tillämparen ska både förstå, vilja och kunna genomföra beslutet/målet.⁵⁰

Målstyrning kännetecknas av ett önskvärt resultat och/eller beteende anges i mindre operationaliserade termer. Den målstyrde får tolka målbeskrivningar och själva hitta ägnar att förverkliga/agera i målets riktning.

Huruvida denna styrningsmodell är lämplig inom statlig förvaltning eller inte kan diskuteras.⁵¹ På miljöområdet i dagens Sverige samsas denna styrningsmodell med andra styrningsmodeller. Myndigheternas arbete styrs av lagar, budgettilldelning, regleringsbrev och olika mål och policyer (t ex nationella, regionala, lokala och myndighetsspecifika).

Brister inom den svenska administrationen i förhållande till genomdrivandet av miljömålen inkluderar avsaknaden av effektiv kommunikation och vägledning; hantering av konflikter mellan olika typer av mål; och konflikter mellan kortsiktiga politiska hänsynstaganden och det långsiktiga arbetet med ekologisk hållbarhet.⁵² Det kanske största problemet är dock ägandeskapet: fördelningen av ansvar för genomförande och uppföljning av miljömålen är otydlig. Ansvaret är ofta uppdelat på flera nivåer och många aktörer känner att de inte äger

⁵⁰ Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik? s. 30. I själva verket har anförts att miljömålsarbetet inte uppfyller någon av de grundläggande rekommendationerna för effektiv målstyrning, se Emmelin och Lerman. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?*

⁵¹ Se t ex Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur; Svensson, A. (1997). *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber AB Ekonomi.

⁵² Se t ex Wibeck, V., Johansson, M., Larsson, A. och Oberg, G. (2006). Communicative aspects of environmental management by objectives: examples from the Swedish context. *Environmental Management* 37(4), 461-469.

frågan och är osäkra på vilket handlingsutrymme som finns. Konflikter uppstår mellan kommunalt självstyre och ett centralt styrt målarbete.⁵³

Emmelin menar också att miljömålen ofta kategoriseras som styrmedel, men att den styrande effekten starkt beror på att förhoppningarna om att myndigheter och företag ska använda målen infrias.⁵⁴ Annars blir miljömålen styrmedel enbart om de omvandlas till tvingande normer, under förutsättning att dessa genomdrivs.

En linje i kritiken invänder mot miljömålen ofta utopiska och ideologiska karaktär, den ofta icke-vetenskapliga formuleringen av målen och den retorik som använts.⁵⁵ Även delmålen ger upphov till vissa frågeställningar, t ex rörande vad naturen tål och vem som ska bedöma detta.⁵⁶

Det vi kan säga är att de miljömål som är mer ”vetenskapligt” grundade (i bemärkelsen att de identifierats i naturvetenskaplig forskning) i motsats till mer visionära/retoriska mål, torde tjäna som bättre vägledning vid beslutsfattande, än andra mål/delmål. De går att bryta ner till delmål och kan också i viss mån operationaliseras. Detsamma gäller delmål som klart anger vad som ska uppnås, t ex kunskapsmålen under Giftfri miljö.

Emmelin menar att frågan rörande hur målen gäller har (minst) tre sidor: Hur ska målen och delmålen (precist) tolkas; hur skall man göra vid målkonflikter; och var gäller målen, geografiskt (rumsligt) sett (t ex avvägningen mellan nationellt och regionalt).⁵⁷ Samtidigt bör man koma ihåg att liknande invändningar kan anföras gentemot i stort sett alla typer av strategier inom miljöpolitiken. T ex används ofta målkonflikter, styrmedelskonflikter och liknade som argument mot lagstiftning, eller som argument för avreglering, både av industrin och av akademiker. Men de mål- och styrmedelskonflikter som identifieras i teorin blir sällan så allvarliga i praktiken. T ex brukar problemet med överlappande styrmedel sällan leda till några större problem i praktiken, medan konflikten mellan olika miljöparametrar ofta kan lösas tekniskt.⁵⁸

Det finns f n också en stor risk att resurser satsas på indikatorer och uppföljning av miljökvalitet, snarare än på konkreta åtgärder. Dessa aktiviteter kan eventuellt ta resurser från det mer ”produktiva” miljöarbetet. Det är en oroande trend överhuvudtaget på miljöområdet att så mycket tid läggs på administration och pappersarbete, även på företagsnivå, t ex jobb med ledningssystem och tillhörande revisioner.⁵⁹

⁵³ Se Johansson, M., Wibeck, V. och Öberg, G. (2005). *Vem äger frågan? Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*. ENGO-rapport.

⁵⁴ Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik?, s. 31.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid., s. 33-34.

⁵⁸ T ex Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*. Ett exempel: När europeisk lagstiftning rörande återvinning av bilar infördes fanns en oro att bilarna skulle bli tyngre (och därmed mindre energieffektiva) p g a att vissa material skulle bytas ut i syfte att göra återvinningsprocessen lättare. Verkligheten har visat att det går att både öka återvinning och energieffektivitet. De flesta konflikter (dock inte alla) går att lösa tekniskt över tid.

⁵⁹ Detta är helt i linje med den allmänna trenden mot ett ”revisionssamhälle” som fokuserar mer på mätning och utvärdering än på konkreta resultat; som Power uttrycker saken ”...a gulf has opened up between poorly

Emmelin och Lerman anför:⁶⁰

"Miljömålsrådet redovisar ett omfattande arbete. Det görs planer, strategier och åtgärdsprogram inom olika sektorer och i regioner och kommuner.

...

*Frågan är hur substantiell all denna aktivitet egentligen är. **Verkligheten skapas inte av strategier. Den formas av investeringsbeslut, tillstånd för verksamheter, statliga bidrag, skatteregler osv.** Leds dessa av strategierna eller av helt andra faktorer blir den intressanta empiriska frågan.*

...

Kommunerna må använda sig av miljömålen i arbete med översiktsplaner, men ett stort antal av Sveriges kommuner bedriver inget översiktsplanearbete eller gör det på en pro forma nivå. En genomgång av miljökonsekvensbeskrivningar i ett stort antal kommunala detaljplaner visar en besvärande låg kvalitet. Miljömålen må vara nämnda i dokumenten men det sakliga underlaget för att avgöra om detaljplanen medverkar till eller motverkar att målet uppnås saknas i många, kanske de flesta fallen. De regionala tillväxtavtalen må ha innehållit en god del hållbarhetsretorik men ingenting tyder på att några konkreta miljökriterier använts vid fördelning av projektmedel som är det sätt på vilket avtalen omsätts i handling. Många kommuner har problem med tillväxt, avfolkning, glesbygdens service osv. som diffusa miljö mål knappast får stå emot i konkreta beslutssituationer. Dessutom går det oftast att hitta något mål som man kan hävda att man arbetar mot. Hållbarhet kan i det enskilda fallet betyda ekonomisk eller social hållbarhet: "levande skärgård" utan hänvisning till något av delmålen kan ju betyda att man gör en ekonomisk satsning som ökar möjligheten för permanentboende t.ex. bostadsbyggande i ett attraktivt naturområde.

*Miljömålen skall också brytas ned till regionala miljö mål. Vid varje länsstyrelse tar miljö målsarbetet uppskattningsvis något årsverk samtidigt som den genomsnittliga länsstyrelsen saknar 11 årsarbetsverk för att sköta miljö tillsynen. **Frågan om miljö målsarbetet är långsiktigt strategiskt arbete eller en symbolpolitisk terapiverksamhet som drar resurser från det konkreta arbetet med att lösa verkliga miljö problem förefaller viktig men i stort sett totalt undertryckt eller försummad.**"*

Risken är då att miljö målsarbetet, med sina storslagna ambitioner och begränsade apparat för genomförande, blir "symbolpolitiskt". Ytterligare ett problem, som naturligtvis är svårt att bevisa rent empiriskt, är i vilken mån miljö målen tillför någonting rent konkret vid tillämpningen av lagstiftningen, t ex vid fysisk planering, naturskyddsarbete och vid tillsyn och tillståndsgivning. Hur ska man kunna se att miljö målen:

- 1) ändrade prioriteringarna;
- 2) ledde till åtgärder som inte hade vidtagits ändå, även om miljö målen inte funnits; och
- 3) ledde till en "positiv" förändring, t ex att miljö målsarbetet ledde till att mer kostnadseffektiva åtgärder vidtogs.

rewarded 'doing' and highly regarded 'observing'". Power, M. (1997). The Audit Society – Rituals of Verification. Oxford University Press, baksidetext.

⁶⁰ Emmelin, L och Lerman, P. (2004). Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? s. 104-105.

Även om myndigheterna är relativt positiva till miljömålsarbetet i stort och till arbetet med att föra in miljömålen inom ramen för t ex tillsyn, genom olika metoder, så betyder inte detta nödvändigtvis att miljömålsarbetet lett till ett mervärde. *Visserligen är det ingen tvekan om att miljömålsarbetet har fyllt en funktion.* Flera av de personer jag talat med på olika tillsynsmyndigheter har betonat vikten av att ha mål att arbeta mot, så att man vet vad man ska sträva efter. De nationella målen har fyllt en viktig funktion som stöd för sättandet av egna mål på regional och lokal nivå. Frågan kvarstår dock vilket mervärde miljömålen åstadkommit, i form av mer miljö för resurserna. Det är svårt att fastställa detta genom t ex intervjuer; det finns en anledning till att användares egna erfarenheter rankas som en relativt opålitlig metod inom utvärderingsforskningen.

Emmelin och Lerman anför i en rapport till Ansvarskommittén att det föreligger minst fyra viktiga problem med miljömålen:⁶¹

Enighet om mål innebär inte enighet om åtgärder.

Målkonflikter och sektorsrationalitet begränsar verkan av målen.

Möjligheterna till ohörsamhet och symboliskt uppfyllande.

Produktionen av strategier och ”åtgärdsprogram” riskerar att förstärka sektorisering och förvärra ”stuprörssamhällets” problem på regional och lokal nivå.

Vidare anføres att:⁶²

”Målen konkreta roll för samordning av olika administrativa och geografiska nivåer riskerar att bli starkt begränsad samtidigt som arbetet med målen binder resurser.”

2.2.2. Konkret problemlösning eller miljömålsstyrt arbete?

Hur kan man då initiera och genomdriva starka styrmedel i en verklighet som domineras av intressekonflikter och begränsade resurser. Även om de författare som diskuterar miljömålen och en hållbar rättsordning ofta kommer till delvis olika slutsatser om t ex värdet att jobba med miljömål, så finns en gemensam slutsats: nuvarande rättsliga system, kombinerat med miljöadministrationens uppbyggnad, gör att det blir ytterst svårt att åstadkomma ett effektivt miljömålsarbete.

Emmelin anför att:⁶³

⁶¹ Emmelin, L. och Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Rapport till Ansvarskommittén, s. 60.

⁶² Ibid.

⁶³ Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik?, s. 43.

"... en koncentration på konkret problemlösande vore en bättre väg än den ansats till oklar målstyrning som finns i miljömålsstrukturen. Det kan förefalla reaktivt, men så länge "miljöstaten" inte styr den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen, är ett pragmatiskt problemlösande nog bättre än en utopisk politik."

Problemet med ovanstående citat är att det är reaktivt och ger uttryck för en pessimistisk hållning, som lätt kan leda till att vi ger upp försöken att styra miljöpolitiken med ekologisk hållbarhet som grund, vilket trots allt är den enda rimliga vägen att gå.⁶⁴

Denna negativa hållning förstärks av att nationella politiker i ökande grad hävdar att nationell politik är kringskuren av globaliseringstrender och regelverken inom EG och WTO och att det nationella utrymmet för beslutsfattande därför krymper. Men är det rimligt att vi i Sverige ger upp våra visioner om ett hållbart miljöarbete och anpassar oss efter de ofta mycket låga ambitioner för miljöskydd som uttrycks i internationella konventioner och inom EU-samarbetet? Enligt min åsikt bör vi åtminstone först undersöka i vilken mån vi kan genomföra de miljömål som satts upp.

Ytterligare ett skäl till att vi bör jobba med miljömål är att Sverige är en förebild i det internationella miljöarbetet, vars politik ofta influerat andra länder och att det främst är nationella initiativ som driver det internationella miljöarbetet framåt.⁶⁵ Ett framgångsrikt nationellt miljömålsarbete kan leda till ett större intresse för ett sådant angreppssätt även internationellt. Vidare är det viktigt att betona vikten av mål inom miljöarbetet i stort. Det finns en stor oro bland många aktörer att "processerna" snarare än målen betonas inom t ex EU:s miljöarbete. 'Governance'-frågor som rör vilka styrningsmetoder som ska användas, vilka aktörer som ska involveras i policyprocessen och hur, vad som ska mätas, osv., får betydligt större utrymme än målet.⁶⁶ Inför framtiden måste denna trend brytas och fokus måste ligga mer på vad som ska åstadkommas.

Ännu en anledning till varför vi bör jobba med miljömålen är att miljömålsarbetet uppenbarligen har stor acceptans ute i miljöadministrationen. Det har också anförts att en anledning till miljömålsarbetet kan vara att ge en nytändning till miljöadministrationen.⁶⁷

Även om det kan finnas anledning till mer genomgripande förändringar i svensk miljö rätt och miljöadministration i syfte att kunna jobba mer målinriktat, så är det tveksamt om sådana förändringar är troliga på kort sikt. Vidare vet vi inte var gränserna för miljöbalken går och detta avgörs minst lika mycket av politiska som juridiska överväganden (detta diskuterades i avsnitt 1.4). Som sagts inledningsvis så ligger fokus i denna rapport på vad som kan göras inom nuvarande system, eventuellt med mindre ändringar.

⁶⁴ Enligt litteraturen verkar det främst vara Nya Zeeland, Nederländerna och Sverige som försökt att ta ett helhetsgrepp på ekologisk hållbarhet, se Carlman I. (2003). *Adaptiv miljöplanering nästa*. I Björkman & Michanek (red.) *Miljörätten i förändring*, Iustus Förlag; Carlman I. (2005) *The rule of Sustainability and Planning Adaptivity*, *Ambio* no. 2 March 2005; Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljö kvalitetsmål*. Rapport till Miljömålsrådet, maj 2007.

⁶⁵ För en genomgång av forskningen inom området se Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective.*, kap 5.

⁶⁶ Se t ex Network of European Environmental Advisory Councils. (2003). *Statement on European governance for the environment*; Institute for European Environmental Policy. (2006). *Drowning in process? The implementation of the EU's 6th Environmental Action programme*.

⁶⁷ Emmelin och Lerman. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?*, s. 128.

2.2.3. Central styrning och decentraliserat genomförande

Miljömålsarbetet följer ett vanligt mönster inom svensk administration: ansvaret för att genomföra miljömål delegeras neråt till sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner, men ofta utan att dessa får stöd i form av befogenheter, resurser och riktlinjer som behövs. Några exempel är:

- Möjligheten att utfärda regler är normalt sett förbehållen den centrala nivån. Detta blir väldigt tydligt när det gäller skatter och avgifter. När miljökvalitetsnormer för luft överskrids är det mest verkningsfulla åtgärderna oftast relaterade till transporter, och de mest verkningsfulla styrmedel som finns är vanligen ekonomiska: t ex vägavgifter eller liknande. Men dessa måste beslutas av riksdagen, vilket är ett lång och ofta politiskt känslig process.
- Även när det gäller tillsyn och förelägganden finns det ofta begränsade möjligheter att jobba lokalt. Det finns t ex begränsningar när det gäller befogenheterna inom tillsynen (se avsnitt 3.4 och kap. 6).
- Riktlinjer behövs rörande bl a: Vem äger frågan? Vad ska man göra? Vad kan man göra? Vad får man inte göra? I slutändan kommer då frågan om det egentligen finns bra incitament för att jobba aktivt med miljömålen.

Med andra ord: även om nationella, regionala och lokala mål sätts, så finns inte nödvändigtvis en rättslig möjlighet att genomdriva dem.

Vidare finns det en viktig legitimitetsfråga: om miljömålen ska genomdrivas genom olika typer av åtgärder, måste de vara tydliga; men även konsekvenserna av mål och delmål ska förstås och de åtgärder de leder till måste kunna förutsägas i någon mån.

3. Miljömålen och rätten: Sitter miljölagstiftningen fast i gamla problembilder?

3.1. Trender inom miljörätten

Miljörätten har utvecklats över tid. Det är inte helt enkelt att specificera exakt hur, men vissa klara utvecklingstendenser kan urskiljas (se figur nedan). Dels har miljölagstiftningens fokus utvidgats. I början låg fokus på reduceringen av punktutsläpp och på mer akuta miljö- och hälsorisker i samband med avloppsvatten, kemikalier och avfall. På 1980-talet vidgades tänkandet och det blev mer fokus på bevarandet av naturresurser. Detta krävde dels planering av land- och vattenanvändning, dels regler för reglerandet av uttag av resurser. Under senare år har också ett nytt perspektiv, vilket vi kan kalla ett "ekosystemperspektiv", växt fram, där grundtanken är att lägga lagstiftningen på samma nivå som skyddsobjektet. Även om tanken är god är det svårt i praktiken, men inom EG-rätten ser vi lagstiftning som har detta perspektiv (i högre eller lägre mån), t ex Vattendirektivet⁶⁸, där ekosystemet i helhet ska beaktas t ex vid upprättandet av handlingsprogram.⁶⁹

En annan utveckling rör betoningen på diffusa utsläpp, t ex från transporter och kemikalier.⁷⁰ I samband med detta har produkternas roll uppmärksamats mer och mer inom miljöpolitiken. Det talas allt oftare om behovet av ett livscykel tänkande där produktens påverkan på miljön under olika faser av livscykeln blir en utgångspunkt för politiska åtgärder. I en värld där leverantörskedjorna ofta är långa och involverar aktörer i ett flertal länder kan ett livscykel tänkande hjälpa till genom att synliggöra de miljömässiga och sociala konsekvenserna av vår konsumtion. Ett flertal faser i produkternas livscykel är kopplade till betydande miljöföroreningar, t ex utvinning och förädling av råvaror, produktion av komponenter och färdiga produkter, transporter och slutligt omhändertagande att uttjänta produkter.

Andra utvecklingstendenser rör utvidgandet av miljörättens fokus, från ett mer snävt ekologiskt perspektiv till ett mer integrerat hållbarhetstänkande. Vi ser också en utveckling mot en större förståelse för det globala perspektivet, vilket avspeglas i den allt större mängden internationella konventioner. Andra utvecklingstendenser rör ett ökat intresse för utformandet av en miljölagstiftning som befrämjar teknologisk innovation.⁷¹

⁶⁸ Europaparlamentets och Rådet Direktiv 2000/60/EG.

⁶⁹ Annan EG-lagstiftning mer ett mer uttalat ekosystemperspektiv är Fågeldirektivet (Rådets direktiv 79/409/EEG) och Habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG), vilka också ligger till grund för Natura 2000-arbetet.

⁷⁰ Dalhammar, C. (2007). Product and life cycle issues in European environmental law: A review of recent developments.

⁷¹ Ashford, N. (2002). Technology-focused regulatory approaches for encouraging sustainable industrial transformations: Beyond green, beyond the dinosaurs, and beyond evolutionary theory. Paper presented at the 3rd Blueprint event "Policy Instruments", Brussels 26-27/09/2002; Rennings, K., Kemp R., Bartolomeo M., Hemmelskamp, J. and Hitchens, D. (2003). *Blueprints for an Integration of Science, Technology and Environmental Policy*. ZEW, Mannheim.

Miljörättens utveckling

hälsofarlighet	➡	miljöfarlighet
lokal påverkan	➡	global påverkan
reparativ	➡	preventiv
punktkällor	➡	diffus påverkan, energi och resurser, varornas miljöpåverkan
produktion	➡	konsumtion, livscykelperspektiv

3.2. En hållbar rättsordning?

Oavsett vilka krav som ställs inom miljölagstiftningen krävs ett fungerande rättsligt system för att genomföra kraven i praktiken. Miljörätten delas in i målregler (t ex miljöbalkens första paragraf där målen med balken beskrivs), kravregler (s k materiella, handlingsdirigerande regler, t ex hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap., vilka diskuteras nedan), regler som preciserar eller genomför kravreglerna (t ex miljökvalitetsnormer, regler för miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar och regler för tillståndsprövningen), samt regler som säkerställer genomförandet (t ex sanktioner och tillsyn).⁷² Om det brister någonstans i denna ”kedja” så lider det miljörättsliga systemet av det som Westerlund kallar för ett ”genomförandeunderskott”.⁷³ I det ideala fallet kan man tänka sig en situation där det sätts miljömål som utgår från ekologisk hållbarhet. Dessa omvandlas till handlingsregler som operationaliseras rättsligt, d v s blir gällande gentemot någon. Men sedan krävs också en tillsyns- och sanktionsapparat som ser till att reglerna efterlevs. I praktiken finns inget land som har lyckats införa ett system där detta fungerar fullt ut. Miljömål som fått ett tydligt genomslag i praxis och därigenom en mer bindande verkan är de mål eller riktvärden för buller från infrastruktur (väg, järnväg, flyg) som riksdagen har satt upp.⁷⁴ Det visar att även icke bindande miljömål kan få stor effekt om de anges i konkreta värden.

Det finns ett antal författare som diskuterar hur man teoriskt och praktiskt, kan styra mot (eller med) miljömål, med olika instrument.⁷⁵ Några huvudteser är:

⁷² Michanek och Zetterberg. (2004). *Den svenska miljörätten*, s. 369.

⁷³ T ex Westerlund. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*.

⁷⁴ Prop. 1996/97:53.

⁷⁵ Se t ex Gipperth, L. och Carlman, I. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*. Rapport till Miljömålsrådet, maj 2007 (se också litteraturlistan på s. 22). Se också Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*; Gipperth, L. (2003). Miljö kvalitet och förutsebarhet. I Michanek, G och Björkman, U. *Miljörätten i förändring*. Iustus Förlag; Carlman, I. (2003). *Adaptiv miljöplanering nästa*. I Michanek, G och Björkman, U. *Miljörätten i förändring*. Iustus Förlag; Kuusiniemi, A. (2001). *Hållbar utveckling, biologisk mångfald*

- Lagstiftningen kan endast reglera mänskligt beteende. Människan är aktör, naturen "reaktör". Lagen kan endast reglera mänskligt handlande och myndighetsutövning.
- Det övergripande målet hållbar utveckling, eller ekologiskt hållbar utveckling, är vagt. Det måste brytas ner till delmål som är kvantifierbara, för att kunna operationaliseras. När man jobbar genom sättande av miljömål, som bryts ner till delmål och slutligen rättsliga åtgärder, måste det finnas mekanismer som ser till att målen uppfylls. Det förutsätter någon typ av handlingsprogram. Det förutsätter också rättslig operationalisering, vilket innebär att målen kan genomföras genom att förhållningsregler och krav riktas mot enskilda.
- Ett antal regeltyper kan krävas, t ex navigeringsregler, som sätter gränser mot det ohållbara. Miljökvalitetsnormer är ett exempel på sådana regler. Miljökvalitetsnormer (MKN) (främst reglerade i 5 kap. MB) har en klart definierad rättslig status: i princip är de bindande och ska uppfyllas. Detta skiljer dem från miljökvalitetsmålen, vars rättsliga status är oklar. Det finns dock flera likheter när det gäller problem med att uppfylla MKN respektive miljömål, bl a oklarheter rörande vem som ska vidta åtgärder och hur (detta diskuteras i avsnitt 4.2).
- En hållbar rättsordning är "adaptiv" i den meningen att reglerna måste koppla tillbaka till miljötillståndet. Ett problem kan då bli att förutsebarheten och därmed rättssäkerheten, minskar för de som omfattas av lagen.

Enligt Carlman är det Nya Zeeland som har utarbetat det mest "hållbara" rättssystemet.⁷⁶ Den Nya Zeeländska Resource Management Act (RMA) är en sk effekt-orienterad lag. Konstruktionen bygger på att det ska utfärdas nationella miljömål. När dessa har utfärdats så är de rättsligt bindande och ska operationaliseras rättsligt i ett system med en regional planering som inte får bryta mot dessa miljömål och med en distriktsplanering som inte får bryta mot de regionala miljömålen. Fastighetsbildning och planlagstiftning är inbyggt i systemet. Lagen kan kategoriseras som en miljöplaneringslag och förordar ett hierarkiskt uppbyggt styrsystem. Den bygger på tre nyckelteman: hållbar hushållning med naturresurser, integrerad resurshushållning och kontroll av miljöförstörande effekter till följd av mänskliga aktiviteter. Problemet är att miljömål har utfärdats i mycket liten omfattning. Enligt Carlman och Gipperth, så kan följande jämförelse göras mellan Nya Zeeland och Sverige:⁷⁷

" Jämförs Nya Zeeland och Sverige kan situationen uttryckas att Nya Zeeland har utvecklat en metod för att få miljömål att fungera men har så gott som inga nationella miljömål, medan Sverige har satt miljömål men inte utvecklat någon metod för genomförandet av sådana. "

och kontraproduktivitet. I Basse, E.M., Ebbesson, J. och Michanek, G. (2001). *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Iustus Förlag.

⁷⁶ Carlman I. (2003). *Adaptiv miljöplanering nästa*; Carlman I. (2005) *The rule of Sustainability and Planning Adaptivity*; Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*.

⁷⁷ Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*, s. 15.

3.3. Harmonisering, likabehandling och flexibilitet

Rättsordningen innehåller beståndsdelar som försvårar genomdrivandet av miljösmål, så kallat kontraproduktiva element.⁷⁸ Dessa innefattar principer, strukturer, paradigmer etc. som främjar resursutnyttjande, exploatering, produktion och konsumtion. Vissa principer, som proportionalitetsprinciper och likhetsprinciper, kan uttolkas på detta sätt. Äganderätten väger ofta tungt och ger därför ofta rätt att använda enskild egendom på ett icke hållbart sätt. Kuusiniemi pekar också på att mottot ”*allt som inte är förbjudet är tillåtet*” ofta gäller.⁷⁹ Westerlund menar att utgångspunkten i en rättsstat är att enskilda kan handla på ett sätt som motverkar hållbar utveckling om inte annat stadgas i lag.

Ofta är miljörätten vag och flexibel; den ger utrymme för olika tolkningar. Westerlund menar att detta ofta är negativt för miljön, eftersom exploatörer ofta drar mer nytta av vag lagstiftning än de som drabbas av de negativa effekterna av denna.⁸⁰ Detta är också naturligt då det i många fall inte finns någon som för miljöns talan. Westerlund har också kritiserat ”avvägningsmodellen”, som ofta används för att bedöma om en verksamhet är tillåtlig och vilka villkor som ska gälla.

Flexibilitet i miljölagstiftningen är dock i viss mån nödvändig, då den gör att lagen kan anpassas till nya problem och situationer. Kuusiniemi menar att det måste finnas ett flexibelt inslag i miljölagstiftningen, att allt inte går att översätta till konkreta standarder.⁸¹ En sådan ordning kan missgynna miljöintressen, men även gynna dem. I vissa fall kan flexibiliteten vara positiv ur miljöskyddssynpunkt, då den möjliggör lagtolkningar som går längre än vad som hade kunnat stadgas i exakta standarder. Kuusiniemi ger några exempel från Finland.⁸²

Även i Sverige finns det exempel på att flexibiliteten i systemet ibland kan gynna miljön. Här ges två exempel när miljöskyddet givits ett utrymme som det kanske inte skulle ha fått om vissa frågor reglerats i förväg (något som vi naturligtvis inte kan veta säkert). Det första exemplet är det så kallade färjemålet i Helsingborg.⁸³ Bakgrunden var att miljönämnden i Helsingborg förelade (vid vite) tre (från början) rederier att utrusta sina fartyg med katalytisk avgasrening. Den allmänna uppfattningen var att nämnden inte kunde utöva tillsyn över fartygen, bl a då de utgjorde rörliga källor och därmed inte definieras som miljöfarlig verksamhet och att tillsyn över sjöfarten normalt sett ligger under Sjöfartsverket. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som upphävde beslutet. Miljönämnden överklagade till miljödomstolen, som avslog överklagandet. Nämnden överklagade då till MÖD, som (något förvånande för de flesta) gick på miljönämndens linje; miljödomstolens dom upphävdes och rederierna förelades att förse fartygsmotorerna med selektiv katalytisk avgasrening, med följande resonemang:

⁷⁸ Se Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet s. 361.

⁷⁹ Se Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet s. 361.

⁸⁰ Westerlund, S. (1997). *En hållbar rättsordning*, s. 138, 160.

⁸¹ Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet, s.360.

⁸² Se Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet, s.359-360.

⁸³ Miljööverdomstolen, M8471-03, 2006-05-24.

- Internationell rätt (havsrättskonventionen från 1982, MARPOL m fl) ställer inget hinder för en svensk myndighet att, som företrädare för hamnstat, ingripa mot utländskt fartyg för att säkerställa att statens miljölagstiftning följs.
- Sjöfartsverket är primärt den myndighet som utfärdar generella föreskrifter, men detta hindrar inte att strängare krav ställs med stöd i MB i det enskilda fallet. I vissa fall kan det vara motiverat att en kommunal nämnd ställer krav på verksamhetsutövare, även teknikval på fartyg.
- Miljönämnden har ansvar för hälsoskyddet i kommunen och ett tillsynsingripande var befogat eftersom miljökvalitetsnormen⁸⁴ för kvävedioxid riskerade att överskridas och färjetrafiken bidrog med en icke obetydlig del jämfört med andra källor (t ex biltrafik).

Domen ger stöd för att en kommunal nämnd kan ingripa mot verksamhetsutövare – även om verksamheten inte är att räkna som miljöfarlig verksamhet – om en verksamhet bidrar till att en miljökvalitetsnorm (MKN) riskerar att överskridas. Överskridandet innebär nämligen risk för människors hälsa i kommunen och den kommunala nämnden har tillsynen över hälsoskyddet i kommunen. MKN är – till skillnad från miljömålen – juridiskt bindande och måste uppnås (se avsnitt 4.2). Det är tveksamt i vilken mån domen även ger rätt till ingripande i liknande fall när det är fara för miljön, men inte för människors hälsa, eller om miljökvalitetsnormen inte riskerar att överskridas trots ett betydande utsläpp från tillsynsobjektet. *En intressant fråga är huruvida miljönämnden hade beviljats de rättigheter som framgår av domen om den exakta kompetensfördelningen – och framförallt den kommunala nämndens befogenheter - hade varit lagstadgade. Här kan tilläggas att ett flertal myndigheter ansåg att miljönämnden inte hade rätt att utfärda det aktuella föreläggandet.*

Ett annat exempel på när flexibel lagstiftning kan främja miljöskyddet gäller regleringen av externa (utanför produktionsområdet) transporter i tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Rättspraxis har fastslagit att externa transporter kan regleras i tillståndet, även om rättsläget fortfarande är oklart, t ex vad gäller den geografiska avgränsningen⁸⁵ (detta diskuterades också i avsnitt 1.4). *Frågan är om tillståndsmyndigheterna hade givits rätt att reglera externa transporter om transporter reglerats mer detaljerat i MB?*

Ovanstående exempel visar på att oklar kompetensfördelning mellan myndigheter och oklart rättsläge (i detta fall gällande möjligheten att reglera transporter i tillstånd) kan gynna miljöintressen i vissa fall. I förlängningen kan denna flexibilitet också spela stor betydelse för möjligheten att uppnå miljömål. Miljörättens flexibilitet kan dock vara både positivt och negativt för genomdrivandet av miljökvalitetsmålen: en flexibel lagstiftning kan användas på ett progressivt sätt för att genomföra målen, men samtidigt finns ett antal principer – såsom äganderätt, likabehandling och förutsebarhet – vilka kan få företräde framför miljöskydd.

⁸⁴ Se förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

⁸⁵ Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective.*, kap. 9.

Flexibilitet och/eller harmonisering i Sverige och Europa?

Svenska företag och politiker hävdar ofta att Sveriges lagstiftning och därmed kraven på företagen, ska vara *harmoniserade inom Europa* och allra helst globalt. Denna typ av argumentation förstärker den allmänna tendensen mot en ökad harmonisering av lagstiftningen inom EU. Ur ett miljömålsperspektiv finns dock flera problem med detta synsätt:

- Standarderna i EU-lagstiftningen är alltid kompromisser: det innebär att de knappast är tillräckliga för att nå de svenska miljömålen.
- På grund av reglerna i EG-fördraget och den politiska situationen i det stora flertalet EU-stater är det näst intill omöjligt att införa ekonomiska styrmedel på EU-nivå. En strikt tolkning av kravet på harmonisering – vilket skulle innebära att standarderna i Sverige och utomlands skulle vara på samma nivå – skulle då innebära att Sverige borde avskaffa en stor del av de ekonomiska styrmedel som används idag.
- Forskning indikerar att nationella initiativ är oerhört viktiga för det europeiska och även internationella miljöarbetet: nya styrmedel, standarder etc. brukar oftast utvecklas nationellt, för att sedan ”adopteras” i andra länder, eller av Kommissionen.⁸⁶ En alltför långtgående harmonisering innebär att utrymmet för nationella åtgärder minskar, med risk för att dynamiken i miljöarbetet avtar.

Ett annat argument är att – oavsett graden av harmonisering på internationell och europeisk nivå – samma kravnivå åtminstone ska gälla inom Sverige: företag i olika regioner ska inte drabbas av olikartade krav. Ofta anförs den så kallade *likabehandlingsprincipen* som ett skäl för att företag ska ha likartade krav.⁸⁷ Frågan är dock vilken vikt man ska lägga vid likabehandling, med tanke på rättsutvecklingen:

- Inom EG-rätten har utvecklingen mot bindande miljökvalitetsnormer, regionala åtgärdsprogram m m inneburit att stor hänsyn ska tas till den lokala eller regionala situationen. Flera industridirektiv, såsom IPPC-direktivet, har utgått från flexibilitet vid villkorssättande, där ekonomiska aspekter, miljösituationen m m kan influera kravnivån.
- Inom Sverige ser vi samma utveckling. miljökvalitetsnormer, de allmänna hänsynsreglerna m m gör att likabehandling snarare blir undantag än regel. Om regionala och lokala myndigheter uppmanas att sätta egna miljömål så vore det

⁸⁶ För en fördjupad diskussion om detta se Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 5. En bidragande anledning till att EUs miljöstandarder är relativt progressiva (internationellt sett) är att medlemsstaterna sätter nationella standarder som är ett potentiellt hot mot den inre marknaden. Kommissionen föredrar då oftast att initiera regler som täcker hela EU.

⁸⁷ Likabehandlingsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 2 § Regeringsformen som föreskriver att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Principen kommer också till uttryck i 1 kap. 9 § Regeringsformen som stadgar att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet.

underligt om dessa inte fick någon påverkan på t ex tillstånds- och tillsynsverksamheten.

- Faktum är att miljömyndigheterna ofta är mer oroade än företagen över att företag drabbas av olikartade krav.⁸⁸ Vissa industriföreträdare menar att om de själva lobbade för flexibilitet, så kan de knappast klaga när de får olikartade krav.⁸⁹
- Ytterligare ett problem ligger i vad likabehandling ska innebära i praktiken: att alla företag ska ha exakt samma krav när det gäller utsläppslösningar och tekniklösningar är knappast rimligt. Men vad gäller när ett företag har egen transportverksamhet medan en konkurrent köper upp sina transporter? Rimligen kan mer långtgående krav ställas på det förstnämnda företaget. En annan situation som kan uppstå är att ett företag har möjlighet att exportera överskottsvärme till fjärrvärmenätet, medan en konkurrent inte har denna möjlighet p g a det geografiska läget. Det framstår då som rimligt att genom tillstånd eller tillsynsföreläggande förmå det förstnämnda företaget att undersöka de miljömässiga, ekonomiska och tekniska möjligheterna av en sådan åtgärd, men detsamma gäller knappast det sistnämnda företaget.⁹⁰

Slutsatsen av ovanstående är att likabehandlingsprincipen har begränsad tillämpning på miljöområdet. Den kan möjligen tillmätas betydelse i vissa fall, där omständigheterna för två verksamhetsutövare är likartade, men det är tveksamt om den kan tjäna som en allmän princip för beslutsfattande. Detta bör också framhållas i miljömålsarbetet. Då regionala och lokala mål kommer att variera och tillstånds- och tillsynsmyndigheterna kommer att ha olika ambitionsgrad, kan vi förvänta oss att miljömålen används i olika sammanhang och ofta leder till olikartade krav på verksamheter.

Förutsebarhet – men för vem?

Det anförs ofta att ett rättsligt genomdrivande av miljömålen, där de olika instrumenten används på ett flexibelt sätt, minskar förutsebarheten för olika verksamhetsutövare. Detta är riktigt, men som Gipperth påpekar så garanterar ett genomförande av miljökvalitetsmålen också långsiktiga investeringar för verksamhetsutövare och enskilda, t ex i fast egendom.⁹¹ Därmed ökar deras förutsägbarhet vid investeringar.

⁸⁸ Detta har varit uppenbart vid de återkommande diskussionerna under Miljöbalksdagarna, arrangerade av Naturvårdsverket.

⁸⁹ Vissa företrädare för näringslivet har anfört att industrin har lobbade för flexibilitet i lagstiftning både inom EU (IPPC-direktivet är ett exempel på detta) och nationellt och därmed knappast kan klaga när de drabbas av skilda krav inom tillstånds- och tillsynsarbetet. Detta diskuteras i Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

⁹⁰ Se ibid. för en diskussion.

⁹¹ Gipperth, L. (2003). Miljö kvalitet och förutsebarhet, s. 240-242.

3.4. Regleringen av diffusa utsläpp

I praktiken har lagstiftningen haft svårt att gå från reglering av punktkällor till att reglera diffusa utsläpp. Detta har flera orsaker:

- Som diskuteras nedan är det ofta svårt att beakta miljökvalitetsnormer i de fall de orsakas av ett flertal mindre verksamheter; miljöretten är inte utformad på ett sätt som gör att den på ett enkelt sätt kan användas för att komma åt sådana problem. Den traditionella miljölagstiftningens styrmedel, t ex MKB, tillstånd och tillsyn har ett lokalt fokus. I vissa fall kan detta påverka praxis (t ex möjligheten att reglera transporter) negativt, då endast geografiskt relevant miljöpåverkan beaktas. Frågan är om det går att jobba mer med diffusa, indirekta miljöaspekter?
- Det är svårt att komma åt miljöpåverkan från t ex transporter, då de ekonomiska styrmedlen ofta är svaga och lagstiftningsåtgärder ofta är mindre lämpade att åtgärda problemen. Att miljöpåverkan från transporter ständigt ökar trots att vissa styrmedel införs beror inte bara på att styrmedlen är svaga, utan att en ökning av transporter är en ofrånkomlig del av utvecklingen: förändringar avseende hur produkter tillverkas och distribueras, beroende på ändringar i kapitalinvesteringar, ökad outsourcing, osv., leder ofrånkomligt till fler transporter.
- MB och dess följdlagstiftning används i första hand för att reglera traditionell produktion. Möjligheten/viljan att reglera tjänste- och handelssektorn har varit begränsad. Traditionella idéer om miljöpåverkan och risk spelar in. En mindre tillverkande verksamhet med liten produktion kan omfattas av ett större regelverk, medan ett stort tjänsteföretag/köpcentrum med en betydande, indirekt miljöpåverkan, inte regleras. Ovanstående innebär att aktörer/verksamheter som är föremål för reglering och tillsyn (i första hand producerande verksamhet) normalt sett har 1) en bra bild av sina miljöproblem; 2) gjort stora förbättringar av miljöprestandan; 3) har viss koll på sina miljörelaterade kostnader; 4) har höga kostnader (på marginalen) för ytterligare miljöförbättringar.⁹² För andra typer av verksamheter, t ex aktörer i tjänstesektorn, gäller ofta det motsatta. Detta inte minst då mycket av miljöpåverkan är indirekt (t ex relaterade till tjänsteresor, inhyrda transporter, upphandling av varor och tjänster, eller uppvärmning av lokaler). Det betyder att det ofta finns en större skillnad mellan miljöprestandan hos företag i tjänstesektorn än mellan företag i den producerande sektorn och att det ofta är mer lönsamt (mindre kostnader på marginalen) att göra miljöförbättringar i tjänstesektorn.⁹³

⁹² I vissa branscher finns det dock ett utrymme för kraftiga förbättringar av t ex energieffektiviteten, vilka kan spara både pengar och miljö, men då krävs ofta experthjälp eftersom företagen själva inte är medvetna om detta. Se Honkasalo, N., Rodhe, H. and Dalhammar, C. (2005). Environmental permitting as a driver for eco-efficiency in the dairy industry: A closer look at the IPPC directive. *Journal of Cleaner Production* 13 (10-11), 1049-1060.

⁹³ Kisch, P., Mont, O. och Plepys, A. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport 5227. Naturvårdsverket. Stockholm.

- Den produktlagstiftning som införts under senare år har först och främst påverkat vissa aspekter av produkternas miljöpåverkan. Exempelvis har den befrämjat återvinning och utfasningen av ett mindre antal kemiska ämnen. Mindre har gjorts för att förbättra produkternas energieffektivitet, för att säkerställa att olika aktörer (t ex professionella upphandlare) får information om produkternas miljöbelastning, eller för att åtgärda de miljöproblem som finns i leverantörskedjan.⁹⁴ Vissa problem som uppmärksammats i svensk debatt, t ex kemikalier i produkter, har inte uppmärksammats alls i vissa länder och det finns ett begränsat utrymme för nationella särregler vad gäller produkter.⁹⁵
- Även om "Hållbar konsumtion" – d v s konsumtionens betydelse för miljöpåverkan och om vi kan ändra konsumtionsmönstren, eller rent av konsumera mindre - kommit upp på den politiska agendan under senare år, är frågan alltför känslig för att påverka den politiska dagordningen ännu. Det finns också ytterst få styrmedel på miljöområdet som påverkar konsumtionen.⁹⁶

Ovanstående är problematiskt, eftersom uppnåendet av miljömålen utan tvekan kommer att kräva att de diffusa utsläppen minskar. Inte minst energianvändning och transporter är aktiviteter som har stor betydelse för ett flertal miljömål.

En övergripande fråga är då om den svenska miljörätten har ett fokus som lämpar sig väl för att beivra miljömålen. Om utbildning, lagstiftning, m m utgår från en traditionell syn på miljöpåverkan så minskar möjligheten att ändra praxis och lagstiftning. Detta innebär att vi bör ställa om tänkandet och bättre integrera frågor som rör diffusa utsläpp, produkters påverkan på miljön under hela livscykeln, tjänstesektorns miljöpåverkan och konsumtionsfrågor i utbildning på olika nivåer. Som en tjänsteman på Naturvårdsverket uttryckte saken:

"Allting är uppbyggt för reglering av punktkällor...kunskaper, organisation och attityder. Vi sitter fast i kompetens och finansieringsform."

I Högsta Domstolens (HD:s) välbekanta dom rörande transporter, anförde HD att långväga transporter inte kan regleras i tillstånd. Detta motiverades bl a med att det inte är rimligt att en verksamhetsutövare tar ansvar för långväga transporter, samt att verksamhetsutövarens långväga transporter från en enskild verksamhetsutövare bara utgör en mindre del av de totala vägtransporterna (och tillhörande miljöpåverkan).⁹⁷ Problemet med detta resonemang är att många av dagen miljöproblem relaterar till diffusa utsläpp och HD ger uttryck för en syn som passar illa för att reglera dagens miljöproblem.

I Naturvårdsverkets rapport *Pröva eller inte pröva?* fanns en intressant diskussion om relevansen hos begreppet miljöfarlig verksamhet och om nuvarande lagstiftning reglerar rätt verksamheter på rätt sätt. Bl a diskuterades om köpcentra och transportföretag skulle

⁹⁴ Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective.*

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Mont, O. and Dalhammar, C. (2006). Sustainable consumption: at the cross-road of environmental and consumer policies. *International Journal of Sustainable Development* 8(4), 258-279.

⁹⁷ Högsta Domstolen T 2223-03, 2004-06-21.

anses vara miljöfarliga verksamheter och om de skulle tillståndsprövas.⁹⁸ Det ansågs dock finnas flera skäl till varför tillståndsprövning och miljörapportering ansågs problematiska för dessa verksamheter: det ofta rör sig ofta om miljöpåverkan från rörliga och tillfälliga störningskällor (t ex transportverksamhet); det är ofta svårt att peka ut en ansvarig aktör (t ex köpcentra); verksamhetsutövaren kan ofta inte påverka de mest miljöpåverkande aktiviteterna (t ex transporter till och från köpcentra) osv. I rapporten förordades framförallt att miljöpåverkan från vissa verksamheter, t ex köpcentra, skulle åtgärdas främst genom fysisk planering. Det är inte troligt att miljöaspekterna beaktas i tillräcklig grad vid fysisk planering. Vidare ger en tillståndsprövning troligen ge en mer ingående och heltäckande prövning av påverkan på miljön och miljökvalitetsnormer än vad som är fallet vid fysisk planering.⁹⁹

Riksrevisionen har anfört att miljömålsrapporteringen saknar en beskrivning av *”Drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dess problem”*.¹⁰⁰ En genomgång av relevant material bekräftar denna bild; det är alltför lite fokus på viktiga trender och hur dessa kan brytas. En mer relevant rapportering bör inte bara se på trender i miljökvaliteten, utan även diskutera konsumtionstrender (inklusive användning av material och kemikalier, energianvändning och transporter), göra en mer realistisk genomgång av olika styrmedels effektivitet och inte minst en realistisk bedömning av EG-lagstiftningens potential.

⁹⁸ Naturvårdsverket. (2004). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353. Se t ex s. 15, 22-23, 43-45 och bilaga 4.

⁹⁹ 2 kap 2 § PBL stadgas visserligen att miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning. Det är dock svårt att veta om detta görs i praktiken. Vidare kan man detaljplanelägga ett område i så små planer att varje enskild plan i sig inte nämnvärt bidrar till MKN. Dessutom står det inte i PBL att bygglov kan vägras med hänvisning till MKN.

¹⁰⁰ Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Rapport 2005:1, s. 8.

4. Miljömålen roll i rättssystemet

4.1. Miljömålen rättsliga status

4.1.1. Inledning

I samband med Miljöbalkens (MB) införande var det en allmän uppfattning att de då kommande nationella miljökvalitetsmålen (samt tillhörande delmål och nationella miljömål) skulle bli vägledande för bedömningar enligt balken.¹⁰¹ Tanken var att MB skulle vara ett centralt instrument för genomförandet av miljömålen. Målreglerna i MB:s portalparagraf, i kombination med hänsynsreglerna i 2 kapitlet, var tänkt att bli centrala i detta avseende.

När de nationella miljökvalitetsmålen antogs så fanns ett ramverk för det fortsatta miljöarbetet. MB är i princip tillämplig på all mänsklig aktivitet som kan skada miljön och människors hälsa och kan därmed – åtminstone i teorin – bli ett flexibelt instrument som passar för att genomföra olika miljökvalitetsmål i vitt skilda sammanhang. Samtidigt så finns en osäkerhet. Reglerna i MB är förvisso bindande, men ofta vaga och oprecisa. Därmed ger de ett osäkert underlag för beslutande av åtgärder som medför betydande olägenheter för verksamhetsutövare och andra. De nationella miljökvalitetsmålen har ingen, eller begränsad, rättslig status (detta diskuteras nedan). Det finns därmed en stor osäkerhet rörande målens rättsliga ställning.

Det finns därför anledning att undersöka hur miljömålen fungerar som vägvisare för juridiska beslut och hur deras ställning kan stärkas i detta avseende.

4.1.2. Miljömålen, miljöpolitiken och rätten

Under det senaste decenniet har miljön varit ett prioriterat område inom svensk politik, åtminstone i teorin. Regeringsförklaringen från 1996 angav att Sverige skulle vara ett föregångsland och en pådrivande kraft i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling och detta budskap har upprepats vid ett flertal tillfällen. Det s k generationsmålet – med innebörden att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta – framfördes i 1997 års regeringsförklaring. Idén om hållbar tillväxt har varit en central del av politiken.¹⁰² I flera sammanhang har tre övergripande mål för miljöpolitiken stadgats:¹⁰³

- skyddet av miljön
- hållbar försörjning
- effektiv användning av energi och naturresurser

¹⁰¹ Se t ex materialet från Miljöbalksutbildningen.

¹⁰² Se t ex Prop. 1997/98:145; SOU 2002:52. *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (Miljömålskommittén).

¹⁰³ T ex skr. 1998/99:5, skr. 1999/2000:13.

Miljömålskommittén jobbade utifrån fem grundläggande värden, vilka är i linje med de delmål som uttrycks i MB 1:1:¹⁰⁴

- Människors hälsa
- Biologisk mångfald och naturmiljö
- Kulturmiljö och kulturhistoriska värden
- Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- Hushållning med naturresurser

Sammantaget utgör de övergripande miljöpolitiska målsättningarna och generationsmålet utgångspunkten för de 16 (tidigare 15) nationella miljökvalitetsmålen. Det uttalade syftet med miljökvalitetsmålen är att konkretisera de övergripande målen och tydliggöra den ekologiska/miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling.¹⁰⁵ Vidare har det framförts miljökvalitetsmålen utgör ett handlingsprogram för miljöpolitiken.¹⁰⁶ Detta innebär också att de tre miljömålspropositionerna¹⁰⁷ bör ges stor tyngd i miljöarbetet.

4.1.3. Miljöbalken och miljökvalitetsmålen

Samtliga miljömålspropositioner pekar ut MB som ett viktigt och effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljömålen. Texten anför i senaste miljömålspropositionen att:¹⁰⁸

”...regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.

...

Miljökvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken.”

Miljömålen fokuserar på ett önskat miljötillstånd. Den första miljömålspropositionen stadgar att

”I relation till de beskrivna övergripande mål som regeringen har angett för en ekologiskt hållbar utveckling, innebär de nu föreslagna nationella miljömålen i huvudsak en beskrivning av erforderlig miljö kvalitet.”¹⁰⁹

¹⁰⁴ Dock finns vissa språkliga skillnader.

¹⁰⁵ Se text prop. 1997/98:45 del 2, s. 8; prop. 2000/01: 130, s. 219 f; prop. 2004/05:150, s. 376.

¹⁰⁶ Se prop. 2000/01:130, s.219. Frågan är dock om 'handlingsprogram' är rätt term. Snarare behövs handlingsprogram för att nå miljökvalitetsmålen.

¹⁰⁷ Prop. 1997/98:145, prop. 2000/01:130 och prop. 2004/05:150.

¹⁰⁸ Prop. 2004/05:150, s. 376.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:145, s 37; även s 158. Se även SOU 2000:52, s 102.

En nyhet i MB, jämfört med tidigare miljölagstiftning, var att koppla balkens samlade regelverk till det övergripande målet om hållbar utveckling. Första stycket i MB:s portalparagraf lyder:

"1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl."

I andra stycket har lagstiftaren konkretiserat det övergripande målet genom att bryta ner det i delmål:

"Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås."*

Tekniken att nämna delmål i en portalparagraf och tydligt ange att det samlade regelverket ska tillämpas i enlighet med dessa mål, är ovanlig i svensk lagstiftning. Detta s k "tolkningsimperativ" anses därför vara mycket starkt.¹¹⁰ Vidare sägs i miljöbalkspropositionen att:¹¹¹

"Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling." ...

"Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling."

Det står klart att lagstiftarens ambitioner varit att MB ska vara ett verktyg för att uppnå de miljöpolitiska målen.¹¹² Den senaste miljömålspropositionen anger:¹¹³

"Vid införandet av miljöbalken uttalades att miljöbalkens utformning med övergripande mål, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och instrument som miljökvalitetsnormerna, skulle medföra förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen för att styra mot av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål".

Detta visar på en systemsyn: delarna hänger ihop. Men miljökvalitetsmålen har inte gjorts rättsligt bindande. De är inte reglerade i lagtext och har därmed inte samma rättsliga status

¹¹⁰ Se t ex Rubenson, S. (2002). *Miljöbalken. Den nya miljörätten*. Norstedts Juridik, s. 59.

¹¹¹ Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s. 646.

¹¹² Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s. 645-646

¹¹³ Prop. 2004/05:150, s 376.

som målreglerna i MB. Detta leder till vissa problem, eftersom det naturligtvis försvårar en praktiskt genomförande. En första fråga är därför varför miljömålen inte är rättsligt bindande, eller varför MB inte hänvisar till politiskt uppsatta mål. Den förklaring som angetts är att miljökvalitetsmålen är politiska målsättningar, av en så övergripande natur att det inte är lämpligt eller möjligt att göra dem direkt bindande genom lagstiftning.¹¹⁴ Samtidigt har det stadgats att miljömålen ska ge vägledning både angående innebörden av begreppet hållbar utveckling och vad gäller den praktiska rättstillämpningen, vilken kan innebära materiella krav på enskilda exempelvis i samband med tillståndsgivning och tillsyn.¹¹⁵

*”Av riksdagens fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljökvalitet och kan då ses som en **precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.**”*

Delmålen i MB 1:1 2 st är lagstadgade och gäller före miljökvalitetsmålen. Dessa delmål ska användas när andra regler ger tolkningsutrymme. Michanek och Zetterberg anför dock att målregeln inte kan utgöra en grund för att stoppa ett förfarande i ett fall när det finns lagtext som uttryckligt och otvetydigt tillåter detta handlande, även om förfarandet kan motverka hållbar utveckling.¹¹⁶

En rimlig tolkning är att miljökvalitetsmålen ger vägledning om hur delmålen i MB 1:1 ska tolkas och kan därmed tjäna som utgångspunkt för materiella regler meddelade med stöd av MB, t ex tillåtlighetsregler, miljökvalitetsnormer, tillståndsvillkor, eller förelägganden i tillsynen.¹¹⁷ De ska också vara ledande i arbetet med samhällsplanering, naturskydd, fysisk planering och miljöövervakning.

Frågan är då om det är rimligt att miljömålen inte ges rättslig status. Fördelen är att man skapar en viss flexibilitet i rättstillämpningen. Miljömålen ger vägledning vid behov. Å andra sidan ökar risken för vad Westerlund kallar ett genomförandeunderskott – i detta fall att miljöpolitiskt satta mål inte genomförs - då vaga regler ofta leder till att miljöskyddet prioriteras bort. En annan fara ligger i att miljömålen sår tvivel – de är trots allt tänkta att utgöra en grundbult i den svenska miljöpolitiken – hotas.

Vad vi kan konstatera är att det finns en koppling mellan MB och miljömålen men att denna är svag. Vidare är MB inte det enda instrumentet för att genomdriva miljömålen.

¹¹⁴ Se prop. 2000/2001:130, s.219-220.

¹¹⁵ Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s 646.

¹¹⁶ De menar att detta strider mot legalitetsprincipen i RF 1:1, 3 st, se Michanek, G och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*, s 105-106.

¹¹⁷ Gipperth, L. (2003). *Miljö kvalitet och förutsebarhet*, s. 222; Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet.

4.1.4. Rättsligt genomdrivande

Riksdagens beslut om miljömålen, men reglerar inte genomförandet. Kommuner och myndigheter ska använda de instrument som står till buds för genomförandet:¹¹⁸

”Delmålen kan [...] utgöra en grund för regionalt och lokalt målarbete och användas som grund för sektorsmål och mål som sätts inom ramen för miljöledningssystem. [...] I den nya strukturen för arbetet med miljömål ger miljökvalitetsmålen och delmålen vägledning för allt miljöarbete som bedrivs inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer av aktörer inom alla samhällsområden”

Även om MB inte ger någon direkt hänvisning till miljökvalitetsmålen, så kan miljökvalitetsmålen användas vid tillämpningen av olika instrument i MB. Vissa instrument är speciellt lämpade i detta avseende:

- Miljömålen kan påverka bedömningen av hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap uppfylls i konkreta ärenden, t ex tillstånd och tillsyn.
- Miljökvalitetsmålen bör ha stor betydelse vid utformningen av bindande miljökvalitetsnormer, kap 5 MB.
- Miljömålen kan påverka bedömningar vid miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömning (kap 6 MB), skydda av naturen (kap 7-8 MB), tillståndsprövning (kap 9 och 11 samt kap 17-22 MB) och tillsyn (26 kap MB).

Många av MB:s materiella regler, speciellt hänsynsreglerna i 2 kap, ger stort utrymme för tolkning. *Rimligen måste åtminstone MB:s delmål (MB 1:1) tas in i bedömningen vid tolkningen av hänsynsreglerna, vilket öppnar för möjligheten - om än inte skyldigheten - att ta relativt stor hänsyn till miljökvalitetsmålen.*

Hänsynsreglerna och miljömålen

De allmänna hänsynsreglerna (ofta benämnda tillåtlighetsreglerna) är ett antal kravregler som ger riktlinjer för handlandet. De reflekterar ett antal av de mest välkända miljörättsliga principerna (försiktighetsprincipen, produktvalsprincipen osv.) och i likhet med dessa principer fungerar hänsynsreglerna som en slags ”kompass” för vad som är hållbart.

Bevisbörderegeln § 1

Bevisbörderegeln innebär att det är den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska visa att hänsynsreglerna följs. Detta sker bland annat genom en fungerande egenkontroll.

Kunskapskravet § 2

Kunskapskravet innebär att det är den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska ha tillräcklig kunskap om hur människors hälsa och miljö påverkas och kan skyddas.

¹¹⁸ Prop. 2000/01:130, s 16. Ordvalet, att målen ”kan få” stor betydelse, andas knappast optimism.

Försiktighetsprincipen § 3

Försiktighetsprincipen innehåller tre olika delar:

- Miljöbalkens försiktighetsprincip d v s att redan **risk**en för negativ påverkan på människors hälsa och miljön, medför en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra en störning.
- Förorenaren betalar - Polluter Pays Principle (PPP) d v s att det alltid är den som orsakar eller riskerar att orsaka miljöstörning som ska bekosta de åtgärder som behövs för att undvika en skada.
- Bästa möjliga teknik d v s att bästa möjliga teknik (BMT/BAT) ska användas för att förebygga skador och olägenheter. Tekniken måste vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga, både tekniskt och ekonomiskt sett.

Produktvalsprincipen § 4

Produktvalsprincipen eller substitutionsprincipen – innebär att alla ska undvika att sälja eller använda kemiska produkter och organismer som kan vara skadliga för människor eller miljön om produkterna kan ersättas med andra, mindre farliga produkter.

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna § 5

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt. Det som utvinns ur naturen ska återanvändas, återvinnas eller bortskaffas på ett miljöriktigt sätt. I första hand ska förnyelsebara energikällor användas.

Lokaliseringsprincipen § 6

Lokaliseringsprincipen innebär att man ska välja en sådan plats att verksamheten kan bedrivas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöeffekter och störningar som uppkommer i samband med att en verksamhet bedrivs.

Skälighetsregeln § 7

Skälighetsregeln innebär att hänsynsreglerna ska tillämpas efter en avvägning mellan nytta och kostnader. Kraven som ställs ska vara miljömessigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga att genomföra.

Skadeansvaret § 8

Skadeansvaret innebär att det är den som orsakat en skada på miljön som är ansvarig för att skadan blir avhjälpd.

De allmänna hänsynsreglerna är allmänt hållna och därmed finns ett stort tolkningsutrymme vid tillämpningen. Därmed bör de tolkas så att de fem delmålen i MB 1:1 ges stort utrymme. Men här föreligger vissa problem.¹¹⁹ T ex stadgas i MB 2:5 att

”Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas”.

Detta är ett av de mest konkreta krav som återfinns bland hänsynsreglerna, men i praktiken har det snarare kommit att betraktas som en allmän målsättning än ett krav.¹²⁰ En rimlig tolkning av MB 2:5 i kombination med MB 2:7 är att verksamheter ska bedrivas med förnyelsebar energi och vidta lämpliga åtgärder för energieffektivitet, i de fall detta inte är orimligt dyrt. Men i praktiken torde det vara mer sällan som myndigheterna ålägger en verksamhetsutövare att redovisa kostnaderna för detta.¹²¹

¹¹⁹ Hildingsson och Weirum. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*, s. 13-14. Tidigare förelåg problemet att endast en av hänsynsreglerna – lokaliseringsprincipen i MB 2:6 (då MB 2:4) – hade en uttrycklig hänvisning till MB 1:1. Hänsynsreglerna i 3, 5 och 6 §§ saknade sådan hänvisning. Detta tolkades ofta som att MB 1:1 endast skulle beaktas vid lokaliseringsprincipen. Miljöbalkskommittén uppmärksammade problemet och föreslog att hänvisningen till MB 1:1 togs bort, vilket nu också skett (se Miljöbalkskommittén. (2004). *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*. SOU 2004:37, del B, s. 354.).

¹²⁰ Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljörettsliga underskottet*. Åmyra förlag, s. 44.

¹²¹ Praxis visar dock att detta har blivit vanligare inom ramen för tillståndsgivning avseende större verksamheter med betydande energianvändning och mycket transporter, se Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

2:5 anknyter starkt till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Hildingsson och Weirum refererar till intervjuer med flera jurister, där ingen kunde bedöma klimatmålets betydelse för bedömningar enligt MB.¹²²

Ofta används ekonomiska styrmedel för att hantera klimat- och energifrågor, vilket kan vara en förklaring till varför MB 2:5 mer ses som en målsättning än som en tvingande regel. Det finns andra styrmedel som täcker dessa frågor. En annan förklaring är att dessa frågor ofta ses som nationella/globala och därmed mindre relevanta vid t ex tillstånd- och tillsynsfrågor, vilka ofta har ett lokalt/regionalt perspektiv.¹²³

I samband med införandet av Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter gjordes ändringar i MB: verksamheter som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter ska inte få villkor om begränsning av koldioxidutsläpp, eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp (se MB 16:2, 4 st). En regel infördes också som medför att redan existerande villkor i tillstånd som omfattar dessa aspekter förfaller (MB 24:15). MB 26:9 gör motsvarande inskränkning i tillsynen: förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp är inte tillåtna för berörda industrier.

Dessa undantag för tillståndsgivning och tillsyn omfattar inte alla möjliga aspekter av MB 2:5 (t ex bör det gå att ställa krav som berör vissa energikällor och transporter). Vidare deltar inte alla verksamheter som omfattas av tillstånd och tillsyn av systemet med utsläppshandeln (som endast omfattar vissa industrisektorer). Men dessa undantag bidrar till att underminera viljan att använda 2:5 också i andra sammanhang, när den kunde ha tillämpats.

Om de allmänna hänsynsreglerna ska anses som tillåtlighetsregler i egentlig bemärkelse och inte bara ses som målsättningar, så krävs att en verksamhetsutövare redogör utförligt för hur samtliga hänsynsregler uppfylls i samband med t ex MKB, tillståndsansökan och i vissa fall i samband med tillsyn.

4.2. Miljömålen och miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer (MKN) (främst reglerade i 5 kap. MB) har en klart definierad rättslig status: i princip är de bindande och ska uppfyllas. Detta skiljer dem från miljökvalitetsmålen, vars rättsliga status är oklar. Det finns dock anledning att diskutera MKN här av främst två skäl: 1. det finns stora likheter vad gäller problembilden vid genomförandet av MKN och miljökvalitetsmålen; 2. införandet av nya MKN kan vara en potentiell väg att uppnå miljökvalitetsmålen.

¹²² Hildingsson och Weirum. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*, s. 13.

¹²³ Hildingsson och Weirum. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*, s. 14.

4.2.1. Miljökvalitetsnormer¹²⁴

En miljökvalitetsnorm, MKN, är en föreskrift rörande kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. En MKN är med andra ord en bestämmelse om hur miljön bör/ska vara beskaffad i olika avseenden. Miljökvalitetsnormerna syftar till att skydda människors hälsa eller miljön. I EG-rätten finns normer som syftar till att skydda människors hälsa, ekosystem och delar av ekosystem. I normen för kväveoxider anges olika nivåer till skydd för människors hälsa respektive till skydd för vegetationen. För partiklar finns endast normer till skydd för människors hälsa.

En MKN anger ett tillstånd i miljön, en grad av påverkan eller högsta eller lägsta nivåer av ämnen som skall klaras eller eftersträvas. Detta är den stora skillnaden jämfört med i stort sett alla andra typer av miljöregler. I EG-rätten används (den svenska) termen ”miljökvalitetsnorm” i två direktiv: IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten. Definitionen av MKN skiljer sig dock något åt i de två direktiven. Men EG-rätten har också en rad andra beteckningar på det som vi i Sverige gett samlingsnamnet miljökvalitetsnormer, t ex gränsvärden, miljömål, målvärden, långsiktiga mål, tröskelvärden och toleransmarginaler. EG:s medlemsländer måste både uppfylla olika MKN (eller åtminstone vidta alla rimliga åtgärder för detta syfte), men också visa att de har en lagstiftning som är tillräcklig för detta syfte.¹²⁵

Det finns olika typer av MKN.¹²⁶ En klar åtskillnad bör göras mellan:

- Gränsvärdesnormer: dessa anger en tydlig gräns för vad som kan tolereras.
- Målsättningsnormer (’mjuka normer’): dessa anger inte absoluta gränser utan snarare mål att sträva efter. De mjuka normerna har likheter med miljökvalitetsmålen, men en viktig skillnad är att riksdagens miljökvalitetsmål inte är lagreglerade då varken MB eller andra förordningar hänvisar till dem.

När normer tas fram inom EU reflekterar standarderna dels hänsyn till hälso- och miljöpåverkan och dels tekniska och ekonomiska möjligheter att nå olika nivåer. Inom vissa områden fall ökar kunskapen om ämnens påverkan på människa och miljö ständigt vilket gör det mer komplicerat att sätta nivåerna. För vissa typer av föroreningar finns det inte heller några etablerade tröskelvärden (säkra nivåer). Då kan det vara svårt att sätta gränsvärden och etablerandet av normer kan leda till en falsk säkerhet, då halter under gränsvärdena inte nödvändigtvis är ofarliga.

Den traditionella lagstiftningen har fokuserat på utsläpp från punktkällor. Den har varit relativt framgångsrik i detta avseende. Den har dock haft fokus på enskilda verksamheter, men tagit lite hänsyn till föroreningarnas spridning. Det kan finnas situationer där samtliga relevanta verksamheter i ett område har bra miljöprestanda, men där den totala

¹²⁴ För mer detaljer om MKN och dess brister se bl a Gipperth, L. (1999). *Miljökvalitetsnormer*. Uppsala universitet; Gipperth, L. (2003). *Miljö kvalitet och förutsebarhet*; Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor*; Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljörättsliga underskottet*; SOU 2005:59; SOU 2005:113.

¹²⁵ För en diskussion om och exempel från EG-domstolens praxis se Gipperth, L. *Miljö kvalitet och förutsägbarhet*, s.223-224; SOU 2005:59, avsnitt 2.2.

¹²⁶ För en diskussion se t ex SOU 2005:59, kap 2.

miljösituationen ändå är dålig. MKN och åtföljande åtgärdsprogram kan vara användbara för att hantera diffusa utsläpp, där många små källor tillsammans ger till ansevärda mängder utsläpp. Miljökvalitetsnormer är ett sätt att säkerställa att vissa miljöförhållanden nås och upprätthålls inom stora områden. Inom EU-arbetet anses MKN vara ett sätt att tillförsäkra samtliga EU-medborgare en rimlig miljökvalitet, oavsett var de har sin hemvist.

Nuvarande svenska MKN har sitt ursprung i EG-rätten; det har (ännu) inte utvecklats några självständiga svenska MKN. Det finns flera svenska MKN som relaterar till luftkvalitet (bl a ozon, partiklar, kväveoxider och svaveldioxid) och vattenkvalitet för fisk- och musselvatten. Ett flertal nya MKN för luft- och vattenkvalitet är på väg att införas. Det finns också en förordning om omgivningsbuller, som visserligen är meddelad med stöd av 5 kap 1 § MB om MKN, men som inte anger några rikt- eller gränsvärden.

Ett system med miljökvalitetsnormer ställer krav på miljöns kvalitet och kompletterar därmed den lagstiftning som fokuserar på verksamheter, eller industrisektorer. IPPC-direktivet¹²⁷ är exempel på ett angreppssätt som kombinerar verksamhets- och miljökvalitetsfokus.¹²⁸ Om inte de vanliga kraven på verksamhetsutövare är tillräckliga för att uppfylla en MKN, så måste kraven skärpas. T ex stadgas i Art 10 IPPC-direktivet att det kan bli relevant att ställa högre krav på en verksamhetsutövare än standarden för bästa möjliga teknik (BAT).

4.2.2. Genomförande av MKN¹²⁹

MKN fastställs genom nationell lagstiftning, men ska först och främst genomdrivas på regional och lokal nivå. Men här finns vissa problem, som ofta är identiska med de problem som finns vid genomdrivandet av miljömålen: det finns en stor osäkerhet rörande vilka myndigheter som ska genomföra MKN och hur. Vidare finns en osäkerhet rörande hur de ska genomdrivas (vilka instrument) och på vilket sätt.¹³⁰

Genomförandet av MKN kräver att flera frågor besvaras:¹³¹ Vem är ansvarig för att miljökvalitetsnormerna klaras? Vem har rättslig och faktisk möjlighet att påverka de aktiviteter som skall styras? Skall åtgärder relaterade till MKN vara överordnade andra intressen i samhället? Skall frågorna avgöras av ett politiskt ansvarigt organ eller en förvaltningsmyndighet? Skall det vara statligt eller kommunalt fattade beslut? I vilken mån kan och skall statligt fattade beslut styra kommunens handlande?

En huvudtanke när det gäller genomförandet av MKN är att dessa ska få genomslag inom olika rättsliga instrument, t ex fysisk planering, tillståndsgivning och tillsyn. Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) innehåller också ett antal bestämmelser som ska tillse att

¹²⁷ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

¹²⁸ Gipperth, L. (2003). Miljökvalitet och förutsägbarhet, s.223.

¹²⁹ För mer detaljer om MKN och dess brister se bl a Gipperth, L. (1999). *Miljökvalitetsnormer*. Uppsala universitet; Gipperth, L. (2003). Miljökvalitet och förutsebarhet; Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor*; Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljörättsliga underskottet*; SOU 2005:59; SOU 2005:113.

¹³⁰ Se mer i t ex SOU 2005:59; SOU 2005:113.

¹³¹ För en djupare diskussion se t ex SOU 2005:59, kap 2.

MKN beaktas i den fysiska planeringen, men nuvarande regler utgör knappast någon garanti för att så blir fallet.¹³²

Det stora problemet är därför att gå från MKN till handlingsregler. Visserligen har MB tre centrala stadganden som rör deras roll i myndighetsutövningen:

MB 5:3:

3 § Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de

- *prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,*
- *utövar tillsyn, eller*
- *meddelar föreskrifter.*

Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.

MB 16:5 (stoppregeln):

5 § Tillstånd, godkännande eller dispens får inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Verksamheten får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

MB 2:7:

7 § Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Detta innebär att MKN ska beaktas inom ramen för olika rättsliga instrument. Men det är orimligt att de olika myndigheterna ska beakta MKN i varje enskilt fall och det saknas metodik för hur detta ska göras.¹³³ Vidare är det tveksamt vad ordet "säkerställa" (jfr MB 5:3) egentligen innebär och i vilket fall kan en myndighet aldrig säkerställa att normer uppfylls i ett specifikt ärende,¹³⁴ varför denna lagregel är olämpligt utformad.

Ett problem är att möjligheten att utfärda regler normalt sett är förbehållen den centrala nivån. Detta blir väldigt tydligt när det gäller skatter och avgifter. När MKN för luft överskrids är det mest verkningsfulla åtgärderna oftast relaterade till transporter. Och de mest verkningsfulla styrmedel som finns är vanligen ekonomiska: t ex vägavgifter eller liknande. Men dessa måste beslutas av riksdagen, vilket är ett lång och ofta politiskt känslig process.

¹³² Kopplingen mellan MKN och PBL diskuteras i SOU 2005:113. Där föreslås bl a att åtgärdsprogrammen ska få en starkare ställning i PBL. Dock finns ännu ingen genomgripande utredning angående MKN i fysisk planering, men saken kommer troligen att behandlas inom ramen för kommande utredningar om PBL och miljökvalitetsmålen. Se också Boverket. (2006). *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare.*

¹³³ Se diskussionen i SOU 2005:59, s.118-123.

¹³⁴ Ibid.

Kommuner har också ett stort självbestämmande vad gäller den fysiska planeringen genom det kommunala planmonopolet, vilket innebär att de kan förhindra en för miljösituationen 'positiv' utveckling (t ex anläggandet av vindkraft),¹³⁵ eller befrämja en 'negativ' utveckling (t ex tillåta mycket tung industriproduktion och tung vägtrafik inom ett visst område). Regeringen och länsstyrelserna har vissa, men begränsade, möjligheter att påverka den kommunala planeringen.

Om en miljökvalitetsnorm inte klaras krävs alltid någon form av rättslig reglering av individer och företag, i syfte att nå målen. Detta kallas ofta för (rättslig) operationalisering av miljökvalitetsnormer. Ett av de stora problemen med miljökvalitetsnormer är att åstadkomma en sådan översättning som fungerar så att normen klaras.

I många av de EG-direktiv som innehåller miljökvalitetsnormer finns krav på någon form av åtgärdsprogram. Dessa brukar kallas för handlingsplan, program eller liknande. Kravet på innehåll för olika typer av åtgärdsprogram varierar.¹³⁶ I miljöbalken finns regler om åtgärdsprogram (ÅP). När en MKN inte klaras stadgar MB att det behövs ett ÅP (MB 5:4-8).¹³⁷ Ett ÅP får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljökvalitetsnormer. I ett ÅP ska anges bl a de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda. Ett åtgärdsprogram ska också innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

Det finns ett antal kontroversiella element i diskussionen om hur Sverige ska jobba med uppfyllandet av MKN,¹³⁸ t ex:

- *Åtgärdsprogrammets (ÅP) innehåll och rättsverkan.* Den största debatten har rört huruvida ÅP kan och bör få direkt rättsverkan för enskilda/företag, eller om genomförandet mot enskilda och företag ska ske genom ytterligare genomförandeåtgärder av myndigheter, såsom kommuner, Lst och sektorsmyndigheter. Svenskt Näringsliv m fl har anfört att ÅP bara ska vara bindande för myndigheter. Ett problem rör i vilken mån kommuner och andra myndigheter i praktiken kommer att genomföra vad de åläggs i ÅP (nuvarande tendenser tyder på att vi knappast kan räkna med detta). Ett "svagt" ÅP garanterar

¹³⁵ Se Michanek, G. och Söderholm, P. (2006). *Medvind i uppförsbacke*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier. 2006:1.

¹³⁶ För mer detaljer se t ex SOU 2005:59, kap 2.

¹³⁷ Av nuvarande MKN är det främst ÅP för luftkvalitet som är relevant då det stadgas att ÅP för vatten och buller är obligatoriskt. Det är redan bestämt att det skall finnas Åtgärdsprogram för vatten som ska täcka hela landet och de ska fastställas oavsett vattenkvaliteten. Det betyder att det redan finns en organisation på plats för att etablera åtgärdsprogram för MKN avseende vatten. Det är redan fastställt vem som skall ta fram förslag och fastställa dem. Se bl a Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön; Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion; regeringens proposition 2003/04:2 (Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön). När det gäller MKN för andra parametrar såsom luft är regelverket sådant att dessa frågor får avgöras från fall till fall.

¹³⁸ För en överblick av debatten se framförallt SOU 2005:59; SOU 2005:113; Svenskt Näringsliv. (2006). *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59). Remissyttrande*; Naturvårdsverket. (2006). *Yttrande över Miljöbalkskommitténs slutbetänkande Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59)*; Naturvårdsverket. (2006). *Yttrande över betänkandet "Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer" (SOU 2005:113)*.

inget genomförande. Ett sätt att göra ÅP mer konkreta och överblickbara är att sätta så preciserade krav att det går att bedöma kravens konsekvenser. Det har då hävdats att så preciserade krav får rättsverkan mot enskilda och därför behöver de också kunna rikta sig mot enskilda.¹³⁹ En annan möjlighet är att MB 5 kap. kan innehålla en bestämmelse som gör det möjligt att utfärda generella föreskrifter (som då kan bli bindande för enskilda) om stöd för detta finns i ett ÅP.¹⁴⁰

- *Den legala betydelsen av MKN med målsättningskaraktär.* Frågan är vilken rättsverkan mot enskilda MKN av ren målsättningskaraktär bör ha. De är svåra att använda som underlag för konkreta åtgärder. Här kan ett eventuellt rättssäkerhetsproblem föreligga.
- *I vilken mån MKN kan och ska innebära att högre krav kan ställas på verksamhetsutövare än vad som uttrycks i MB 2 kap.* Vissa industriföreträdare menar att MKN bara kan användas för att sätta strängare krav på en verksamhetsutövare än vad som framgår av MB 2 kap. om detta är uttryckligen angett i ett åtgärdsprogram. MB 2:7, 2 st stadgar visserligen att avvägningen i MB 2:7 inte ska leda till att en MKN överskrids, men i praktiken är det sällan som en verksamhet ensam medverkar till att en norm överskrids.

Det är åtgärdsprogrammets innehåll, utformning och inte minst rättsverkningar som utgör den mest kontroversiella frågan inom svensk debatt. EU har inga synpunkter på hur medlemsstaterna organiserar arbetet med åtgärdsprogram, utan detta är upp till medlemsstaterna. Miljöbalkskommittén har betonat att:

- Programmet måste omfatta ett geografiskt område som är tillräckligt stort för att frågorna skall kunna analyseras på ett riktigt sätt.
- Åtgärder i åtgärdsprogrammen kan få stor betydelse för planeringen av samhället och för enskilda människors livsstil. De är därmed i hög grad politiska till sin natur och kan påverka möjligheten till byggande, bilåkning osv. Det innebär en risk för att centralt antagna normer inte genomförs på alla relevanta nivåer.
- Ett åtgärdsprogram måste vara väl förankrat på flera nivåer. Ett centralt beslutat åtgärdsprogram behöver ha stöd från de nivåer där åtgärderna faktiskt skall genomföras. Den som beslutar om åtgärderna måste på något sätt kunna genomdriva dem eller förlita sig på att det blir gjort.
- Vissa frågor, t ex rörande luftkvalitet, behöver behandlas regionalt. Men vissa åtgärder som behöver vidtas råder kommunerna över, t ex planläggning av mark. Om ett regionalt eller nationellt åtgärdsprogram ska vara effektivt måste det kanske bryta igenom det kommunala självstyret. Men då uppstår frågan om hur åtgärder genomdrivs i de fall kommuner motsätter sig besluten.

¹³⁹ SOU 2005: 113, s.108.

¹⁴⁰ Se SOU 205:59, avsnitt 2.6.4.

- Det är inte bara maktfördelningen mellan olika hierarkiska nivåer som är relevant, utan också frågan rörande vem som ska betala för olika åtgärder.

Ett stort problem rör viljan hos kommuner och länsstyrelser att genomdriva åtgärderna i ett ÅP, när detta är svårt, impopulärt och kostsamt. Visserligen kan de ha en skyldighet att genomdriva åtgärderna, men frågan är hur de ska tvingas uppfylla denna skyldighet.¹⁴¹

Två åtgärdsprogram har hittills fastställts av regeringen; ett för Stockholm och ett för Göteborg (det finns också fyra åtgärdsprogram som fastställts av länsstyrelser, för Göteborg, Norrköping, Uppsala och Helsingborg; fler är på gång för ett antal svenska kommuner). Båda gällde förslag till att förbättra luftkvaliteten i dessa regioner. Framtagandet av dessa åtgärdsprogram tilldelades länsstyrelsen, eftersom föreningarna berör flera kommuner. Båda åtgärdsprogrammen har fått kritik dels för att det tagit väldigt lång tid (mellan tre och fyra år) från anmält överskridande av normerna till fastställt program, dels för att innehållet bedöms vara alltför vagt, t ex har förslag som medfört kostnader för staten eller vars genomförande krävt författningsändringar inte tagits med i de fastställda programmen.¹⁴² Exempel på sådana förslag har rört t ex skrotningspremier, ändring av fordonsskatt, trängselavgifter, förbud mot personbilar utan katalysator i vissa zoner osv. Ekonomiska styrmedel utgör den stora stötestenen. Utvärderingar pekar också på att åtgärdsprogrammen inte medfört att normerna uppfyllts.¹⁴³ Det har också anförts att en stor brist är avsaknaden av sanktionssystem.¹⁴⁴ Dock har uppmärksamheten kring frågan om luftkvaliteten bidragit till att ytterligare åtgärder genomförts.¹⁴⁵

Ett problem är att MB inte pekar ut en myndighet som ansvarar för ÅP. De beslutade ÅP är ställda till länsstyrelserna men kräver insatser av ett flertal myndigheter. Detta leder till osäkerhet rörande huvudansvaret för att åtgärderna vidtas, samt hur det ska gå till.¹⁴⁶

Frågan blir då både vilka praktiska möjligheter länsstyrelser och kommuner har att genomdriva MKN. En annan fråga rör i vilken mån staten litar på att kommuner och länsstyrelser vill och kan genomdriva MKN.

4.2.3. MKN i tillståndsärenden och tillsyn

En huvudtanke när det gäller genomförandet av MKN är att dessa ska få genomslag inom olika rättsliga instrument, t ex fysisk planering, tillståndsgivning och tillsyn. Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) innehåller också ett antal bestämmelser som ska tillse att MKN beaktas i den fysiska planeringen, men nuvarande regler utgör knappast någon garanti för att så blir fallet.¹⁴⁷

¹⁴¹ SOU 2005:113, s. 131.

¹⁴² Se t ex Carlman och Gipperth. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*.

¹⁴³ Naturvårdsverket. (2007). *Frisk luft. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5765, Naturvårdsverket.

¹⁴⁴ Ibid., s. 85.

¹⁴⁵ Ibid., s.85.

¹⁴⁶ Carlman och Gipperth. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*, s. 20-21. SOU 2005:113, s. 131.

¹⁴⁷ Kopplingen mellan MKN och PBL diskuteras i SOU 2005:113. Där föreslås bl a att åtgärdsprogrammen ska få en starkare ställning i PBL. Dock finns ännu ingen genomgripande utredning angående MKN i fysisk

Det stora problemet är därför att gå från MKN till handlingsregler. MB har (se tidigare avsnitt) tre centrala stadganden som rör deras roll i myndighetsutövningen (MB 5:3, MB 16:5, MB 2:7). Detta innebär att MKN ska beaktas inom ramen för olika rättsliga instrument. Men det är orimligt att de olika myndigheterna ska beakta MKN i varje enskilt fall och det saknas metodik för hur detta ska göras.¹⁴⁸ Vidare är det tveksamt vad ordet "säkerställa" (jfr MB 5:3) egentligen innebär och i vilket fall kan en myndighet aldrig säkerställa att normer uppfylls i ett specifikt ärende,¹⁴⁹ varför denna lagregel är olämpligt utformad.

Vilka möjligheter finns då att jobba med MKN inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet? När det gäller tillsynen så är befogenheterna begränsade på regional och lokal nivå, t ex med avseende på:

- Vilken verksamhet kan omfattas av tillsyn och därmed kan bli föremål för åtgärder? Ett problem här rör begreppet "miljöfarlig verksamhet" i MB 9:1, som begränsar kommunens möjligheter till tillsyn (mer om detta i bl a avsnitt 3.4 och kap. 6). Denna begränsning innebär att kommunen har begränsade möjligheter att utöva tillsyn över vissa verksamheter, t ex verksamheter inom tjänstesektorn, rörliga objekt, m m. Detta gör att det finns betydande osäkerheter rörande tillsynen över t ex energi- och transportfrågor (se också avsnitt 3.4 och kap. 5 och 7).
- Effekten av MB:s olika styrmedel begränsas – om inte nödvändigtvis i teorin så i praktiken – av att en geografisk avgränsning görs. Rättspraxis indikerar att domstolarna gör en geografisk avgränsning i tillståndsärenden. Detta innebär att vissa typer av åtgärder som kan vara effektiva inom tillståndsgivningen - t ex reglering av långväga transporter, inköp av råvaror och energitillförsel – ofta inte torde tillåtas. Även om det så vitt jag vet inte finns någon relevant praxis avseende tillsyn, så kan vi utgå från att rättspraxis skulle göra en liknande begränsning inom ramen för tillsynen.
- Ibland är den rådande uppfattningen att speciallagar kan gälla före ramlagar som miljöbalken, vilket kan innebära inskränkningar i regional och lokal tillsyn. Sådana diskussioner togs upp i färjemålet i Helsingborg (beskrivet i avsnitt 3.3): den rådande uppfattningen bland flera aktörer var att Sjöfartsverket hade ensam föreskrifts- och tillsynsrätt rörande färjorna och det fanns en utbredd uppfattning om att Helsingborgs miljönämnd var ute i ogjort väder. I det perspektivet var MÖD:s dom överraskande.

Ett vidare problem rör MKN och avvägningsreglerna i MB 2:7 och MB 2:9. Miljöbalkens andra kapitel innehåller de materiella reglerna vid prövning och måste utgöra utgångspunkten för en avvägning. Men även om MB 2:7, 2st stadgar att en avvägning inte

planering, men saken kommer troligen att behandlas inom ramen för kommande utredningar om PBL och miljökvalitetsmålen. Se också Boverket. (2006). *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering*. En orientering för handläggare.

¹⁴⁸ Se diskussionen i SOU 2005:59, s.118-123.

¹⁴⁹ Ibid.

får leda till att en MKN överskrids, ställs vi inför vissa dilemman.¹⁵⁰ Till att börja med så bidrar i stort sett alla verksamheter till att en MKN kan komma att överskridas, men i olika omfattning. Men tillstånds- och tillsynsinstrumenten och reglerna i MB 2 kap., är inte konstruerade för att fördela bördor mellan olika verksamhetsutövare då de utgår från en individuell prövning; varje verksamhet provas för sig. Detta kan betyda att bördorna fördelas på ett sätt som upplevs som orättvist eller samhällsekonomiskt fel. T ex kan nya verksamheter få ta en stor del av kostnaderna för minskningar av utsläpp. Eller så kan en verksamhet som provas i samband med en utbyggnad av verksamheten få stränga krav, trots att dess kostnader på marginalen för minskade utsläpp är relativt höga. Med andra ord finns en fara för godtycklighet i tillämpningen. Det finns också en fara för att de verksamheter som är föremål för återkommande tillstånds- och tillsynsaktiviteter är de som drabbas hårdast, medan verksamheter inom t ex servicesektorn slipper krav trots att de har lägre marginalkostnader för utsläppsminskningar (se också kap. 7).

För att uppnå en MKN behöver också hänsyn tas till små utsläppskällor, men detta kan knappast göras urskillningslöst: verksamheter som bidrar med försumbara utsläpp bör inte regleras genom miljöbalken, utan genom mer generella åtgärder (d v s allmän lagstiftning eller ekonomiska styrmedel).

Ett annat problem med miljöbalkens styrmedel är att de har ett lokalt/regionalt fokus, och denna syn kommer ofta till uttryck i praxis. En verksamhet ge upphov till att en MKN överskrids i någon annan region.¹⁵¹ T ex kan en ny hamnanläggning leda till ökade sjö- och vägtransporter, inte bara i den aktuella regionen utan också i andra regioner. Denna miljöpåverkan kommer normalt sett inte att beaktas då MKB och tillstånd brukar reglera lokal och regional påverkan.¹⁵²

Vidare kan det knappast krävas att verksamhetsutövare tar ansvar för uppfyllandet av MKN, t ex i samband med tillståndsansökningar eller inom ramen för egenkontrollen. Det är svårt för en enskild att avgöra om en ny verksamhet kan innebära att en MKN riskerar att överskridas, inte minst då detta kan kräva att mätning utförs (vilket är dyrt) och det är komplicerat att beräkna lokal påverkan. I de allra flesta fall samverkar ett stort antal verksamheter till att en MKN överskrids. Ofta är sambandet vagt och ibland av indirekt karaktär.

4.2.4. Praxis

Tillsynsmyndigheterna har liten erfarenhet av att använda MKN i tillsynen och det finns få vägledande avgöranden rörande integrering av MKN i inom ramen för tillsyn eller tillstånd.¹⁵³

¹⁵⁰ Se t ex SOU 2005:59, avsnitt 2.5.1.

¹⁵¹ Se t ex Gipperth, L. (2003). Miljökvalitet och förutsebarhet, s. 229-230.

¹⁵² Ett flertal myndigheter vill reglera bl a långväga transporter inom ramen för tillståndsärenden, men MODs och framförallt HDs praxis har hittills varit restriktiv i detta avseende, se Dalhammar (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

¹⁵³ SOU 2005:59, s. 123.

MKN har dock diskuterats i tillståndsärenden i viss mån.¹⁵⁴ Vad gäller praxis från länsstyrelser och miljödomstolar, så har MKN kommit upp i ett flertal ärenden. T ex har en miljöprövningsdelegation satt restriktioner för ökning av transporter när detta kunde leda till att MKN för kvävoxider överskreds.¹⁵⁵ Exempel på krav på transporter som ett sätt att komma tillrätta med MKN rörande kvävdioxid finns även hos miljödomstolarna, t ex avgaskrav på fordon inom geografiskt avgränsade områden.¹⁵⁶

En miljödomstol har nekat villkorslättnad – i detta fall en begäran att slippa kostsamma åtgärder för reducerade svavelutsläpp – då mätningar antydde att MKN för svaveldioxid överskreds,¹⁵⁷ och i andra ärenden har slutliga villkor skjutits upp medan företaget i samråd med tillsynsmyndigheten utrett åtgärder av betydelse för att kunna uppfylla MKN.¹⁵⁸

Det finns numera ett antal ärenden där MKN behandlas i MÖD:s praxis. Några intressanta iakttagelser är:

- MÖD har konstaterat att det inte går att förbjuda en *utbyggnad* med stöd av MB 16:5.¹⁵⁹ Paragrafen säger att tillstånd inte får lämnas till en ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. En utbyggnad är inte detsamma som en ny verksamhet enligt MÖD som hänvisar till hur begreppet ny verksamhet skall tolkas enligt MB:s 17 kap. I miljöbalkspropositionen sägs att begreppet ny verksamhet normalt inte skall anses omfatta utbyggnaden av befintliga verksamheter, t.ex. nya kompletterande fabriksbyggnader.¹⁶⁰
- MKN har motiverat skärpning av krav rörande tekniklösning och transporter i ett mål om avfallsförbränning.¹⁶¹ I villkoren föreskrevs bl a att en ny teknik skulle

¹⁵⁴ Se framförallt Naturvårdsverket. (2004). *Miljökvalitetsnormer som styrmedel*. Rapport 5375.

¹⁵⁵ Ibid., s. 44-50.

¹⁵⁶ T ex Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M 1627-05, 2006-11-24, där villkor nummer 8 lyder: "Från och med den 1 oktober 2008 skall minst 90 % av transporter med tunga fordon av råvaror och produkter till och från bolagets verksamhet ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2005 i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen. Nämda krav skall gälla inom de vägvägnitt som avgränsas av bolagets anläggningar och Europaväg E 6, mellan Backadalsmotet och Kallebäcksmotet."

¹⁵⁷ Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), dom M 199-200/99, 2000-01-14.

¹⁵⁸ Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), dom M 242-00, 2001-12-17; Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), deldom M 49-01, 2002-07-03.

¹⁵⁹ Miljööverdomstolen M 6043-05, 2007-02-14. Denna tolkning är inte självklar (men får nu anses vara gällande), då flera av miljödomstolarnas tidigare domar gjort en annan tolkning, se t ex följande motivering i domskälen till Vänersborgs tingsrätts (Miljödomstolen) dom M 1627-05 DOM 2006-11-24: "Fråga om förbud enligt 16 kap 5 § avser endast ny verksamhet och kan i detta mål således gälla den utökade produktionen. Tillstånd får härvid inte ges om den nya verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids".

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:45, del II, s. 215.

¹⁶¹ MÖD M 6043-05, 2007-02-14. I domskälen angavs: "anknytning till förbränningsverksamheten att de kan regleras i detta mål är de som har Sävenäsanläggningen som slutdestination, dvs. transporter från omlastningsstationer, lager och sortering till anläggningen, samt direkttransporter från närområdet ... Med denna begränsning sker också en ytterligare geografisk avgränsning till anläggningens närområde och den centrala Göteborgsregionen, eftersom de åtta omlastningsstationerna ligger på ett medelavstånd på 22,4 km, lagret på ett avstånd på 11 km och de tre sorteringsanläggningarna på ett medelavstånd på 11,9 km från Sävenäsanläggningen ... Även om dessa transporter inte till fullo skulle ske i bolagets egen regi, bedömer Miljööverdomstolen att bolaget har möjligheter att genom avtal med avfallsleverantörerna ställa krav på

användas: ” Den nya fjärde linjen för avfallsförbränning skall även utrustas med anordningar för katalytisk reduktion av kväveoxider, SCR.” Vidare stadgades att verksamheten måste begränsa utsläppen av kväveoxider genom aktiv transportstyrning och förarutbildning enligt ett program som årligen skall redovisas till tillsynsmyndigheten tillsammans med miljörapporten. I villkoren föreskrevs också att ”från och med den 1 oktober 2012 ska 75 % av transportarbetet med tunga fordon på väg ske med fordon av lägst miljöklass 2008 (enligt klassificeringen i bilaga 1 till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen) eller motsvarande”.

- I (åtminstone) ett fall har MÖD använt gränsvärden från andra nordiska länder som grund för villkor vid bedömningen, när relevanta svenska MKN inte fanns.¹⁶²
- Färjemålet i Helsingborg (se avsnitt 3.3) visar på att det finns möjligheter till relativt långtgående åtgärder inom tillsynen i de fall en MKN överskrids eller riskerar att överskridas, förutsatt att åtgärderna är relevanta. Dock ger domen främst denna rätt vid MKN som berör hälsofrågor; domskälen indikerar att lika långtgående befogenheter inte gäller vid rent miljöskyddande åtgärder.

Praxis visar att MKN kan påverka de krav som ställs (detta är också den enda rimliga tolkningen av MB:s regler). Att MB 16:5 inte gäller för den del av en verksamhet som är ny är knappast en ändamålsenlig tolkning, om man ser till syftet med MKN och tillhörande MB-regler. Det verkar i vilket fall inte rimligt att negligera MB 16:5 vid utökad verksamhet som starkt kan bidra till att en MKN överskrids.

Praxis visar också på att hänsyn tas till indirekta miljöaspekter som transporter. Praxis har inte gett något direkt svar på frågan om hur litet bidrag till överskridande av MKN som ska beaktas vid tillståndsgivning. Färjemålet indikerar att åtgärder som kan ge förbättringar motsvarande (beräknat på årsmedelvärdet) 12-15 % av MKN i närområdet är befogade, även om domskälen inte direkt hänvisar till de beräkningar som gjorts. Men ingen dom ger någon specifik ledning i frågan, t ex rörande när bidrag från verksamhet till MKN är så försumbara att de kan negligeras.

Fortfarande finns ett antal oklara frågor, t ex rörande geografisk avgränsning. T ex kan en åtgärd i ett område ha återverkningar i ett annat område och bidra till att MKN överskrids där.¹⁶³ F n ger rättspraxis inte mycket ledning rörande var gränserna går, t ex avseende vad som ska omfattas av en MKB. Den praxis som utvecklats avseende reglering av transporter kan eventuellt tjäna som viss ledning. HD har klart uttalat att det finns en nationell begränsning, medan MÖDs praxis i olika mål indikerar att en regional avgränsning bör göras (t ex upp till 200 kilometer). Frågan om MKN och geografisk avgränsning kom upp i ett ärende rörande muddring i Göteborgs hamn.¹⁶⁴ MKN visade att

transporterna. Det finns därmed inte sådana brister i bolagets rådighet över transporterna att villkor inte kan föreskrivas.”

¹⁶² MÖD M 92-05, 2007-02-22. Fallet rörde dumpning av muddermassor i vattenområde. Gränsvärden rörande tributyltenn (TBT) i sediment från Finland och Norge användes som underlag i målet och MÖD använde det finska värdet som underlag för villkor.

¹⁶³ Se Gipperth, L. (2003). Miljökvalitet och förutsebarhet, s. 229-230.

¹⁶⁴ Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M 41-01, 2001-08-31.

muddringen skulle leda till en trafikökning och ökade utsläpp av kvävedioxid. Detta skulle troligen leda till att MKN i ett område i Göteborg skulle komma att överskridas. Miljödomstolen ansåg dock att sambandet mellan muddringen och överskridandet av normen var vagt och att det därför inte gick att tillämpa MB 16:5 i ärendet. Jag har inte funnit något ärende från MÖD som behandlar denna fråga.

Den geografiska avgränsningen kan innebära ett problem även på ett annat sätt: om hänsyn tas till att MKN-värdena riskerar att överskridas inom ett område, så kan detta leda till en begränsning av transporter inom denna region eller på vissa vägar, t ex en begränsning i användandet av tunga dieselfordon. Detta kan dock leda till att dessa fordon används mer på andra ställen inom regionen, vilket kan leda till att MKN kan komma att överskridas där. Men det finns begränsade möjligheter för tillståndsmyndigheten att beakta sådana frågor, både av juridiska och praktiska skäl.¹⁶⁵

I den mån MKN inte beaktas i tillräcklig omfattning inom ramen för exempelvis tillstånd, tillsyn, eller fysisk planering – eller genomdrivs med hjälp av ekonomiska och informativa styrmedel – så krävs åtgärdsprogram. Men då aktualiseras problematiken kring åtgärdsprogram, som diskuterats tidigare.

4.2.5. Genomförande av MKN i Europa

Svårigheterna med att införa MKN är något Sverige delar med övriga Europa. Ofta har MKN ett svagt rättsligt stöd i EU-länderna, med vissa undantag. Nederländerna är ett exempel.¹⁶⁶ domstolarna använder ofta MKN i tillåtlighetsprövningen, med resultatet att nya verksamheter, som industriell produktion och vägbyggen, inte tillåts i de fall en MKN överskrids eller riskerar att överskridas. Vidare kan privatpersoner överklaga i de fall en ny verksamhet tillåts, genom att hänvisa till att MKN kommer att överskridas.

4.2.6. MKN och miljömålen

Att formulera MKN är en metod att konkretisera miljömål och göra dem rättsligt bindande. Prop. 2000/01:130 stadgar också (s. 220):

”Att utfärda miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken kan bli en ny möjlighet och ett konkret verktyg för att nå miljökvalitetsmålen. Men instrumentet miljökvalitetsnormer är i sin nuvarande utformning inte i alla delar tillräckligt för att nå miljömålen. En utveckling av miljökvalitetsnormerna till att omfatta ytterligare områden där miljökvaliteter bör regleras författningsmässigt är därför nödvändig.”

MB öppnar i 5 kap möjligheten att meddela nya MKN. Nuvarande MKN kommer från EG-lagstiftning rörande luft och vatten (och omgivningsbuller) och fler är på väg, inte minst i

¹⁶⁵ Naturvårdsverket. (2004). Miljökvalitetsnormer som styrmedel. Rapport 5375, s. 44-50.

¹⁶⁶ Uppgifterna från Beijen, B. (2007). Developments in the methods of regulation used in European environmental directives. Föredrag på konferensen 'Integrated product policy and the polluter pays principle', Århus 2-4 december 2007.

samband med vattendirektivet. Hittills har dock inte MKN använts för att genomdriva miljökvalitetsmålen. Existerande MKN relaterar visserligen till bl a miljökvalitetsmålen Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet och Bara naturlig försurning. De har dock initierats med anledning av EG-lagstiftningen och inte som en del av en strategi att nå miljömålen.

Som framgår av ovan så är ett huvudproblem med MKN att de sätter standarden för miljökvalitet, men inte anger vad som ska göras om MKN inte uppfylls. Därmed minskar chansen att effektiva åtgärder sätts in. Ett annat problem är att i de fall effektiva åtgärder sätts in kan de slå hårt och eventuellt också godtyckligt, mot vissa verksamheter. I vissa fall kan de innebära att nyare verksamheter med god miljöprestanda får hårdare krav än existerande verksamheter. Det finns heller ingen garanti för att de mest kostnadseffektiva lösningarna implementeras. Lerman anför att ett möjligt angreppssätt är att utarbeta en första skiss till handlingsprogram redan när en MKN införs.¹⁶⁷

Det svenska systemet för genomförande av MKN har många stora brister. En anledning kan vara att huvudmotivet för att införa MKN i Sverige är att uppfylla de EG-rättsliga åtagandena, inte att säkra miljökvalitén.¹⁶⁸

En stor skillnad mellan MKN och miljömålen är att MKN är bindande, vilket innebär att de i normalfallet bör få större tyngd i t ex tillstånds- och tillsynsärenden. Ett exempel på detta är färjemålet i Helsingborg (se avsnitt 3.3). Det faktum att en åtgärd hade stor påverkan på en MKN som överskreds fick stor betydelse i detta mål. Ett nationellt miljömål eller delmål, eller regionala och lokala mål, har knappast samma tyngd och skulle därmed knappast ge samma möjligheter till myndighetsåtgärder. Men annars bör påpekas att det finns stora likheter vad gäller genomdrivandet av MKN och miljömål, bl a:

- Problematiken med genomdrivandet är likartad. Det är t ex inte tydligt när och hur MKN/miljömål ska genomdrivas inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet, eller fysisk planering.
- Tydliga mål med gränsvärden har större chans att beaktas inom ramen för tillstånd och tillsyn.
- Den geografiska avgränsningen utgör ett problem.
- Frågan rörande vad som är ett marginellt bidrag och vad som lämpligen kan regleras, kan bli relevant både för MKN och för miljömål.

Problemen med genomförandet av MKN innebär att det knappast är en lösning att omvandla vissa miljömål/delmål till MKN. Detta löser inte den grundläggande problematiken när det gäller genomförandet. Dock skulle omvandlandet av miljömål till MKN ge miljömålen rättslig status, vilket kan ha återverkningar i vissa fall. Ett exempel på detta är färjemålet i Helsingborg: MÖD hade (troligen) inte gett samma tillsynsbefogenheter till miljönämnden om det hade rört sig om åtgärder avsedda att uppnå

¹⁶⁷ Naturvårdsverket. (2004). *Miljö kvalitetsnormer som styrmedel*. Rapport 5375, s. 104.

¹⁶⁸ Se Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljö rättsliga underskottet*, s. 38-39.

ett icke rättsligt bindande miljömål (exempelvis God bebyggd miljö eller Frisk luft) istället för en MKN.

Miljöbalkskommitten har anfört att det inte är rimligt att kräva att olika myndigheter ska säkerställa att MKN följs, vilket är stadgat i MB 5:3. De menar att ordet ”säkerställa” bör ändras, så att skyldigheten för myndigheter är att beakta (i föreslagen lagtext: ”verka för”) att MKN ska klaras, i myndighetsutövningen, i den mån det faller inom deras ramar, med beaktande av existerande åtgärdsprogram.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Se diskussionen i SOU 2005:59, s. 134. Författningsförslaget avseende ändring i MBs 2 och 5 kap. finns på s. 26-27.

5. Miljömålen i rättstillämpningen: erfarenheter från tillståndsgivning och tillsyn

5.1. Allmänt om miljömålen inom ramen för tillsyn och tillståndsgivning

En första fråga rör hur miljömålen ska beaktas inom ramen för tillsyn och tillstånd och framförallt: *ska myndigheterna fokusera på enskilda miljömål eller delmål, eller på vissa industrisektorer och/eller aktiviteter vilka har stor betydelse för ett flertal mål, t ex energianvändning och transporter?* Ett rimligt antagande är att i vissa fall kan det vara rimligt att fokusera på enskilda mål. Men möjligheten att beakta olika miljömål varierar stort då miljömålen och framförallt delmålen varierar i precision och klarhet. Vidare kommer möjligheten att beakta målen att vara starkt beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, t ex verksamhetsutövarens rådighet, tillsyns-/tillståndsmyndighetens befogenheter och relationen mellan kostnad och miljöförbättring.

I vissa fall kan det vara mest relevant att se på en sektor där det finns stort utrymme för kostnadseffektiva miljöåtgärder, t ex vatten- och elanvändning i mindre företag, eller energianvändningen i flerfamiljshus. I andra fall kan det vara mer givande att fokusera på själva aktiviteten, t ex energianvändning och transporter.

Miljömålspropositionen pekade ut tre övergripande strategier för att nå miljömålen: *effektivare energianvändning och transporter; giftfria och resurssnåla kretslopp; och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö*. Strategier för dessa tre områden är f n under utarbetande. Frågan är hur tillstånds- och tillsynsverksamheten – på ett övergripande plan - relaterar till strategierna:

- Hållbara energi- och transportsystem har stor påverkan på arbetet med ett flertal miljömål och en ny strategi för detta har just utarbetats av ett antal centrala myndigheter.¹⁷⁰ En intressant iakttagelse är att denna strategi knappast ägnar någon uppmärksamhet åt miljöbalken och dess styrmedel, trots att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i allt större grad beaktar energihushållning, förnybar energi och transporter inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten. Allting tyder också på att framförallt tillsynsmyndigheterna kommer att lägga mer kraft på energi- och transportfrågor i framtiden: detta framgår både av de dokument som tas fram och den information som finns på myndigheternas hemsidor.
- När det gäller giftfria och resurssnåla kretslopp syftar strategierna främst till att öka kunskaperna om olika kemikalier, utfasning av speciellt farliga kemikalier, minimering av riskerna med kemikalier och strategier för återvinning av avfall och restmaterial. Här kommer mycket fokus att ligga på arbetet inom EU. Med införandet av REACH ökar harmoniseringen av kemikaliepolitiken ytterligare och utrymmet för nationella åtgärder begränsas i än högre grad än tidigare. Vidare styr EG-lagstiftningen i allt högre grad även avfallshanteringen. Dock finns det frågetecken rörande EG-rättens utveckling inom dessa områden. REACH kommer

¹⁷⁰ Banverket, Energimyndigheten m fl. (2007). *Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET*. Publicerad i Naturvårdsverkets rapportserie, Rapport 5777.

inte att säkerställa den skyddsnivå som många önskat och har luckor, t ex när det gäller kemikalier i konsumentprodukter.¹⁷¹ Vidare är de föreslagna tematiska strategierna avseende avfall och resurser är ottydliga och ger liten vägledning rörande den framtida policyinriktningen. När det gäller miljöbalkens tillämpning finns det vissa möjligheter att integrera aspekter som rör giftfria och resurssnåla kretslopp inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten. Vi har sett att tillståndsmyndigheterna har testat gränserna i flera fall,¹⁷² t ex genom att kräva att pappersindustrier bara får använda kemikalier där de har tillräcklig kunskap om riskerna;¹⁷³ genom att ställa miljörelaterade krav på den råvara som köps in;¹⁷⁴ genom krav på verksamhetsutövarens avfallshantering (t ex krav på avfallssortering och årliga avfallsplaner, eller krav på olika försöksverksamheter för återvinning);¹⁷⁵ och genom att stadga att verksamhetsutövare bara får använda återvunnet papper när leverantören garanterat att detta är PCB-fritt.¹⁷⁶ I allmänhet passar generell lagstiftning och ekonomiska styrmedel bättre för att reglera dessa aspekter än tillstånd och tillsyn, men i vissa fall kan det vara befogat att ställa krav med stöd av dessa styrmedel. Ofta integrerar myndigheterna sådana frågor inom ramen för tillstånd därför att de insett att andra styrmedel har begränsad effekt; tillståndsgivningen är inget optimalt styrmedel, men får anses vara ganska effektivt i jämförelse med andra styrmedel.¹⁷⁷

- När det gäller hushållning av mark, vatten och bebyggd miljö, så kommer fokus i de framtida strategierna främst att ligga på de miljömål som relaterar till naturvärden och ekosystem. Fokus kommer då troligen att ligga på fysisk planering avseende mark och vatten och olika skyddsåtgärder, samt hushållning med produktiv jordbruksmark. Inom tillstånds- och tillsynsverksamheten betyder det bl a att naturvärdena bör beaktas i olika sammanhang. Vidare bör miljökvalitetsnormer beaktas i högre utsträckning än hittills vid tillstånds- och tillsynsverksamhet.

¹⁷¹ Dalhammar, C. and Nilsson, A. (2005). Chemicals in articles – A look at current policy and law and recent trends. Presented at the 7th Nordic Environmental Social Science Research Conference (NESS), Gothenburg, June 15-17, 2005.

¹⁷² Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*.

¹⁷³ Se framförallt NJA 2006 s. 310 och Miljööverdomstolens dom M 4317-06, 2007-11-12.

¹⁷⁴ I ärendet ställdes krav på att 50% av skogsråvaran skulle uppfylla kraven som ställs av Forest Stewardship Council (FSC) eller Pan European Forest Certification (PEFC), eller motsvarande system. Detta underkändes dock av den aktuella miljödomstolen, se Miljödomstolen Vänersborg, M258-01, 2002-10-31.

¹⁷⁵ T ex krav på försök att sprida aska på skogsmark (Miljööverdomstolen M7531-02, 2004-02-09; Miljööverdomstolen M 5475-00, 2002-06-25) och krav på försök av avfosforisera slam och använda det på åkermark (Miljööverdomstolen M 1716-2001, 2003-08-19).

¹⁷⁶ Villkoren kan beskådas i M 5475-00, 2002-06-25; M508-03, 2005-06-25, men var inte föremål för prövning i MÖD.

¹⁷⁷ Dalhammar (2007), *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*. kap. 9.

5.2. Tillståndsgivning

Några tidigare studier har sett på tillämpningen av miljömålen i praxis inom ramen för tillståndsgivning.¹⁷⁸ Inom ramen för denna studie har ytterligare relevanta rättsfall identifierats genom sökningar i olika databaser. Nedan görs först en genomgång av tendenser i praxis. Sedan diskuteras praxis som relaterar till Ingen övergödning, där det finns ett antal intressanta rättsfall. Därefter redogörs för det rättsfall där nationella och regionala miljömål har haft störst påverkan på tillståndsvillkoren, Volvo personvagnar.

Miljömålen i praxis

En undersökning från SGU 2006 gick igenom relevanta avgöranden i olika domstolar under perioden 2004-2005. Studien visade att:

- Miljökvalitetsmålen hade uttryckligen tjänat som ledning i endast 10 av totalt 608 undersökta avgörandena, alltså ca 1,6 %.
- Av de fall där miljökvalitetsmålen diskuterats av domstolarna märks framförallt miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.
- Antalet avgöranden där miljökvalitetsmålen explicit tjänat som ledning har varit för lågt för att man skall kunna utpeka situationer där domstolarna är i större behov av vägledning än annars.
- Några avgöranden har hänvisningar till hållbar utveckling, men domstolarna har tolkat hållbarhetsbegreppet utan att gå via miljökvalitetsmålen.
- Miljökvalitetsmålen omnämns i flera fall av berörda parter eller remissinstanser, utan att detta givit avtryck i domskälen. Domskälen hänvisar oftare till ”mjuka rättskällor” som Naturvårdsverkets Allmänna råd, än till miljökvalitetsmålen.
- I de fall där miljökvalitetsmålen har berörts av domstolarna, har det skett med olika grader av noggrannhet. Allt ifrån tydliga angivelser av specifika miljökvalitetsmål vilka uppenbarligen tjänat som vägledning när man tillämpat vissa regler i miljöbalken, till att endast mer övergripande ange att det finns miljömål utan någon tydligare koppling till reglerna i miljöbalken.

Hildingsson och Weirum gick igenom ett antal ärenden från domstolar och länsstyrelser. De konstaterade bl a att det är problematiskt att studera rättspraxis gällande miljömål och miljöbalkens målregler, då på avgöranden sällan motiveras med stöd av målregler och att målreglerna sällan provas i högre instans. Vidare konstaterades att regionala miljömål kan

¹⁷⁸ Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Institutionen för handelsrätt, lunds Universitet; Bengtsson, A. (2005). *Miljökvalitetsmålen roll i rättstillämpningen*. Artikel, JPMiljönet; SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen?* Rapport till Miljömålsrådet.

spela stor roll för att avgöra vad som kan anses miljömässigt motiverat i ett specifikt ärende.¹⁷⁹

Vid en genomgång av praxis är det tydligt att hänvisningar till miljömål blivit vanligare inom ramen för tillståndsgivning. Det är vanligt att sakägare, sektorsmyndigheter, kommunala nämnder m fl åberopar nationella miljömål och delmål, samt regionala mål. T ex har Naturvårdsverket i ett flertal fall hänvisat till miljömålen när de vill skärpa villkoren för tillstånd. Det är dock påfallande ofta som domstolarna underlåter att hänvisa till miljömålen i domskälen, även när argumentation baserade på miljömålen gjorts av parterna. Med andra ord verkar miljödomstolarna ofta föredra att argumentera utifrån miljöbalkens materiella regler och relevanta förarbeten. Detta har minskat tillgången till vägledande avgöranden. Domstolarnas tvekan att ta in miljömålen i argumenteringen är förstås förståelig i de fall mer allmänna hänvisningar till miljömålen görs utan närmare specificeringar.

Vissa verksamhetsutövare redogör numera för hur en planerad verksamhet påverkar miljömålen i tillståndsansökan. I de flesta tillståndsansökningar görs dock inte detta och i vissa fall har de starkt motsatt sig att en sådan redovisning ska göras (då detta yrkats av andra parter i målet), bl a med hänvisning till miljömålen (brist på) rättsliga status.

Det finns troligen inget fall där *tillståndsvillkoren* direkt relaterar till miljömålen. I ett fall ville en länsstyrelse ha med en hänvisning till miljömålen i det s k allmänna villkoret.¹⁸⁰ MÖD menade dock att ”*Det allmänna villkoret bör formuleras på det sätt som är brukligt enligt praxis.*”, dock utan att gå närmare in på frågan.¹⁸¹

I några fall har nationella och regionala miljömål använts för att skärpa tillståndsvillkoren. Flera av dessa fall har rört kunskapskrav vid användning av kemikalier, med hänvisning till Giftfri miljö. Det finns också åtminstone ett fall där miljömål (framförallt klimatmål) verkat tillstyrkande då en verksamhet beviljades tillstånd.¹⁸²

¹⁷⁹ T ex användes regionala miljömål som motivering till skärpning av utsläpp från Klagshamnsverket i Malmö; MPD i Skåne, tillståndsbeslut 2005-05-12 om slutliga villkor i ärende 551-2399-00, 1280-50-003. Ett annat exempel rör ett provotidsförfarande vid Svetruck i Ljungby i syfte att minska utsläppen av lösningsmedel från lackeringsverksamhet. Detta baserades bl a på regionala mål för minskade VOC-utsläpp. Se MPD i Kronobergs län, tillståndsbeslut 2004-04-26 om slutliga villkor i ärende 551-4652-03, 0781-176.

¹⁸⁰ Det allmänna villkoret brukar innefatta en allmän skyldighet för tillståndssökanden att bedriva verksamheten i enlighet med vad som beskrivits i ansökan. Det kan formuleras t ex så här: ”*Om inte annat följer av övriga villkor skall verksamheten, inbegripet åtgärder för att minska utsläpp av föroreningar och andra störningar för miljön, bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet har angett eller åtagit sig.*” Det allmänna villkorets rättsverkan är omstridd, speciellt i straffrättsligt hänseende.

¹⁸¹ MÖD mål nr M 5396-06 dom 2006-10-12.

¹⁸² Fallet gällde en ny avfallspanna för ång-, el- och fjärrvärmeproduktion i Timsfors. Anläggningen ersatte en äldre kol- och oljeeldad anläggning. Se MPD i Kronobergs län, tillståndsbeslut 2003-02-14 i ärende 551-5019-02.

Exemplet Ingen övergödning

Miljömålet Ingen övergödning har tagits upp i flera rättsfall. Ett exempel är fiskodling. I ett mål från Miljööverdomstolen dök frågan upp om hur utsläppen av fosfor och kväve kunde minskas.¹⁸³ Miljööverdomstolen angav:

”1. Villkorspunkt 6 skall ha följande lydelse.

Foderval och utfodring skall anpassas så att minsta möjliga miljöpåverkan av fosfor och kväve erhålls. Fodertypen skall vara sådan att problemen med fett minimeras. Foderkoefficient skall som riktvärde och medelvärde under en odlingssäsong vara högst 1,04 för odlingen i Torsby och högst 1,11 för odlingen i Stöpafors.

2. Villkorspunkt 8 skall ha följande lydelse.

Verksamhetsutövaren skall anlägga våtmarker som dimensioneras för en årlig reduktion om totalt ca 7,5 ton kväve. Våtmarkerna skall anläggas i två etapper och skall utformas efter samråd med länsstyrelsen. De våtmarker som anläggs i en första etapp skall ha kapacitet att årligen reducera minst 3,3 ton kväve och skall tas i drift senast den 30 april 2006. De våtmarker som anläggs i en andra etapp skall ha en kapacitet att årligen reducera minst 4,2 ton kväve eller resterande mängd upp till 7,5 ton och skall tas i drift senast den 30 april 2007.”

I domskälen angav domstolen bl a:

”Mot bakgrund av det miljömål som riksdagen satt upp angående kväveutsläppen i havet, vilket miljöprövningsdelegationen redovisat i sitt beslut, finns det därför såsom miljöprövningsdelegationen funnit skäl att vidta åtgärder. Rening av kväveutsläppen vid källan är i dagsläget inte möjligt varför de enda försiktighetsmått som står till buds är produktionsinskränkningar eller kompensationsåtgärder. Bolaget har numera gått med på villkor 8 i det överklagade beslutet och har således åtagit sig att vidta kompensationsåtgärder som innebär att, med den av miljöprövningsdelegationen medgivna produktionen, fiskodlingens nettotillskott av kväve till Västerhavet blir noll.”

Ett annat ärende rörde tillstånd att behålla Skabersjödammen utanför Svedala.¹⁸⁴ Miljööverdomstolen angav bl a att dammen hade stor betydelse för reduktionen av kväve i vattnet och bidrog till *”uppnåendet av olika nationella och regionala miljömål”* (Naturvårdsverket hade bl a argumenterat utifrån Ingen övergödning och Levande sjöar och vattendrag).

Miljödomstolen i Vänersborg skulle i ett ärende fastställa slutliga villkor för ett jordbruk med djurhållning i Laholm.¹⁸⁵ Länsstyrelsen hade satt restriktioner för kvävegödsling under tiden 1 augusti – 15 januari. Bolaget överklagade detta då detta skulle leda till otillräcklig tillförsel av kalium. Domstolen diskuterade miljömålet Ingen övergödning och mer specifikt delmålet rörande reducering av vattenburna utsläpp av kväve från mänsklig verksamhet till havet. Vidare konstaterades att känsligheten hos recipienten motiverade höga krav på verksamhetsutövare. Slutligen anfördes att det fanns andra tekniker som

¹⁸³ M 91-04, 2005-01-20.

¹⁸⁴ M 5723-04, 2005-11-15.

¹⁸⁵ Miljödomstolen Vänersborg M 159-03, 2005-12-21.

kunde tillgodose kaliumbehovet och även om detta kunde bli dyrare för företaget så framstod det som rimligt enligt 2 kap 7 § miljöbalken.

Ingen övergödning är ett exempel på ett miljömål där diffusa utsläpp från en mängd mindre verksamheter, som jordbruk och privata avlopp, kan ha liten påverkan var för sig men stor påverkan tillsammans. En svår fråga rör då hur man ska reglera dessa små utsläppskällor, något som lagstiftningen traditionellt sett är dålig på. I några fall har det ansetts att en verksamhet som ger små bidrag inte bör drabbas av större krav än vad som gäller ”branschtypiskt sett”.¹⁸⁶ Därför är ett rättsfall från Miljööverdomstolen om vattenspolande toalett av stor principiell betydelse.¹⁸⁷ Miljö- och byggnämnden i Värmdö kommun hade avslagit en ansökan om installation av vattenspolande toalett på fastigheten, bl a med motiveringen att en sådan toalett bidrog till övergödningen och stred mot lokala miljömål. Ärendet överklagades till länsstyrelse och sedan miljödomstol, som bestämde att toaletten skulle tillåtas. Nämnden tog då ärendet till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen beslutade att inte tillåta toaletten och domskälen är ytterst intressanta. Bl a angavs:

*” Ytterligare en viktig utgångspunkt är principen om att lika fall skall behandlas lika, vilken princip i detta mål innebär att prövningen måste ske med beaktande av **vad som kan bli följden av en generell tillståndsgivning till vattentoalett som kopplas** till minireningsverk på fastigheter belägna i skärgårdsområden av det slag som här är aktuellt med utsläpp till Östersjön (jfr. RÅ 1994 ref. 59).*

*Det går naturligtvis inte att med någon större grad av säkerhet bedöma hur många fastigheter som på några decenniers sikt skulle få tillstånd till att installera vattentoalett, om P-Å.W. nu får tillstånd. Om man tar hänsyn till alla svenska skärgårdsområden i Östersjön torde det enligt Miljööverdomstolen kunna röra sig om ett mycket stort antal fastigheter med liknande förhållanden som råder på P-Å.W.s fastighet. **Det är de tänkta sammanlagda utsläppen från dessa fastigheter som skall ligga till grund för bedömningen i förevarande mål.***

Av den utredning som nämnden åberopat framgår att många mindre reningsverk av typ Biovac inte klarar de halter som gällt för utsläpp av fosfor ...

...

Att lämna tillstånd till att på P-Å.W.s fastighet installera vattentoalett är med hänvisning till vad nu har anförts inte förenligt med miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling. Det skulle vidare försvåra möjligheten att nå det nationella miljömålet Ingen övergödning. Den valda lösningen kan mot bakgrund av vad nu sagts inte heller anses motsvara kraven enligt 2 kap. 3 § och 9 kap. 7 § miljöbalken. I stället bör lösningen på toalettfrågan i enlighet med miljöbalkens krav på försiktighetsmått och det lokala miljömålet Kretsloppsanpassa avloppslösningar bestå av någon form av torrtoalett.”

Ett skäl till att miljömålet fick så stort genomslag i detta ärende är att det i tidigare praxis enligt miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen tagits hänsyn till följderna av en generell tillståndsgivning till vattentoaletter i områden med exempelvis risk för

¹⁸⁶ Detta var t ex fallet i ett ärende om slaktsvinsproduktion i Eslöv: den nya verksamheten skulle leda till högre kväveutsläpp, men MPD i Skåne ansåg att verksamheten trots detta skulle tillåtas då verksamheten skulle ”svara mot de krav som i dagsläget rimligen kan ställas på denna typ av verksamhet”. Se MPD i Skåne, tillståndsbeslut 2004-06-17, Länsstyrelsen i Skåne län, dnr. 551-55824-03, 1285-90-530.

¹⁸⁷ M 9983-04 2006-11-09.

saltvatteninträngning vid ökat grundvattenuttag.¹⁸⁸ Detta är ett grundläggande resonemang som har stor betydelse för att man vid tillståndsprövning och tillsyn ska begränsa verksamheter som bidrar med mindre, i sammanhanget ”diffusa”, utsläpp.

Domarna ovan ger exempel på hur ett enskilt miljökvalitetsmål kan beaktas i olika typer av ärenden.

Exemplet VOLVO Personvagnar

VOLVO Personvagnar är troligen det rättsfall där nationella och regionala miljömål spelat störst roll. Målet gällde tillstånd för utökad produktion av motorfordon vid Volvo Personvagnar vid Torslanda, Göteborg.¹⁸⁹ I detta mål tog miljödomstolen stor hänsyn till de nationella miljömålen och åtföljande delmål vid sättandet av villkor. Vad gäller utsläpp av VOC så konstaterade domstolen att det fanns både nationella och regionala mål:

- Nationellt: År 2010 skall utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton. År 2004 uppskattades utsläppen till ca 260 000 ton.
- Västra Götalands län: År 2010 skall utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Västra Götalands län, exklusive metan, ha minskat till under 40 000 ton.

Rätten konstaterade att det regionala målet troligen skulle bli svårt att nå bl.a. p.g.a. utsläpp från trafik och vedeldning. Rätten fann vidare att bolaget kunde vidta flera åtgärder för att ytterligare minska VOC-utsläppen. Därför sattes villkoret för utsläpp av VOC till maximalt 400 ton per år, jämfört med de 450 ton per år som bolaget yrkat.

När det gällde utsläpp av NO_x, så fanns det också nationella och regionala mål:

- Nationellt: År 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton. Från år 1990 har utsläppen minskat från 390 000 ton till 197 000 ton år 2004.
- Västra Götalands län: År 2010 har utsläppen av kväveoxider i Västra Götalands län minskat till 25 000 ton eller mindre. Utsläppen har minskat från knappt 50 000 ton år 1990 till knappt 40 000 ton år 2001.

Rätten konstaterade att (deldomen, s. 95):

” Utsläppsmålet kommer endast att kunna nås på nationell nivå om omfattande ytterligare åtgärder vidtas och bedöms mycket svårt att nå på regional nivå. Det regionala miljömålet för markförsurning kommer att kunna nås medan återhämtning av ytvatten inte sker i önskvärd omfattning. Kvävenedfallet i Västra Götalands län överskrider kraftigt den kritiska belastningsgränsen d.v.s. vad naturen tål. ”

¹⁸⁸ Detta framgår i flera domar från regeringsrätten, se t ex domskälen i mål 6505-1995, 1997-04-05.

¹⁸⁹ Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen). Delmål i Mål nr M 1627-05, 2006-11-24.

Vad gällde utsläpp av NOx från två av energicentralens pannor fastslog domstolen att (s. 96):

” I fråga om NOx-utsläpp från energicentralens pannor 4 och 5 finner domstolen att inverkan på NOx-utsläppen av de planerade ombyggnaderna av pannorna, innebärande bl.a. installation av låg-NOx-brännare, skall följas upp under en provotid. Det av bolaget föreslagna villkoret för dessa pannor baseras på leverantörsgaranti. Med tillämpning av bästa möjliga teknik för drift och underhåll torde utsläppen kunna hållas på en lägre nivå än leverantörsgarantin. Mot bakgrund av vad som beskrivs avseende miljömålen och behovet av utsläppsminskningar finner domstolen att också resultaten av drifts- och underhållsåtgärder skall ligga till grund för utformning av slutliga villkor för verksamheten. Slutliga villkor för utsläppen från dessa pannor skall fastställas efter en provotid på tre år.”

När det gällde NOx-utsläpp från transporter hänvisade domstolen även till gällande miljökvalitetsnormer för NOx (vilka regleras genom förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft):

”Såsom länsstyrelsen och Göteborgs miljöskyddsavdelning anført överskrids miljökvalitetsnormen för kvävedioxid vid flera platser utmed de större trafiklederna i Göteborgsområdet. Överskridanden har uppmätts och befaras också vid andra platser än dem som ingått i bolagets redovisningar.”

Bolaget hade uppgett att andelen tunga transporter föranledda av verksamheten utgjorde mellan 0,8 och 5 % av totala antalet tunga transporter inom de studerade områdena. Rätten konstaterade att verksamhetens transporter hade en ”inte försumbar” påverkan på NOx-utsläppen i flera områden där miljökvalitetsnormen överskreds, samt att det var svårt att minska NOx-utsläppen från huvudverksamheten, men att större möjligheter fanns vad gällde transporterna. Det konstaterades att ett villkor som reglerade NOx från lokala transporter var påkallat, främst inom de områden där miljökvalitetsnormen överskreds och att det mest lämpliga sättet var att reglera avgaskraven hos fordonen. Som slutligt villkor sattes att:

”Från och med den 1 oktober 2008 skall minst 90 % av transporterna med tunga fordon av råvaror och produkter till och från bolagets verksamhet ske med fordon som uppfyller avgaskraven enligt Miljöklass 2005 i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen. Nämda krav skall gälla inom de vägvägnitt som avgränsas av bolagets anläggningar och Europaväg E 6, mellan Backadalsmotet och Kallebäcksmotet.”

När det gäller Giftfri miljö hänvisade rätten till nationellt mål och delmål

- Giftfri miljö: Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.
- Delmål 4, 2010. Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier: Hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som skall fastställas av berörda myndigheter. Under samma tid skall förekomsten och användningen av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material minska.

Det konstaterades att inga regionala mål fanns, men att det fanns svårigheter att minska riskerna från kemikalier på regional nivå och att det var av yttersta vikt att minska tillförseln av farliga ämnen. Domstolen konstaterade att det fanns osäkerheter om huruvida de existerande tekniska lösningarna för att reducera riskerna med kemikalier uppfyllde kraven på bästa möjliga teknik, samt att bolagets utredning var bristfällig, bl a angående flourider och kemikalier i avloppsvattnet. Därför beslutade rätten att bolaget under provotid skulle göra närmare utredningar, bl a angående förekomsten av flourider och omvandlingsprodukter i processavloppsvattnet och föroreningar i avloppsvattnet och dess inverkan på olika organismer.

Rätten konstaterade också att energihushållning relaterar till uppnåendet av ett flertal miljömål och att verksamhetens energianvändning var betydande. Men det konstaterades också att villkor inte kunde bestämmas utan en närmare utredning av bl a miljöfördelar och kostnader och därför sattes ett ytterst omfattande utredningsvillkor:

”U 3. Bolaget skall utreda och till miljödomstolen redovisa följande:

- a. *energianvändning i verksamhetens tillverkningsprocesser och hjälpsystem,*
- b. *energiförsörjning (energikällor) för verksamhetens tillverkningsprocesser och hjälpsystem,*
- c. *en förteckning av möjliga ytterligare energihushållningsåtgärder i tillverkningsprocesser och hjälpsystem; härvid skall övervägas:*
 - *möjligheter till energieffektivisering (bättre utnyttjande av tillförd energi), bl.a. genom samverkan mellan olika tillverkningsprocesser och hjälpsystem, inkl. internt utnyttjande av spillvärme och värmelagring*
 - *byte av energikälla (t.ex. från en baserad på ändliga resurser till förnyelsebara)*
 - *laststyrning (anpassa energianvändning i tid för att kapa effektoppar i kraftnätet), också med hjälp av värmelagring*
- Med hjälpprocesser avses verksamheter vars syfte är att stödja tillverkningsprocesserna, t.ex. ventilation, lokaluppvärmning och kylning, belysning, tryckluft, annan energiförsörjning, avfallshantering och reningsprocesser.*
- d. *en värdering av energihushållningspotentialen i ovannämnda åtgärder*
- e. *en beräkning av kostnader för åtgärderna*
- f. *ett förslag till konkreta åtgärder att genomföras på fem års sikt för ökad energihushållning samt översiktliga åtgärder att genomföras på tio års sikt*
- g. *en beskrivning av de samlade effekterna för energihushållningen i verksamheten av föreslagna åtgärder jämförda med effekterna av att inga åtgärder genomförs.*

Energikartläggning och identifiering av åtgärder skall göras på sätt som beskrivs i Energimyndighetens Handbok för kartläggning och analys av energi och gälla alla energislag. Beräkning av kostnader för åtgärder skall göras med utgångspunkt från en jämförelse mellan kostnader för genomförd åtgärd och ej genomförd åtgärd. Beräkning av kostnader skall baseras på åtminstone följande ingångsparametrar: investeringskostnad fördelad på teknisk livslängd, drifts- och underhållskostnader, energikostnader och miljökostnad (kostnad för bortskaffande eller andra miljörelaterade kostnader). Underlag i fråga om energipriser, kalkylparametrar och ev. restvärde på anläggningar m.m. skall redovisas.”

Målet visar att det finns stora möjligheter att beakta olika miljömål vid tillståndsgivning. En uppenbar slutsats är att förekomsten av rikt- och gränsvärden (till skillnad från mer allmänna målsättningar) är viktig, liksom förekomsten av regionala mål. Vidare visar målet på vikten av att bra och aktuell data från miljöövervakningen finns tillgänglig.

Några slutsatser

Det är sällan som domstolarna refererar till miljömålen i domskälen, även när parterna i målet åberopat dessa. Miljömålen har i vissa fall påverkat kravnivån; dessa rättsfall pekar

på vikten av klara miljömål och vikten av regionala mål, samt att det finns tillgång till relevant miljödata. Nationella och framförallt regionala miljömål kan då ge riktlinjer för hur miljöbalken ska tolkas i specifika situationer, samt vad som kan anses miljömässigt motiverat.

Det är svårt att se något klart mönster som förklarar varför miljömålen beaktades i vissa fall men inte i andra. Troligen har kunskapen och motivationen hos de personer som avgjort målet spelat in, samt huruvida parterna i målet haft konkreta yrkanden som relaterat till tydliga miljömål.

Målet med vattenspolande toalett är intressant då det visar på vikten av att inte bara se till effekten av en enskild aktivitet, utan den sammanlagda miljöpåverkan av en större mängd små utsläpp. Målet visar på en tolkning av miljöbalken som passar för att åtgärda diffusa utsläpp. Det skulle vara intressant med motsvarande resonemang i frågor om exempelvis transporter och energianvändning, eller t.o.m. magnetfält (Säker strålmiljö).

5.3. Tillsynen

Tillsyn utförs av olika tillsynsmyndigheter på central, regional och lokal nivå, i syfte att främja och säkerställa målen för miljöbalken och annan lagstiftning genom t ex:

- inspektioner och provtagning,
- dokumentgranskning,
- förelägganden och förbud,
- rapportering,
- inhämtande av kunskap,
- brottsanmälan och annat beivrande av överträdelser,
- stöd och råd, upplysning,
- samordning, uppföljning och utvärdering.

Den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd kallas i miljöbalken *operativ tillsyn*. Den operativa tillsynen består av både *kontroll/ingripanden* och *information/rådgivning* (huruvida det senare är en del av tillsynen diskuteras nedan, det kan emellertid sägas redan här att rådgivning ska vara ett komplement, inte ersättning, till kontroll). Operativ tillsynsmyndighet kan vara en kommun, en länsstyrelse eller en annan regional myndighet eller en central myndighet. Det finns ett antal tillsynsmyndigheter som har att utöva tillsyn enligt miljöbalken, bl a Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen (centrala tillsynsmyndigheter), länsstyrelserna (regionala) och de kommunala miljönämnderna (lokala).

Tillsynsvägledning innebär att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen samt ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Denna utövas i första hand av vissa centrala myndigheter, men även av länsstyrelserna som svarar för

tillsynsvägledningen i länet. Naturvårdsverkets roll är att tillsynsvägleda inom sitt ansvarsområde.

Ordet tillsyn innefattar ett stort antal aktiviteter, men begreppet har ingen enhetlig definition.¹⁹⁰ Tillsynsutredningen¹⁹¹ föreslog att följande definition av begreppet tillsyn skulle göras i en ny lag om tillsyn: *oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.*

Tillsynsutredningen menade att tillsyn består av två moment, nämligen *granskning* (övervakning av tillsynsobjekt genom exempelvis inspektioner och granskning av ingivna handlingar eller av den ansvariges egna kontrollsystem) och *ingripanden* (åtgärder mot en upptäckt felaktighet). Ingripandena kan vara tvingande, men tillsynsmyndigheten bör – ansåg tillsynsutredningen – först ha prövat frivilliga lösningar. Granskning och ingripanden är delar av en *kontrollerande* tillsyn. Tillsynsmyndigheterna har dock även en *främjande och förebyggande* verksamhet genom *information* och *rådgivning*. Det finns olika åsikter om huruvida information/rådgivning bör ingå i begreppet operativ tillsyn. Av lagstiftningen framgår dock tydligt att det ingår i tillsynsmyndigheternas uppgifter: Enligt 26 kap 1 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten, förutom att kontrollera efterlevnaden vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att lagens syfte tillgodoses. Dessutom är en förvaltningsmyndighet också skyldig enligt 4 § förvaltningslagen att till enskilda ge upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp inom sitt verksamhetsområde.

Det finns inte utrymme inom ramen för denna rapport att i detalj redogöra för tillsynsmyndigheternas organisation eller arbetsuppgifter. Några huvudpunkter av betydelse i detta sammanhang bör dock nämnas:

- Det finns bristfällig forskning på tillsynsområdet¹⁹². Detta innebär att underlaget för att bedöma vilken tillsyn som är effektiv är ytterst begränsat. Naturvårdsverket har dock gett ut ett antal rapporter om tillsynen under senare år och planerar att finansiera ett forskningsprogram inriktat på miljötillsynen.
- Det finns en ökad trend mot *systemtillsyn*. Denna innebär att myndigheten kontrollerar företagets förutsättningar att ta ansvar för miljön (företagets egenkontroll). Systemtillsyn är också den teknik som förordas av Naturvårdsverket¹⁹³ vid tillsyn över medelstora och stora verksamheter och en stor del av de som är anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga.

¹⁹⁰ Se också Ds 1998:50. (1998). *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet*. Fritzes, Stockholm 1998.

¹⁹¹ *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, SOU 2004:100.

¹⁹² Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet*. Boréa; Ds 1998:50. *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet*. Fritzes, Stockholm 1998; Ds 2000:67. *Att granska sig själv*. Att tillsynen är ett eftersatt forskningsområde har även framkommit i de diskussioner som författaren haft med personal på olika tillsynsmyndigheter.

¹⁹³ Naturvårdsverket, Handbok 2001:4, *Operativ tillsyn*

- Kommunala tillsynsmyndigheter är beroende av tillsynsvägledning från centrala och regionala myndigheter för att utöva en effektiv tillsyn. Detta gäller framförallt mindre kommuner där tillgången på specialiserad personal är begränsad.
- F n finns det en stor osäkerhet rörande den framtida tillsynsorganisationen. Saken berörs bl a i Ansvarskommitténs arbete.¹⁹⁴
- Tillsynsmyndigheterna och de enskilda inspektörerna kan få stor betydelse för genomförandet av olika politiska mål, beroende på de prioriteringar som görs. Inspektörer har ofta stor handlingsfrihet, men det betyder också att de kan känna stor osäkerhet rörande vad de kan och ska göra.¹⁹⁵

Tillsynen kan alltså delas in två huvudtyper: 1) renodlad, tvingande tillsyn som avser att säkerställa att olika verksamheter och åtgärder uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen och 2) informerande och rådgivande tillsyn. Man kan också tala om en kontrollerade funktion - ren kontroll, den rådgivande rollen undviks - och en främjande funktion - som ibland kan uppfattas som att den gränsar mot en konsultroll, där tillsynsmyndigheten ger information och generella råd om hur verksamhetsutövare och andra ska agera för att miljöbalkens syfte ska uppnås. Det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan å ena sidan generellt stöd och rådgivning, som myndigheten är skyldig att lämna, å andra sidan sådan detaljerad information om lämpliga åtgärder och rutiner m.m., som myndigheten bör undvika.¹⁹⁶ Det förstnämnda innebär ofta att myndigheten informerar om gällande bestämmelser och vilken vägledning som finns, exempelvis i form av s.k. allmänna råd, samt vilka typer av åtgärder som i normalfallet kan behövas för att uppfylla bestämmelserna. Det råder delade meningar om huruvida ren informationsverksamhet ska vara att anse som tillsyn. Myndighetsutövning är samhällets maktbefogenheter utövade mot den enskilde: beslut som fattas eller andra åtgärder som vidtas som innebär förpliktelser eller förmåner för den enskilde. Den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande och frågan (kan komma att) avgör(a)s genom beslut av myndigheten. Tillsynsutredningen anger att rådgivning/information inte är myndighetsutövning.¹⁹⁷ Alla delar dock inte den åsikten, möjligen med hänvisning till att information/rådgivning ofta är det inledande steget en myndighet tar innan tvingande åtgärder. Tillsynsmyndigheterna brukar inte heller bara ägna sig åt renodlad tillsyn, utan har en omfattande informerande verksamhet, exempelvis informationskampanjer och liknande. Ofta sammanfaller de två verksamheterna. Här kan nämnas Kemikalieinspektionens kampanjer om hur företag kan göra för att uppfylla sina lagkrav avseende utbyte av kemikalier (enligt 2 kap. miljöbalken) och kommunernas ofta ganska detaljerade information om genomförande av PCB-sanering av fastigheter enligt förordningen (2007:19) om PCB.

Nedan berörs främst den renodlade tillsynen, d v s tillsyn som syftar till lagefterlevnad. Här kan det vara relevant att diskutera tre sätt på vilka miljömålen kan påverka tillsynen:

¹⁹⁴ SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

¹⁹⁵ Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet*.

¹⁹⁶ Jfr NV Handbok 2001:4. *Operativ tillsyn*, s. 55.

¹⁹⁷ Tillsynsutredningen SOU 2004:100, s. 60.

- *Miljömålen kan påverka tillsynens inriktning, d v s val av prioriterade tillsynsobjekt samt vilka frågor som ska beaktas vid tillsynen.* Detta verkar vara det vanligaste sättet att använda målen vid tillsyn. De rapporter som redogör för miljömålsstyrd tillsyn antyder att tillsynen ofta blir effektivare (vilket rimligen bör betyda mer miljö per satsad krona), men någon närmare uppskattning har knappast gjorts. Ett rimligt antagande är att tillsynsmyndigheterna gör samma sorts avvägningar mellan miljönytta och kostnader som innan miljömålen fastställdes. Det är möjligt att tillsynen i vissa fall blir effektivare när den utgår från miljömålen därför att det finns en konkret metod att utgå från, medan tidigare överväganden var mer ostrukturerade¹⁹⁸ (m a o: tillsynen blev effektivare därför att det fanns en bra metod för prioritering; detta betyder inte att det var målen i sig som ledde till en förbättrad effektivitet). Dock ska man inte underskatta målens ”entusiasmerande” effekt: uppenbarligen finns en stor efterfrågan på konkreta mål att arbeta mot ute bland myndigheterna. Tidigare planerade många tillsynsmyndigheter arbetet i enlighet med ”hotbilden”, och de upplever att det är mer positivt att planera efter mål. Vid diskussion med personer på tillsynsmyndigheter har det också framkommit att nationella och regionala miljömålen i vissa fall kan ge stöd åt en åtgärd i de fall stöd inte finns i t ex Allmänna Råd eller annat material. Miljömålen kan t ex användas som argument av tillsynsmyndigheten när konflikt föreligger med verksamhetsutövare om nödvändigheten att vidta en åtgärd. Målen ger då vägledning rörande vilka krav som är miljömässigt motiverade.
- *Miljömålsöverväganden leder till att olika verksamhetsutövare måste redogöra för miljöpåverkan från vissa aktiviteter, t ex energianvändning och transporter, samt vilka åtgärder som kan vidtas för att minska denna.* Detta har också börjat bli relativt vanligt och ett antal myndigheter jobbar mer strukturerat med detta (se nedan). Här föreligger dock vissa problem eftersom det finns delade uppfattningar om tillsynsbefogenheterna, se bl a avsnitt 3.4 och kap. 6.
- *Miljömålsöverväganden leder till att specifika krav på åtgärder ställs på verksamhetsutövare.* Det har dock varit svårt att finna fall där tillsynsmyndigheterna tar steget ”fullt ut” och baserar krav på den information de begärt av verksamhetsutövarna i detta avseende.

Det finns f n ett stort intresse för miljömålsstyrd tillsyn. Numera har också samtliga länsstyrelser och de flesta kommuner börjat utarbeta egna miljömål, som de lägger till grund både för tillsynen och annat miljöarbete (t ex offentlig upphandling, fysisk planering och information till allmänheten).

Tillsynen kan dock inte utgå bara från miljömålen, det krävs andra moment, t ex riskvärdering och uppskattning av resursåtgång och miljönytta. Därför har det utarbetats metoder för miljömålsstyrd tillsyn. Det finns numera en utarbetad modell vilken testats i ett antal länsstyrelser och kommuner.¹⁹⁹ Ett antal pilotprojekt har genomförts bland länsstyrelser och kommuner.²⁰⁰ Erfarenheterna från den miljömålsstyrda tillsynen är

¹⁹⁸ Detta gäller självklart inte för alla tillsynsmyndigheter.

¹⁹⁹ Se bl a Naturvårdsverket. (2003). *Tillsyn och miljömål – en idésamling*. Rapport 5267; Naturvårdsverket. (2006). *Erfarenheter av TIM-modellen – planering av tillsyn över förorenade områden*. Rapport 5484.

²⁰⁰ Se t ex Lst Gävleborg. (2004). *Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län*.

överlag positiva och det har anförts att en miljömålsstyrd tillsyn kan öka effektiviteten hos tillsynen.

Intresset för miljömålsarbetet och den stora mängden regionala och lokal miljömål betyder dock inte nödvändigtvis att miljömålen alltid spelar en stor roll i praktiken. T ex kan bristande intresse från ledningen göra att de inte beaktas alls inom tillsynen.²⁰¹ Vidare kan myndigheter ha svårt att utgå från miljömål och miljönytta vid tillsynen då de måste prioritera tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter.²⁰² En rad andra faktorer spelar också in vid överväganden rörande tillsyn, t ex traditioner, värderingar, kompetensprofil, vanor, metoder, regleringsbrev, osv. Gamla regler styr ofta verksamheten och gör att mycket tid ägnas åt administration, t ex regler om anmälningsplikt, köldmedierapporter etc.²⁰³ Avrapportering till EU m m kan också ta upp tid. Vidare är tillsynsavgifterna av betydelse för tillsynsmyndigheterna och det innebär att tillsyn av verksamheter som betalar avgift kan bli prioriterade.²⁰⁴

Kommunerna ser fördelar med miljömålen, men målen kan inte eliminera de problem som finns, t ex bristande engagemang, bristande resurser eller målkonflikter.²⁰⁵ Ett genomgående problem i kommunerna är att ekonomiska hänsyn går före miljömässiga (t ex väger ambitiösa miljömål lätt vid etableringen av köpcentra och liknande). Ett annat är att det ofta finns otillräckliga befogenheter för att jobba med miljömålen i tillsynen. Stora, resursstarka kommuner har dessutom betydligt större möjligheter att jobba med målen än mindre kommuner, även om undantag finns.²⁰⁶

Hittills verkar miljömålen i första hand påverka prioriteringar av tillsynsobjekt och tillsynsmetod, men mer sällan leda till att konkreta krav ställs. Detta verkar vara fallet både på kommunal och på regional nivå.

Energi- och transporter²⁰⁷

Flera myndigheter ser jobbet med energi- och transportfrågor som en bra strategi i miljömålsarbetet, då dessa aktiviteter är mycket miljöbelastande. Men även när det gäller energi- och transportfrågor vid tillsynen verkar det mest handla om att informera företagen och intressera dem för att arbeta med frågorna. Det finns dock vissa myndigheter som börjat förelägga tillståndspliktiga verksamheter att redovisa sin energianvändning samt möjliga åtgärder för att reducera denna. Hittills verkar det dock inte finnas många exempel på när en verksamhetsutövare föreläggs att vidta en energibesparande åtgärd. Ett flertal myndigheter planerar dock att ställer mer konkreta krav inom ramen för tillsyn.²⁰⁸ Då transporter och energianvändning har börjat beaktas alltmer inom tillståndsgivningen (se

²⁰¹ Se t ex Naturvårdsverket. (2006). *Miljötillsyn i praktiken*. Rapport 5583, kap. 6.

²⁰² Tillsyns- och föreskriftsrådet. (2007). *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende miljöbalken*.

²⁰³ Detta enligt diskussioner med ett flertal personer på tillsynsmyndigheterna.

²⁰⁴ Ovanstående baseras på diskussioner med personer inom ett flertal tillsynsmyndigheter, samt Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet*; Naturvårdsverket. (2006). *Kommunernas miljömålsarbete*. Rapport 5653.

²⁰⁵ Ibid.; Naturvårdsverket. (2006). *Lokal översättning av de nationella miljömålen*. Rapport 5646.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ För mer information se t ex Miljösamverkan Västra Götaland. (2006). *Energifrågor i tillsyn, prövning och fysisk planering*; Miljösamverkan Sverige. (2007). *Energifrågor vid tillsyn.Handledning*.

²⁰⁸ Detta framgår av samtal som förts med ett antal personer på länsstyrelser och kommuner.

nedan), så är det naturligt att de kommer att beaktas mer också inom tillsynen, men först måste oklarheterna lösas.

Länsstyrelsen i Gävleborg initierade ett mycket uppmärksammat projekt, där ett större antal företag förelades att komma in med energiplaner.²⁰⁹ Tanken har varit att länsstyrelsen ska ställa krav på energieffektiviseringsåtgärder när detta är rimligt. Men det har varit komplicerat att fastställa kravnivåerna. Det har också funnits olika åsikter inom miljö-Sverige angående vilka krav som bör ställas, t ex i vilken mån riktlinjerna för återbetalning i det frivilliga systemet för energieffektiviseringar (PFE) är en rimlig nivå för återbetalning (där fastställs en återbetalningstid på ca 3 år), eller om miljöbalkens regler ger uttryck för en högre kravnivå.²¹⁰ Det finns numera en överenskommelse i länsstyrelsernas samverkansorgan om att det är rimligt att ställa krav på åtgärder som ligger i linje med PFE, men det finns fortfarande olika åsikter bland olika myndigheter. Hittills har länsstyrelsen inte ställt konkreta krav på verksamhetsutövare men dessa kommer troligen i en nära framtid. En utmaning för länsstyrelsen har varit kompetensen; handläggarna kan miljöfrågorna bäst, medan det tar tid att arbeta upp kunskaper om energifrågor.

Även flera miljökontor har krävt att verksamhetsutövare ska komma in med energiplaner.

Miljönämnden i Stockholm har fokuserat på fastighetsägares egenkontroll inom energiområdet.²¹¹ 200 fastighetsägare har fått frågor om bl a sin energianvändning och vilka åtgärder de kan vidta för energieffektiviseringar. Hittills har inga krav ställts. Det beror delvis på att detta är ett nytt tillsynsområde där det fortfarande är oklart vilka krav som är rimliga, dels på att miljökontoret avvaktar fastighetsägarnas redovisning enligt lagen (2006: 985) om energideklaration för byggnader.

När det gäller transporter verkar det som om flera länsstyrelser och kommuner har planerat att göra mer inom tillsynen, men att det hittills främst rör sig om åtgärder på planeringsstadiet. Resurs- och tidsbrist har gjort att det är svårt att komma igång. När arbetet startas upp kommer det troligen att röra sig om krav på utredningar från verksamhetsutövare. Krav på åtgärder blir aktuella först när ett bra underlag finns.

Slutsatser

Det finns ett stort intresse för miljömålsstyrd tillsyn och de flesta myndigheter som jobbat utifrån miljömålen är positiva. Men det finns inga klara bevis för att miljömålsstyrd tillsyn är mer effektiv än ”traditionell” tillsyn.

²⁰⁹ Informationen i detta stycke baseras på Länsstyrelsen Gävleborg. (2005). *Projekt energiplaner*; telefonintervjuer med handläggare vid länsstyrelsen Gävleborg.

²¹⁰ Denna diskussion har också funnits på tillståndssidan, se Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9. Naturvårdsverket och Energimyndigheten har haft olika åsikter rörande PFE:s förträfflighet. Rättspraxis har numera fastställt att miljöbalkens regler går längre än kraven i PFE och detta har varit en av anledningarna till att regeringen beordrat en utredning med syftet att se till att PFE är bättre anpassat efter miljöbalkens krav.

²¹¹ Informationen i detta stycke baseras på telefonintervjuer med personal i Stockholms stad.

Miljömålen kan ibland användas som stöd för tillsynsmyndigheterna när de vill vidta en åtgärd. Det finns dock än så länge få exempel på konkreta ärenden som rör miljömålen roll vid tillsyn och liten rättspraxis från länsstyrelser och miljödomstolar.

Det verkar framförallt finnas ett intresse för att agera mer i energi- och transportfrågor inom ramen för tillsynen, men än så länge har få tillsynsmyndigheter arbetat mer strukturerat med frågan. De myndigheter som bett olika verksamhetsutövare att komma in med energikartläggningar och liknande har än så länge inte ställt några konkreta krav på åtgärder.

6. Hinder för rättsligt genomdrivande av miljömålen

6.1. Miljöbalken som hinder

När miljöbalken infördes anfördes att balken hade ett brett angreppssätt och var betydligt bättre rustad att beivra dagens miljöproblem än de lagar som den ersatte. Men en förutsättning för detta är att balken tolkas på ett ”progressivt” sätt. Nedan ges några exempel på när praxis har reducerat möjligheterna att använda balken på ett ”progressivt” sätt.

6.1.1. Geografisk avgränsning, rådighet, följdföretag och diffusa utsläpp

Det finns en hel del intressanta exempel från praxis som visar att synen på vad som kan ingå i tillsynen har vidgats. T ex har konkreta krav på energihushållning och transporter blivit vanligare,²¹² och dessa aktiviteter bidrar till miljöproblem som relaterar till ett stort antal mål.

Det finns dock flera tendenser i praxis som kan motverka åtgärder i miljömålsarbetet. Effektiviteten hos tillståndsprövningen kan t ex begränsas av den *geografiska avgränsning* som ofta görs i praxis. Detta har t ex lett till att transporter endast går att reglera inom ett visst geografiskt område;²¹³ att det är svårt att ställa krav på verksamhetsutövaren som rör inköp av miljövänliga råvaror m m. Ett fall rörde frågan om det gick att kräva att en verksamhetsutövare skulle köpa in miljömärkt el (Bra Miljöval).²¹⁴ Miljödomstolen underkände detta villkor, bl a med motiveringen att ett sådant villkor gick utöver ramen för prövningen, då denna ska avse effekter på omgivningen. M a o verkar domstolarna göra en geografisk avgränsning, vilket begränsar möjligheterna att komma åt diffusa utsläpp.

Vidare kan krav bara ställas på sådana aktiviteter som verksamhetsutövaren har (faktisk och rättslig) rådighet över (d v s kan påverka). Det faktum att åsidosättande av ett villkor i ett tillstånd kan leda till straffrättsligt ansvar innebär att två grundläggande krav kan ställas på villkoren: 1) De ska vara tydliga i bemärkelsen att verksamhetsutövaren vet vilka skyldigheter denne har och 2) verksamhetsutövaren måste ha faktiskt och rättslig möjlighet att efterleva villkoret. Det förstnämnda kravet har varit relevant bl a då verksamhetsutövare ålagts att ha tillräcklig kunskap om de kemikalier som användes (bl a motiverat med hänvisning till ett delmål under Giftfri miljö). Högsta Domstolen har anförut att ett krav på kunskap måste vara så specificerat att verksamhetsutövaren förstår innebörden.²¹⁵

Kravet på faktisk och rättslig möjlighet till efterlevnad blir mycket relevant när det handlar om krav i leverantörskedjan. T ex har flera tillstånd krävt att verksamhetsutövaren ställer krav på t ex transporter vid upphandling av dessa. Men frågan är om

²¹² Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

²¹³ Dock är den närmare geografiska avgränsningen inte avgjord, se Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*.

²¹⁴ Växjö Miljödomstol M 3011-04, 2004-10-01.

²¹⁵ NJA 2006 s. 310.

verksamhetsutövaren har full kontroll över dessa, när de utförs av underleverantörer? Å ena sidan kan anföras att verksamhetsutövaren inte har kontroll över transporter som inkommer till en anläggning och utförs i leverantörens regi. Å andra sidan kan det anföras att verksamhetsutövaren kan förbättra miljöprestandan hos transporterna om denne är beredda att betala för det. Rättspraxis inom området ger främst uttryck för den senare synen (se också hamnmålet nedan).

Kravet på faktisk och rättslig möjlighet innebär också att verksamhetsutövaren inte ska omfattas av villkor där denne är (starkt) beroende av tredje part. Således är det tveksamt i vilken mån en verksamhetsutövare ska åläggas att köpa in vissa typer av energi, eller viss typ av råvaror; om leverantörerna inte längre kan leverera det som stadgas i villkoret kan detta gå ut över verksamhetsutövaren.²¹⁶

Även frågan om *följdföretag* är av stort intresse. MB 16 kap. 7 § stadgar: *Vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.* Rättspraxis har fastslagit att transporter (åtminstone i närområdet) är att anse som *följdföretag/följdverksamhet*. Men fortfarande återstår vissa oklarheter angående vad som kan regleras. I miljöbalkspropositionen stadgas att en rimlig avgränsning ska göras och att bara verksamheter som har "ett omedelbart samband" med den tillståndsprövade verksamheten ska beaktas.²¹⁷

En ny deldom från MÖD avseende Kapellskärs hamn är mycket intressant (M 6387-06, 2007-11-22). Där fastslås att en hamns verksamhetsområde utgörs av både ett landområde och ett vattenområde. Vidare anges att förutom lastning och lossning av fartyg, ska även transporter med såväl landfordon som fartyg inom verksamhetsområdet anses som en del av den fastighetsanknutna miljöfarliga verksamhet som hamnföretaget bedriver. Hamnhållaren är ansvarig för samtliga olägenheter för omgivningen som uppstår inom verksamhetsområdet, vilket även innefattar olägenheter från fartygsdriften. Av domen framgår att sådana olägenheter kan bli föremål för villkorsreglering vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Vad gäller frågan om rådighet bedömer MÖD vidare att Kapellskärs Hamn AB "torde ha möjligheter att avtalsvägen förmå de aktuella rederierna att vidta åtgärder på de trafikerande fartygen för att minska olägenheter för kringboende eller förändringar i schemalagda tidtabeller. Åtgärder på fartygen kan t.ex. omfatta ljuddämpning av fartygsfläktar, ramper och anordningar för elanslutning på land" (s. 17).

Sammantaget innebär detta ovanstående att tillståndsgivning har begränsade möjligheter att tvinga en verksamhetsutövare att göra miljöförbättringar i hela leverantörskedjan och även i övrigt begränsar möjligheterna att reglera diffus miljöpåverkan från

²¹⁶ Visserligen kan tillståndet omprövas vid ändrade omständigheter i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken, men utformandet av ett sådant villkor är ändå olämpligt. Se t ex Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap 9; domskälen i Växjö Miljödomstol M 3011-04, 2004-10-01.

²¹⁷ Se Regeringens proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*, Del 1, s. 208; se också Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*, s. 338. Ordet verksamhet är dock inte definierat i miljöbalken.

energianvändning, transporter, råvara och kemikalier.²¹⁸ Dock har praxis i vissa fall gett uttryck för en mer ”progressiv” hållning.

Fortfarande råder det stor osäkerhet angående var gränserna går inom tillståndsgivningen. Detsamma gäller tillsynen. Här finns mindre praxis att tillgå, men nuvarande och framtida praxis inom tillståndsgivningen bör ge stor ledning även på tillsynssidan. Inom tillsynen tillkommer frågan om befogenheter, se vilken diskuteras nedan.

6.1.2. Oklara befogenheter

Ett problem rör befogenheterna, framförallt vid tillsyn. I vissa fall begränsar miljöbalkens ordalydelse befogenheterna för tillsynsmyndigheterna, vilket begränsar möjligheterna till effektiv tillsyn. Detta gäller framförallt på kommunnivå.²¹⁹

Ett exempel på detta rör den diskussion som förs om tillsynsbefogenheternas rätt till tillsyn över verksamheter som främst orsakar diffusa utsläpp. Ett konkret exempel är följande. Huruvida handelscentra (köpcentrum) skulle listas som tillståndspliktig verksamhet diskuterades i Naturvårdsverkets rapport ”Pröva eller inte pröva”.²²⁰ Köpcentrumens miljöpåverkan ansågs visserligen kunna vara betydande och en tillståndsprövning vara befogad främst utifrån behovet av en lokaliseringsbedömning. Trots detta ansåg Naturvårdsverket att det inte var lämpligt att införa en obligatorisk tillståndsprövning eftersom miljöpåverkan främst härrörde från kringverksamheterna och svårigheterna att pröva de aspekter som utgör de stora miljöproblemen (d.v.s. den diffusa miljöpåverkan). Av Naturvårdsverkets resonemang framgår att köpcentrum är att definiera som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § MB: ”...Sådana verksamheter kan påverka miljön genom bl.a. transporter, energiförbrukning, avfallshantering och miljöpåverkan från varor som säljs till följd av verksamheten. Den nuvarande regleringen utgår som sagt från att den fasta anläggningen och dess störningar i vid mening ska prövas. ... Det sker en viss störning från den fasta anläggningen och verksamheten på plasten, som definitivt utgör miljöfarlig verksamhet...”. Av detta följer att även tillsynen enligt miljöbalken skulle omfatta verksamheten som helhet, exempelvis energianvändningen, även om energin produceras på annan plats. Detta är emellertid ifrågasatt inom delar av miljöadministrationen, där vissa hävdar att de kommunala nämnderna endast har tillsyn över de delar av anläggningen som innebär miljöfarlig användning av marken i fråga. Samma resonemang förs vad gäller tillsynen över flerfamiljsbostäder, vars miljöpåverkan vanligen är densamma som köpcentrumens, om än i annorlunda omfattning.

²¹⁸ För mer detaljer se Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9

²¹⁹ Länsstyrelserna har ett mer preciserat ansvar, medan kommunerna har ett bredare: ”Miljö- och hälsoskyddet” i kommunen, utom över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (om det inte delegerats från länsstyrelsen), samt avfall och kemikaliehantering inom kommunen utom i de delar där det har preciserats att någon annan har tillsynen. I vissa fall (främst vad gäller kemiska produkter) finns två operativa tillsynsmyndigheter enligt tillsynsförordningen (1998:900).

²²⁰ Naturvårdsverket. (2004). *Pröva eller inte pröva?*, s. 22 samt 44 f.

6.1.3. Negligerbara utsläpp

Som diskuterats tidigare så är ytterligare en fråga i vilken mån åtgärder som har en väldigt liten påverkan på ett miljömål bör genomdrivas inom ramen för tillsyn och tillstånd. Färjemålet är det enda exemplet jag funnit i praxis som ger någon ledning, även om domskälen inte tar upp frågan. Målet antyder att åtgärder som leder till 10-15 % förbättring (räknat på årsmedelvärde) för en miljö kvalitetsnorm är rimliga att vidta. Eventuellt kan detta ge viss ledning även för åtgärder som relaterar till miljömål. Det rättsfall som diskuterades i kap. 4 angående vattenspolande toalett är av stor principiell betydelse, då det indikerade att ett enskilt fall inte ska se i isolering, utan att konsekvenserna i andra liknande ärende ska beaktas.²²¹

6.2. Miljömålen och EG-rätten

6.2.1. EG-rätten ger möjligheter...

Om vi först ser på hur EG-rätten kan påverka genomdrivandet av miljömålen positivt, så kan först konstateras att miljö kvalitetsnormer (MKN) ursprungligen är en EG-rättslig konstruktion och likaså idén om användandet av åtgärdsprogram för att genomdriva MKN. Därmed har EG-rätten spelat en stor roll som inspirationskälla för arbetet miljö kvalitetsmålen och delmålen och olika idéer rörande användandet av olika typer av åtgärdsprogram.

Vidare kan ett antal EG-rättsliga instrument vara viktiga som en del av strategin att nå miljö kvalitetsmålen. Detta gäller alla delar av EG-rätten, men mer speciellt de delar som relativt starkt relaterar till olika målsättningar på miljöområdet och till åtgärder som relaterar till hållbart nyttjande av ekosystem. Intressanta initiativ inkluderar olika miljö kvalitetsnormer för luft och vatten, vattendirektivet (som relaterar till hållbar förvaltning av vattenområden), direktiv som relaterar till bevarande av naturmiljöer och biologisk mångfald m m.

6.2.2. ...men kan också begränsa utrymmet för nationella åtgärder

Samtidigt som man kan se positivt på EG-rättens inverkan, finns det all anledning att fundera på de negativa aspekterna. Det första problemet rör *EG-rättens kravnivå*. Eftersom EG-rätten typiskt sett sätter standarder som är en kompromiss mellan de kravnivåer som önskas i olika medlemsstater, så är standarderna sällan så progressiva som de mest "progressiva" staterna önskar. Detta betyder att, rent allmänt sett, att kravnivån i EG-rätten mer sällan avspeglar en kravnivå som krävs för att nå de nationella miljömålen.

²²¹ M 9983-04 2006-11-09.

Vidare är EG:s miljö rätt splittrad och inom flera områden saknas en övergripande strategi angående vilka resultat som ska uppnås och hur. I de fallen sådana strategier finns går de mer ambitiösa planerna sällan att realisera i lagstiftningen. Exempelvis är EU:s miljöhandlingsprogram relativt ambitiösa, men det har visat sig svårt att omsätta visionerna i praktiken. Den tidsödande lagstiftningsprocessen, med intensiv lobbying från industrin, gör också att i stort sett all miljölagstiftning urvattnas; kravnivån sänks.²²²

På ett mer övergripande plan så finns ett annat problem. EG-lagstiftningen måste uppfyllas genom att den genomförs i Sverige. Vissa delar av EG-regelverket kan vara mer eller mindre relevant för svenskt vidkommande. Det finns alltid en risk att vi ”silar mygg och sväljer kameler”. Ett exempel på detta (som var aktuellt för några år sedan) rörde om värdefulla resurser lades på provtagning av badvatten- respektive luftkvalitet även på platser där detta är mindre relevant (t ex då det inte föreligger någon som helst risk för dålig vattenkvalitet eller då det p.g.a. väderförhållandena inte är relevant att kontrollera badvattenkvaliteten). Det finns också en risk att fokus läggs mer på detaljer och byråkrati, t ex rapportering, snarare än på miljönyttan. Därför är det viktigt att uppmärksamma sådana problem när de uppstår.

Exemplet REACH och Giftfri Miljö

Den nuvarande kemikalielagstiftningen inom EG är till stor del harmoniserad, d v s den sätter gemensamma standarder och begränsar utrymmet för nationella åtgärder. Dock är den inte så harmoniserad som man kan få intryck av när man läser litteraturen.²²³ Det finns ett visst utrymme för nationella åtgärder. Detta har också slagits fast av EU-domstolen vid ett flertal tillfällen, t ex i fallet Toolex Alpha²²⁴, där det bl a framgår att EG-rätten inte harmoniserar alla delar av användningen av kemikalier, samt att stater kan – under vissa omständigheter - genomföra restriktioner för kemikaliehanteringen av miljö- och hälsoskäl. Genom införandet av REACH-förordningen²²⁵ kommer dock med största sannolikhet utrymmet för nationella åtgärder att minska.

REACH innebär en reform av EG:s kemikalielagstiftning. REACH bygger på principen att tillverkare, importörer och andra professionella användare av kemikalier ska garantera att kemikalier inte påverkar människors hälsa och miljön på ett negativt sätt. Huvudansvaret för riskhanteringen ligger hos importör eller tillverkare.

I korthet (något förenklat) innebär REACH bl a att:

²²² Det finns flera dokumenterade exempel, t ex rörande REACH, regler för producentansvar, och Direktiv 2005/32/EG om ekodesign för energianvändande produkter.

²²³ Se t ex diskussionen i SOU 2000:53.

²²⁴ C-473/98 *Kemikalieinspektionen mot Toolex Alpha AB* [2000] ECR I-05681.

²²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

- En kemikalie (ett "ämne") måste vara registrerad innan den får släppas ut på marknaden (om den används i en mängd överstigande 1 ton/år inom EU). Tillverkare eller importör ska ta fram relevant information om kemikalien. Tillverkare/importör ska också redogöra för all användning av kemikalien som kan bli relevant.
- För kemikalier som används i större mängder ska tillverkare/importör göra en större utvärdering av farlighet, exponeringsrisker m m. Det ska också finnas en redogörelse för hur kemikalien tillverkas och används t o m dess "slutliga" användning, t ex dess ingående i konsumentprodukter. Det ska göras en uppskattning av hur (och i vilken grad) människor och miljön kommer i kontakt med kemikalien. Förutom att göra en utvärdering av riskerna med kemikalien, ska tillverkare/importör även rekommendera olika typer av försiktighetsåtgärder för att reducera riskerna.²²⁶
- European Chemicals Agency (ECHA)²²⁷ tar emot registreringarna och kontrollerar att dessa är kompletta, annars begärs kompletteringar in (däremot kommer ECHA i de flesta fall inte att kontrollera kvaliteten på de data som de får in). När registreringen är komplett får tillverkare/importör starta tillverkning/importera kemikalien, så länge man följer det som ingår i registreringen. "Nerströms"-användare av kemikalien får använda kemikalien på samtliga de sätt som denna registrerats för (dock inte på sätt som inte ingår i registreringen om de inte själva registrerar kemikalien med den egna användningen).
- ECHA gör en fördjupad utvärdering av vissa registreringar (målet är minst 5 %).
- ECHA och EU:s medlemsstater upprättar kriterier för prioritering av kemikalier som behöver utvärderas ytterligare. En plan för utvärdering upprättas och medlemsstaterna genomför utvärderingarna.
- Myndigheterna kan begränsa användningen av vissa kemikalier och bestämma att företag som vill använda vissa kemikalier måste ansöka om tillstånd för detta ("authorisation"). ECHA upprättar en lista med kandidater (d v s kemikalier, ämnen) som föreslås bli föremål för begränsningsåtgärder (REACH, Annex XIV) och vars användning/försäljning kräver tillstånd. När företag ansöker om att kunna använda/sälja kemikalier som finns på listan kan krävas bl a att: 1) företaget redogör för hur kemikalien kommer att användas; 2) information ges om alternativa kemikalier (substitut) som kan fylla samma funktion, vilka risker de medför och teknisk/ekonomisk bedömning av möjligheten till substitution. Tillstånd kan ges om riskerna med kemikalien kan anses vara under kontroll (genom olika åtgärder); i annat fall kan de endast godkännas om en socioekonomisk bedömning ger vid handen att fördelarna av kemikalieanvändningen överstiger riskerna.

²²⁶ Av naturliga skäl är det föga troligt att dessa kommer att föreslå att kemikalien kan bytas ut mot en annan kemikalie, eller ge riktlinjer för hur användningen av kemikalien kan minimeras. Detta är en av nackdelarna med REACH.

²²⁷ ECHA är den första oberoende miljöinstitutionen inom EU som får reell beslutsrätt, då de får stort inflytande över kemikalieanvändningen.

REACH omfattar alla kemikalier som används inom EU, med vissa undantag, t ex:

- Bekämpningsmedel, matvaror, läkemedel samt några ytterligare produktgrupper undantas.
- REACH kommer (till viss del) att tillämpas på kemikalier i produkter, dock inte på kemikalier i produkter som tillverkas utanför EU (med vissa undantag).

I takt med att Annexen till REACH-förordningen blir uppdaterade och reglerna för användningen av kemikalier blir mer detaljerade, minskar utrymmet för nationella åtgärder. Det innebär att det finns små, ibland marginella, möjligheter att ställa hårdare miljö- och hälsokrav för kemikalier, om inte detta kan motiveras med mycket starka skäl. Vidare minskar möjligheterna till att ställa krav på verksamhetsutövare att de ska byta ut kemikalier mot mindre farliga ämnen (produktvalsprincipen): när ett ämne är godkänt för en viss typ av användning så ska det i princip kunna användas för detta ändamål, utan inskränkningar. Med andra ord minskar möjligheten att ställa upp allmänna föreskrifter. Visserligen finns fortfarande ett litet utrymme för nationella föreskrifter i syfte att skydda människors hälsa och miljön, men då riskerna med kemikalier redan utvärderats inom ramen för REACH kommer beviskraven för att föreskrifterna behövs att vara höga. Ett visst utrymme finns dock för att reglera kemikalier:

- Rimligen bör produktvalsprincipen kunna behållas i MB:s 2 kap., även om det blir svårare att genomdriva den rättsligt gentemot professionella verksamhetsutövare.²²⁸
- Även om det blir svårt att besluta om allmänna föreskrifter, så bör det finnas ett visst utrymme för att ställa krav på kemikaliehantering och försiktighetsmått i enskilda fall, t ex i samband med tillståndsprövning och tillsyn. Även fortsättningsvis bör man kunna ställa vissa krav på substitution och försiktighetsmått, eller t o m införa förbud, genom villkor i tillstånd.²²⁹ Inte minst då detta får viss legitimitet genom IPPC-direktivets Annex IV (p.2), som anger substitution av kemikalier som ett exempel på bästa möjliga teknik. Här bör nämnas att REACH-förordningen inte ska påverka tillämpningen av IPPC-direktivet (se REACH Art. 2.4a). Men till skillnad från MB så ger IPPC-direktivet främst tillåtelse att reglera kemikalier i den mån de ger upphov till utsläpp till mark, luft och vatten. En kontroversiell fråga i svensk rättspraxis rör huruvida man i tillståndsvillkor kan ställa krav att verksamhetsutövaren tar fram mer information om en kemikalie än vad som finns i säkerhetsdatabladet, en fråga som f n diskuteras. Denna typ av villkor, som är juridiskt tveksamma även med nuvarande EG-lagstiftning, blir än mer kontroversiella under REACH och det är ytterst tveksamt om nationella myndigheter kan ställa större krav på information än vad som följer av REACH.

²²⁸ Se SOU 2007:80. *REACH – genomförande och sanktioner*, speciellt s. 358-359; Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.

²²⁹ För en genomgång av praxis rörande kemikaliefrågor i tillståndsgivningen i Sverige se t ex Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective.*, kap. 9.

- REACH-förordningen Art. 61.4 anger att tillstånd till kemikalieanvändning (som beviljats under REACH) kan återkallas om det finns risk för överskridande av MKN (med hänvisning till IPPC-direktivet). En rimlig tolkning är att det också finns en möjlighet att reglera kemikalier i tillstånd enligt miljöbalken i de fall då det finns risk för överskridande av miljökvalitetsnorm (MKN). Detsamma gäller reglering genom tillsyn. Vidare ger formuleringen visst stöd till slutsatsen att det går att reglera kemikalier i tillstånd även i andra fall. Regeln om MKN i IPPC-direktivet omfattar dock bara MKN beslutade inom EG-rätten (se IPPC-direktivets Art. 10 och Art. 2 p.7). Därmed innefattas inte svenska egna MKN och definitivt inte svenska miljömål, eller tillhörande delmål.

Sammanfattningsvis kommer REACH att innebära en större harmonisering av kemikaliefrågorna, vilket minskar möjligheten att jobba med delmålen inom Giftfri Miljö. Ett problem är också att delmålen inom Giftfri Miljö relaterar till frågor som är starkt relaterade till fri rörlighet för varor (främst delmål 1-2) och därför begränsas av harmoniserande regler. Dock öppnar delmål 5, 8 och 9 för upprättandet av svenska miljökvalitetsnormer. Om dessa bygger på ett vetenskapligt underlag som påvisar att reglerna behövs för skydd av hälsa och miljö, öppnar sig möjligheten att använda både generella föreskrifter och riktade insatser (t ex inom tillståndsgivning och tillsyn) för att nå målen.

Andra exempel

Det finns även andra sätt på vilket EG-regelverket kan begränsa utrymmet att nå miljömålen, exempelvis:

- Normalt är utrymmet för nationell reglering av produkter begränsat. Att sätta standarder för energieffektiviteten hos energianvändande produkter som värmepumpar, ventilationsanläggningar, kylskåp, värmepannor, storbilds-TV osv. är ett relativt kostnadseffektivt sätt att förbättra energieffektiviteten och sänka utsläppen av växthusgaser. Dessutom är miljöpotentialen för förbättringar betydligt större än vad man kan tro.²³⁰ Men EG-lagstiftningen på området begränsar utrymmet för nationella åtgärder samtidigt som de standarder som sätts i EG-lagstiftningen ger uttryck för en låg ambitionsnivå. Det finns heller inga tecken på att framtida EG-standarder kommer att vara mer progressiva.²³¹
- Samtidigt som EG:s system för handel med utsläppsrätter är ett lovvärt initiativ så kan det också begränsa medlemsstaternas utrymme för egna initiativ inom området, t ex ett handelssystem för transportsektorn.²³²
- EG-regler om upphandling, statsstöd, och tillämpningen av skatter och avgifter kan också vara ett hinder i vissa fall. Detta berörs inte närmare i denna rapport.

²³⁰ Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective.*

²³¹ Ibid.

²³² Se Muller Engelbrektsen, I., Gipperth, L. och Olsen-Lundh, C. *Det juridiska systemet*. Tillgänglig via <http://www.nordicenergyperspectives.org/>.

7. Miljörätten och miljömålen: behov av nya angreppssätt och strategier?

En mer övergripande fråga rör om den svenska miljörättens fokus lämpar sig väl för att beivra miljömålen. Det finns flera möjliga angreppssätt som kan användas i syfte att bättre anpassa miljölagstiftningen efter gällande miljöutmaningar:

- MB och dess följdlagstiftning används i första hand för att reglera traditionell produktion. Möjligheten/viljan att reglera tjänstesektorn har varit begränsad. Traditionella idéer om miljöpåverkan och risk spelar in. En mindre tillverkande verksamhet med liten produktion kan omfattas av ett större regelverk, medan ett stort tjänsteföretag med en betydande, indirekt miljöpåverkan, inte regleras. Om utbildning, lagstiftning, m m fokuserar på ett traditionellt tänkande så minskar möjligheten att ändra praxis och lagstiftning. Detta innebär att vi redan nu bör ställa om tänkandet och bättre integrera frågor som rör diffusa utsläpp, produkters påverkan på miljön under hela livscykeln, tjänstesektorns miljöpåverkan och konsumtionsfrågor på olika nivåer. Vissa ändringar skulle kunna göras i miljöbalken för att ge ett klarare mandat för tillstånds- och tillsynsmyndigheter att åtgärda problem i tjänstesektorn, sätta mer fokus på diffusa utsläpp m m.²³³ Detta kan göras t ex genom att omformulera definitionen av miljöfarlig verksamhet, genom att mer tydliggöra i miljöbalken att tillsynsmyndigheterna har ett brett mandat i tillsynen. Vidare kan det vara lämpligt att ge tydligare riktlinjer för hur miljöbalkens styrmedel bättre kan användas för att komma åt verksamheter som är starkt förknippade med diffus miljöpåverkan, t ex transporter, energianvändning och konsumtion av varor.
- Ovanstående innebär att aktörer/verksamheter som är föremål för reglering och tillsyn (i första hand större producerande verksamhet) normalt sett har 1) en bra bild av sina miljöproblem; 2) gjort stora förbättringar av miljöprestandan; 3) har viss koll på sina miljörelaterade kostnader; 4) har höga kostnader (på marginalen) för ytterligare miljöförbättringar. För andra typer av verksamheter, t ex aktörer i tjänstesektorn, och ibland också mindre tillverkande industrier, gäller ofta det motsatta. Detta inte minst då mycket av miljöpåverkan är indirekt (t ex relaterade till tjänsteresor, inhyrda transporter, upphandling av varor och tjänster, eller uppvärmning av lokaler). Det betyder att det ofta finns en större skillnad mellan miljöprestandan hos företag i tjänstesektorn än mellan företag i den producerande sektorn och att det ofta är mer lönsamt (mindre kostnader på marginalen) att göra miljöförbättringar i tjänstesektorn.²³⁴ Det är rimligt att detta beaktas både vid ändringar i lagstiftningen, och i de riktlinjer som går ut till miljöadministrationen.
- En rimlig strategi är att använda MB:s styrmedel för att komma åt miljöproblem från aktiviteter som man inte kommit åt genom andra styrmedel, då dessa varit ineffektiva. Exempel på sådana är transporter och energianvändning. Samtidigt

²³³ För en mer djupgående diskussion se Dalhammar, C. (2004). *Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken*. Rapport 5412, Naturvårdsverket, kap. 4 och 6.

²³⁴ Se Kisch, P., Mont, O. och Plepys, A. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport 5227. Naturvårdsverket. Stockholm.

måste vi komma ihåg ekonomiska styrmedel egentligen är bättre lämpade för att styra miljöpåverkan från transporter och energianvändning i de flesta fall. Det bästa angreppssättet är därför en kombination av ”hårdare” ekonomiska styrmedel och informativa styrmedel. Framförallt i de fall miljöbalkens styrmedel används gentemot enskilda verksamhetsutövare finns det risk för godtycklighet i tillämpningen, och för att orimliga krav ställs. Därför kan det finnas behov av fler riktlinjer i tillämpningen. Det är t ex inte självklart att regleringen av externa transporter i tillstånd ska fastställas genom rättspraxis; detta kunde också göras genom mer tydlig normgivning, i första hand riktad direkt mot transportsektorn.

- Den traditionella miljölagstiftningens styrmedel, t ex miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), tillstånd och tillsyn har lokalt fokus. I vissa fall kan detta påverka praxis (t ex möjligheten att reglera externa transporter) negativt, då endast geografiskt relevant miljöpåverkan beaktas. Frågan är om det går att inrikta åtgärderna mer mot diffusa, indirekta miljöaspekter?

Miljömålen och miljöbalken

Om det är önskvärt att miljömålen beaktades mer i t ex tillstånds- och tillsynsverksamheten så uppstår frågan om hur detta ska åstadkommas.

En möjlig väg är att göra ändringar i miljöbalken. F n anges i MB 5:3 att de olika myndigheterna ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna följs. Detta är dock knappast fallet idag. Miljöbalkskommittén har anfört att det inte är rimligt att kräva att olika myndigheter ska säkerställa att normerna följs. De menar att ordet ”säkerställa” bör ändras, så att skyldigheten för myndigheter är att vid myndighetsutövning beakta (i föreslagen lagtext: ”verka för”) att MKN ska klaras, i den mån det faller inom deras ramar och med beaktande av existerande åtgärdsprogram.²³⁵

En liknande skyldighet skulle kunna formuleras också för nationella miljömål och medföljande delmål, och eventuellt också för regionala miljömål. Ett sådant stadgande bör i så fall lämpligen läggas in i 2 kap 7 § MB, efter nuvarande första stycket (även om 5 kap. MB också är en möjlighet). Ett stadgande skulle kunna formuleras som att myndigheter ska verka för att nationella miljömål beaktas vid myndighetsutövningen. En möjlig formulering kunde vara: *”Vid avvägningar enligt första stycket bör (eller skall) även nationella och miljökvalitetsmål beaktas”*. Det är mer tveksamt om paragrafen borde referera också till regionala mål. Då fastställandet av nationella miljömål sker av riksdagen efter en demokratisk process och ett omfattande remissförfarande bör i första hand dessa komma i fråga för reglering på detta sätt. Stadgandet om miljökvalitetsnormer bör ligga kvar i tredje stycket, då dessa ska tillmätas högre vikt än miljömålen vid bedömningen.

En lagreglerad skyldighet att beakta miljömålen skulle innebära, förutom den rättsliga status som de inte har idag, att det tydligare skulle framgå att miljömålen ska beaktas, speciellt vid tillstånds- och tillsynsverksamheten. Ett problem nu är att det ofta inte går att

²³⁵ Se diskussionen i SOU 2005:59, s. 134. Författningsförslaget avseende ändring i MBs 2 och 5 kap. finns på s. 26-27.

avgöra om miljömålen har beaktats av tillståndsmyndigheterna vid tillståndsärenden: dessa föredrar ofta att argumentera utifrån hänsynsreglerna (2 kap. miljöbalken). I flera fall har parterna argumenterat utifrån miljömålen, men tillståndsmyndigheten har ändå inte tagit upp målen i domslutet. Detta är otillfredsställande, men om miljömålen får rättslig status i 2 kap. kommer myndigheterna att beakta dem i högre grad, och också lägga större vikt vid argument som utgår från miljömålen.

Ett möjligt problem är att ett sådant stadgande kan tolkas som myndigheterna kan gå längre än vad som framgår av hänsyns- och avvägningsreglerna i 2 kap. för att uppnå målen, d v s ställa hårdare krav på verksamhetsutövare. Detta vore kontroversiellt. Miljömålen och delmålen är så många, och av så skild karaktär, att verksamhetsutövare kan drabbas av en mängd oförutsedda krav. Näringslivet skulle definitivt motsätta sig ett sådant stadgande. Näringslivet är redan bekymrat över hur miljökvalitetsnormerna kan leda till att vissa aktiviteter och verksamheter kan stoppas. Vi kan t ex tänka oss en situation där skogsavverkning nära vattendrag inte tillåts p g a av miljökvalitetsnormer för vatten, eller där byggandet av en ny fabrik eller byggandet av ett köpcentrum skulle stoppas p g a miljökvalitetsnormer för luft. Med andra ord kan normerna leda till stora problem för olika verksamhetsutövare och i vissa fall (t ex skogsavverkning) leda till att starkt reducera förutsebarheten av långsiktiga investeringar. Att i detta läge även ge miljömål rättslig status kan ytterligare minska förutsebarheten och leda till en viss godtycklighet i rättstillämpningen. Vidare kan både regionala miljömål och myndigheternas tillämpning av olika miljömål variera stort, och då kan kravnivåerna inom Sverige bli än mer olikartade än idag.

En annan lagstiftningsåtgärd som eventuellt skulle leda till att miljömålen beaktades i högre grad är att stadga (företädelsevis i 1 kap. 1 § MB) att miljömålen ger ledning angående vad en ekologiskt hållbar utveckling är.

”Åtgärdsprogram” för miljömålen?

När det gäller miljökvalitetsnormer har Lerman anfört att:²³⁶

”Egentligen borde alla normer sjösättas med en första skiss till åtgärdsprogram, eftersom där ska finnas probleminventering såväl som konsekvensanalys. Normernas goda sidor som styrmedel för god livsmiljö riskerar annars att falla i skymundan genom kritik om onödiga oklarheter, hinder och kostnader.”

Detta råd är eventuellt lämpligt även för miljömålen. Eventuellt borde mer tydliga idéer ha utarbetats redan när miljömålen infördes, t ex angående hur målen skulle uppnås, vilka aktiviteter som är viktigast och eventuellt vilka riktlinjer som kan behöva ges till olika myndigheter. Framöver bör mer fokus läggas på dessa frågor. Detta skulle också bemöta Riksrevisionens kritik att miljömålsrapporteringen saknar en beskrivning av *”Drivkrafterna bakom miljöproblemen och vad som orsakar dess problem”*.²³⁷ Naturvårdsverket har dock nyligen gett ut ett antal rapporter som ligger i linje med Lermans förslag.²³⁸

²³⁶ Naturvårdsverket. (2004). *Miljökvalitetsnormer som styrmedel*. Rapport 5375, s. 104.

²³⁷ Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Rapport 2005:1, s. 8.

²³⁸ T ex Naturvårdsverket. (2007). *Frisk luft. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5765, Naturvårdsverket.

8. Slutsatser och diskussion

Miljömålen är inte rättsligt bindande. De ska snarare ses som politiska målsättningar. Det svenska rättssystemet och miljöbalken är heller inte utformade för att genomföra miljösmål. Rättssystemet är inte adaptivt i bemärkelsen att kunskap om miljötillstånd och miljösmål automatiskt integreras i beslut. Detta skulle inte vara oroande om andra typer av styrmedel – främst ekonomiska och informativa – kan utgöra effektiva substitut i arbetet med miljömålen, men det finns inga direkta tecken på att så är fallet. Frågan är då om miljöbalken kan vara ett effektivt styrmedel för att uppnå miljömålen, vilket hävdats i miljömålspropositionen. Nuvarande praxis tyder inte på detta. Men miljöbalkens roll för genomdrivandet av miljökvalitetsmålen kommer till stor del att bero på de överväganden som görs av myndigheter och tjänstemän i konkreta fall. Det betyder att deras engagemang och eventuella incitament spelar en stor roll, liksom den politiska kontexten. Det troliga är att det inte kommer att utvecklas någon enhetlig praxis inom Sverige, utan att myndigheterna även fortsatt har skilda ambitionsnivåer och skilda metoder vad gäller genomdrivandet av miljömålen.

Det faktum att det finns en stor osäkerhet om gränserna för myndigheternas befogenheter kan naturligtvis verka hämmande för viljan att aktivt integrera – och argumentera utifrån – miljömålen i enskilda ärenden. Vidare finns det vissa tendenser inom praxis – t ex den geografiska avgränsning som görs i tillståndsmål – som starkt begränsar möjligheten att reglera vissa handlingar och därmed också att påverka vissa miljösmål. Oklarheter vad gäller tillsynsbefogenheter och verksamhetsutövarens rådighet kan också spela in.

Det finns fortfarande ett antal intressanta strategier för att integrera miljömålen bättre inom ramen för tillsyn och tillståndsgivning. Det finns ett stort intresse för miljömålsstyrd tillsyn och de myndigheter som arbetat med metodiken är positiva. Hittills verkar det dock främst som att denna metodik påverkat val av tillsynsobjekt och eventuellt val av tillsynsmetod, men det verkar mer sällan resultera i nya typer av krav mot verksamhetsutövare. Detta är dock något som kan behöva undersökas närmare. På tillståndssidan kan vi se ett ökande antal ärenden som refererar till miljömålen. De är dock fortfarande en klar minoritet och det verkar inte finnas något direkt mönster för när miljösmål beaktas i ärendena. Vidare är det mer och mer vanligt att parter i tillståndsärenden åberopar miljömålen. Ofta underlåter dock tillståndsmyndigheterna att hänvisa till dem i domen, utan föredrar att argumentera utifrån miljöbalkens regler och relevanta förarbeten. Det finns fortfarande endast ett fåtal ärenden där miljömålen använts för att sätta konkreta villkor – t ex gränser för utsläpp - för verksamhetsutövare. Det finns endast en dom (Volvo Torslanda, Miljödomstolen i Vänersborg) där domstolen utförligt resonerar utifrån olika nationella och regionala miljösmål. Fortfarande råder det osäkerhet om hur diffusa utsläpp ska regleras i tillstånden: i vilken mån är det rimligt att reglera en verksamhet som endast bidrar marginellt till att en miljökvalitetsnorm eller ett miljösmål överskrids? Här är det viktigt att inte bara se till det enskilda fallet utan den sammanvägda miljöbelastningen från ett större antal verksamheter.

Det är knappast rimligt att kräva att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska beakta miljömålen i varje enskilt fall. Miljömålen kan komma i konflikt med andra aspekter. Man

måste göra en bedömning av hur man kan tillämpa dem i det enskilda fallet med tanke på t ex legalitetsprincipen och förutsebarhet; den enskilde ska ha en rimlig möjlighet att förutse vad myndigheten beslutar.²³⁹ Om tillståndsmyndigheterna skulle vara skyldiga att beakta de nationella miljömålen vid beslut finns också en risk är att de använder sig av standardfraser för att uppfylla formkrav, snarare än att de gör en djupare bedömning.²⁴⁰

Det kommer dock att bli vanligare att miljömålen förs in i tillståndsärenden, inte minst då de myndigheter som för det allmänna talan (oftast Naturvårdsverket eller Länsstyrelserna) allt oftare för in miljömålen i ärendena. Vi kan också förvänta oss mer fokus på miljömålen inom tillsynen.

Det finns flera sätt att stärka miljömålen roll inom ramen för miljöbalken. Ett sådant sätt är att i högre grad omvandla olika delmål till miljökvalitetsnormer, som måste uppfyllas. Detta skulle leda till att miljömålen ställning stärktes betydligt, bl a då miljöbalken:

1) innehåller regler som förbjuder vissa åtgärder som leder till att miljökvalitetsnormer överskrids och 2) innehåller regler som ålägger myndigheterna att se till att normerna säkerställs inom ramen för myndighetsutövningen. Men då arbetet med uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna f n lider av samma problembild som framkommit i arbetet med miljömålen – t ex rörande vem som har ansvaret, oklara befogenheter, och beaktandet av diffusa utsläppskällor - så är detta knappast någon universallösning. Vidare lämpar sig inte alla mål och delmål för att omvandlas till bindande normer.

Ett annat sätt att stärka målen ställning vore att införa någon typ av ”mjuk” bestämmelse i miljöbalken, som ålägger myndigheterna att beakta nationella (och eventuellt även regionala och lokala) miljömål inom ramen för myndighetsutövningen enligt balken. En sådan regel bör troligen – för att få största möjliga ”utfall” - placeras i kap. 2. Det skulle ge målen rättslig status och leda till att olika miljömål beaktades mer inom ramen för t ex tillståndsgivning, eller åtminstone att avvägningarna angavs tydligt i avgörandena. Problemet med detta vore att ett sådant stadgande kan tolkas som myndigheterna kan gå längre än vad som framgår av hänsynsreglerna och avvägningsreglerna i 2 kap. för att uppnå målen, d v s sätta hårdare krav på verksamhetsutövare och enskilda. Detta är kanske önskvärt ur ett hållbarhetsperspektiv, men minskar förutsägbarheten för olika verksamhetsutövare och ökar risken för godtycklighet.

Ett sätt att utan lagreglering ge bättre förutsättningar att genomföra målen är att fler rikt- och gränsvärden med genomförandeetapper som kan användas i det enskilda fallet fastställs av riksdagen på motsvarande sätt som skett för bl.a. buller från infrastruktur. Dessa riktvärden har fått ett snabbt och brett genomslag i praxis eftersom de anger ett högsta värde på en enskild plats. Värdena behöver inte genomföras som högsta/lägsta störningsnivå, utan skulle också kunna uttryckas som en ”utsläppsbubbla”, d.v.s. det högsta totala utsläpp som kan godtas inom ett visst geografiskt område eller en viss bransch/område. Om man ser på miljömålsstrukturen så måste flera delmål brytas ner för att vara användbara. Exempelvis säger ett delmål: ”Senast år 2015 skall minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör

²³⁹ Se Dokumentationen från Miljömålsrådets seminarium 13 december 2006.

²⁴⁰ Ibid.

återföras till åkermark.” En rimlig väg att gå är att analysera hur detta kan brytas ner till siffror som kan användas i ett enskilt ärende.

Miljökvalitetsmålen *utformning* spelar stor roll för dess användning som underlag i det enskilda fallet. Vissa miljömål är mer konkreta än andra (speciellt målen som relaterar till luftkvalitet), och ger då bättre underlag vid uttolkning av vad hållbar utveckling innebär, eller vad som kan anses miljömässigt motiverat i ett enskilt ärende.

Riksrevisionen har anfört att det saknas rapportering om drivkrafterna bakom och orsaker till miljöproblemen inom ramen för miljömålsrapporteringen. Vidare anges att det underlag som tas fram är otillräckligt för att ge underlag för scenarier och prognoser och att det saknas underlag för att beräkna kostnaden av olika miljömålsåtgärder, samt underlag för att undersöka målkonflikter.²⁴¹ Riksrevisionen anför också att miljömålsrapporteringen innehåller en massa detaljinformation som inte har en tydlig koppling till miljömålen eller åtgärder för att genomföra dem. Och detta är ett av huvudproblemen med miljömålsarbetet. Rapporteringen är generös, men ger knappast det underlag som är mest lämpat för att genomföra konkreta åtgärder. Liknande kritik kan också riktas mot miljömålspropositionerna. Men så är underlaget för miljömålsarbetet inte tillräckligt inriktad på genomförandet. Som framgår av rapporten kan liknande kritik riktas mot arbetet med miljökvalitetsnormer.

Detta betyder att kopplingen till vilka åtgärder som behöver genomföras, vilka sektorer och verksamheter som ska beaktas och den eventuella kostnaden av olika åtgärder inte är utrett. Detta ökar förvirringen kring vem som ska göra vad och vad det kan få kosta. Det hade också varit önskvärt att olika myndigheter hade mer information rörande viktiga trender som påverkar möjligheterna att nå miljömålen, t ex konsumtionen av produkter, energianvändningen och transporter. Vidare bör det finnas information om t ex i vilka sektorer som det finns stora utrymmen för (kostnadseffektiva) förbättringar och vilka åtgärder som kan vara rimliga. Visst finns det regionala och lokala skillnader inom landet, t ex vad gäller miljöbelastning, industritäthet, befolkningstäthet osv., men samtidigt bör det finnas vissa centrala anvisningar om vad som eventuellt kan prioriteras.

²⁴¹ Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Rapport 2005:1, s.8.

9. Referenser

Litteratur

Albrecht, J. (2006). The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms. *International Review of Law and Economics* 26(1), 88-113.

Arnfolk, P., Brorson, T. och Thidell, Å. (2008). *Hur integrerade är miljökvalitetsmålen i svensk tillverkningsindustri?* Rapport till Miljömålsrådet.

Ashford, N. (2002). Technology-focused regulatory approaches for encouraging sustainable industrial transformations: Beyond green, beyond the dinosaurs, and beyond evolutionary theory. Paper presented at the 3rd Blueprint event "Policy Instruments", Brussels 26-27/09/2002.

Banverket, Energimyndigheten m fl. (2007). *Strategin för effektivare energianvändning och transporter, EET*. Publicerad i Naturvårdsverkets rapportserie, Rapport 5777.

Beijen, B. (2007). Developments in the methods of regulation used in European environmental directives. Föredrag på konferensen 'Integrated product policy and the polluter pays principle', Århus 2-4 december 2007.

Bengtsson, A. (2005). *Miljökvalitetsmålen roll i rättstillämpningen*. Artikel, JPMiljönet.

Beuermann, C. and Santarius, T. (2006). Ecological tax reform in Germany: handling two hot potatoes at the same time. *Energy Policy* 34(8), 917-929.

Björkman & Michanek (red.). (2003). *Miljörätten i förändring*. Iustus Förlag

Boverket. (2006). *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare*.

Carlman I. (2003). Adaptiv miljöplanering nästa. I Björkman & Michanek (red.) *Miljörätten i förändring*. Iustus Förlag

Carlman I. (2005) The rule of Sustainability and Planning Adaptivity. *Ambio* no. 2 March 2005.

Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*. Rapport till Miljömålsrådet, maj 2007.

Dalhammar, C. (2004). *Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken*. Rapport 5412, Naturvårdsverket.

Dalhammar, C. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*. Doctoral Dissertation, IIIEE, Lund University.

Dalhammar, C. (2007). Product and life cycle issues in European environmental law: A review of recent developments. *Yearbook of European Environmental Law Vol. 7*. Oxford University Press.

Dalhammar och Nilsson. (2005). Chemicals in articles – A look at current policy and law and recent trends. Presented at the *7th Nordic Environmental Social Science Research Conference (NESS)*, Gothenburg, June 15-17, 2005.

Deroubaix, J.F. and Lévêque, F. (2006). The rise and fall of French Ecological Tax Reform: social acceptability versus political feasibility in the energy tax implementation process. *Energy Policy*: 34(8), 940-949.

Emmelin, L. (2005). Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik? I Lundgren, L. och Edman, J. (2005). *Konflikter. Samarbete. Resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik. Festskrift till Valfrid Paulsson*. Cassandra.

Emmelin, L. and Lerman, P. (2004). *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:9. Blekinge tekniska Högskola.

Emmelin, L. och Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Rapport till Ansvarskommittén.

Finnish Ministry of the Environment. (2006). *Going global on eco-efficiency – Finland's initiative towards a new generation of environmental policy*. Background paper prepared for the informal meeting of the environment ministers in Turku, July 2006.

Frisch, L. (2004). *Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på Transporter, Hushållning och Produktval*. Rapport till Naturvårdsverket.

Gipperth, L. (1999). *Miljö kvalitetsnormer*. Uppsala universitet.

Gipperth, L. (2003). Miljö kvalitet och förutsebarhet. I Michanek, G och Björkman, U. *Miljörätten i förändring*. Iustus Förlag

Hahn, R.W. (2000). The Impact of Economics on Environmental Policy. *Journal of Environmental Economics and Management* 39(3), 375-399.

Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet.

Honkasalo, N., Rodhe, H. and Dalhammar, C. (2005). Environmental permitting as a driver for eco-efficiency in the dairy industry: A closer look at the IPPC directive. *Journal of Cleaner Production* 13 (10-11), 1049-1060.

Institute for European Environmental Policy. (2006). *Drowning in process? The implementation of the EU's 6th Environmental Action programme*.

IVL Svenska Miljöinstitutet. (2003). *Beskrivning av transporters miljöpåverkan i en MKB för industrier och energianläggningar*. Rapport B1548

Jackson, T. (2005). Live Better by Consuming Less? Is There a 'Double Divident' in Sustainable Consumption? *Journal of Industrial Ecology* 9(1-2).

Johansson, V. (2006). *Tillsyn och effektivitet*. Boréa.

Johansson, M., Wibeck, V. och Öberg, G. (2005). *Vem äger frågan? Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*. ENGO-rapport.

Kisch, P., Mont, O. och Plepys, A. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport 5227. Naturvårdsverket. Stockholm.

Kjellen, B. (2007). *Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv - En förhandlare reflekterar*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:3

Kungliga skogs- och lantbruksakademien. (2006). *Jakten på den gröna marknadskraften. Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift 145(1)*.

Kuusiniemi, A. (2001). Hållbar utveckling, biologisk mångfald och kontraproduktivitet. I Basse, E.M., Ebbesson, J. och Michanek, G. (2001). *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Iustus Förlag.

Lst Gävleborg. (2004). *Målstyrd tillsyn i praktiken, ett pilotprojekt i D och U län*.

Lundgren, L. och Edman, J. (2005). *Konflikter. Samarbete. Resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik. Festskrift till Valfrid Paulsson*. Cassandra

Markusson, N. (2001). *Drivers of environmental innovation*. Report 2001:1, VINNOVA, Stockholm.

Michanek, G. och Söderholm, P. (2006). *Medvind i uppförsbacke*. Rapport till expertgruppen för miljöstudier. 2006:1

Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten..* Iustus Förlag, Uppsala.

Michanek, G. och Zetterberg, C. (2006). *Den svenska miljörätten. Supplement november 2006*. Iustus Förlag, Uppsala.

Miljösamverkan Västra Götaland. (2006). *Energifrågor i tillsyn, prövning och fysisk planering*.

Miljösamverkan Sverige. (2007). *Energifrågor vid tillsyn.Handledning*.

Mont, O. and Dalhammar, C. (2006). Sustainable consumption: at the cross-road of environmental and consumer policies. *International Journal of Sustainable Development* 8(4), 258-279.

Muller Engelbrektsen, I., Gipperth, L. och Olsen-Lundh, C. *Det juridiska systemet*. Tillgänglig via <http://www.nordicenergyperspectives.org/>.

Naturvårdsverket. (2003). *Tillsyn och miljömål – en idésamling*. Rapport 5267

Naturvårdsverket. (2004). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353

Naturvårdsverket. (2004). *Miljökvalitetsnormer som styrmedel*. Rapport 5375.

Naturvårdsverket. (2006). *Yttrande över Miljöbalkskommitténs slutbetänkande Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59).*

Naturvårdsverket. (2006). *Yttrande över betänkandet "Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer" (SOU 2005:113).*

Naturvårdsverket. (2006). *Miljötillsyn i praktiken. Rapport 5583*

Naturvårdsverket. (2006). *Kommunernas miljömålsarbete. Rapport 5653*

Naturvårdsverket. (2006). *Lokal översättning av de nationella miljömålen. Rapport 5646.*

Naturvårdsverket. (2005). *En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan. Rapport 5520*

Naturvårdsverket.. (2006). *Erfarenheter av TIM-modellen – planering av tillsyn över förorenade områden. Rapport 5484.*

Naturvårdsverket. (2007). *Frisk luft. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet. Rapport 5765, Naturvårdsverket.*

Network of European Environmental Advisory Councils. (2003). *Statement on European governance for the environment.*

Nilsson, A. och Erkinheim, E. (2003). *Lagarna och transporterna: möjligheter att begränsa transporternas negativa miljöeffekter i Skåne. Rapport till Länsstyrelsen i Skåne län*

Nordic Council of Ministers. (2001). *An evaluation of the impact of green taxes in the Nordic Countries. TemaNord 2001:556.*

OECD. (2003). *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes. OECD, Paris.*

Power, M. (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification. Oxford University Press.*

Rankka, M. (2005). *Myndigheterna – från fristående ämbetsverk till rörelsedrivna idéfabriker. TIMBRO 2005*

Rennings, K., Kemp R., Bartolomeo M., Hemmelskamp, J. and Hitchens, D. (2003). *Blueprints for an Integration of Science, Technology and Environmental Policy. ZEW, Mannheim.*

Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite. Rapport 2005:1*

Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! Lund: Studentlitteratur.*

Sanne, C. (2006). *Rekyleffekten och effektivitetsfällan - att jaga sin egen svans i miljöpolitiken. Naturvårdsverkets rapport 5623.*

SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen?* Rapport till Miljömålsrådet.

Socialstyrelsen. (2007). *Hälsofrågor, en självklar del av miljöarbetet. Området hälsa i den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen.*

Svenskt näringsliv. (2003). *Miljömål för hållbar tillväxt.* Stockholm, maj 2003

Svenskt Näringsliv. (2006). *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59).* Remissyttrande.

Svenskt Näringsliv. (2007). *Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål.* Rapport, Stockholm

Svensson, A. (1997). *Målstyrning i praktiken.* Malmö: Liber AB Ekonomi.

Swedish Environmental Protection Agency. (2003). *Towards greener products.* Report 5296,

Sterner, T. (2002). *Policy instruments for environmental and natural resource management.* RFF Press.

Tiefensee, R.. (2006). Presentation vid Miljömålsrådets seminarium 13 december 2006.

Tillsyns- och föreskriftsrådet. (2007). *Utvärdering av tillsynsvägledningen avseende miljöbalken.*

Wibeck, V., Johansson, M., Larsson, A. och Oberg, G. (2006). Communicative aspects of environmental management by objectives: examples from the Swedish context. *Environmental Management* 37(4), 461-469.

Westerlund, S. (2003). *Miljörättsliga grundfrågor 2.0.* Åmyra förlag

Westerlund, S. (2004). *Det svenska miljörättsliga underskottet.* Åmyra förlag.

Wiklund, O. (Ed.). (2003). *Judicial discretion in European perspective.* Kluwer Law International.

Förarbeten m m

SOU 2000:53. *Varor utan faror.*

SOU 2002:52. *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (Miljömålskommittén).

SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler* (delbetänkande, Miljöbalkskommittén).

SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2005:59. *Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter.* (slutbetänkande, Miljöbalkskommittén)

SOU 2005:113. *Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer.*

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (Ansvarskommitténs slutbetänkande)

SOU 2007:80. *REACH – genomförande och sanktioner.*

SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*

Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*

Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*

Prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

Prop. 2003/04:2. *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*

Regeringens skrivelse 2006/07:54. *Miljöanpassad offentlig upphandling.*

Skr. 1998/99:5.

Skr. 1999/2000:13.

Ds 1998:50. *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet.*

Ds 2000:67. *Att granska sig själv.*

Lagstiftning

Sverige

Lag (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning.

Lag (2006: 985) om energideklaration för byggnader.

Förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft

Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Danmark

Bekendtgørelse om godkendelse af listevirkesomhed (godkendelsesbekendtgørelsen) Nr. 943 af 16. september 2004, Miljøministeriet.

Europeiska Gemenskaperna

Rådets direktiv 79/409/EEG (Fågeldirektivet)

Rådets direktiv 92/43/EEG (Habitatdirektivet)

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Europaparlamentets och Rådet Direktiv 2000/60/EG (Vattendirektivet)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Rättspraxis

Högsta Domstolen

T 2223-03, 2004-06-21
NJA 2006 s. 310

Regeringsrätten

6505-1995, 1997-04-05

Miljööverdomstolen

M 5475-00, 2002-06-25
M 1716-2001, 2003-08-19
M7531-02, 2004-02-09
M 91-04, 2005-01-20.
M 7485-04, 2005-10-12
M 5723-04, 2005-11-15.
M 8471-03, 2006-05-24
M508-03, 2005-06-25
M 5396-06, 2006-10-12
M 9983-04 2006-11-09.
M 6043-05, 2007-02-14
M 92-05, 2007-02-22.
M 4317-06, 2007-11-12
M 6387-06, 2007-11-22

Miljödomstolarna

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), dom M 199-200/99, 2000-01-14.

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M 41-01, 2001-08-31.

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), dom M 242-00, 2001-12-17

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), deldom M 49-01, 2002-07-03

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M258-01, 2002-10-31.

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M 159-03, 2005-12-21.

Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen), M 1627-05, 2006-11-24

Växjö Miljödomstol M 3011-04, 2004-10-01.

Miljöprövningsdelegationerna

MPD i Skåne, tillståndsbeslut 2005-05-12 om slutliga villkor i ärende 551-2399-00, 1280-50-003.

MPD i Skåne, tillståndsbeslut 2004-06-17, Länsstyrelsen i Skåne län, dnr. 551-55824-03, 1285-90-530.

MPD i Kronobergs län, tillståndsbeslut 2003-02-14 i ärende 551-5019-02.

MPD i Kronobergs län, tillståndsbeslut 2004-04-26 om slutliga villkor i ärende 551-4652-03, 0781-176

Europeiska Gemenskapernas domstol

C-473/98 *Kemikalieinspektionen mot Toolex Alpha AB* [2000] ECR I-05681.

Miljömålen och miljöbalken

Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål

En rapport inom forskningsprogrammet ENGO

De 16 miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål utgör grunden för det nationella arbetet mot ekologisk hållbarhet. Miljömålen är dock inte rättsligt bindande. De ska snarare ses som politiska målsättningar. Det behövs en fördjupad diskussion om hur vi ska fördela ansvaret för att målen ska nås, och vilka styrmedel som ska användas.

Denna rapport undersöker hur miljöbalken kan användas som ett verktyg i miljömålsarbetet. Rapporten sammanställer och sammanfattar den forskning som finns på området, och analyserar befintlig rättspraxis och olika myndighetsinitiativ. Den tar även upp en del frågor av strategisk natur som kan ha stor betydelse för miljömålsarbetet, t ex miljölagstiftningens fokus och regleringen av diffusa utsläpp. Rapporten ser främst på de rättsliga instrumenten tillståndsgivning och tillsyn, och samspelet mellan miljömålen och rättsligt bindande miljökvalitetsnormer.
