IIIEE Report 2009:01

Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen
- vad tycker användarna?

Rapport inom forskningsprogrammet ENGO

Carl Dalhammar

the international institute for
industrial environmental economics
Lund University, Sweden

Lund University, Box 196, 221 00 Lund, Sweden. Telephone: +46 46 222 0200 Fax: +46 46 222 0210 Web: www.iiiee.org

IIIEE Report 2009:01

© 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 978-91-88902-53-5

ISSN 1650-1675

INNEHÅLL

Förord 1

Sammanfattning 2

1. Introduktion 5

1.2 Syfte, metod och avgränsningar 5

1.3 Disposition 7

2. Miljömålen inom tillståndsgivning och tillsyn: synpunkter från olika aktörer 8

2.1 Intervjuer: teman och urval 8
2.1.1 teman 8
2.1.2 Frågeformulär 18
2.1.3 Urval och intervjuer 19

2.2 Miljödomstolar 20
2.2.1 Hur bör miljömålen användas? 21
2.2.2 Miljömålen i domskälen 22
2.2.3 Olika mål 24
2.2.4 Miljömålens mervärde 24
2.2.5 Skillnader mellan länsstyrelser 25
2.2.6 Skillnader mellan miljödomstolarna 25
2.2.7 För mycket flexibilitet i MB? 26
2.2.8 Hänvisning till miljömålen i MB 26
2.2.9 Miljömålen i tillsynen 27
2.2.10 Miljömålen och officialprövningen 27
2.2.11 Naturvårdsverkets roll 27
2.2.12 Övriga synpunkter 27
2.2.13 Sammanfattande kommentarer 28

2.2 Länsstyrelser 29
2.2.1 I vilken mån beaktas målen vid tillståndsgivning och tillsyn? 29
2.2.2 Vilka mål är lätta respektive svåra att använda? 30
2.2.3 Vad betyder miljömålen för kravnivån? 30
2.2.4 Miljömålen i tillsynen 32
2.2.5 Diffusa utsläpp m m 33
2.2.6 Rådighetsfrågor, geografisk avgränsning m m 33
2.2.7 Skillnader mellan olika länsstyrelser 34
2.2.8 Skillnader mellan olika kommuner 34
2.2.9 Likabehandling 34
2.2.10 Hinder för integrering av miljömålen i det lagstyrda arbetet 35
2.2.11 Vilka behov av stöd och resurser finns? 35
2.2.12 Hur ska miljömålen få mer genomslag i praxis? 36
2.2.13 Ärenden från kommunerna 36
2.2.14 Domstolarnas användning av miljömålen 36
2.2.15 Hänvisning till miljömålen i MB 37
2.2.16 Naturvårdsverkets roll 37
2.2.17 Övrigt 37
2.2.18 Sammanfattande kommentarer 38

2.3 Kommuner 39
2.3.1 Miljömålsstyrd tillsyn 39
2.3.2 Miljömålens mervärde 40
2.3.3 Diffusa utsläpp 41
2.3.4 Hinder i miljömålsarbetet 43
2.3.5 Juridiska problem 43
2.3.6 Behov av resurser 44
2.3.7 Likabehandling 45

2.3.8 Övrigt 46
2.3.9 Sammanfattande kommentarer 47

2.4 Näringslivet 47
2.4.1 Allmänt om miljömålens användbarhet för industrin 47
2.4.2 Hur bör målen bejakas vid tillståndsgivning och tillsyn? 48
2.4.3 Likabehandling 50
2.4.4 Miljömålens roll i tillsynen 52
2.4.5 Hänvisning till miljömålen i MB 52
2.4.6 Diffusa utsläpp m m 53
2.4.7 Förslag på vägarna framåt 53
2.4.8 Övrigt 53
2.4.9 Sammanfattande kommentarer 54

2.5 Övriga aktörer 54

3. Slutsatser och rekommendationer 56

3.1 Slutsatser 56
3.1.1 Miljömålens mervärde 56
3.1.2 Miljömålens juridiska status och användning 57
3.1.3 Hänvisningar till miljömålen i domskälen 58
3.1.4 Bristen på samordningsmekanismer 58
3.1.5 Juridiken, miljömålen och naturvetenskapliga bedömningar 59
3.1.6 Likabehandling 59
3.1.7 Miljödomstolarna, officialprövningen och domskälen 59
3.1.8 Tillståndsgivning, tillsyn och miljömålsöverväganden 60
3.1.9 Bördefördelningen avseende MKN och miljömål 60
3.1.10 Miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn - hinder och resursbehov 61
3.1.11 Hänvisning till miljömålen i MB? 61
3.1.12 Naturvårdsverkets roll 62

3.2 Rekommendationer 62
3.2.1 Miljömålssystemet i stort 63
3.2.2 Behovet av riktlinjer för användning av miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn 63
3.2.3 Samordning och enhetlig praxis 65
3.2.4 Vikten av att skilja mål från medel 65
3.2.5 Miljömålens ”pedagogiska” roll 66
3.2.6 Miljömålen i domskälen 66
3.2.7 Hänvisning till miljömålen i MB? 66
3.2.8 Tillsyn och begreppet miljöfarlig verksamhet 68
3.2.9 Fastställande av rikt- och gränsvärden 68
3.2.10 Generella föreskrifter och avreglering 69
3.2.11 Miljökvalitetsnormer, miljömål och ”bördefördelningen” 69

3.3 Framtiden 70

Referenser 71

Annex I – Exempel på Miljömålsmotiveringar i MPD-beslut 74

Förord

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

Författaren svarar ensam för de åsikter som framförs i rapporten.

Författaren vill tacka alla som ställt upp på intervjuer, skickat in intressant material och bidragit med värdefulla synpunkter.

Carl Dalhammar

Lund, mars 2009

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Syftet med forskningsprojektet ”*Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter*”, har varit att undersöka hur miljöbalken (MB) kan användas som ett verktyg i miljömålsarbete och vilka synergier respektive konflikter som finns mellan miljömålsarbetet och lagstiftningen. Den första forskningsrapporten inom projektet[1] sammanställde den forskning som finns på området, och analyserade befintlig rättspraxis.

Miljöbalkens roll i miljömålsarbetet kommer till stor del kommer att bero på olika aktörers vilja och förmåga att använda balken i syfte att uppnå miljömålen. MBs roll vid genomdrivandet av miljömålen influeras av de överväganden som görs av myndigheter och tjänstemän i konkreta fall. Det betyder att deras erfarenheter, engagemang, attityder, och eventuella incitament spelar en stor roll, liksom den politiska kontexten där de verkar. Dessa faktorer kommer också att ha stor betydelse i det framtida miljömålsarbetet.

Denna andra projektrapport utgår från ett ”användarperspektiv”, och avser att ge inblick i de problem som olika myndigheter ställs inför när de ska integrera miljömålsfrågor i det lagstyrda myndighetsarbetet, hur de ser på den fortsatta utvecklingen, deras behov av stöd i miljömålsarbetet m m. Vidare undersöks hur industrin ser på miljömålen och hur dessa kan respektive bör användas vid rättstillämpningen.

Studien fokuserar på styrmedlen tillståndsgivning och tillsyn. Dessa styrmedel utgör ”ryggraden” i svensk miljöpolitik, och en integrering av miljömålsfrågor vid deras tillämpning har en stor potential att åstadkomma förändringar. Det finns också ett stort intresse bland olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter att jobba mer ”miljömålsinriktat” i framtiden. Det är därför ytterst relevant att få in synpunkter från personer som redan har erfarenheter av att jobba med miljömålsfrågor inom tillståndsgivning och tillsyn.

Metod

För att få en djupare insyn i dessa frågor har djup prioriterats framför bredd. Studien har därför en kvalitativ inriktning där den huvudsakliga metoden för datainsamling har varit semi-strukturerade, anonyma intervjuer, baserade på ett antal centrala teman. Intervjuer har genomförts med personer på kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar, samt med företrädare för näringslivet. Sammanlagt har 20 längre och 13 kortare intervjuer genomförts.

	# Semistrukturerade intervjuer	# Kortare intervjuer
Miljödomstolarna	4	
Länsstyrelserna	5	4
Kommunerna	5	3
Näringsliv	6	2
Övriga		4

[1] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Rapport inom forskningprogrammet ENGO. Lund: IIIEE/Lund University. ISBN 978-91-88902-43-6. ISSN 1650-1675.

Intervjuer har främst genomförts med företrädare för tillstånds- och tillsynsmyndigheter som har jobbat aktivt med miljömålsfrågor inom myndighetsarbetet, och/eller myndigheter som jobbat aktivt med att tillämpa MB på ett progressivt sätt. Därmed fokuserar studien på myndigheter/personer som anses vara ”progressiva”. Fördelen med detta urval är att de intervjuade har stor erfarenhet av de relevanta frågorna. Nackdelen är att de erfarenheter och åsikter som framförs av intervjupersonerna inte nödvändigtvis är representativa för anställda på svenska myndigheter i allmänhet.

Intervjuer har också genomförts med ett antal personer inom miljödomstolarna samt företrädare för industrin.

Intervjuerna har bl a avsett att ge inblick i följande frågor

- Hur tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ser på möjligheterna att jobba med olika miljömål inom ramen för tillstånds- och tillsynsfrågor.

- Vilka juridiska frågeställningar myndigheterna ställts inför när de jobbar med miljömålsfrågor inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet.

- I vilken mån en starkare betoning av miljömålen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten leder till nya typer av krav/hårdare krav på verksamhetsutövare.

- Industrins syn på hur miljömålen bör hanteras inom ramen för myndighetsutövningen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten, inte minst de problematiska frågor som rör förutsebarhet och likabehandling.

Slutsatser

En slutsats är att det finns starkt skilda åsikter bland myndigheter och näringsliv gällande vilken status miljömålen har och hur de ska användas. Praxis varierar också starkt mellan olika myndigheter. Exempelvis refererar vissa länsstyrelser till miljömålen i en majoritet av MPD-ärendena, medan andra länsstyrelser sällan refererar till målen. För närvarande finns det få initiativ som syftar till att samordna praxis.

En kärnfråga rör miljömålen ”mervärde”, d v s i vilken mån miljömålen påverkar de krav som ställs inom tillståndsgivning och tillsyn. Intervjuerna indikerar att miljömålen i samverkan med andra faktorer - t ex de allmänna hänsynsreglerna och ny rättspraxis - bidragit till att föra miljöarbetet framåt, även om det är svårt att säga hur mycket varje enskild komponent bidragit med. Ett flertal intervjuade har anfört att miljömålen i kombination med andra faktorer har haft stor betydelse för att man fokuserar på nya frågor inom tillståndsgivning och tillsyn, t ex transporter, energifrågor, och vissa kemikaliefrågor.

Vad gäller miljömålens ”mervärde” inom tillsynen så finns exempel från både länsstyrelser och kommuner som visar att miljömål i vissa fall påverkat tillsynens utformning och de krav som ställs. När det gäller kommuner, visar intervjuerna att miljömålen i kombination med andra överväganden bidragit till att flytta fram miljöarbetet och skärpa kraven på verksamhetsutövarna, och det finns exempel på att kommuner som gjort överväganden utifrån miljömålen ändrat tillsynsprioriteringarna och i vissa fall även ställt nya typer av krav.

Exempel rör arbetet med krav som berör energianvändning, transporter, avfall, farligt avfall, och kemikalier.

Samtidigt indikerar svaren att miljömålen i sig knappast kommer att ”revolutionera” tillsynen, d v s leda till stora förändringar i tillsynens inriktning, utan ytterligare vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelserna eller centrala myndigheter. Behov av vägledning efterfrågas bl a avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, och riktlinjer om vilka miljömålsfrågor respektive åtgärder man bör fokusera på.

Enligt många intervjuade vid myndigheter har miljömålen fått stor betydelse i ett viktigt avseende: de är ett bra pedagogiskt instrument som ger ökad legitimitet för olika åtgärder både internt (inom myndigheterna) och externt (gentemot verksamhetsutövarna). Om myndigheten hänvisar till miljömålen när man tar ”impopulära” beslut så visar verksamhetsutövare ofta större förståelse än när myndigheten främst hänvisar till lagtext. Av intervjuerna framgår att både näringslivsföreträdare och personal inom myndigheter ser positivt på att tillsynsmyndigheterna informerar mindre verksamhetsutövare om relevanta miljömål, och tror att detta i vissa falla kan leda till att verksamhetsutövare självmant vidtar vissa åtgärder.

Flera intervjuade från näringslivet var oroade över att miljömålen kommer att användas för att ställa mer krav inom tillståndsgivning och tillsyn i framtiden. Flera intervjuade från både industri och myndigheter anser att den nuvarande tendensen är att stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljökvalitetsnormer (MKN) i samband med tillståndsprocessen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen. Flera av de intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag. Det finns all anledning att ta dessa farhågor på allvar, och de pekar på vikten av att skapa bättre instrument och angreppssätt för att komma åt diffusa utsläpp från samtliga samhällssektorer. Alla samhällssektorer måste ta sitt ansvar.

Ett flertal hinder för en ökad integrering av miljömålen i det lagstyrda arbetet togs upp under intervjuerna. Dessa hinder inbegriper bristande resurser, brist på juridisk kompetens, brist på befogenheter inom tillsynen, och - enligt vissa intervjuade - ett förhärskande ”juridiskt-formalistiskt” tankesätt vilket begränsar möjligheten till miljömålsbedömningar.

Rekommendationer och vägarna framåt

Rapporten redogör för olika metoder som kan användas för att stärka miljömålens roll i rättstillämpningen. Bl a diskuteras för- och nackdelarna med att hänvisa till miljömålen i miljöbalken.

1. Introduktion

Syftet med forskningsprojektet ”*Miljökvalitetsmålen och miljöbalken: synergieffekter och konflikter*”, har varit att undersöka hur miljöbalken (MB) kan användas som ett verktyg i miljömålsarbete och vilka synergier respektive konflikter som finns mellan miljömålsarbetet och lagstiftningen.

Den första forskningsrapporten inom projektet[2] sammanställde den forskning som finns på området, och analyserade befintlig rättspraxis. Rapporten lade tonvikten vid tre rättsliga instrument: miljökvalitetsnormer, tillståndsgivning, och tillsyn. I rapporten diskuterades också samspelet mellan miljöbalkens målregel (MB 1:1), de allmänna hänsynsreglerna och miljömålen, samt möjliga åtgärder för att stärka miljömålens roll i myndighetsutövningen. Rapporten tog också upp ett antal strategiska frågor - t ex regleringen av diffusa utsläpp - och juridiska frågeställningar som kommer att ha stor betydelse för det framtida miljömålsarbetet, t ex avseende likabehandling av verksamhetsutövare, gränser för verksamhetsutövares rådighet, och kommuners tillsynsbefogenheter. Rapporten diskuterade också olika möjligheter att stärka miljömålens roll inom den rättsliga tillämpningen.

Som konstaterats i den första projektrapporten så bör en studie av miljöbalken och miljökvalitetsmålen inte nöja sig med att studera juridisk teori och nuvarande praxis, då miljöbalkens roll i miljömålsarbetet till stor del kommer att bero på olika aktörers vilja och förmåga att använda balken i syfte att uppnå miljömålen.

MBs roll vid genomdrivandet av miljömålen influeras av de överväganden som görs av myndigheter och tjänstemän i konkreta fall. Det betyder att deras erfarenheter, engagemang, attityder, och eventuella incitament spelar en stor roll, liksom den politiska kontexten där de verkar. Dessa faktorer kommer också att ha stor betydelse i det framtida miljömålsarbetet.

1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Denna andra projektrapport utgår från ett ”användarperspektiv”, och avser att ge inblick i de problem som olika myndigheter ställs inför när de ska integrera miljömålsfrågor i det lagstyrda myndighetsarbetet, hur de ser på den fortsatta utvecklingen, deras behov av stöd i miljömålsarbetet m m. Vidare undersöks hur industrin ser på miljömålen och hur dessa kan respektive bör användas i det lagstyrda myndighetsarbetet. Materialet bygger på intervjuer med olika aktörer, och intervjufrågorna baseras i första hand på den bild som framkom i den första projektrapporten.

Det har varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar eftersom ämnet är så stort. Studien fokuserar därför på styrmedlen tillståndsgivning och tillsyn. Dessa styrmedel utgör ”ryggraden” i svensk miljöpolitik, och i olika miljömålsrapporter uttrycks ofta rekommendationer om att miljömålen ska ges större utrymme inom tillståndsgivningen och tillsynen. Vidare finns ett stort intresse bland olika tillstånds- och tillsynsmyndigheter att jobba mer ”miljömålsinriktat” i framtiden. Det är därför ytterst relevant att få in synpunkter från personer som redan har erfarenheter av att jobba mer miljömålsinriktat.

[2] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Rapport inom forskningprogrammet ENGO. Lund: IIIEE/Lund University.

Intervjuerna har bl a avsett att ge inblick i följande frågor (mer detaljer ges i nästa kapitel):

- Hur tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ser på möjligheterna att jobba med olika miljömål inom ramen för tillstånds- och tillsynsfrågor.

- Vilka juridiska frågeställningar myndigheterna ställts inför när de jobbar med miljömålsfrågor inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamhet.

- I vilken mån en starkare betoning av miljömålen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten leder till nya typer av krav och/eller hårdare krav på verksamhetsutövarna.

- Industrins syn på hur miljömålen bör hanteras inom ramen för myndighetsutövningen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten, inte minst de problematiska frågor som rör förutsebarhet och likabehandling.

För att få en djupare insyn i dessa frågor har djup prioriterats framför bredd. Studien har därför en kvalitativ inriktning där den huvudsakliga metoden för datainsamling har varit semi-strukturerade intervjuer, baserad på ett antal centrala teman. Denna intervjumetod ger utrymme för en avspänd diskussion kring viktiga teman, där den intervjuade har möjlighet att lägga ut texten kring de frågor denne anser vara angelägna eller relevanta. I syfte att åstadkomma ett fritt meningsutbyte har alla intervjuer varit anonyma.

Intervjuer har genomförts med personer på kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar, samt med företrädare för näringslivet. Vidare har några intervjuer gjorts med aktörer som inte tillhör någon av dessa kategorier (mer detaljer om intervjuerna ges i nästa kapitel).

Intervjuer har främst genomförts med företrädare för tillstånds- och tillsynsmyndigheter som har jobbat aktivt med miljömålsfrågor inom myndighetsarbetet, och/eller myndigheter som jobbat aktivt med att tillämpa MB på ett progressivt sätt (t ex genom att de jobbat med att ställa nya krav på energianvändning, transporter, och kemikalier). M a o fokuserar studien på myndigheter/ personer som anses vara ”progressiva” (se mer om kriterier för detta i kap. 2). De personer som intervjuats har ”strategiska” positioner där de kan antas ha en god överblick över de relevanta frågorna, exempelvis miljöchefen i en kommun eller miljövårdsdirektören på länsstyrelse.

Fördelen med detta urval är att:

- De intervjuade har stor erfarenhet av att jobba med miljömålsfrågor, och erfarenheter och åsikter om problematiken kring miljömålen och MB. De är därför de mest lämpade att ge en inblick i problembilden, och har erfarenheter som kan tas tillvara av andra myndigheter i deras framtida miljömålsarbete.

- P g a sin position har de intervjuade fått in synpunkter från olika delar av verksamheten, och måste ofta ta beslut som gäller avvägningar mellan olika intressen. De har därför en god överblick över de frågor som är relevanta.

Nackdelarna med urvalsmetoden är (jämfört med en studie med mer kvantitativ inriktning, t ex en större enkätundersökning):

- De erfarenheter och åsikter som framförs av intervjupersonerna kan inte anses som representativa för anställda på svenska myndigheter i allmänhet.

- Den kvalitativa metoden, med ett begränsat antal intervjuer, innebär att studien inte ger någon heltäckande bild av praxis, erfarenheter och attityder i Sverige. Visserligen har de intervjuade tillfrågats om deras intryck av praxis på andra myndigheter, men det går inte att dra några långtgående slutsatser om det allmänna miljömålsarbetet i Sverige på grundval av ett mindre antal intervjuer.

Intervjuer har också genomförts med ett antal personer inom miljödomstolarna samt företrädare för industrin (mer detaljer om bl a urval ges i kap. 2).

Ytterligare synpunkter och erfarenheter - utöver intervjuerna - har samlats in genom diskussioner med olika aktörer på konferenser, diverse nätverksträffar, Miljöbalksdagarna 2007/2008 m m. Sammanlagt har diskussioner med ca 100 personer från kommun/länsstyrelser/miljödomstolar /industri/övriga förts under 2007-2008. Deras synpunkter redovisas inte i studien men diskussionerna har gett mig insikter och bakgrundskunskaper som använts när jag tolkat materialet och formulerat rekommendationer.

När det gäller tillståndsgivningen fokuserar studien på miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. När det gäller tillsynen ligger fokus främst på kommuner och länsstyrelser i dess roll som operative tillsynsmyndigheter, inte på de centrala tillsynsmyndigheterna eller tillsynsvägledningen.

1.3 Disposition

I kapitel två redogörs för de teman som låg till grund för intervjuerna, utformande av frågeformulär, samt urvalet av intervjupersoner. Därefter redogörs för resultaten, uppdelat på fem olika kategorier av intervjuade: Miljödomstolar, Länsstyrelser, Kommuner, Näringsliv och Övriga aktörer.

Kapitel tre redogör för studiens slutsatser och rekommendationer.

2. Miljömålen inom tillståndsgivning och tillsyn: synpunkter från olika aktörer

Detta kapitel redogör för intervjuundersökningen. Här beskrivs bl a vilka teman som togs upp i intervjuerna och en diskussion kring relevansen hos var och ett, urvalet av intervjupersoner, och resultatet av studien.

2.1 Intervjuer: teman och urval

2.1.1 teman

Denna studie bygger främst på den bild som framkommit i projektrapport 1. Syftet med undersökningen var främst att få in relevanta synpunkter från personer som har erfarenhet av att tillämpa miljömålen i sin verksamhet, och som har kunskap om den större problematiken när det gäller att använda MB som ett verktyg för hållbarhetsfrågor. Därför genomfördes ett antal semistrukturerade intervjuer baserade på ett antal huvudteman:

- Miljömålens ”mervärde”: Vilket mervärde tillför miljömålen, t ex genom att de leder till att myndigheterna ändrar sina prioriteringar och fokuserar mer på andra typer av verksamheter, nya typer av miljöfrågor, eller leder till nya typer av krav/hårdare krav på verksamhetsutövare?

- Hur bör miljömålen beaktas i olika sammanhang inom tillståndsgivningen och tillsynen? Är det rimligt att de påverkar kravnivån för olika verksamhetsutövare?

- Vilken rättslig status har miljömålen? Bör miljömålen beaktas mer i rättstillämpningen, och i så fall hur?

- Vilka typer av miljömål går att använda i tillstånds- och tillsynsverksamheten?

- Vilka resurser saknar myndigheterna för att bättre kunna jobba aktivt med miljömålsfrågor?

- Vilka juridiska problem utgör störst problem för myndigheterna när de vill arbeta mer med miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn? Vilka juridiska frågor kan förväntas bli problematiska i framtiden?

- Likabehandling och förutsebarhet: Hur påverkar miljömålen frågor som rör likabehandling och förutsebarhet för verksamhetsutövaren?

- Administration: Finns en risk att ett ökat fokus på miljömålen leder till ökad byråkrati i exempelvis tillståndsärenden?

- Stärkt koppling mellan MB och miljömålen: Bör man stärka kopplingen mellan MB och målen? Om så är fallet, vilka lagtekniska lösningar är då att föredra?

Nedan redogörs för dessa teman och varför de tagits med i undersökningen.

2.1.1.1 Miljömålen och mervärdet

När det gäller frågan om *mervärde* har Miljömålsrådet propagerat för att kommuner, länsstyrelser och miljödomstolar ska använda miljömålen mer inom ramen för sin myndighetsutövning.[3] Miljömålsrådet har bl a anfört att miljömålen inte beaktats tillräckligt i den rättsliga tillämpningen. Framförallt förordas ett större genomslag för miljömålen i domstolarnas verksamhet, d v s framförallt i tillståndsgivningen.

Det är därmed ”underförstått” att en starkare integrering av miljömålen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten kommer att leda till någon typ av ”mervärde” genom att man får bättre miljönytta från olika åtgärder. Det är t ex rimligt att anta att en miljömålsstyrd tillsyn ger mer miljönytta än en tillsyn som utgår från andra parametrar, då den rimligen bör vara mer inriktad på miljönyttan.[4]

Samtidigt är det inte självklart att de myndigheter som är bäst på att utgå från miljömålen i myndighetsarbetet också är de mest progressiva i betydelsen att de ställer andra typer av krav eller fokuserar på andra typer av verksamheter än de myndigheter som inte arbetar utifrån miljömålen is amma utsträckning. Det är heller inte självklart att de myndigheter som integrerat miljömålsfrågor inom tillståndsgivning och tillsyne ställer mer långtgående krav på verksamhetsutövarna än andra myndigheter. Därför har jag ställt ett antal frågor som syftar till att undersöka vilka erfarenheter som finns angående detta.

2.1.1.2 Miljömålens status och användning

När det gäller *miljömålens status*, och hur de *bör beaktas* inom tillståndsgivning och tillsyn, så är detta ingen självklarhet.[5] När Miljöbalken (MB) kom var tanken att den skulle ge den flexibilitet som det moderna miljöarbetet krävde. I Miljöbalkspropositionen anfördes:

> *”… miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljökvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål”*.[6]

En är fråga är 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, samt att det inte kan krävas att verksamhetsutövare och enskilda gör avvägningar utifrån målen.[7]

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:[8]

---

[3] Miljömålsrådet. (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*
[4] Detta diskuteras i bl a Axelsson, U. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn. Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder*. IVL; Axelsson, U., Ribbenhed, M. och Strömberg, A. (2008*). Miljömålsstyrd tillsyn - Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Huvudrapport*. IVL. Se också Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*, avsnitt 2.2.1.
[5] Se Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*, främst kap. 4, samt Bengtsson, A. (2005). *Miljökvalitetsmålens roll i rättstillämpningen*. Artikel, JPMiljönet.
[6] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 162.
[7] Se prop. 2000/2001:130, s. 219-222.
[8] Författningskommentaren, prop. 1997/98:45, s 646.

”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 utsläppsbegränsningar 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.”

Det finns en viss ambivalens i de offentliga dokumenten: ofta anges att miljömålen är viktiga, och bör bli än mer vägledande, men de är inte bindande. Detta kan skapa en viss förvirring. T ex anfördes i remissvaren till Miljömålets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (2004): [9]

”Länsstyrelsen … invänder mot Miljömålsrådets uttalande om att tillsynen behöver utvecklas så att miljökvalitetsmålen kan bli ”än mer vägledande”. Länsstyrelsen menar att antingen så är målen vägledande eller så är de bindande.”

Ett problem för tillstånds- och tillsynsmyndigheter som vill jobba mer miljömålsinriktat är att miljömålen saknar rättslig grund.[10] En besvärlig fråga t ex rör hur långtgående krav man kan ställa med stöd av regionala eller lokala miljömål inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten, om kraven samtidigt ska vara förenliga med principen om bästa möjliga teknik i MB 2:3 i kombination med skälighetsregeln i MB 2:7.[11]

Bengtsson har anfört att olika miljömål kan användas som underlag för att tolka miljöbalkens krav enligt miljöbalkens mål i portalparagrafen, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna, och vid tolkningen av andra aktsamhets- och verksamhetskrav i balkens övriga kapitel. [12] Vidare har han anfört att det allmänna kan använda miljömål som motivering och som underlag för att ställa krav, t ex angående redovisning av konsekvenser för miljömål i MKB och i ansökningshandlingar, förbud eller försiktighetsmått när myndigheten för det allmännas talan, och beslut om tillstånd (t ex kan målen utgöra grund för avslag; grund för skärpta villkor och; i vissa fall även grund för tillåtlighet).[13] Bengtsson anför också att det allmänna kan använda miljömål som underlag och drivkraft för prioritering av det regionala och lokala miljöarbetet, t ex:[14]

- för att skydda områden,
- för tillsynen (t.ex. för att ta fram tillsynsplaner), samt
- för att driva omprövningar.

[9] Regeringskansliet. *Sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK), s.201.
[10] Se också Naturvårdsverket. (2003). *Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen*. Rapport 5347.
[11] Se Hildingsson och Weirum. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Intitutionen för handelsrätt, Lunds universitet, s. 18. Se även Michanek, G. (2001) Att väga säkert och vikten av att väga”, s 69f, i Basse m fl. (red). *Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund.* Iustus, s. 69f.
[12] Bengtsson, A. (2008). *Miljökvalitetsmålen och rättstillämpningen*. Artikel JPmiljönet. Se även Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Intitutionen för handelsrätt, Lunds universitet, s. 18; samt Michanek, G. (2001) Att väga säkert och vikten av att väga”, s 69f, i Basse m fl. (red). (2001). *Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund.* Iustus, s. 69f.
[13] Bengtsson, A. (2008). *Miljökvalitetsmålen och rättstillämpningen.*
[14] Ibid.

Det finns tecken på en ökad acceptans för miljömålen som ett underlag för bedömningar, vilket kan påverka kravnivån. Hildingsson och Weirum gjorde en mindre intervjustudie 2005 med personer på miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer (MPD).[15] Några av de skilda synpunkter som framfördes av de intervjuade var:

- Miljömålen kan inte inverka annat än indirekt på miljörättsliga avgöranden.

- Miljömålen är inte bindande, men kan vara vägledande t ex när man ska komma fram till vad som är miljömässigt motiverat.

- Avgöranden baseras sällan på vare sig målreglerna i MB eller miljökvalitetsmålen, utan på mer konkreta regler i balken, t ex hänsynsreglerna i 2 kap MB.

- Det finns inte någon praxis att tala om för att bedöma miljömålens betydelse.

- Miljömålen utgör ett tolkningsmaterial, de kan tolkas som ett uttryck för vad det allmänna vill.

- Miljökvalitetsmål, delmål eller regionala mål kan här ge ledning i hur de reglerade delmålen i MB 1:1 skall tillämpas.

- Vilken hänsyn som tas till och vilka avvägningar som görs mellan miljömålen i enskilda mål och ärenden beror till stor del på vad länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet m fl framför i målet. Det är dock sällan de argumenterar med utgångspunkt i miljömålen.

- Miljömålen kan ibland få stor betydelse vid lokaliseringsprövningen enligt MB 2:4.[16]

- Miljömålen kan ge skäl att ställa hårdare villkor än normalt i tillstånd för vissa verksamheter. Exempelvis kan miljömål om minskad övergödning motivera hårdare villkor än normalt för kväveutsläpp, om en verksamhet ligger nära en känslig recipient.

Generellt sett bedömdes ”naturvårdsmål” ha störst betydelse vid rättstillämpningen då de ofta är konkreta. Detta beror på att länsstyrelserna ofta kommit ganska långt i inventeringsarbetet och därför haft lättare att ställa upp regionala miljömål vad gäller naturvård.

Idag finns inget formellt krav på att en sökande i ett tillståndsärende på eget initiativ redovisar hur den planerade verksamheten påverkar miljömålen. Däremot ställs allt oftare krav på sökanden att redovisa inverkan på miljömålen i miljökonsekvensbeskrivningen, framförallt på miljöprövningsdelegationerna (MPD) (mer sällan i miljödomstolarna).

Det är inte ovanligt att beslut från MPD hänvisar till miljömålen, men mer ovanligt att miljödomstolarnas domskäl diskuterar miljömålen. I MÖD:s remissvar till Miljörådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (2004) anfördes:[17]

---

[15] Hildingsson, R. och Weirum, A. (2005). *Miljömål uppfyller inte sig själva*. Kurspaper, Intitutionen för handelsrätt, Lunds universitet.
[16] Dock har 2 kap. MB ändrats sedan undersökningen gjordes; denna ändring har betydelse för lokaliseringsprövningen.
[17] Regeringskansliet. *Sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK), s.199.

” Miljööverdomstolen... delar Miljömålsrådets uppfattning att miljömålen inte tillräckligt väl kommit till uttryck i domstolarnas avgöranden… Det är således angeläget att domstolarna i högre grad än för närvarande i sin tillämpning tydligt ger uttryck för hur balkens bestämmelser tolkas i belysning av lagtextens miljömål och de miljömål som riksdagen har antagit”.

Som framgår av den första projektrapporten, samt en rapport av SGU, har dock inte domstolarna tagit till sig detta budskap i någon högre grad.[18]

Det vi kan konstatera är att miljömålens status som rättskälla respektive vägvisare i miljöarbetet är långtifrån självklar. De av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen – vilka bör tillmätas högre rättslig status än regionala och lokala mål, även om de senare ofta är utformade på ett sätt som gör dem mer användbara i praktiken – får anses ligga i botten av den s k rättskällehierarkin, typiskt sett i nivå med allmänna råd och utfärdade riktlinjer. I praktiken verkar allmänna råd få högre genomslag än miljömålen i tillståndsprövning och tillsyn. Genom MBs portalparagraf (MB 1:1) och uttalanden i förarbetena kopplas miljömålen visserligen till MB, men den kopplingen är inte speciellt stark.

P g a av ovanstående har jag tagit upp frågor som rör hur miljömålen bör beaktas inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten i intervjuerna. Vidare har jag ställt frågor kring vilka typer av miljömål som ger bäst underlag för åtgärder i tillstånds- och tillsynsverksamheten.

2.1.1.3 Juridisk problembild

Det finns f n en ganska stor osäkerhet rörande vad myndigheterna kan göra inom ramen för MB, inte minst på kommunnivå.[19] Osäkerheten gäller inte bara vilken status miljömålen har och vilka rättsliga möjligheter som finns för att genomdriva dem, utan också i vilken mån, och hur, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB kan användas för att ställa krav på olika verksamhetsutövare. Vidare finns frågetecken kring vilken kompetens kommunerna har att ställa krav på t ex:

- *vissa aktiviteter*, t ex transporter, energianvändning, och kemikaliehantering;
- *vissa verksamheter*, t ex köpcentra, flerfamiljshus, och rörliga källor.

Dessa frågor diskuterades mer utförligt i den första projektrapporten.

I intervjuundersökningen ställdes frågor kring vilka juridiska problem/tolkningar/gränsdragningar de intervjuade ställts inför när de vill jobba mer med miljömålsfrågor inom tillståndsgivning/tillsyn, samt vilka juridiska frågor de tror kommer att bli relevanta i framtiden. Intervjuerna fokuserade främst på juridikens begränsande effekt i detta avseende.

[18] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*; SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen?* Rapport till Miljömålsrådet.
[19] Se Frisch, L. (2004). *Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på Transporter, Hushållning och Produktval*. Rapport till Naturvårdsverket; Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*.

2.1.1.4 Resurser

En avgörande faktor för ett framgångsrikt miljömålsarbete rör vilka resurser som myndigheterna har för att jobba med miljömålsfrågor. Resurser kan vara av olika slag, t ex riktlinjer och annat vägledande material för miljöarbetet från centrala myndigheter, regionala samverkansprojekt, större ekonomiska resurser, bättre styrmedel på regional och lokal nivå, osv. Bristen på resurser anses som ett stort problem inom tillsynen i stort, och inom miljömålsarbetet i stort har bl a kommunerna anfört att de har begränsade möjligheter att jobba med miljömål om de inte får tillräckliga resurser, och mer stöd från staten.[20] Även bristen på samordning mellan myndigheter, och mellan kommuner och länsstyrelser, kan vara problematisk. Speciellt små kommuner kan ha svårt att bedriva ett mer avancerat miljömålsarbete.

Miljömålsrådet har anfört att kommunerna kan och bör ta ett större ansvar i miljömålsarbetet. Sveriges kommuner och landsting har dock anfört att det råder oklarheter angående ansvarsfördelning, resurser och verktyg, och att kritiken därför är orättvis.[21]

I intervjuundersökningen har myndigheterna därför tillfrågats om vilket ytterligare stöd/resurser de vill ha i miljömålsarbetet, både miljömålsarbetet i allmänhet och mer specifikt arbetet med att befrämja miljömålen genom instrumenten tillståndsgivning och tillsyn .

2.1.1.5 Likabehandling, rättssäkerhet och förutsebarhet

Det är få områden inom miljöpolitiken där det finns en så utbredd begreppsförvirring som när det gäller diskussionen om likabehandling och rättvisa. I EU:s miljöpolitik talas ofta om behovet av att motverka snedvridning av konkurrensen genom mer likartade krav i EU-medlemsstaternas miljölagstiftning, vilket har lett till en omfattande lagharmonisering inom ett antal områden. Uttrycket ”a level playing field” blir ofta ett mantra. Ofta bortses från ett antal faktorer, t ex:

- Det är ingen självklarhet att just miljökraven för företag i olika EU-länder ska harmoniseras, när detsamma inte gäller skattenivåer, befolkningens utbildningsbakgrund, miljökvaliteten i stort osv. Skilda standarder inom olika länder och regioner kan också vara ett uttryck för olika preferenser; att ha möjlighet att sätta egna standarder är ett utryck för demokrati och självstyrning, och ligger i linje med subsidiaritetsprincipen.

- Kostnader för att uppfylla miljökrav är en liten del av de totala kostnaderna för de flesta branscher. Normalt sett är utgifter för arbetskraft, skatter m m av betydligt större betydelse för konkurrenssituationen.[22]

---

[20] Miljömålsrådet. (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom*; Sveriges kommuner och landsting. (2007). *Nationella miljömål en lokal utmaning*.

[21] Se bl a Sveriges Kommuner och Landsting. (2008). *Orättvis kritik mot kommunerna i Miljömålsrådets utvärdering*. Pressmeddelande.

[22] En stor del av problemet inom dagens miljöpolitik är att miljöfrågor inte har så stor betydelse - från konkurrenssynpunkt - för företagen som vi skulle vilja; ett regelverk som säkerställde att de företag som tog fram de mest hållbara lösningarna (nya produkter, tjänster och teknik) också blev vinnare på marknaden skulle innebära att företagen blev tvungna att styra marknadsföring, innovationer och investeringar i en mer hållbar riktning. Nuvarande styrmedel på miljöområdet är för svaga för att åstadkomma detta (för en djupare diskussion se t ex Cerin, P. (2005). *Environmental strategies in industry. Turning business incentives into sustainability*. Report 5455. Swedish EPA,

- I vissa fall kan det vara bra att EU:s medlemsstater har olikartade krav. Detta stimulerar nya initiativ inom miljöområdet som för miljöpolitiken framåt, och nationella initiativ kan spridas till andra medlemsstater eller leda till EU-gemensamma regler. En alltför utbredd lagharmonisering kan få negativa konsekvenser. 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.[23] En alltför långtgående harmonisering innebär att utrymmet för nationella åtgärder minskar, med risk för att dynamiken i miljöarbetet avtar. Dock behövs strategier för en relativt långtgående harmonisering av *produktrelaterade* nationella miljöstandarder då dessa begränsar den fria rörligheten både inom EU och internationellt. Här kan det vara svårt att finna en bra balans mellan handels- och miljöintressen.[24]

Vi ska inte gå in djupare på detta komplicerade ämne här utan nöjer oss med att konstatera att frågan om likabehandling och likartade krav inte är så självklar som man ofta kan tro. Frågan är då vad som gäller inom Sverige och mer specifikt avseende miljömålen.

Det sägs ofta att *samma kravnivå ska gälla inom Sverige*: företag i olika regioner ska inte drabbas av olikartade krav. Ofta anförs den s k *likabehandlingsprincipen* som ett skäl för att företag ska ha likartade krav.[25] Men samtidigt bör man komma ihåg att den nuvarande rättsutvecklingen på miljöområdet ofta går i motsatt riktning:

- Inom EG-rätten (och därmed också den nationella rätten) har utvecklingen mot bindande miljökvalitetsnormer, regionala åtgärdsprogram m m inneburit att stor hänsyn ska tas till den lokala eller regionala miljösituationen.

- Flera industridirektiv, såsom IPPC-direktivet, har utgått från flexibilitet vid villkorssättande, där ekonomiska aspekter, miljösituationen m m kan influera kravnivån. Inom svensk tillståndsgivning görs en individuell prövning av verksamheten. Där får lokala och regionala faktorer stor betydelse för kravnivån.

- Svensk miljörätt är ofta vag och flexibel, på gott och ont. De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kapitel är centrala vid myndighetsutövningen. De ger – åtminstone i teorin – ett stort utrymme för olika bedömningar. Det är svårt (och kanske inte heller alltid önskvärt) att ge mer detaljerade riktlinjer för hur de ska uttolkas i olika situationer.

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

[23] 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.

[24] Ibid.

[25] 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 iaktta saklighet och opartiskhet.

- Regionala och lokala myndigheter uppmanas att sätta egna miljömål, och i stort sett alla regioner och de flesta kommuner har också gjort detta. Dessa miljömål utgår från regionala/lokala prioriteringar och skiljer sig därmed åt. I den mån de påverkar prioriteringarna (både angående t ex tillsynsobjekt och vilka krav som ställs), så bör de stärka tendensen mot skilda krav inom olika delar av Sverige.

Ovanstående innebär att företag i vissa fall kommer att omfattas av olikartade krav även när omständigheterna är relativt likartade. Faktum är att miljömyndigheterna i vissa fall är mer oroade än företagen över att företag drabbas av olikartade krav: [26] industrin har lobbat för flexibilitet i lagstiftningen både inom EU (IPPC-direktivet är ett exempel på detta) och nationellt och får därför acceptera skilda krav inom tillstånds- och tillsynsarbetet. Vissa industriföreträdare menar att om de själva lobbat för flexibilitet, så kan de knappast klaga när de får olikartade krav.[27]

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, då de kan ha ytterst skilda förutsättningar för t ex förbättrad energieffektivitet eller användning av biobränsle, p g a skillnader i existerade teknik, infrastruktur, geografiskt läge osv.[28]

Slutsatsen av ovanstående är att likabehandlingsprincipen har begränsad tillämpning på miljöområdet. Det vi kan sträva efter är en viss *likvärdighet i tillämpningen*, men knappast ”likställd kravnivå”. Detta framgår av följande citat från Naturvårdsverkets rapport Tillsyn med framsyn:[29]

> ”*Myndigheternas lagtillämpning ska också vara likvärdig – de ska ”göra sakerna rätt”. Skälet är allas likhet inför lagen. Likvärdighet innebär att sättet att bedöma och tillämpa miljöbalken på ska vara lika från fall till fall oberoende av myndighet. Men ett och samma bedömningssätt kan och ska ofta leda till olika krav. Det beror på att omständigheterna i de enskilda fallen varierar. Därför beskriver rättvisa eller rättsäkra kravnivåer resultatet av en likvärdig tillsyn bättre än likställda kravnivåer gör. Likställda kravnivåer över hela landet går bara att få genom generella föreskrifter*.”

I citatet ovan särskiljs ”likvärdighet” från ”likställda kravnivåer”. Det visar på en insikt om att en vag lagstiftning i kombination med olikartade omständigheter tenderar att leda till skillnader i kravnivå för olika verksamheter, även om de är relativt likartade. Även om mer central vägledning kan ge något större enhetlighet så leder detta knappast till likabehandling. Likställda kravnivåer är heller inte en målsättning i operativ tillsyn. Då omständigheterna i det enskilda fallen alltid varierar så är det naturligt att kraven på olika verksamhetsutövare varierar, även om de bedriver jämförliga verksamheter. Men en likvärdig operativ tillsyn innebär att den rättsliga tillämpningen av regelverket är lika från fall till fall, och oberoende av vilken myndighet som utför tillsynen. Det kan då finna sett problem om det inte bara är de ”objektiva” omständigheterna i det enskilda fallet – t ex huruvida en verksamhet ligger nära en dricksvattentäkt eller ligger i ett känsligt naturområde, om det finns risk för överskridande av en miljökvalitetsnorm, eller om det finns tillgång på ny teknik - som skiljer sig åt. Det kan även vara myndigheternas (eller de enskilda handläggarnas) ambitionsnivå som skiljer sig åt.

---

[26] Detta har varit uppenbart vid de återkommande diskussionerna under Miljöbalksdagarna (årligt återkommande evenemang), arrangerade av Naturvårdsverket.
[27] Dalhammar. (2007). *An emerging product approach in environmental law: Incorporating the life cycle perspective*, kap. 9.
[28] Ibid.
[29] Naturvårdsverket. (2007). *Tillsyn med framsyn*. Rapport 5675, Naturvårdsverket, s. 40.

Här har vi ett dilemma. Det är svårt att mäta myndigheternas ambitionsnivå eller hur de påverkar den praktiska myndighetsutövningen. Det finns få relevanta studier som visar på olikheterna. I en studie från 2004 om tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på transporter, hushållning och produktval konstaterades dock bl a att: [30]

”Det finns en betydande osäkerhet avseende hur de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas så att man i praktiken kan ställa krav på transporter, hushållning och produktval vid prövning och tillsyn. Störst är osäkerheten vid små och medelstora kommuner.” ...

”Den praktiska tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna skiljer sig åt mellan olika instansnivåer, såväl som mellan instanser på samma nivå. Detta pekar tydligt hän på ett behov av en utvecklad och tydlig central uttolkning och rådgivning ifråga om rättsläge och praktiskt handhavande av hänsynsreglerna och dess tillämpning på transporter, hushållning och produktval.”...

”Särskilt de kommunala tillsynsmyndigheterna, men även länsstyrelserna och miljödomstolarna, efterfrågar en miljösakkunnig, central och dokumenterad rådgivning från Naturvårdsverkets sida om rimliga kravnivåer i beslut och tillsyn samt en löpande sammanställning och praktisk utvärdering av domstolsutslag och andra beslut. Det är viktigt att rådgivningen, särskilt i detta skede, är utformad på ett sådant sätt att den löpande kan revideras allteftersom nya erfarenheter i form av relevanta domar och andra beslut tas.”

Det är ingen hemlighet att olika länsstyrelser och kommuner skiljer sig åt vad gäller resurser, kompetens, ambitionsnivå m m, och detta avspeglas i praxis. Även bland miljödomstolarna hittar man betydligt fler mål som rör exempelvis externa transporter i vissa miljödomstolar än i andra.[31] Frågan är då om detta är ett problem? Det finns naturligtvis vissa konkurrensaspekter, i de fall kraven är alltför varierande, och frågan om de kan orsaka kostsamma åtgärder för verksamhetsutövare. I de flesta fall torde detta inte vara fallet. Men vissa krav, inte minst rörande energianvändning, kan vara problematiska, då de kan ha stor påverkan på kostnaderna för industriintensiva företag.[32] Detta kan innebära att de företag som får kostsamma krav från tillståndsmyndigheterna upplever att konkurrensen snedvrids till deras nackdel. Men det kan faktiskt vara tvärtom. Verksamhetsutövare som upplever hårdare krav från myndigheterna än sina konkurrenter kan faktiskt få konkurrensfördelar i långa loppet, eftersom deras goda miljöprestanda kan ge fördelar t ex vid offentlig upphandling.[33]

Vidare finns problemet med att verksamhetsutövare upplever att rättstillämpningen är orättvis, vilket är ett problem i *sig. Det största problemet är dock att verksamhetsutövare kan ha svårt*

[30] Frisch, L. (2004). *Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på transporter, hushållning och produktval*. Rapport till Naturvårdsverket, s. 5-6.

[31] Indikationer på skillnader i praxis finns i t ex Frisch, L. (2004). *Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler på transporter, hushållning och produktval*; Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Dock finns ingen heltäckande studie. Man bör vara försiktig när man tolkar materialet eftersom en direkt jämförelse mellan olika domstolar och länsstyrelser kan vara vansklig, bl a då det finns stora regionala skillnader vad gäller industritäthet, antal stora industrier m m. I de fall det rör sig om överklagade ärenden från länsstyrelserna så behandlar miljödomstolarna främst de frågor som överklagas. M a o påverkar länsstyrelsernas praxis också praxis i miljödomstolarna, och vilka frågor som tas upp i dessa, varför det är svårt att göra en rättvisande jämförelse mellan miljödomstolarna utan att också beakta i vilken mån domstolarna självmant (ex officio) tog upp vissa frågor.

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

[33] Brottsförebyggande rådet. (2001). *Miljödriven utveckling – på gott och ont?* BRÅ-rapport 2001:17. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

att förutse vilka krav de kommer att få vid planerad respektive befintlig verksamhet, vilket kan hämma viljan till investeringar.

Den finns en möjlighet att ett ökat fokus på - och en ökad integrering av - miljömålen inom tillståndsgivning och tillsyn förstärker tendenserna till skiftande praxis mellan kommuner och länsstyrelser, vilket kan minska förutsebarheten för verksamhetsutövare. Därför har jag ställt frågor som rör om detta är fallet, respektive om det finns en risk för en sådan utveckling framöver.

2.1.1.6 Administrativa bördor

Ända sedan MB infördes har det funnits en osäkerhet rörande tillämpningen av reglerna, inte minst de allmänna hänsynsreglerna. Ibland har det funnits en tendens att ställa ganska detaljerade krav på verksamhetsutövarna, t ex krav på detaljinformation inom MKBn. Genom rättspraxis har det fastställts att den information som efterfrågas ska vara relevant, bl a med avseende på graden av miljöpåverkan och förbättringsmöjligheterna,[34] men fortfarande finns osäkerhet om var gränserna går. Många företag klagar fortfarande på myndigheterna vill att de ska ta fram alltför mycket detaljer i tillståndsärenden. Sådan kritik har funnits även när det gäller tillämpningen av miljömålen.

Det finns naturligtvis en risk att ett ökat fokus på miljömålen leder till ökad byråkrati i t ex tillståndsärenden. Därför har jag ställt frågor som rör detta.

2.1.1.7 Stärkt koppling mellan MB och miljömålen?

I miljömålspropositionen ansågs det inte lämpligt att referera till miljömålen i MB, eller föreskriva en skyldighet för myndigheterna att tillämpa målen. Det ansågs också oklart om en sådan bestämmelse skulle få någon större praktisk betydelse. Men framtida åtgärder uteslöts inte:[35]

”Detta utesluter dock inte att det i framtiden kan bli aktuellt att föreskriva en skyldighet för de myndigheter som skall tillämpa miljöbalken att se till att det i ärenden enligt denna finns ett underlag som belyser miljökvalitetsmålens innebörd på lokal och regional nivå, liksom en skyldighet för länsstyrelserna
att tillhandahålla ett sådant underlag. En sådan åtgärd bör dock inte vidtas förrän arbetet med utveckling av miljökvalitetsmålens innebörd på regional och lokal nivå avancerat längre och kan utvärderas, samt att utvärderingen visar att underlaget i fråga kan ges en sådan konkretion att det utgör ett meningsfullt bidrag vid behandlingen av ärenden enligt miljöbalken.”

De signaler som kommer från bl a regeringen och Miljödepartementet tyder inte på att man planerar att stärka kopplingen mellan MB och miljömålen (snarare det motsatta), men detta kan komma att ändras över tid, och det finns flera aktörer som vill stärka miljömålen status. I länsstyrelsernas senaste miljömålsrapport föreslogs:[36]

”Stärk miljömålens rättsliga status och ställning i tillämpningen av miljöbalken och PBL. Översyn av reglerna kan behövas liksom utbildning och tillsynsvägledning”. (s. 22)
...
”Stärk miljömålens roll i tillståndsprövningar enligt miljöbalken”. (s. 39)

[34] Se exempelvis Högsta Domstolen T 2223-03, 2004-06-21.
[35] Prop. 2000/01:130, s 221.
[36] Sveriges länsstyrelser (genom RUS). (2008). *Länsstyrelserna – en resurs i miljömålsarbetet.*

Om miljömålens rättsliga status ska stärkas så är det mest naturliga sättet att hänvisa till miljömålen i MB.[37] I intervjuundersökningen har jag frågat de intervjuade om de tycker att det är lämpligt att hänvisa till miljömålen i MB, samt vilka lagtekniska lösningar som i så fall är att föredra. Då jag redan från början antog att de flesta intervjuade knappast kunde diskutera lagtekniska lösningar utan att ha färdiga förslag att relatera till, så presenterade jag – när det var nödvändigt – två möjliga lösningar, som tjänade som underlag för en diskussion:

- En första möjlighet är att i (slutet av) MBs portalparagraf stadga att: ”*Av riksdagen beslutande miljökvalitetsmål ger ledning vid tolkningen av balkens bestämmelser*”. Detta skulle höja miljömålens status som rättskälla och troligen få visst genomslag framförallt hos miljödomstolarna. Under intervjuerna diskuterade vid behov olika varianter av stadgandet, t ex en möjlig hänvisning även till regionala och lokala mål.

- En annan möjlighet är att i MB 2:7, som ger riktlinjer för rimlighetsavvägningen (nyttan respektive kostnaderna för olika försiktighetsåtgärder m m), stadga (lämpligen längst ner, efter hänvisningen till miljökvalitetsnormer) att: ”*Vid avvägningar enligt första stycket bör även de nationella miljökvalitetsmålen beaktas*”. För- respektive nackdelarna med en sådan bestämmelse diskuterades i projektrapport 1.[38] En sådan lagteknisk lösning skulle troligen ge mer direkt genomslag för miljömålen rättstillämpningen, inte minst i tillståndsärenden, men öppnar eventuellt upp för mer godtycklighet och byråkrati i rättstillämpningen. T ex kan tänkas att prövande myndighet vill att MKB ska inehålla mer material om en planerad verksamhets inverkan på miljömålen, även i de fall denna är ringa.

Andra lagtekniska lösningar är förstås tänkbara, och ett syfte med frågan var att få förslag på lösningar från de tillfrågade.

2.1.2 Frågeformulär

De teman som beskrivits ovan utgjorde underlag för frågeformuläret. Ett antal relevanta frågor ställdes upp. Mer generella frågeställningar (t ex rörande hur de intervjuade ser på miljömålsarbetet i stort, och sambandet mellan MB och miljömålen) togs i upp i början, medan mer detaljerade frågor (t ex lagtekniska lösningar för att koppla MB och miljömålen) togs upp i slutet. Frågeformuläret utformades dock något olika beroende på målgrupp, t ex:

- Frågeformuläret till industrin inkluderade - av naturliga skäl - inte frågor om hur de aktivt arbetade med att få med miljömålen i tillståndsärenden, tillsyn m m. Istället fick industriföreträdare fler frågor kring teman som rörde likabehandling, konkurrens m m.

- Miljödomstolarna är ingen tillsynsmyndighet och därför fick de färre frågor rörande miljömålen i tillsynen.

[37] Det finns några sätt att stärka miljömålens rättsliga status utan att hänvisa till målen i MB, t ex genom att hänvisa till miljömålen i allmänna råd m m. Men det praktiska genomslaget av sådana åtgärder torde vara begränsat, av flera skäl.
[38] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*, s.79-80.

- Företrädare för kommuner tillfrågades inte om möjliga lagtekniska lösningar för att stärka sambandet mellan miljömålen och MB. Denna fråga ansågs mindre relevant på kommunal nivå.

Vidare gjordes vissa smärre ändringar i frågeformuläret inför varje intervju beroende på den intervjuades position m m.

Ett centralt metodproblem är att det ibland är svårt att - i praktiken - göra en klar särskiljning mellan krav som ställs med utgångspunkt i miljömålen och krav som ställs med utgångspunkt från andra strategier eller regler, t ex med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. I Miljömålsrådets senaste rapport står t ex: ”*Miljömålsrådet anser att det inte finns någon egentlig skillnad mellan ”miljöarbete” och ”miljömålsarbete*”.[39] Som uttalats ovan har ett uttalat syfte med undersökningen varit att försöka få större klarhet i miljömålens ”mervärde”. Men i vissa fall har en frågeställning kring juridiska problem kring genomdrivandet av miljömålen framstått som alltför generell för många intervjuade, inte minst då alla miljörelaterade krav påverkar miljömålen på något sätt. P g a detta har jag valt att inte bara ställa frågor som direkt relaterar till miljömålen i frågeformuläret, utan även tagit med andra frågor som är av central betydelse för genomdrivandet av miljömålen med utgångspunkt i MB, exempelvis:

- Frågor som relaterar till användningen av de allmänna hänsynsreglerna (i 2 kap. MB) inom tillstånds- och tillsynsverksamheten.

- I de fall det har varit nödvändigt att diskutera mer konkreta frågor har jag valt att fokusera på energianvändning och transporter, av flera skäl: en ökad reglering av dessa aktiviteter är centrala för att uppnå ett flertal miljömål; ett flertal myndigheter har startat upp initiativ för att bättre jobba med effektivare energianvändning och transporter inom tillstånds- och tillsynsarbetet; och det finns ett antal juridiska problem som relaterar till krav på energianvändning och transporter.

2.1.3 Urval och intervjuer

Sammanlagt genomfördes 20 djupintervjuer. Urvalet av intervjupersoner har baserats på flera olika kriterier. De utvalda personerna uppfyller en eller flera av nedanstående kriterier:

- De intervjuade har varit i aktiva i frågor som rör sambandet MB och miljömålen, t ex genom att de jobbat i relevanta utredningar, hållit presentationer i ämnet, skrivit remissvar, eller deltagit i debatten.

- De intervjuade från myndigheter och domstolar har en strategisk position (t ex miljöchef i en kommun, chef för miljöprövningsdelegationen (MPD) eller miljövårdsdirektör på länsstyrelse) på en myndighet som har identifierats som ”progressiv”, t ex för att de jobbat aktivt med miljömål inom den lagstyrda verksamheten.

De intervjuade från industrin har deltagit i miljömålsdebatten och/eller och har någon typ av strategisk position, t ex som företrädare för näringslivsorganisation, miljöchef på företag, eller chefsjurist på industrikoncern.

[39] Miljömålsrådet. (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom*, s. 32.

Lämpliga personer har identifierats genom bl a diverse dokument (t ex remissvar), genom kontakter på konferenser och liknande, samt genom den s k ”snöbollseffekten” (lämpliga personer har identifierats av andra intervjuade).

Intervjuerna med näringslivsrepresentanterna tog normalt sett ca 40-60 minuter (i vissa fall dock längre, ibland närmare 90 minuter), medan intervjuerna med övriga kategorier tog längre tid; typiskt sett 80-100 minuter, men i några fall närmare 3 timmar. Några personer har intervjuats två gånger. I flera fall följdes intervjuerna också upp genom frågor via e-post, vilket tillförde ytterligare information.

Förutom de 20 djupintervjuerna genomfördes ett antal kortare intervjuer, typiskt sett 10-25 minuter, i syfte att få in ytterligare upplysningar eller material, eller för att få in synpunkter i en viss fråga. Sammanlagt genomfördes 13 sådana intervjuer.

Samtliga intervjuer utfördes med löfte om anonymitet.[40] Syftet har varit att få till stånd en så öppen och ärlig diskussion som möjligt. Intervjuerna fördelade sig enligt följande.

	# Semistrukturerade intervjuer	# Kortare intervjuer
Miljödomstolar	4	
Länsstyrelser	5	4
Kommuner	5	3
Näringsliv	6	2
Övriga		4

Kategorin ”övriga” inkluderar konsulter, forskare och företrädare för organisationer som inte företräder näringslivsintressen.

I följande avsnitt redogörs för de huvudsakliga resultaten från intervjuerna. Citat anges med kursiverad stil inom citattecken.

2.2 Miljödomstolar

Inom miljödomstolsorganisationen (d v s MÖD och de fyra miljödomstolarna) intervjuades två domare och två miljöråd.[41] Samtliga intervjuade har stor erfarenhet av tillståndsprövningar, och uppfyller en eller flera av följande urvalskriterier: de har behandlat relevanta tillståndsärenden; de har deltagit i miljömålsdebatten eller skrivit relevanta remissvar; de har framfört intressanta åsikter om hur miljömålen ska integreras i lagstiftningen. Nedan redogörs för de huvudsakliga resultaten, fördelat under antal rubriker. Sist kommer en analys av resultaten.

[40] Några intervjuade önskade vara anonyma medan de flesta inte ansåg att detta var nödvändigt. I några fall går det troligen att sluta sig till de intervjuades identitet på grundval av deras uppgifter eller analysen i övrigt. I dessa fall har jag kontrollerat med de inte har något att invända.

[41] När en regional miljödomstol dömer ska som huvudregel en juristdomare, ett miljöråd samt två sakkunniga ledamöter delta. Miljöråden har teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. De sakkunniga ledamöterna bidrar med erfarenheter från kommunal eller industriell verksamhet och offentligt miljövårdsarbete.

2.2.1 Hur bör miljömålen användas?

Den första frågan rörde hur man bör ta hänsyn till nationella/regionala/lokala mål i tillståndsgivningen.

En domare menade att målen bör beaktas men att det inte var självklart hur. En uppenbar användning var dock att målen gav ledning kring vad som kan anses miljömässigt motiverat. Vidare anfördes att miljömål kan vara vägledande *”när det står och väger*” i ett ärende.

Den andre domaren anförde att domstolarna sysslar med rättskipning och att om politiska beslut ska in i ärenden, via rättskälleläran, så är det viktigt att komma ihåg att det inte finns någon separat rättskällelära för miljön. Denne menade att det finns en tendens bland olika användare att se sitt eget rättsområde som unikt, men att det inte finns några skillnader mellan miljörätten och andra rättsområden vad gäller användandet av rättskällor och principerna för lagtolkningen. Det man får hålla i minnet är att miljömålen inte har någon särställning som rättskälla, och att de inte har någon hög status i den s k rättskällehierarkin.[42]

Det fanns olika åsikter rörande huruvida miljömålens användbarhet, bl a:

- Ett miljöråd anförde att miljömålen f n ger bäst ledning angående vad ekologisk hållbarhet är enligt 1 kap. MB. Miljömålen ger en beskrivning av ett ”*behov*”, men de är inte juridiskt gällande. Miljömålen kan ge tyngd i en diskussion, och vara stöd för olika argument. Miljömålen kan ”*lyfta upp*” frågorna. Verksamhetsutövaren får då en ”*uppförsbacke i argumentationen*”, och måste då ha goda argument för att avvika från miljömålen. Men prövande myndighet måste alltid klargöra vad miljömålen betyder för avvägningarna i det konkreta fallet. Vidare anfördes att miljömålen kan hjälpa till att ge en helhetssyn på frågorna i prövningen, men denna helhetssyn beror mycket på hur de sakkunniga och juristerna samarbetar. Generellt sett saknas ofta systematiskt tänkande och struktur i miljömålsarbetet, och det saknas även diskussioner om orsak och verkan. Miljörådet ansåg att miljödomstolarna måste göra sin del för att samhället ska nå målen: ”*Vi måste visa att vi kan ändra miljömåls-smileys genom våra domar*”.

- En domare menade tvärtom att miljömålen inte ger bästa vägledningen om ekologiskt hållbar utveckling, utan snarare är ett uttryck för rådande politiska värderingar. Domaren tyckte inte att miljömålen genomsyrar det dagliga arbetet, och ville heller inte använda miljömålen som en mall för att strukturera upp miljötänkandet. Han menade att miljömålen ska vara idéstöd när det behövs, och att nationella och regionala miljömål ska användas när det är relevant. Eftersom parterna sällan åberopar målen så är det sällan nödvändigt att ta upp dem, det är oftast mer relevant att fundera kring andra frågor, t ex bästa möjliga teknik.

- Ett miljöråd ansåg att miljömålen ger vägledning vid bedömningen av vad som är skada och olägenhet enligt 2 kap. MB. Men tillståndsprövningen och miljömålen kommer från olika håll: miljömålen står för helhetsperspektivet för ekologiskt hållbar utveckling medan tillståndsprövningen utgår från punktkällor. Det är svårt för de två

[42] Rättskällorna inkluderar författningar (bl a grundlag, lag, förordningar, föreskrifter, EG-rätten och Europakonventionen); grundläggande rättsprinciper (t ex legalitets- och proportionalitetsprincipen samt olika miljörättsliga principer, framförallt de som uttryck i 2 kap. MB); rättspraxis (från bl a Regeringsrätten, Högsta domstolen och Miljööverdomstolen); förarbeten; allmänna råd från olika myndigheter; samt doktrin.

perspektiven att mötas. Även om miljömålen alltid finns med i bilden så är det inte självklart vem som ska operationalisera dem, och hur. Det är därmed inte självklart att miljömålen passar in vid reglering av punktkällor, eller att tillståndsgivning är ett bra instrument för att beivra miljömål.

- En domare anförde: ”*I vissa fall [bör miljömålen påverka kravnivån] men frågan är vad målen betyder. Det är ju inte så att miljömålen innebär en revolution … Bara för att vi har målen har vi inte tagit flera steg framåt”*.

Ett miljöråd menade att miljömålen normalt sett inte påverkar den materiella kravnivån, även om de finns med i bakgrunden vid bedömningar, medan det andra miljörådet ansåg att miljömålen ibland påverkar utgången, inklusive de krav som ställs på verksamhetsutövaren.

2.2.2 Miljömålen i domskälen

Miljömålsrådet har anfört att miljömålen bör kunna tjäna som vägledning för miljödomstolarna i högre grad än vad som f n är fallet.[43] Även om domstolarna beaktat miljömålen i ett ärende är det svårt att bedöma detta om inte miljömålsdiskussioner förs i domskälen. Flera undersökningar indikerar att det fortfarande är relativt ovanligt att miljödomstolarna tar upp miljömålen i sin argumentation.[44] Vid intervjuerna kom denna fråga upp vid ett flertal tillfällen.

En domare anförde att det delvis är en tidsfråga: Det finns ont om tid att skriva domskälen, och man vill hålla dem korta. Miljömålen används i första hand om man behöver dem som stöd för sina argument, vilket sällan är fallet. En jämförelse gjordes med översiktsplaner: man använder dem när man behöver dem. Han menade att Miljömålsrådet naturligtvis ville ha med målen mer och att det var deras jobb att argumentera för detta, men att man inte bör blanda samman de olika aktörerna och deras roller, och att det inte alltid var självklart vad man ville med målen. Vidare anfördes att man inte skriver domarna med miljömålen i fokus.

En annan domare kom in mer i detalj på frågan om domskälen. Han menade att de som läser domskälen ofta förväxlar det tankearbete domstolarna gjort (”den intellektuella produkten”) med själva domen och domskälen. Han menade att:

- Domstolarna sällan skriver om det som är okontroversiellt.

- Domstolen måste bemöta relevanta och välgrundade argument som tagits upp av en part när domen går emot denne, men inte nödvändigtvis om de vinner målet.

- Man behöver inte ta upp det som är självklart i domskälen.

- Argumentationen kan inte vara alltför lös.

- Det är inget självändamål att domskälen blir längre. Domstolarna har en viss pedagogisk uppgift men kan inte hålla på med uppsatsskrivande. Om någon myndighet tycker att domstolarna ska ta in miljömålen mer i domskälen är de ute och

[43] Miljömålsrådet. (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*, s. 68.
[44] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*; SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen?*

cyklar, och de bör vara försiktiga när de uttalar sig om domstolarnas domskäl. Domstolarna kan inte få med allt.

- I vissa fall kan domarna ha ett prejudikatvärde, och då kan man lägga ut texten. Detta gäller också prejudicerande fall som rör miljömålen.

Han menade att om en part anfört miljömålen som stöd för sina synpunkter - på ett relevant sätt - så bör domstolen beröra varför argumenten inte beaktats om beslutet går emot denne part.

Angående en följdfråga angående varför miljömålen har fått genomslag i domskälen i vissa ärenden men inte i andra, sa en domare:

”*Visst är det ad-hoc, men det blir så… i vissa ärenden behövs miljömålen för argumentationen. Annars inte*.”

Denne domare kommenterade också VOLVO Torslanda-målet:[45]

”…[det blir] lite jobbigt att bygga argumentationen utifrån regionala miljömål, som vi egentligen inte ska ha kunskap om. Det är inte fel att pusha för målen men det är främst myndigheterna som ska driva allmänna intressen, inte domstolarna. Därför blir det mer naturligt att länsstyrelserna driver på om målen och vill ha med dem i till exempel tillståndsgivningen än att vi gör det.”

Miljöråden intog en något annorlunda hållning när det gällde domskälen. En av de tillfrågade miljöråden var inblandade i VOLVO Torslanda-domen, och skrev delar av domen. Denne anförde att hänvisningarna till miljömålen i denna dom delvis skrevs som en reaktion på SGU:s studie,[46] och menade att det fanns ett behov av att förklara de resonemangen som görs i domstolarna. Vidare ville denne visa att domstolarna kan hänvisa till miljömålen i domarna. Ärendet i sig var lämpligt för ett resonemang av detta slag då det rörde en stor tillverkande verksamhet, det fanns tydligt preciserade och relevanta miljömål på nationell och regional nivå, och även tillgång till relevant miljödata. Vidare anfördes att det var lättare att få gehör för miljömålsöverväganden i ett ärende som detta då det även fanns risk för överskridande av bindande miljökvalitetsnormer (MKN). Miljörådet menade också att domarna vill hålla domskälen korta, och ofta anser att vissa saker är självklara och därför inte behöver vara med i domskälen, fast de egentligen inte alltid är så självklara.

Även det andra miljörådet föredrog längre domskäl, och anförde att det kan finnas anledning att skriva långa domskäl i vissa fall. En förklaring som angavs till varför miljömålen inte togs upp i domskälen var att domarna främst diskuterar kring bestämmelserna i MBs 2 kapitel, främst MB 2:3 och MB 2:7. Vidare angav miljörådet att om domstolarna ska börja argumentera mer utifrån miljömålen så måste de operationaliseras bättre. En jämförelse gjordes mellan miljömålen avseende buller och de decibelvärden som anges i infrastrukturpropositionen (Prop. 1996/97:53). Värdena i propositionen kan användas som de

[45] Vänersborgs tingsrätt (Miljödomstolen). Delmål i Mål nr M 1627-05, 2006-11-24. Denna dom diskuterades i projektrapport 1.

[46] I SGUs studie anfördes bl a att det verkar som om miljömålen påverkat utgången i olika mål, men om domskälen inte redogör för hur så tappar dessa avgöranden i ”tydlighet och klarhet”, se SGU. (2006). *Beaktar miljödomstolarna miljökvalitetsmålen?*, s. 22.

är, medan de miljömål som relaterar till buller talar om procentförbättringar,[47] och ger liten ledning. Vidare angav miljörådet att miljömålen troligen får störst betydelse längst ner i kedjan, t ex när en kommunal nämnd argumenterar med en verksamhetsutövare om lämpliga åtgärder. När det blir en rättslig konflikt minskar betydelsen av målen och juridiken ta överhanden.

En av miljöråden sa att denne ville bidra till att det hänvisades mer till miljömålen i domskälen i framtiden. Denne menade också att naturvetenskapliga och tekniska bedömningar bör få större genomslag i domarna.

2.2.3 Olika mål

Samtliga intervjuade ansåg att tydliga, konkreta mål är mer användbara än andra. En åsikt var att: ”*Övergripande mål är svåra att relatera till i lokal miljöprövning. Det blir enklare med konkreta mål*.”

En domare anförde att det oftast är regionala och lokala miljömål som är konkreta, men att auktoriteten hos dessa är mindre än hos av riksdagen beslutade mål, och därmed får de lägre status vid en eventuell krock med andra principer/regler/rättskällor. Denne menade också att MÖD:s tankar kring behovet att bryta ner miljömålen på regional och lokal nivå för att göras användbara är riktiga,[48] men då regionala/lokala mål har lägre status än riksdagen mål kan de väga lätt vid en krock med andra principer, regler eller rättskällor. Den andre domaren menade dock att det främst var de olika målens tydlighet och användbarhet som fick genomslag i praxis, snarare än deras auktoritet som rättskälla. Han angav som exempel att lokala mål spelat in i MÖDs mål om tillstånd till enskild avloppsanläggning.[49] Denne anförde också att även om nationella miljömål antagna av Riksdagen har en högre status som rättskälla än regionala och lokala mål, så betyder detta troligen inte så mycket i praktiken.

2.2.4 Miljömålens mervärde

Flera av de intervjuade var osäkra angående miljömålens betydelse för tillståndsvillkoren, även i de fall man hänvisat till målen i domarna. En domare anförde att det är oerhört svårt – och ofta omöjligt - att särskilja miljömålens ”tyngd” från tyngden hos andra argument, när man ser på utgången i ett ärende. I flera fall spelar miljömålen främst roll som ytterligare ett argument som stärker utfallet. Några kommentarer från de intervjuade, t ex ”*man använder miljömålen när man behöver dem*”, tyder också på att miljömålen i vissa fall kan stärka argumenten för den utgång som redan är bestämd, snarare än att miljömålen påverkat utgången.

Ovanstående torde innebära att miljömålen mer sällan påverkar utgången, utan främst fyller ut argumentationen, men samtidigt finns undantag. Bl a menade en domare att miljömålen kan få betydelse om det ”*står och väger*” i ett ärende. Vidare menade denna att det framstår som om uppsatta miljömål - nationella, regionala och lokala - definitivt påverkat utgången i vissa mål,

[47] Se delmål 3 under God bebyggd miljö.
[48] MÖD diskuterade detta i sitt remissvar på Miljömålsrådets rapport ”Miljömålen – allas vårt ansvar” (2004) (sammanfattning finns i Regeringskansliet. (2004). *Sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK), s. 199-200).
[49] Se MÖD M 9983-04, 9 november 2006, (vattentoalett, *”Ingen övergödning”).*

t ex angående Bromma flygplats,[50] enskilda avlopp,[51] och mål som berör intressekonflikter mellan dricksvattenförsörjning och grustäkter.[52] [53]

2.2.5 Skillnader mellan länsstyrelser

De intervjuade tillfrågades om de såg skillnader mellan hur olika länsstyrelser betonar/hänvisar till miljömålen i olika ärenden. De intervjuade kunde inte peka på några generella tendenser vad gäller hur miljömålen används hos de olika myndigheterna, men hade ofta åsikter om skillnader i myndighetsutövningen rent allmänt. Några åsikter som framfördes var:

- Rent generellt finns klara skillnader mellan länsstyrelser vad gäller hur de jobbar med ärenden och vilka krav som ställs på verksamhetsutövarna, men den stora skillnaden ligger på personnivån: det är snarare personen som avgör än vilken myndighet denne tillhör.

- Enhetlig praxis är önskvärd men omöjlig i praktiken p g a skillnader i erfarenhet och värderingar.

- Kommuner och länsstyrelser har olika praxis, men det är inte alltid konstant hur denna varierar, d v s det är svårt att förutsäga hur en viss myndighet kommer att bedöma ett ärende.

- Skillnaden i praxis är ännu tydligare på kommunnivå än på länsstyrelsenivå.

En person anförde:

”*Jag är kluven när det gäller detta [skillnader i praxis]… det är bra att folk avviker ibland, ny praxis utvecklas av dem som sticker ut hakan… ibland blir de satta på plats, de blir varnande exempel, men ibland driver de praxis framåt. Nackdelen är att folk inte följer den praxis som finns. Strandskyddet är ett bra exempel.”*

2.2.6 Skillnader mellan miljödomstolarna

En fråga berörde om det finns likartad praxis domstolarna emellan. En domare anförde att:

”*Jag vet inte om alla miljödomstolar ligger på samma nivå men jag vill tro det. Det är större spridning på länsstyrelsenivå*”.

Den andre domaren menade att åtminstone de större domstolarna har specialiserade miljöråd vilket leder till att praxis blir ganska likartad.

---

[50] Se Regeringsrättens beslut den 23 oktober 2006, 3924-05, (Bromma flygplats, *”En god bebyggd miljö*).
[51] Se MÖD M 9983-04, 9 november 2006, (vattentoalett, *”Ingen övergödning”).*
[52] Se MÖD 2006:40 och 2006:29 (konflikt, dricksvattenutvinning respektive grustäkt, *Grundvatten av god kvalitet).*
[53] Andra intressanta domar – varav vissa diskuterades i projektrapport 1 - från domstolarna innefattar MÖD M 6043-05, 14 februari 2007 (avfallsförbränning, *”Frisk luft”, ”bara naturlig försurning”, ”Ingen övergödning”);* MÖD M 3434-06, 26 april 2007 (trafikbuller, ”*En god bebyggd miljö”*); Miljödomstolen i Vänersborg, M 1627-05, 24 november 2006, (Volvo Torslanda, *”Frisk luft, ”Bara naturlig försurning”, ”Giftfri miljö”, ”Ingen övergödning”, ”God bebyggd miljö”;* Högsta domstolens dom den 4 januari 2008, T 3123-05 (vattenkraftverk, *”Levande sjöar och vattendrag”).*

De intervjuade angav dock att det inte finns någon strukturerad diskussion mellan miljödomstolarna för att samordna praxis, inte heller med avseende på miljömålen. En domare sa att denna typ av samarbete fanns förr men att domstolarna nu var hänvisade till MÖDs domar för att utröna prejudikatsläget.

2.2.7 För mycket flexibilitet i MB?

Frågan om huruvida MB tillät för mycket flexibilitet kom upp vid några tillfällen. Några åsikter som framfördes var bl a:

- Ibland är det bra med klara regler, t ex utsläppsbegränsningar, men generellt sett önskas inte ha mer exakta riktlinjer, utan flexibilitet i bedömningen har många fördelar. Det finns exempel på när existerande regler förhindrat miljödomstolarna från att godkänna ett bra förfarande (ett exempel som gavs var när EG-regler rörande förbränning av avfall förhindrar miljömässigt bra lösningar).

- Ibland blir det mycket politik i avgörandena. Vissa frågor borde ha avgjorts av politiker, inte av miljödomstolarna.

2.2.8 Hänvisning till miljömålen i MB

En fråga rörde huruvida det var en bra idé att hänvisa till miljömålen i MB. En domare menade att en hänvisning till miljömålen i MB troligen inte kommer att genomföras i en nära framtid, och att det är troligare att Miljödepartementet kommer att gå åt det motsatta hållet, d v s vidta åtgärder för att frikoppla miljömålen från MB.[54] Den andre domaren anförde att han i princip inte hade något emot att miljömålen får en starkare rättslig status men att riksdagen måste fundera noga på vad man vill uppnå så att den lagtekniska lösningen blir lämplig. Han menade att en hänvisning till miljömålen i MB 1:1 skulle stärka målen ställning i rättskälleläran, medan en hänvisning i 2 kap. MB skulle få något annorlunda implikationer.

Ett miljöråd menade att det naturliga är att lägga hänvisningen i MB 1:1, men anförde:

”Risken med att ge miljömålen starkare rättslig ställning är att det bara resulterar i en lång uppräkning av miljömålen samt en kommentar om att … det planerade projektet inte påverkar målen. Vi har redan sett exempel på detta i flera MKB.”

Det andra miljörådet menade att en eventuell hänvisning till miljömålen i MB 1:1 vore den bästa lösningen, i kombination med en hänvisning i MB 6:7, 3 p. för att ge riktlinjer för MKBs redovisning av påverkan på miljömålen. Vidare anfördes att detta eventuellt bara skulle resultera i mer allmänna hänvisningar till miljömålen i MKB, och att ytterligare riktlinjer därför är nödvändiga för att miljömålen ska beaktas på ett relevant sätt.

En domare menade att man måste bedöma vad som var relevant i ett ärende, och att det inte blir bättre domar om man räknar upp alla hänsynsregler och alla miljömål i MKB och tillståndsansökan. Det finns en risk för byråkratisering om man försöker får med för många hänsynsregler och för många mål. Domaren anförde som ett extremt exempel att man kan

[54] Kommentar: De personer jag talat med på statliga verk och departement har angett att någon sådan frikoppling inte kommer att genomföras.

diskutera vilket diskmedel som används i ett kärnkraftverk, och menade att man måste göra en bedömning kring vad som är relevant i målet. Han anförde att en användning av miljömålen som ett slags ”katalog” för vilka frågor som borde tas upp i ett mål kan leda fel, det finns en risk att man gör upp en mall för vad som ska vara med snarare än ser till vad som är viktigt i det specifika fallet.

2.2.9 Miljömålen i tillsynen

Vid några tillfällen kom frågan om miljömålen i tillsynen upp. En domare anförde att det egentligen inte finns någon skillnad mellan tillståndsgivning och tillsyn utan det ska vara samma regler, principer och kravnivå. Ett miljöråd menade att det är mer naturligt att jobba med miljömål i tillsynen än i tillståndsärenden.

2.2.10 Miljömålen och officialprövningen

De tillfrågade menade att miljömålen kan komma in i domstolarnas officialprövning[55], men i begränsad omfattning. Detta gäller framförallt i MÖD, där man främst fokuserar på de överklagade frågorna. En av de intervjuade hade sett igenom ett antal ärenden från svenska domstolar för att se hur officialprövningen fungerar på miljöområdet, men angav att det var väldigt svårt att få en bild av hur svenska miljödomstolar sköter denna uppgift.

En av de intervjuade menade att det troligen faller sig mer naturligt för personal på länsstyrelsernas MPD än domare på domstol att självständigt pröva ansökan i sin helhet. Denne menade att detta pekar på vikten av att ha aktiva parter i de fall domstolen inte självständigt prövar vissa frågor, och att Naturvårdsverket måste engagera sig mer i ärendena.

2.2.11 Naturvårdsverkets roll

Intervjuformuläret hade ingen fråga som direkt relaterade till Naturvårdsverket, men åsikter om NV kom upp vid flera tillfällen. Det verkar finnas en konsensus om att NV var mer aktivt i tillståndsärendena förr, och NVs nuvarande aktivitet är för dålig. NV har ofta bidragit med relevant information – bl a om internationell praxis – och branschkunskaper, och därför har NVs medverkan i tillståndsärendena upplevts som positivt.

2.2.12 Övriga synpunkter

Övriga synpunkter från de tillfrågade inkluderade:

- När det gäller frågan om diffusa utsläpp menade en domare att domstolarna inte får missa att ställa relevanta krav när det finns risk för överskridande av MKN, men att kausaliteten är svår att bedöma i vissa fall. Ett exempel angavs, som berörde frågan om hur man skulle beakta att muddring i hamn skulle leda till mer färjetrafik och därmed i förlängningen till mer godstransporter. Bedömningen i detta fall blev dock

[55] Med officialprövning avses att prövande instans ska beakta allt som har betydelse för frågan huruvida en åtgärd eller verksamhet är tillåtlig eller inte. En långtgående officialprövningsplikt innebär att prövande instans självständigt samlar in ytterligare fakta i målet som kan ha betydelse för dess utgång. Miljödomstolarna ska utföra officialprövning, men samtidigt begränsar ordalydelsen i 22 kap. MB denna skyldighet. Det är miljödomstolarna själva som avgöra när samt i vilken grad officialprövning ska ske. I praktiken torde resursbrist utgöra ett stort hinder för en mer utbredd officialprövning.

att detta kausala samband inte skulle anses relevant, d v s den förväntade ökningen av godstransporter skulle inte vägas in i avgörandet.

- En domare anförde att när domstolarna tar upp nya frågor (”tänker nytt”), t ex transportkrav, så beror det knappast på miljömålsöverväganden.

2.2.13 Sammanfattande kommentarer

En skillnad mellan miljöråden och domarna var att miljöråden i högre grad verkar se på MB som ett verktyg för att nå miljömålen medan domarna har en något annorlunda, mer formalistisk syn på miljörättens användning och tillämpning. Denna iakttagelse är intressant men det går inte att dra någon mer långtgående slutsats angående möjliga skillnader mellan jurister och sakkunniga baserat på ett begränsat antal intervjuer.

En skillnad mellan de två intervjuade domarna var att den ene var noga med att peka på miljömålen juridiska status och hur detta ska påverka bedömningen, medan den andre menade att miljömålens lämplighet som underlag för bedömningar var det viktigaste för tillämpningen, inte deras formella status som rättskälla. Det senare skulle innebära att skillnaden i status mellan ett av riksdagen beslutat mål och ett lokalt beslutat mål får liten betydelse i praktiken, det är användbarheten som avgör.

Det är också tydligt att det finns olika åsikter om miljömålens status. Deras formella status i rättskällehierakin är inte helt självklar, och de får större status om man – vilket ett miljöråd menade – skulle se dem som bästa vägledning om vad ekologisk hållbarhet enligt MB 1:1 innebär, än om man bara – vilket en domare menade – skulle se dem främst som en politisk viljeyttring.

Då antalet intervjupersoner är så litet så går det inte att dra några mer generella slutsatser av ovanstående, men vi kan konstatera att det finns olika åsikter inom miljödomstolarna om hur miljömålen ska användas och dess status, något som också bekräftades av en av domarna vid en uppföljningsintervju. Detta styrks av vad som framkommit med intervjuer av andra aktörer. Ett flertal av de intervjuade från industrin (se nedan) menar också att domarna skiljer sig åt vad gäller det formella, och vilken vikt som ges åt juridiska principer (objektivitet m m) respektive miljötillståndet.

Flera av de intervjuade var osäkra angående miljömålens betydelse för tillståndsvillkoren. Bl a menade en domare att miljömålen kan få betydelse om det ”*står och väger*” i ett ärende, men sa samtidigt att det var oerhört svårt att uppskatta om miljömålen egentligen betyder någonting för kravnivån. Några kommentarer, t ex ”*man använder miljömålen när man behöver dem*”, tyder också på att miljömålen i vissa fall kan stärka argumenten för den utgång som redan är bestämd, snarare än att miljömålen påverkat utgången.

Officialprövningen är en svår fråga. Samtidigt som de svarande menade att miljömålen kan komma in i målen genom officialprövningen, så verkar detta mer sällan vara fallet. I litteraturen har det ibland diskuterats om det är lämpligt att domstolar prövar miljöfrågor istället för andra myndigheter, då domstolarna är vana att främst pröva det som parterna lägger fram och därmed torde vara mindre benägna till officialprövning.[56] Det som kan konstateras är att om miljödomstolarna

[56] Se t ex Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*. Iustus, s. 496.

1) inte utför officialprövning i någon högre grad;

2) ger litet utrymme för naturvetenskapliga bedömningar och miljömålsfrågor i domarna och domskälen

så begränsar den nuvarande rättskulturen miljödomstolarnas potential för att ta in miljömål i bedömningen och att ge ledning för länsstyrelserna angående hur miljömålen kan användas i rättstillämpningen. Mycket talar också för att det är på det sättet. Om riksdag och regering inte är nöjda med nuvarande praxis så krävs åtgärder för att ändra på saken, och det hjälper knappast att Miljömålssrådet uppmanar domstolarna att beakta miljömålen mer, då domarna synes ogilla att andra myndigheter har åsikter om deras dömande verksamhet.

2.2 Länsstyrelser

Inom länsstyrelserna gjordes fem djupintervjuer. Djupintervjuerna innefattade intervjuer med tre miljövårdsdirektörer (eller motsvarande), en chef för en MPD, och en samordnare för miljömålsfrågor inom ett län. Två av miljövårdsdirektörerna är anställda på länsstyrelser som anses ligga långt framme i miljömålsarbetet, medan den tredje miljövårdsdirektören och MPD-chefen är anställda på länsstyrelser som anses vara ”progressiva” i tillämpningen av MB (t ex avseende transporter).

Djupintervjuerna med direktörerna var relativt omfattande, 100-180 minuter, medan intervjuerna med MPD-chefen och samordnaren var något kortare. Fyra kortare intervjuer gjordes också med handläggare på tre olika länsstyrelser.

Nedan redogörs för de huvudsakliga resultaten. Tonvikten ligger på intervjuerna med de tre miljövårdsdirektörerna.

2.2.1 I vilken mån beaktas målen vid tillståndsgivning och tillsyn?

Den första frågan rörde i vilken grad miljömålen kommer in i tillståndsgivningen och tillsynen. En miljövårdsdirektör menade att när det gäller tillsynen så kommer målen främst in i planeringen av tillsynen. När det gäller tillståndsärenden så kommer målen främst in genom att länsstyrelsen begär in kompletteringar av MKB när detta är relevant.

En annan miljövårdsdirektör menade att de har lyckats integrera miljömålsfrågor i både tillsyn och tillståndsgivning. Som framgångsfaktorer angavs att länsstyrelsen tidigt (2003) avsatte resurser till miljömålsarbete, samt att de som jobbat med miljömålen också (samtidigt) jobbat praktiskt ute i verksamheten.

Två av de tre miljömålsdirektörerna är anställda på länsstyrelser vilka satt som mål att minst 80 % av alla tillståndsärenden ska hänvisa till miljömålen. Den ene miljövårdsdirektören sa att minst 90 % av deras tillståndsärenden hänvisar till miljömålen, medan den andre direktören angav att de inte utvärderat detta och att 80 %-målet f n inte används, men att de hänvisar till miljömålen i hög grad i ärendena. På en följdfråga rörande vilka reaktioner de fått från andra länsstyrelser angående målsättningarna ovan, så angav den ene direktören att reaktionerna huvudsakligen varit positiva. Personal på vissa länsstyrelser har anfört att de inte

behöver ha några %-mål då miljömålen ändå kommer in som underlag vid prövningarna. Direktören menade dock att det kan ha ett värde i sig i att hänvisa till målen.

Den direktör som jobbade på länsstyrelsen där inga %-mål finns ansåg rent allmänt att de borde bli bättre på att hänvisa till miljömålen i MPD-ärenden.

Den MPD-chef som intervjuades anförde att dennes länsstyrelse hänvisade mer till miljömålen i MPD-ärendena för några år sedan än vad som är fallet idag, och att detta görs relativt sällan.

2.2.2 Vilka mål är lätta respektive svåra att använda?

En följfråga rörde vilka miljömål som går att få med i tillsyn/tillståndsgivning, och vilka som är svårare att få med. När det gäller frågan om *vilka miljömål* som var lätta respektive svåra att integrera till tillståndsgivning och tillsyn framfördes bl a följande:

- En direktör menade att de främst får med mål som relaterar till: Giftfri miljö, Frisk luft, Ingen övergödning, klimatmålet, och vissa delmål inom God bebyggd miljö (främst avfall och energi). Vid täktverksamhet går det ofta bra att integrera Rikt växt- och djurliv och Myllrande våtmarker. Ett mål som är svårt att få med är Levande sjöar och vattendrag.

- En annan direktör angav att de mål som var lättast att integrera inkluderade Frisk luft, Ingen övergödning och Giftfri miljö, medan Myllrande våtmarker var svårast att tillämpa.

- Den tredje direktören angav att de mål som passar väl in på industriell verksamhet och täkter är de som är lättast att få med, t ex Frisk luft, Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning, och ozon. De mål som var svårast att få med var vissa delmål under God bebyggd miljö.

När det gäller frågan om huruvida det förelåg skillnader i möjligheten att integrera kvalitativa respektive kvantitativa mål anfördes bl a:

- En miljövårdsdirektör angav att de fick med samtliga miljömål. Men samtidigt menade denne att miljömålen först och främst var viktiga för argumentationen. Vidare anfördes att kvantitativa mål hade vissa fördelar, bl a då de var lättare att använda inom miljöövervakningen. Men samtidigt betonades att kvalitativa mål var lättare att kommunicera till versamhetsutövare, medan siffermål är sämre i detta hänseende.

- En direktör anförde att de fick med alla typer av mål, även om det ibland var lättare att få med kvantitativa mål.

2.2.3 Vad betyder miljömålen för kravnivån?

En kärnfråga rör hur miljömålen påverkar kravnivån. Det fanns viss konsensus bland de tillfrågade att miljömålen påverkar kravnivån men att det inte är självklart hur, och att det kan vara svårt att mäta detta. Vidare fanns det andra typer av miljömål som användes innan det

nya miljömålssystemet kom, vilket kan göra det svårt att bedöma ”mervärdet” hos det nuvarande miljömålssystemet. Några kommentarer var:

- *”Vi tror och hoppas att vårt miljömålsarbete gör att vi ställer högre krav … men det är svårt att mäta. Innan målen körde vi mest med försiktighetsprincipen. Det är svårt att veta hur vi ska tillämpa de allmänna hänsynsreglerna … miljömålen gör detta mer konkret.”* (Miljövårdsdirektör).

- *”Vi hade andra miljömål innan så svårt att säga [vad nuvarande miljömål betytt för kravnivån]. Det är lättare att kommunicera [med verksamhetsutövare] med de nya [målen]”* (Miljövårdsdirektör).

- *”Svårt att mäta men tror att de [miljömålen] påverkar i viss grad”* (Miljövårdsdirektör).

- *”Miljömålen och de allmänna hänsynsreglerna påverkan självklart [tillstånds]målen… de ligger i bakgrunden”* (MPD-chef)

- *”Ofta gör man en pliktskyldig hänvisning till miljömålen när man vill stänga ner en verksamhet. Man tar ofta till stora apparaten när man vill stänga ner exempelvis en mindre täkt.”* (MPD-chef)

- *Äldre jurister är mer försiktiga. Förut skulle Sverige gå före. Nu ska man undvika överimplementering. Det är mest yngre jurister som fortfarande vill rädda världen... de äldre har varit med i ett antal rundor.”*(MPD-chef)

Det finns en stor dubbeltydighet vad gäller hur miljömålen påverkar kravnivån inom tillståndsgivning och tillsyn: de flesta anser att miljömålen påverkar kravnivån men har ofta svårt att ange exempel på när de spelat in, eller menar att det är svårt att säga exakt hur stor roll målen spelade för utgången i ett ärende. I Annex I finns ett antal exempel på skrivningar i tillståndsärenden från MPD, och vid genomläsning av dessa är det oftast svårt att se hur/om hänvisningen till målet påverkat utgången i målet, eller i första hand stärkt argumentationen. Det är dock vanligt att MPD skriver om miljömålen under rubriken ”Miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § MB” i tillståndsbesluten, vilket innebär att de anser att miljömålen ger ledning vid tolkningen av MB 1:1.

Några tillfrågade menade dock att miljömål (både nationella och regionala) definitivt har påverkat kravnivån i vissa ärenden, och lett till hårdare krav än vad som hade varit fallet om inga miljömål funnits. Detta torde vara vanligast vid frågor som rör utsläpp till luft, kemikaliefrågor, samt krav på jordbruksverksamhet (inte minst utsläpp som bidrar till övergödning i känsliga vattenrecipienter). En direktör anförde att miljömålen kan användas vid avvägningen enligt 2 kap. MB. Bl a kan en dålig lokalisering medföra högre krav i övrigt på verksamheten, varvid miljömålen kan spela in.

Vissa intervjuade var tveksamma till hur miljömål kan påverka den bedömning som görs enligt MB 2:7, eller om miljömål utgör en grund för att frångå riktlinjer m m (t ex allmänna råd från Naturvårdsverket eller Jordbruksverket) vilka ofta används vid avvägning enligt MB 2:7. De är därmed tveksamma till huruvida miljömål kan leda till strängare krav än som framgår av MB 2:7. Andra menade att miljömål kan påverka bedömningen enligt 2:7, och även ligga till grund för strängare standarder än som anges i t ex allmänna råd. Ett exempel

var en handläggare som menade att regionala och lokala miljömål angående övergödning kan göra att man kan ställa högre krav än vad som rekommenderas i allmänna råd från jordbruksverket. Denne menade att Jordbruksverket ibland motsatt sig detta men att stöd för denna ståndpunkt finns i MÖDs praxis.

När det gäller utsläpp till luft anförde en miljövårdsdirektör att miljömålen definitivt lett till nya typer av krav i ett viktigt avseende. Tidigare hade prövningen en starkt lokal prägel. Det innebar att krav främst kunde ställas på faktorer som påverkade utsläpp till omgivningen. MBs vidare tillämpningsområde i kombination med miljömålen gör att man kan ställa nya typer av krav. Ett exempel är när en verksamhets utsläpp inte har någon betydelse för den lokala eller regionala miljösituationen, men ändå bidrar till ett nationellt eller globalt problem. Som exempel angavs att kostnadseffektiva åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan kan ställas med utgångspunkt i klimatmålet.

Samtidigt var det flera som påpekade att även om miljömålen påverkar kravnivån, så beror inte skillnaden i ambitionsnivå mellan myndigheter (vilket resulterar i skillnader i kravnivån gentemot verksamhetsutövare) i första hand på hur man jobbar med miljömålen, utan det beror på andra faktorer.

2.2.4 Miljömålen i tillsynen

En fråga till miljövårdsdirektörerna rörde hur deras länsstyrelse jobbar med att få in miljömålen i tillsynen.

Flera av de tillfrågade menade att det fanns större utrymme för ett strategiskt användande av miljömål inom tillsynen på kommunal nivå; på länsstyrelse-nivå utövas tillsyn främst över större verksamhetsutövare vilka redan regleras starkt genom tillståndet. En miljövårdsdirektör anförde att miljömålen främst kom in i själva tillsynsplaneringen, men var mindre styrande i tillsynssituationen.

En direktör sa att dennes länsstyrelse haft 4-5 projekt angående tillsynsutveckling som haft koppling till miljömålen. Dessa projekt berörde bl a:

- Utfasning av farliga ämnen och vattendirektivämnen. Bl a krävde länsstyrelsen in kemikalieförteckning på ämnesnivå, motiverat bl a utifrån miljömålen. Dessa listor har nu börjat användas av många aktörer, även inom industrin.

- Krav på energikartläggning av alla industriella verksamheter. Dessa har inkommit till länsstyrelsen som har gjort en bedömning av rimliga åtgärder och meddelat detta till verksamhetsutövarna. Om verksamheterna inte vidtar dessa åtgärder så kommer länsstyrelsen att ställa krav inom de närmaste åren.

- Ett projekt relaterat till Ingen övergödning, där länsstyrelsen inspekterade beredskapen hos reningsverk (incidenter etc.)

- Ett projekt om karaktärisering av avfall (vilket dock inte var starkt kopplat till miljömålen)

Denne direktör menade också att miljömålen ofta påverkar krav som ställs inom tillsynen, t ex vid förändring av verksamheter samt ibland vid besiktning. Bl a kan miljömålen vara ett argument för energikartläggning.

2.2.5 Diffusa utsläpp m m

Vid flera tillfällen under intervjuerna diskuterades kring hur länsstyrelserna kan jobba med diffusa utsläpp, inklusive energi- och transportfrågor, m m. Ett återkommande tema under intervjuerna är att det är svårt att komma åt dessa utsläpp. En miljövårdsdirektör menade att miljöövervakningen blivit bättre på att mäta denna typ av utsläpp, men att det var svårt att ta ett helhetsgrepp inom tillståndsgivningen.

En miljövårdsdirektör anförde att dennes länsstyrelse har begärt in energiutredningar från ett stort antal tillståndsföretag och att de - baserat på vad som framgår av utredningarna - inte kommer att tveka att ställa konkreta krav på relevanta åtgärder hos verksamhetsutövarna om dessa inte självmant vidtar åtgärder. En annan miljövårdsdirektör anförde att deras länsstyrelse har jobbat med vägledning för transporter och energianvändning.

En direktör anförde att andra typer av styrmedel än tillstånd/tillsyn oftast var mer lämpade att komma åt diffusa utsläpp, men att dennes länsstyrelse hade vissa strategier för att komma åt sådana utsläpp, t ex VOC-utsläpp från träindustrier. Denne direktör anförde vidare att de såg på energianvändning, och i vissa fall på val av bränsle och transporter, i tillstånden. De krav som ställs är primärt krav på utredningar och planer för förbättring från verksamhetsutövarna. När det gäller pannor och bränsleval på nya anläggningar så ställs dock konkreta krav i vissa fall.

Det fanns en konsensus hos de intervjuade om att transportfrågor är svåra att reglera. En miljövårdsdirektör anförde att dennes länsstyrelse reglerar transporter hos större verksamhetsutövare, inte hos mindre. MPD-chefen angav att resultaten av ansträngningarna att få in transportfrågor i tillstånden varit en stor besvikelse, bl a då de utredningar som företag har tvingats göra - angående miljöpåverkan från transporterna och möjligheten att vidta åtgärer för att minska dessa - sällan leder till konkreta krav i slutändan.

Även köpcentra ansågs som problematiska att reglera. Bl a anförde en direktör: ”*När det gäller köpcentra kan man bara komma in när de redan finns. Då kan man inte göra så mycket*.” MPD-chefen ansåg att större infrastrukturprojekt såsom köpcentra - och därmed också dess miljöpåverkan - främst bör regleras genom politiska beslut, medan andra intervjuade ansåg att det kan finnas anledning att involvera länsstyrelser och kommunala miljökontor mer i processen eftersom miljöfrågor ofta kommer bort i den kommunala planeringen.

Samordnaren menade att det faktum att alla länsstyrelser måste ta fram strategier för klimat- och energifrågor under 2008 bör leda till att det blir mer resurser och bättre kompetens inom dessa frågor.

2.2.6 Rådighetsfrågor, geografisk avgränsning m m

Vid några tillfällen diskuterades om t ex rådighetsfrågor eller geografisak avvägningar inverkar begränsande på praxis. Bl a anförde en miljövårdsdirektör att problem med rådigheten är mest uppenbar i ärenden som gäller transporter, och där har länsstyrelsen rättat

sig efter domstolspraxis. Flera av de svarande ansåg att juridiska överväganden ofta tar överhanden i ärendena, på bekostnad av andra överväganden. Bl anfördes:

- *”[Det är] ofta oklart med rådigheten. Ofta har juristerna en försiktig hållning. Vi vill ibland att de ska våga mer.”* (Miljövårdsdirektör)

- *”Jag tycker att juristerna ta för mycket utrymme [i bedömningarna].”* (MPD-chef)

2.2.7 Skillnader mellan olika länsstyrelser

Det är uppenbart att länsstyrelserna ligger på olika nivåer. En miljövårdsdirektör sa att länsstyrelserna har konstaterat att de ligger på olika nivåer vad gäller både miljömålsarbetet i stort och tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i MB, och att det också påverkar kraven som sätts inom MPD-verksamheten, men att detta hittills inte lett till några åtgärder för att harmonisera krav eller liknande. Några handläggare anförde också att vissa MPD använde miljömålen ofta i vissa ärenden medan andra MPD inte använde dem alls i samma typ av ärenden. Vidare har vissa länsstyrelser satsat betydligt mer resurser på att jobba med miljömål och integrera dem i verksamheten än andra länsstyrelser.

MPD-chefen kunde inte erinra sig att det funnits några diskussioner om miljömålens status och användning på de samordningsträffar som hållits.

Samordnaren menade dock att det görs stora ansträngningar för att få till stånd mer samarbete mellan länsstyrelserna, och få en större samsyn och likabehandling. Samordnaren menade att sammantaget är det starkare krafter som verkar för mer samarbete än som verkar åt andra hållet, och att i stort sett alla personer i länsstyrelsernas ledningar vill ha mer samarbete. Samordnaren anförde flera skäl för mer samarbete utöver likabehandlingsargumentet, bl a effektivitet (inget behov av att återuppfinna hjulet, göra om samma misstag etc.) och utnyttjande av varandras kompetens.

2.2.8 Skillnader mellan olika kommuner

Det finns en viss konsensus kring att det var en stor skillnad mellan olika kommuner, och framförallt mellan olika kommunala inspektörer. En miljövårdsdirektör anförde att bristen på jurister på kommunnivå, politiska påtryckningar inom kommunerna, samt det faktum att många kommunala miljöinspektörer är relativt unga och oerfarna sammantaget gör att de kommunala förvaltningarna ofta intar en försiktig attityd.

En miljövårdsdirektör anförde att en huvudregel var att stora kommuner hade ett mer progressivt miljöarbete än små kommuner, men att det fanns klara undantag från denna regel. En annan direktör anförde att ”*…de små kommunerna kan inte göra mycket utöver det grundläggande*”.

2.2.9 Likabehandling

En följdfråga rörde om bristen på likabehandling inom Sverige är ett problem. Bl anfördes:

- En miljövårdsdirektör menade att det är ett problem om det bara är myndigheternas ambition som skiljer sig åt, medan skillnader grundade i t ex tillståndet i miljön är acceptabla.

- En miljövårdsdirektör menade att om vissa länsstyrelser/kommuner är mer progressiva så gör de bara företagen en tjänst; de kommer att ligga ett steg före konkurrenterna i sitt miljöarbete.

2.2.10 Hinder för integrering av miljömålen i det lagstyrda arbetet

En fråga berörde vilka hinder som fanns för att bättre integrera miljömålen i det lagstyrda arbetet.

En miljövårdsdirektör menade att dennes länsstyrelse vågade pröva sig fram, och att det främst är på kommunnivå som det ofta finns en rädsla för att testa gränserna, bland annat p g a bristen på jurister och den höga andelen oerfarna inspektörer.

Det fanns en viss konsensus bland de svarande om att det är på kommunnivå som problemen är störst. En direktör menade att kommunerna ofta var alltför rädda att ta i vissa frågor när inget uttalat lagstöd fanns. Ett exempel som angavs var regleringen av PCB innan det fanns regler för detta.

Direktörerna uppgav dock några exempel på när de haft svårt att kunna jobba effektivt med vissa frågor också på länsstyrelse-nivå. T ex angavs att rådighetsproblematiken kring transporter har en starkt hämmande inverkan på transportkrav.

Samordnaren menande att det kommunala planmonopolet var ett problem i vissa fall, då länsstyrelserna har begränsade möjligheter att påverka. Klimatberedningens förslag om åtgärder när kommunal planering strider mot klimatplaner nämndes som en intressant tanke som eventuellt kan användas även vid andra typer av planering.

2.2.11 Vilka behov av stöd och resurser finns?

En relaterad fråga rörde behovet av ytterligare stöd/resurser som länsstyrelserna behöver för att jobba mer med miljömålen inom ramen för tillstånds- och tillsynsverksamheten.

Flera svarande anförde att det behövs mer resurser för miljömålsarbete på länsstyrelserna, men att det är svårt att precisera exakt vilka verktyg som behövs utan noggrann analys. I flera fall nämndes dock mer riktlinjer m m från Naturvårdsverket som en viktig del. Vidare nämndes behovet av hänvisning till miljömålen i MB.

I några fall anfördes att länsstyrelserna ofta har synpunkter på hur kommuner organiserar sitta arbete men har begränsade möjligheter att påverka detta. Några svarande diskuterade om det vore lämpligt att länsstyrelserna hade större inflytande över den kommunala planeringen i vissa fall (se också kommentarerna om klimatplaner i förra avsnittet).

En miljövårdsdirektör anförde att de främst behövde skapa ett nytt internt åtgärdsprogram för att nå sina regionala miljömål på sin länsstyrelse.

2.2.12 Hur ska miljömålen få mer genomslag i praxis?

I länsstyrelsernas senaste miljömålsrapport[57] föreslås att miljömålen ska få större genomslag vid tillståndsprövningar. En fråga rörde hur länsstyrelserna ska åstadkomma detta.

Av svaren från miljövårdsdirektörerna och MPD-chefen framgår att det inte finns någon gemensam strategi utarbetad länsstyrelserna emellan för hur man ska integrera miljömålen mer i tillståndsprövningen, och att det f n inte finns planer på att utarbeta en sådan strategi. Samordnaren menade dock att vissa diskussioner förs inom och mellan MPD, men att det finns en osäkerhet om hur långt man kan gå även om viss praxis finns. Han uppgav även att vissa personer tycker att MPD är för försiktiga i denna fråga (se även samordnarens kommentarer ovan under rubriken ”Skillnader mellan olika länsstyrelser”, vilka antyder att vissa ansträngningar för att nå mer samsyn pågår, om än inte nödvändigtvis direkt relaterade till tillståndsprövningen).

Rörande vilka åtgärder som kan användas för att miljömålen ska få större genomslag vid tillståndsprövningar, så ville flera svarande ha en hänvisning till miljömålen i MB. Samordnaren ansåg att det finns en samsyn om att miljömålen är ett bra system som ger långsiktig struktur och stadga åt miljöarbetet. Men även om miljömålen används vid planering, blir de oftast svårare att använda i den praktiska tillämpningen, där tar MB över. Miljömålen skulle därför behöva en högre status.

En miljövårdsdirektör menade att de behövde utveckla sitt interna åtgärdsprogram, och då fundera på hur miljömålen ska få genomslag i tillståndsärenden.

2.2.13 Ärenden från kommunerna

En fråga rörde huruvida det finns miljömålsdiskussioner i kommunärenden vilka överklagats till länsstyrelsenivå. En miljövårdsdirektör menade att det främst var i ärenden som rör enskilda avlopp som man kan märka en sådan tendens. En annan direktör visste inte i vilken mån kommunerna använt miljömålen i ärendena men sa att de inom länet håller på att fram en plan för tillsynsvägledning för kommuner och att de kommer att integrera miljömålsfrågorna i denna.

2.2.14 Domstolarnas användning av miljömålen

En fråga rörde vad de intervjuade tyckte om domstolarnas användning av miljömålen.

En miljövårdsdirektör anförde att länsstyrelsernas motivation att ta in miljömålen i olika ärenden minskar om de inte får mer feedback från miljödomstolarna. Eftersom domskälen sällan tar upp miljömålen är det svårt att veta vilket genomslag de får, vilket kan minska länsstyrelsernas motivation att ta in miljömålsdiskussioner i ärendena.

En annan direktör menade att miljödomstolen åtminstone tagit upp miljömålen för diskussion i vissa ärenden men menade att domstolen argumenterat ”*som jurister*” och främst utgått från MB i sin argumentation.

[57] Sveriges länsstyrelser. (2008). *Länsstyrelserna – en resurs i miljömålsarbetet*.

Det fanns också inslag av självkritik: en miljövårdsdirektör menade att om länsstyrelserna relaterar mer tydligt till miljömålen i sina MPD-avgöranden så kommer domstolarna också att behöva göra detta.

2.2.15 Hänvisning till miljömålen i MB

Två av de tre direktörerna ville gärna ha en hänvisning till miljömålen i MB. En av dessa tyckte att hänvisningar till miljömålen i relevanta förordningar också kunde vara lämpliga, t ex förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Den tredje direktören tyckte att en ”mjuk” hänvisning till miljömålen i MB kan vara lämplig, men att man – allmänt sett - bör skilja på mål och medel i myndighetsarbetet. Denne menade att det finns en risk att man förstärker den redan tydliga trenden att verksamhetsutövaren måste redogöra för fler och fler faktorer i tillståndsansökningar, vilket leder till låga, onödiga skrivningar och omfattande merarbete. Det är därför av vikt att verksamhetsutövaren endast behöver redogöra för hur verksamheten påverkar de mest relevanta miljömålen.

MPD-chefen var tveksam till att ge miljömålen en högre status eller att miljömålen skulle få större genomslag i MPD-ärenden. Denne såg en risk för att målen kan användas i olika syften, och att de oftast kommer att användas som motiv för att säga nej till sökanden; mer sällan som ett argument för att säga ja.

2.2.16 Naturvårdsverkets roll

I några fall tog de svarande upp Naturvårdsverkets roll som vägledande myndighet. Bl a anförde en direktör att de manualer[58] som länsstyrelserna tagit fram egentligen borde tagits fram av Naturvårdsverket, medan en annan direktör ansåg att Naturvårdsverket inte borde nöja sig med att driva vissa utvalda frågor, utan lägga mer resurser på att driva fler frågor.

2.2.17 Övrigt

En miljövårdsdirektör menade att lagen är verktyget men miljömålen är argumentet. Då verksamhetsutövare inte är intresserade av paragrafer kan miljömålen fylla en viktig roll, de kan göra miljöåtgärderna begripliga, och ökar förståelsen för att åtgärder är rimliga.

MPD-chefen anförde att det ofta är de verksamhetsutövare som har en bra ekonomi när de söker tillstånd som får ta en stor del av ”smällen” för krav relaterade till MKN och miljömål. Vidare menade denne att det var fel att stora verksamhetsutövare ofta får mycket höga krav medan samhället i övrigt slipper krav på förändringar.

Bland övriga synpunkter märktes:

- MPD-chefen anförde att när man ber verksamhetsutövare komplettera MKB eller utreda en fråga så vet man ofta vad resultatet blir i förväg, och det är sällan som utredningarna leder till nya krav.

- MPD-chefen ansåg att regleringen av transporter hittills varit en besvikelse. I flera tillståndsärenden har det funnits krav på utredningar, men när utredningarna är

[58] Bl a: Miljösamverkan Västra Götaland. (2006). *Energifrågor i tillsyn, prövning och fysisk Planering*; Miljösamverkan Sverige. (2007). *Energifrågor vid tillsyn. Handledning*.

slutförda sätts inga bindande villkor. Endast transporter som kan ledan till överskridande av MKN regleras.

- MPD-chefen ansåg att juridiken tar ökat utrymme från miljöarbetet, och att det är ”paragrafinfarkt” hos miljölagstiftningen. Som exempel angavs att det är viktigare att klassificera avfall rätt än att omhänderta det på ett miljömässigt godtagbart sätt

- En miljövårdsdirektör menade att vi saknar en helhetssyn i systemet, vilket gör att vi har svårt att utarbeta t ex hållbara transportsystem.

- ”*Vi har stor potential att få med miljömålen bättre i flera sammanhang*” (Miljövårdsdirektör)

2.2.18 Sammanfattande kommentarer

Samtliga tillfrågade med undantag av MPD-chefen (som intog en mer kritisk hållning) hade en relativt positiv syn på miljömålen och miljömålsarbetet i stort. MPD-chefen menade dock att det finns ganska många som är tveksamma till miljömålen ute på länsstyrelserna, även om detta sällan framgår av remissvar m m.

Den miljövårdsdirektör som var mest positiv till miljömålen verkade på en länsstyrelse som är relativt liten, där man tidigt satsade på miljömålsarbetet, och där de som jobbar med miljömålsarbete samtidigt jobbat ute i verksamheten, för att befrämja en integrering av miljömålsfrågorna inom samtliga delar av verksamheten. Det är också troligt att ett framgångsrikt miljömålsarbete - i likhet med annat förändringsarbete - kräver resurser och mekanismer för integrering av frågorna ute i organisationerna.

Visserligen har vissa projekt som syftar till samordning mellan länsstyrelserna initierats, men av intervjuerna framgår att det finns liten samordning rörande de frågor som diskuteras i denna rapport, d v s hur man ska använda miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn. Som framgår av ovan har minst två länsstyrelser i Sverige mål som berör hänvisningen till miljömål i MPD-avgöranden, medan den stora majoriteten länsstyrelser inte har några mål för detta. Vidare visste inte den MPD-chef som intervjuades att man hänvisar till miljömålen i majoriteten av ärendena på andra MPD. Det är förvånande att MPD inte informerat varandra om den typen av initiativ, och att man inte diskuterat saken på de samordningsmöten som hålls.

Det vi kan konstatera är att länsstyrelserna ligger på olika nivåer vad gäller användningen av miljömål i tillstånds- och tillsynsärenden, och att det inte verkar finnas några mekanismer för samordning och mer enhetlig praxis. Utvecklingen de senaste åren visar också tydligt att vissa länsstyrelserna har beslutat sig för att gå före i vissa frågor som berör tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna och har stor bäring på möjligheten att nå miljömålen. Exempelvis var länsstyrelsen Gävleborg först med att ta ett helhetsgrepp på energifrågor i tillsynen och begära in energiutredningar från verksamhetsutövare, medan länsstyrelsen i Jönköpings län har varit först med att ta ett helhetsgrepp på energifrågor i tillståndsgivningen.

Vissa av de tillfrågade menade att miljömålen främst kommer in i tillsynsplaneringen, men att det finns mindre utrymme för miljömålsfrågor i den direkta tillsynen eftersom länsstyrelserna främst utövar tillsyn över större verksamheter där en stor del av aktiviteterna redan reglerats i tillstånden. Men andra anförde att de hade jobbat med miljömålsinriktade tillsynsprojekt. Det

verkar troligt att ett stort antal frågor inte reglerats i äldre tillstånd eller bara reglerats i viss mån - t ex transporter, energieffektivitet, råvaror, och kemikalier - och att det därför finns ett stort utrymme för ytterligare tillsynsinsatser med eventuella föreläggande m m för dessa frågor.

Av intervjuerna framgår att det ofta är svårt att avgöra hur mycket miljömålen påverkat utgången i ett ärende, även i de fall som man uttryckligen hänvisar till målen. I flera fall angavs dock att miljömålen påverkat de krav som ställts på verksamhetsutövare, bl a avseende kemikaliefrågor och utsläpp till luft.

Vissa av de tillfrågade ansåg att juridiken ofta var ett hinder inom framförallt tillståndsgivningen, och att man bör utgå mer från naturvetenskap och miljömål och mindre från MB vid olika bedömningar.

2.3 Kommuner

Inom kommunerna gjordes djupintervjuer med 3 miljöchefer: en miljöchef för en stor svensk kommun (ca 100 000 invånare) som varit inblandade i flera intressanta ärenden där man ”testat gränserna” för miljöbalken; en miljöchef i en medelstor kommun (ca 50 000 invånare) som tidigt började jobba med miljömål inom tillsynen; och en miljöchef för en medelstor kommun (ca 50 000 invånare) som ofta lyfts fram som en av Sveriges främsta kommuner på miljöområdet. Vidare gjordes djupintervjuer med tillsynscheferna i två av Sveriges största kommuner.

Kortare intervjuer genomfördes med miljöchefen i en stor kommun (ca 100 000 invånare) där man gjort en progressiv satsning för att lägga om tillsynen och jobba mer miljömålsinriktat, samt med två kommunala handläggare som verkar i kommuner där man jobbat mycket med energi- och transportfrågor.

2.3.1 Miljömålsstyrd tillsyn

Den första frågan rörde hur de ser på arbetet med målstyrd tillsyn. En miljöchef menade att ambitionen är att ha en miljömålsstyrd tillsyn, att miljömålen utgör grunden för övergripande prioriteringar, och att deras verksamhetsplan anknyter till målen. Men denne menade också att det främst är lagstiftningen som styr verksamheten, och att det viktigaste därför är att lagstiftningen är baserad på miljömålstänkande. Flera miljö- och tillsynschefer förde liknande resonemang.

En miljöchef menade dock att det fanns många problem med målstyrd tillsyn. Nuvarande miljömål ansågs bra på det viset att de var pedagogiska och kunde användas för kommunikation internt och externt, men det finns ett flertal problem i miljömålsarbetet, menade denne:

- Det är ett problem att sektormyndigheterna fått ansvar för miljömålsarbetet. Ett exempel som angavs var att SGU har ett vattenansvar trots att de bevakar fyndigheterna. Miljöchefen var bl a irriterad på att SGU tillåtit djupborrning trots att kommunen avstyrkt då de var rädda för eventuell påverkan på dricksvattentäkt.

- Utbrytningen av vattenfrågor anses problematisk, bl a då: vattenorganisationen kan bli en papperstiger; kommunerna är ute ur bilden; gamla vattendomar (inklusive de som är över 100 år) anses gälla fortfarande; och finansieringsfrågan är inte löst på kommunal nivå. Vidare angavs exempel på när länsstyrelserna krävt att kommunen skulle vidta vissa vattenåtgärder, vilket lett till att kommunen blivit åtalsanmälda av annan del av länsstyrelsen ifråga, då åtgärderna ansågs bryta mot vattenregler. Detta visar på att det finns motsättningar mellan olika delar av vattenregelverket, vilket förstärks av att regelverket kan tolkas på olika sätt.

En miljöchef anförde att de jobbat hårt med att identifiera de miljömål som kan genomföras lokalt, samt hur olika kommunala förvaltningar (t ex miljötillsyn, miljöstrateg, gatuförvaltning etc.) har skilda förutsättningar att jobbar med frågorna. Miljöförvaltningen kan inte genomdriva alla delar, det är viktigt att samordna arbetet mellan förvaltningarna. Miljöchefen menade att man inte kan använda miljömål som grund för tillsynsplaneringen, och att de istället främst utgår från organisationen när de planerar tillsynen och tar in miljömålen när de passar in. Organisationen i sin tur utgår främst från lagstiftningen; miljömålen kan aldrig bli den naturliga avgränsningen för kommuners/miljöförvaltningars verksamhet.

En miljöchef verkar på en miljöförvaltning där man lagt om en stor del av arbetet efter miljömålen. Denne menade att det varit en lång och tidsödande resa, med många ”aha-upplevelser”; processen involverade medvetandegörande av miljömålsfrågor internt, uppförande av matriser för tillsynen m m. Vidare uppgavs att man nog kan jobba mer ”effektivt” om man utgår från miljömålen, men att det hela tiden dyker upp nya frågor, och nya saker som man måste ta tag i.

2.3.2 Miljömålens mervärde

En miljöchef anförde att miljömålen bidragit till att man uppmärksammat nya frågor, t ex transporter, och att miljömålen ibland bidrar till att höja kravnivån. En annan miljöchef menade att kommunerna eventuellt jobbat med ungefär samma frågor även om inte miljömålen funnits, men att miljömålen har ändrat på de prioriteringar som görs inom tillsynen. Denne nämnde också några områden där miljömålen påverkat vilka krav som ställts: krav som berör lösningsmedel, avfall, farligt avfall, och kemikalier. Ett område där målen kan spela stor roll i framtiden rör enskilda avlopp. Den tredje miljöchefen anförde att om man fokuserade starkare på miljömålen och hur de skulle genomföras i tillsynen så skulle skillnaden inte bli speciellt stor jämfört med nuvarande situation, men att det troligen skulle leda till man ändrade något i prioriteringarna; ett område som nämndes var enskilda avlopp. Men denne menade att om miljömålens roll vid rättstillämpning och tillsyn stärks genom bestämmelser eller klara politiska riktlinjer kanske det händer någonting mer banbrytande: *”…då måste vi göra något.”*

En tillsynschef menade att miljömålen definitivt ändrat prioriteringarna, och att målen bl a påverkat krav på att verksamhetsutövarna ska komma in med energiplaner, och även påverkat de krav som ställs på kemikalieanvändningen. Ett konkret exempel där miljömålen haft betydelse rör dagvatten: tillsynschefen anförde att miljömålen använts som stöd för framtagande av riktlinjer som går längre än nuvarande regler/riktlinjer/rättspraxis, och att verksamhetsutövaren måste visa att kraven är orimliga för att få undantag. En tillsynschef menade att klimat- och kemikaliemål betytt väldigt mycket för att ändra de prioriteringar som görs: klimatmålen har definitivt påverkat krav på energi- och transportsidan, medan kemikaliemålen bl a lett till större tillsyn över rivningsarbeten.

På den förvaltning där man i hög grad lagt om arbetet med utgångspunkt i miljömålen så hade detta lett till att man ”dammat av” dåliga samveten, d v s tagit itu med frågor som man inte orkat dra i tidigare, vilket resulterat bl a i ett starkare fokus på frågor som berör Giftfri miljö; politikerna hade också öronmärkt medel till vissa insatser. Miljöchefen angav vidare att miljömålsarbetet i sig inte lett till att man ställde högre krav, men däremot att man fokuserat starkare på vissa frågor, t ex dagvatten och kemiska produkter. Vidare angav denne att miljömålsanalysen bidragit till en nedprioritering av hälsoskyddsfrågorna.

Flera av de intervjuade påpekade att miljömålen har en viktig pedagogisk roll: verksamhetsutövare visar större förståelse för myndighetsbeslut som hänvisar till miljömål än på dem som främst hänvisar till lagtext.

Flera intervjuade menade att miljömålen är en bra grund att stå på när man vill jobba smartare, och prioritera inom tillsynen. En ofta framförd åsikt under intervjuerna var att kunskapsspridning och rådgivning är en viktig del av tillsynen. En miljöchef var dock oroad över den ökande fragmenteringen/specialiseringen inom tillsynen, och att detta kan göra att man får sämre överblick. En tillsynschef menade att man ofta funderat på att jobba med nya frågor, och att miljömålen ger stöd - både internt inom kommunen/förvaltningen och gentemot verksamhetsutövarna - när man ställer nya typer av krav.

Flera intervjuade pekade också på att det måste få ta tid att jobba mer med miljömålen i praxis och utveckla nya krav och ny praxis, och att utvecklingen är dynamisk:

- Kravsättande handlar om avvägningar, främst ekonomiska avvägningar. Det är ofta klokt att först börja med rådgivning och upplysning om t ex nya tekniska lösningar. När nya lösningar etableras kan det bli aktuellt med att ställa krav på införande av dessa.

- Kraven på verksamhetsutövarna får inte ställas för högt till en början. Risken är att de överklagas och underkänns, och då blir det svårare att påverka verksamhetsutövaren i framtiden.

- Vissa kommuner ligger före andra, och fastställer ny praxis genom en blandning av information, rådgivning och krav gentemot verksamhetsutövarna. Andra kommuner följer efter, och så småningom etableras ny praxis genom att den omvandlas till bindande regler. Detta innebär också att denna praxis sprids till mindre kommuner som har lite utrymme för progressivt miljöarbete.

En miljöchef menade att miljömålen framförallt ska fylla en pedagogisk roll, och att det kan finnas problem med att fokusera för starkt på genomförandet.

2.3.3 Diffusa utsläpp

En miljöchef menade att ett stort problem i miljömålsarbetet rör hur man kan jobba effektivt med diffusa utsläpp. Denne menade att MÖDs avgörande om enskilda avlopp[59] visserligen

[59] M 9983-04 2006-11-09, se kommentarer i Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*, s. 59-60. Målet 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.

visade på ett intressant angreppssätt för att komma åt diffusa utsläpp, men att detta tänkande knappast skulle användas analogt när det är frågan om större industrier, av stor betydelse för samhällsekonomin.

En miljöchef anförde att de (den kommunala nämnden) argumenterat för ett starkare fokus på transporter när de varit remissinstans i tillståndsärenden, men att de inte jobbat med transportfrågor för vägtransport i den egna tillsynen. Denne anförde också att energifrågor främst behandlats inom kommunens egen verksamhet, men inte genom tillsyn.

En miljöchef anförde att de inte har några övergripande strategier för att komma åt diffusa utsläpp från t ex trafiken, utan att de (miljökontoret) försöker påverka planärenden, men att miljöintressena oftast blir överkörda och att miljökontoret därför ”*slåss förgäves*”. Ett exempel som gavs rör riktlinjer för nya hamnleder, vilket kan leda till tunga transporter – ofta med farligt gods – genom bostadsområden.

En miljöchef tog upp det åtgärdsprogram(ÅP) som var till för att minska luftutsläppen och uppnå uppsatta MKN i dennes kommun. Han menade att några åtgärder i ÅB var konkreta, främst de som stadgade att trafiken måste minska på vissa gator. Han menade att ÅP bygger på MB, vars krav miljönämnden har till uppgift att genomdriva, och då är den intressanta - men hittills obesvarade - frågan om miljönämnden har möjlighet att reglera trafiken på dessa gator i de fall detta inte görs av andra kommunala funktioner. Oavsett rättsliga avväganden så skulle sådana ingripanden av miljönämnden knappast se med blida ögon av andra aktörer inom kommunerna.

En miljöchef (i en mellanstor kommun) sa att de endast reglerat transporter nattetid, och inte har uttalade planer på att reglera transporter, men att de nu skulle börja kräva in energiplaner från fler verksamhetsutövare. Tanken var att börja med ”mjukare” krav som t ex utredning av energiförbättringar, och så småningom ställa mer krav om detta blir nödvändigt. Miljöchefen menade att många verksamhetsutövare självmant börjat jobba med energi- och transportfrågor.

En tillsynschef sa att de börjat kräva in energiplaner, men mest fokuserade på större verksamheter. Vidare anförde denne att de mest jobbat med ”mjuka” åtgärder inom energiarbetet, t ex information och ekonomiska morötter för att stimulera användningen av fjärrvärme. Han anförde att de kommer att fokusera mer på transporter framöver, men att det i första hand handlar om att överhuvudtaget få upp transportfrågorna på agendan.

Den andre tillsynschefen sa att de kommer att följa upp transportfrågorna mer framöver inom ramen för egenkontrollen, och att de ger information till verksamhetsutövare om hur företag har lyckats begränsa miljöpåverkan från transporter på ett bra sätt. Men de planerar inga föreläggande inom den närmsta framtiden då de vill skynda långsamt.

En miljöchef sa att de ville fokusera mer på de ”nya” frågorna – energianvändning, transporter och kemikalier – men menade att det i nuläget fattas resurser, man orkar inte dra i frågorna.

Ingen av kommunerna har en utvecklad strategi för att komma åt miljöproblemen i tjänstesektorn. Flera anförde att detta var ett helt obearbetat område, där man haft lite diskussioner om vad som kan göras genom tillsyn.

Flera av kommunerna har satt fokus på energi- och transportfrågor när de varit remissinstans i tillståndsärenden, även om de inte gjort så mycket inom den egna tillsynen.

2.3.4 Hinder i miljömålsarbetet

En miljöchef menade att det är för mycket detaljregler i lagstiftningen, vilket innebär att tillsynsinsatserna styrs upp för mycket: ”*Det finns för lite utrymme för prioriteringar när vi gjort det vi måste. Och då är vi ändå en stor kommun*”. Ett exempel som angavs var att anmälningspliktiga verksamheter, där hanteringen av anmälningar binder upp mycket resurser.

En miljöchef menade att ett stort hinder för de flesta kommuner var bristen på juridisk kompetens: kommuner är för försiktiga med att ställa krav enligt MB, och testa gränserna, och bristen på juridisk kompetens bidrar till denna situation. En annan miljöchef menade att bristen på juridisk kompetens var ett stort problem och att inspektörerna behöver bättre utbildning i detta avseende, men att det övergripande problemet var resursbrist: *I många kommuner vågar man ställa krav även om man inte vet om kommer att hålla vid en överprövning, men om man jobbar med nya frågor så måste resurser finnas för att man ska kunna göra det ordentligt. Därför är man ofta försiktig med att ge sig in på nya områden*. Men samtidigt anförde denne också att i många kommuner blir inspektörerna motarbetade av kommunledningen när de vill ställa nya, progressiva krav.

En miljöchef anförde att de nationella miljömålen är för abstrakta, och vill ha nyckeltal som passar på kommunal nivå, och bättre utveckling av kommunala mål.

Andra hinder som anfördes var:

- Förorenad mark: oklara ansvarsförhållanden och oklar finansiering är ett stort problem. Ett exempel som angavs rörde hur man ska åstadkomma sanering av mark inom en kommun, när marken tillhör Banverket.

- Kommunerna har begränsade möjligheter att ställa krav riktade till privatpersoner och hushåll, t ex angående kemikalieanvändningen.

- Det finns ett inslag av konservatism i miljöarbetet: man gör som man alltid gjort. Det kan hindra kreativa lösningar i miljömålsarbetet.

- Miljösamverkan på nationell och regional nivå har liten betydelse för små kommuner, de kan inte ta till sig materialet.

2.3.5 Juridiska problem

En miljöchef anförde att ett stort problem är möjligheterna att utöva tillsyn begränsas av definitionen av miljöfarlig verksamhet i MB 9:1. Han tog upp färjemålet[60] i Helsingborg som ett exempel: MÖD stadgade i domen att färjetrafiken inte utgör miljöfarlig verksamhet. Även om kommunen fick rätt i det aktuella fallet p g a andra omständigheter menade miljöchefen att MÖD inte borde skriva så utan vidare argumentation kring varför färjetrafiken inte ska

[60] Miljööverdomstolen, M8471-03, 2006-05-24. Se Dalhammar, C. (2008). *Miljöbalken och miljömålen*, s. 27-28.

anses som miljöfarlig verksamhet,[61] och att domen är ett klart exempel på att det är rättsliga begrepp som sätter spelreglerna snarare än miljönyttan eller MBs syfte.

En miljöchef menade att transporter var ett stort problem i dennes kommun, och att transporterna gör det svårt att nå målen inom Ingen övergödning, men att det inte är mycket kommunen kan göra för att åtgärda transporterna. Han menade att detsamma gäller jordbruksverksamheter som har tillstånd under Skötsellagen.

En miljöchef ansåg att det kan vara svårt att veta när man ska använda tvingande åtgärder, och när andra styrmedel är bättre. T ex menade han att byggnormer och KLIMP-bidrag är bättre styrmedel för att komma åt energianvändning i fastigheter än tillsyn med förelägganden, förutsatt att dessa fungerar, men att det ibland finns anledning att ta till förelägganden när detta är nödvändigt. I vissa frågor, t ex radon i byggnader, så krävs förelägganden.

Andra hinder som nämndes var:

- Miljömålen är inte rättsligt bindande och bör få ökad tyngd.

- Rådigheten ansågs vara ett problem i flera fall. Ofta är det svårt att komma åt miljöproblem i fastigheter då verksamhetsutövarna har begränsad rådighet. Även krav vid hamnverksamhet nämndes som ett problematiskt område från rådighetssynpunkt.

- Tillsynen över annan kommunal verksamhet upplevs ibland som besvärlig, då andra kommunala förvaltningar inte förstår miljöförvaltningens roll.

- Det finns oklarheter rörande förhållandet mellan MB och lagen om allmänna vattentjänster.

2.3.6 Behov av resurser

En miljöchef anförde att ett frigörande av resurser kan ge utrymme för bättre prioriteringar. En föreslagen lösning var att använda generella föreskrifter i högre grad än vad som nu är fallet. Ett exempel som angavs var biltvättar. Vidare anförde denne att man kan ge visst utrymme för individuella bedömningar i föreskrifterna, så att det finns visst manöverutrymme för myndigheterna även om generella föreskrifter finns. Vidare anförde denna att Naturvårdsverkets handböcker har mycket information men säger lite om rimlig kravnivå. Miljöchefen ville att Naturvårdsverket ska använda sig mer av föreskrifter och allmänna råd och ägna mindre resurser åt handböcker och kunskapssammanställningar.

En miljöchef ville att tillsynsmöjligheterna länkades till MBs mål och syfte, så att man slipper den begränsning i tillsynen som utgörs av kopplingen till begreppet miljöfarlig verksamhet i MB 9:1: ”*Jag tycker att begreppet miljöfarlig verksamhet har spelat ut sin roll som sorteringsinstrument för tillsyn*”. Denne menande att det ofta är en rent juridisk bedömning av huruvida en aktivitet kan anses vara miljöfarlig verksamhet (enligt MB 9:1) som avgör möjligheterna till tillsyn, och det vore mer rimligt om man istället utgick från MBs syfte.

[61] Tolkningen av begreppet ’miljöfarlig verksamhet’ i MB 9:1 är av stor betydelse då kommunerna främst har möjlighet att utöva tillsyn över den verksamhet som faller in under detta begrepp (gm 26 kap. 3 § MB). För en diskussion om detta se t ex Dalhammar, C. (2008). *Miljöbalken och miljömålen*, s 32-33, 51, 72, 78; Naturvårdsverket. (2004). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353, bl a s. 15, 22-23, 43-45, och bilaga 4.

Andra föreslagna resurser var:

- Miljömålen bör få större tyngd, t ex genom att de får en högre juridisk status eller genom olika riktlinjer.

- Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter bör ge riktlinjer angående vilka frågor som bör prioriteras.

- Naturvårdsverket måste ge fler riktlinjer om hur man ska jobba med energi- och transportfrågor.

- Det behövs mer branschkunskap på Naturvårdsverket.

- Det behövs mer praxis, framförallt i energi- och transportfrågor. Några länsstyrelser och kommuner måste gå före och etablera praxis.

- MPD och miljödomstolar bör utveckla resonemangen i tillståndsärenden: de stannar ofta vid att diskutera bästa möjliga teknik när de ska avgöra vad som är rimligt, och är alltför pragmatiska. Ibland borde de kunna vidga resonemangen när de avgör vad som är rimligt.

- Det bör göras mer konsekvensbedömningar av detaljregler för att se vad de kostar i form av tid och pengar för myndigheterna. Det bör gå att förenkla reglerna vilket frigör resurser för miljöarbete.

- Det behövs mer utbildning av den egna personalen i t ex energi-, transport- och kemikaliefrågor, samt miljöjuridik.

- Det behövs tydligare taxor.

- Snabbare uppföljning av både miljökvalitet och åtgärder på kommunal nivå.

2.3.7 Likabehandling

Synen på huruvida bristen på om likabehandling är ett problem skilde sig åt mellan de intervjuade: vissa menade att det är ett ganska stort problem, medan andra intog en motsatt ståndpunkt. En vanlig åsikt var att alla verksamheter är olika och att alla inspektörer har olika åsikter, så likabehandling går inte att åstadkomma i praktiken.

Även bland dem som inte såg brist på likabehandling som något större problem allmänhet, fanns det åsikter om att det finns ett problem inom vissa områden. En miljöchef anförde att avgöranden i strandskyddsfrågor bygger på rent godtycke, p g a: olika kommunala bedömningar; Naturvårdsverkets bristande möjligheter att kontrollera den stora mängden ärenden; och bristen på konsekvens i miljödomstolarnas avgöranden.

Flera av de intervjuade menade att idéer om att tillsyn främst ska handla om att säkerställa regelefterlevnad – vilket anses som ett möjligt sätt att göra kravnivån mer likartad – är orealistiska. En miljöchef anförde att det blir tramsigt när man försöker göra tillsynsrollen för snäv. Han menade att det visserligen kan diskuteras om MB:s definition av tillsyn är för bred, men att tillsynsmyndigheten måste kunna ge råd och upplysningar; det viktiga är att skilja på

vad som är lagkrav och vad som inte är det. En annan miljöchef menade att om kommunerna blir alltför mycket regelbeivrare och inte kan vara lite mer informella i sina kontakter med verksamhetsutövarna, så kommer inte verksamhetsutövarna att våga ringa till myndigheten när de behöver snabb hjälp.

En miljöchef menade att skiftande praxis inom Sverige är ett problem, och att problematiken förstärks av att det inte finns någon databas med domar från miljödomstolarna och MPD.

En tillsynschef sa att de stora kommunerna kunde hålla ganska bra koll på praxis. Den andre tillsynschefen menade att nu när MB funnits i 10 år så hade vissa delar av praxis ”satt sig”, men att mer behövde göras. Framförallt behövs mer tillsynsvägledning.

2.3.8 Övrigt

Några övriga synpunkter från de intervjuade var:

- En miljöchef höll med Miljömålsrådet om att kommuner kan och ska göra mer i miljömålsarbetet, men att det inte är självklart att det ska vara på tillsynssidan som man gör de stora insatserna.

- En miljöchef anförde att vi måste värna om tjänstemannarollens självständiga ställning i Sverige. Denne jämförde med Danmark och sa att prövningen är mer politiserad där, med mindre självständiga tjänstemän.

- Några svarande anförde att det kan finnas krockar mellan lokala och nationella miljömål. En miljöchef nämnde flera verksamheter som ökade den lokala miljöpåverkan men vars sammanlagda effekt för miljömålsarbetet var positiv (exemplen som nämndes var en fabrik som tillverkar miljövänligt byggmaterial samt en terminal för omlastning från lastbil till järnväg), och menade att kommunen kunde acceptera att lokala miljömål ligger i farozonen om den totala effekten är positiv. En annan miljöchef menade att i vissa fall var det meningslöst att sätta lokala miljömål: om ett raffinaderi ligger inom en kommun är det meningslöst för kommunen att sätta egna klimatmål.

- Ofta kommer man längre med verksamhetsutövarna om man jobbar med råd och information snarare än föreläggande.

- Det finns en högre grad av politisk styrning av tillsynen i mindre kommuner, detta problem finns normalt inte i stora kommuner.

- En tillsynschef anförde att det ofta är oklart var de juridiska gränserna går i tillsynen, därför är det viktigt att kommunerna vågar ställa krav och ta praxis framåt.

- Många verksamhetsutövare ”*vill göra rätt*”. Det kan därför räcka med information och vägledning för att de ska komma framåt i miljöarbetet i många fall.

2.3.9 Sammanfattande kommentarer

Flera av de intervjuade påpekade att miljömålen har en *viktig pedagogisk roll*: verksamhetsutövare visar större förståelse för myndighetsbeslut som hänvisar till miljömål än på dem som främst hänvisar till lagtext. Vidare ger miljömålen stöd både internt inom kommunen och inför verksamhetsutövarna när man ställer nya typer av krav.

Intervjuerna indikerar att miljömålen i kombination med andra överväganden bidragit till att flytta fram miljöarbetet och skärpa kraven på verksamhetsutövarna, och det finns exempel på att kommuner som gjort överväganden utifrån miljömålen ändrat tillsynsprioriteringarna och i vissa fall även ställt nya typer av krav. Exempel rör arbetet med krav som berör energianvändning, transporter, avfall, farligt avfall, och kemikalier. Men samtidigt indikerar svaren att miljömålen i sig knappast kommer att ”revolutionera” tillsynen, d v s leda till stora förändringar i tillsynens inriktning, utan vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelser eller centrala myndigheter, t ex avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, eller riktlinjer om vilka miljömålsfrågor man bör fokusera på.

Brist på resurser, juridisk kompetens, begränsade tillsynsbefogenheter, och bristande rådighet hos verksamhetsutövare anses som stora hinder för att komma vidare med miljömålsfrågorna inom ramen för tillsynen. Bristen på resurser ses som största problemet i arbetet med att nå miljömålen. För att ge miljömålen större genomslag i praxis framfördes bl a följande förslag: en högre användning av generella föreskrifter för att frigöra resurser för strategiskt miljömålsarbete; höjd juridisk status för miljömålen; riktlinjer angående vilka frågor som bör prioriteras; basera befogenheterna till kommunal tillsyn på MBs mål, snarare än begreppet miljöfarlig verksamhet.

2.4 Näringslivet

Sex djupintervjuer gjordes med personer som verkar inom eller företräder näringslivet: tre representanter för stora näringslivsorganisationer; en jurist på en stor svensk företagskoncern; samt två personer som sitter på miljöstaberna i två av Sveriges största tillverkande företag. Vidare gjordes en kortare intervju med en person i ytterligare en näringslivsorganisation.

De intervjuade industriföreträdarna hade olika erfarenheter vad gäller miljömålens användning i tillståndsärenden. En industriföreträdare var förvånad över att miljömålen aldrig kommit upp vid deras tillståndsansökningar, då de är ett av Sveriges största tillverkande företag. En annan industriföreträdare, som också arbetar på ett av Sveriges största tillverkande företag, hade däremot märkt att miljömålen börjat dyka upp i vissa tillståndsärenden.

2.4.1 Allmänt om miljömålens användbarhet för industrin

Vad gäller den allmänna inställningen till miljömålssystemet så framfördes många olika åsikter. De flesta intervjuade var negativa till miljömålsarbetet i stort, och få såg några fördelar för näringslivet. De intervjuade som arbetar på företag var mer negativa än de som företräder större industriorganisationer. De senare pekade på vikten av att involvera näringslivet i miljömålsarbetet.

En åsikt som framfördes av flera intervjuade är att de stora företagen kan använda miljömålen i viss grad, t ex som kompassvisare för miljöarbetet, men att små företag knappast kan ta till sig målen. Det fanns dock en samsyn om att miljömålen inte passar in speciellt bra i

företagens miljöarbete. Detta gäller framförallt de nationella miljömålen; regionala och lokala mål passar ibland bättre som vägvisare för miljöarbetet.

En industriföreträdare angav att handläggare på länsstyrelser ofta har en konstig syn på hur företag bör arbeta med målen: handläggarna uppmanar företagen att använda miljömålen mer, men är sällan konkreta angående vilka mål de ska arbeta med eller hur, och det finns f n inga starka incitament för företagen att jobba med miljömålen.

Några av de åsikter som framfördes var:

- ”*Det är inte mycket i miljömålsarbetet som är till nytta för industrin. Vi jobbar med samma frågor men använder inte målen. Vi styrs av tillståndsprövningen. Det är tillståndet som ger oss en rättssäker situation.*”

- ”*Det är ingen [inom näringslivet] som ignorerar miljömålen, men de måste anpassas efter verksamheten.*”

- *”Företagen bör se på miljömålen... och ta med de miljömål som passar deras verksamhet.”*

- ”*Jag tycker inte att industrin har någon nytta av målen trots att vi jobbat med dessa frågor i årtionden.*”

- ”*Ju fler mål desto luddigare*.”

- ”*Många mål är utopiska*.”

2.4.2 Hur bör målen bejakas vid tillståndsgivning och tillsyn?

När det gäller åsikterna om hur miljömålen ska användas i tillståndsgivning och tillsyn fanns det mycket stora skillnader mellan de svarande, även om de flesta var negativa till att miljömålen ska användas som underlag för krav på verksamhetsutövare. Av de sex personer som omfattades av djupintervjuerna var en person relativt positiv till att miljömålen användes på detta sätt, förutsatt att de miljömål som används är relevanta för verksamheten i fråga, medan tre av de svarande var negativa och menade att miljömålen aldrig eller sällan ska användas på detta sätt. De övriga två intervjupersonerna var mer nyanserade och menade att miljömålen kan användas på detta sätt under vissa omständigheter.

Den av de intervjuade som var mest positiv till miljömålens användande ansåg att miljömålen ger ledning om vad som är miljömässigt motiverat enligt MB 1:1, och att MPD och miljödomstolar kan ta in miljömålen i sin prövning när de bedömer vad som är miljömässigt motiverat i ett tillstånd. Denne menade att det därför är rimligt att miljömålen påverkar kravnivån för verksamhetsutövarna. Men samtidigt anfördes att det är orimligt att verksamhetsutövaren ska använda miljömålen i alla möjliga sammanhang. Framförallt så invändes mot att MPD ofta kräver att verksamhetsutövaren ska göra en massa utredningar om hur planerad verksamhet påverkar miljömålen för att kunna få sitt tillstånd, vilket leder till onödig byråkrati.

En annan industriföreträdare menade att kunskapen från det regionala miljömålsarbetet kan ge ledning angående vad som är miljömässigt motiverat för en verksamhetsutövare inom

regionen, vilket kan leda till skillnader i kravnivå mellan olika industrier. Ett exempel angavs: om en länsstyrelse tar fram en handlingsplan som t ex tar upp vikten av att minska kvävetillförseln till en större vattenrecipient, så är det rimligt att detta leder till krav på relevanta industrier. Men industriföreträdaren anförde också att det främst är kunskapen om miljötillståndet lokalt och regionalt som ska ligga bakom bedömningarna, inte nationella miljömål i sig. Nationella miljömål bör brytas ner till regionala och lokala miljömål eller handlingsplaner för att kunna användas. Men då det kan finnas hundratals olika miljömål på lokal nivå måste man välja ut vad som är relevant.

En annan industriföreträdare menade också att det är rimligt att använda mål som relaterar till lokal miljökvalitet inom tillståndsgivning och tillsyn, men att det är mindre rimligt att bryta ner mål från EU-nivå eller nationell nivå till regional/lokal nivå. Vidare anförde denne att klimatmål egentligen inte ens borde brytas ner på nationell nivå utan att mål och styrmedel inom klimatarbetet ska ligga på EU-nivå. Vidare framhölls att det vore konstigt om lokala klimatmål hindrar etableringar vilka leder till ökade utsläpp av växthusgaser lokalt men samtidigt leder till minskade mängder växthusgaser nationellt/internationellt (t ex en ny energianläggning som leder till lokala utsläpp men samtidigt ersätter andra anläggningar).

Allmänt sett hade de intervjuade störst förståelse för att man tog in konkreta miljömål som relaterade till den lokala och/eller regionala miljösituationen i tillstånds- och tillsynsärenden. Även vad gäller miljökvalitetsnormer (MKN) så menade flera av de intervjuade att det är just så man bör reglera: ställa krav inom de geografiska områden där MKN är i farozonen. Men flera av de intervjuade menade att man inte bör ta in nationella miljömål som inte relaterar till den lokala/regionala miljösituationen (ett exempel som angavs var klimatmål) i ärendena, eller att man tar upp frågor som lämpligen bör regleras genom allmänna föreskrifter på nationell nivå eller EU-nivå (några exempel som togs upp var frågor som rör kemikalianvändning eller information om kemikalier).

Det var flera av de svarande som menade att miljömålen är just politiska mål, och att de inte ska tas in direkt i rättsliga avgöranden, utan ska ingå som en de av ett större underlag som ska beaktas när man kommer fram till ett beslut.

Några av de svarande menade att tillståndsmyndigheterna ofta använder miljömålen på fel sätt:

- Ibland ställer myndigheterna diffusa/luddiga krav för att de inte vet vad de ska kräva, och vill behålla sitt handlingsutrymme. Det vore bättre om myndigheterna tog ställning till vad som är viktigt, ibland vågar de inte göra en bedömning fullt ut.

- Ibland ställer myndigheterna oskäliga krav på verksamhetsutövaren för att de vill undvika kritik om att de inte jobbar med miljömålen.

Några svarande tyckte att det var farligt att se miljömålen som vägledande när det gällde tolkningen av MBs bestämmelser, då detta kan leda till att ekonomiska och tekniska bedömningar får lägre prioritet. En av industriföreträdarna anförde att:

”*Miljömålen ska inte i sig självt leda till att verksamhetsutövaren inte får bedriva verksamhet. Jag förstår om man blir förbannade [inom företagen]i Västsverige om transportvillkor hotar hela verksamheten. Man ska inte strypa hela verksamheten genom miljömålen.*”

Flera av de intervjuade menade att miljömålen inte får leda till utsläppsbegränsningar som går längre än vad som är rimligt vid en avvägning enligt MB 2:7, om det inte år påkallat för att nå miljökvalitetsnormer (MKN). En industriföreträdare anförde:

”*Det blir fel om man sätter miljömålen på egen piedestal … de ska ingår som en del av materialet*”.

Vidare anfördes av flera intervjuade att man måste ta hänsyn till konkurrensfrågorna. Bl a anfördes att de standarder som sattes i övriga delar av Europa var mindre strikta och att det är viktigt att fundera på vilka krav som bör sättas gemensamt inom EU.

Flera svarande ansåg att tillståndsprövningen – framförallt på MPD-nivå – blivit mer politiserad, med mycket ”tyckande”. En ska som efterfrågades var att MPD var för dåliga på att prioritera, och en industriföreträdare anförde:

”*Om man driver för många frågor leder det ingenvart. Myndigheterna borde tala om vad de tycker är viktigt och föra fram dessa frågor*.”

En industriföreträdare menade att det var viktigt att inte blanda ihop juridik och politik och att miljömålen främst ska användas i politiska processer, t ex planprocesser, men inte vid avvägningar enligt 2 kap. MB. Vidare framhölls att det är farligt att se miljömålen som vägledande vid tolkningen av MB eftersom detta gör att man för in politiska argument i den rättsliga prövningen, och att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. redan hade medfört en större ’politisering’ av tillståndsprocessen.

Flera intervjuade var oroade över att industrierna i allt ökande grad kommer att få betala för oförmågan att få övriga samhället att dra ner på sina utsläpp. Då existerande åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormer (MKN) är så tandlösa får de industrier som tillståndsprövas, och framförallt de som har en god ekonomi, ta en allt större del av bördan. Man menade att myndigheterna går på dem som är lättast att komma åt, vilket innebär fler krav på industrin vid tillståndsansökningar. Några såg redan idag en risk för att nya industrier inte kan etableras i vissa delar av Sverige p g a MKN. Flera av de intervjuade menade att det måste finnas en dialog kring bördefördelningen för att nå MKN och miljömål.

En farhåga är att MKN kommer att leda till att industriella nyetableringar blir omöjliga i vissa delar av landet. En industriföreträdare angav att MPD kunde komma på ”mellanlösningar” där ny verksamhet tillåts trots att en MKN ligger i farozonen, men att det blir mer problematiskt när ett ärende avgörs av miljödomstolarna, som har mer strikt syn på lagens tillämpning och tolkar MB 16:5 strikt. Denne menade att MB 16:5 därför måste skrivas om.

2.4.3 Likabehandling

Det fanns en samstämmighet bland de intervjuade om att det spretar oerhört inom landet vad gäller tillsynens innehåll, omfattning, och de krav som ställs, och att skillnaderna är störst mellan kommunerna. Det fanns också en konsensus om att skillnaderna kan bero på myndighetskulturen men också på personliga erfarenheter och preferenser, och att olika handläggare inom samma myndighet ofta fokuserar på helt skilda saker. Men även mellan länsstyrelserna kan praxis skilja sig åt. En av de intervjuade gav exempel på skillnader i kravnivå mellan länsstyrelserna vad gäller skyddsåtgärder för mellanlagring och deponier, vilka medförde stora skillnader i kostnadsnivå mellan likartade industrier. De intervjuade som

verkar på näringslivsorganisationer tog upp ett stort antal exempel på klagomål från medlemsföretag som rörde skiftande praxis inom landet.

Bristen på likabehandling anses dock vara mest problematisk inom tillståndsgivningen. Det fanns en viss samsyn om att MPD ofta spretar oerhört i tillståndsgivningen, både vad gäller vilka frågor man fokuserar på och vilken kravnivå som gäller, medan skillnaderna är mindre mellan miljödomstolarna. Vissa ansåg att det finns en ”artskillnad” mellan olika MPD, medan det snarare finns en ”gradskillnad” mellan miljödomstolarna. En industriföreträdare anförde:

”*…visst finns skillnader inom miljödomstolarna men på länsstyrelserna kan man tro att vissa personer kommer från en annan planet…*”

Några intervjuade menade att miljödomstolarna har ett mer legalistiskt synsätt på frågorna än MPD; juridiska överväganden står i centrum på domstolarna. En industriföreträdare menade dock att praxis kan skilja sig åt relativt mycket också mellan eller t o m inom miljödomstolarna, beroende på sammansättningen av ledamöter; miljödomstolens sammansättning har stor betydelse för om fokus kommer att ligga på t ex på kemikalie- eller energifrågor.

Det fanns också viss konsensus bland de intervjuade om att det största problemet med spretande praxis inom tillståndsgivningen är att detta minskar förutsägbarheten för företagen, och leder till osäkerhet, vilket också minskar viljan att investera. I vissa fall har industrierna dessutom varit oroliga för att de inte ska kunna uppfylla kraven, och detta problem är som störst när kraven är otydliga, och flera av de intervjuade menade att kraven blir mer otydliga när myndigheterna själva inte vet exakt vad de kan kräva.

Det fanns en viss konsensus mellan de svarande om att det inte i första hand är miljömålsarbetet, eller användandet av miljömål inom tillståndsgivning och tillsyn, som gör att en myndighet är mer progressiv än en annan myndighet. En av de svarande framhöll att det största problemet är ”*den allmänna godtyckligheten*”. Men samtidigt var flera av de svarande oroliga för hur miljömålen kunde användas i framtiden. Flera av de svarande framhöll också att införandet av MB och inte minst de allmänna hänsynsreglerna, hade lett till minskad förutsägbarhet. Vissa trodde att det kommer att bli ännu mer ”olikbehandling” framöver då det inte finns några strategier för att åstadkomma större likabehandling.

Det var dock ingen av de intervjuade som önskade att få mer generella regler. Detta tyder på att det nuvarande, flexibla systemet som bygger på individuell tillståndsprövning och individuella krav i tillsynen, anses vara mer fördelaktigt för industrin än generella regler, trots osäkerheten. En industriföreträdare såg ett större inslag av generella regler som en möjlig väg framåt, men menade att den nordiska modellen med individuell prövning allmänt sett passar för våra förhållanden. Några av de intervjuade menade att likabehandling alltid kommer att vara ett ideal som är ouppnåeligt. En av de intervjuade menade dock att allmänna råd ofta används som om de var lagkrav vilket minskar flexibiliteten.

En av de intervjuade sa också att industrin ibland klagade fast de knappast hade anledning till det. Som exempel nämndes krav i tillståndsärenden som borde ha kunnat förutses då det fanns konkreta regionala miljömål som relaterade till kraven; i dessa fall kan industrierna förutse att kraven kommer att dyka upp.

En av de intervjuade menade att man kan genomföra vissa åtgärder för att uppnå en högre grad av likabehandling (se nedan), men att dessa bara kan åstadkomma viss likabehandling. MB kommer fortfarande att tillåta flexibilitet, och om miljömålen får mer genomslag kommer man att kunna göra olika tolkningar inom tillståndsgivning och tillsyn. En av de intervjuade menade att det inte finns något intresse hos myndigheterna att samordna praxis, och att ingen myndighet har ett mandat att samordna praxis.

De intervjuade hade något olika syn på hur stort problemet med bristande likabehandling är. Vissa ansåg att den nuvarande situationen är ”*helt oacceptabel*”, medan ansåg att den var ”*problematisk*”.

2.4.4 Miljömålens roll i tillsynen

Flera av de svarande ansåg att det finns störst utrymme för miljömålsfrågor i tillsynen än i tillståndsgivningen; när det gäller större företag minskar tillståndet utrymmet för tillsynsåtgärder, men inom tillsynen finns ett större utrymme för dialog mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare, och större möjligheter att resonera sig fram till vad som är rimligt. En av de intervjuade ansåg dock att tillstånden numera ger mindre rättsäkerhet än tidigare eftersom föreläggandena inom tillsynen börjat fokusera på frågor som inte reglerats fullt ut i tillstånden (t ex transporter, kemikalier och energifrågor). Denne menade att myndigheterna inte förstår hur mycket det kostar företag att ta fram den information som efterfrågas, och att relationen mellan miljörisk/påverkan och kostnad ofta är helt oproportionerlig.

En av de intervjuade framhöll att man borde tänka mer ”serviceinriktat” inom tillsynsmyndigheterna: alla aktörer har svårt att tolka vad MBs krav betyder i praktiken, och därför krävs en dialog mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. Några av de intervjuade tog upp att det var mycket positivt om tillsynsmyndigheterna informerade verksamhetsutövarna om relevanta miljömål. De anförde att verksamhetsutövarna ser positivt på den typen av information och ofta vidtar relevanta åtgärder på frivillig basis.

2.4.5 Hänvisning till miljömålen i MB

Som kunde förväntas var samtliga svarande negativa till att MB hänvisar till miljömålen. De svarande som hade juristbakgrund menade att miljömålen då kan få alltför stort utrymme i den avvägning som ska göras under MB 2:7, vilket leder till att miljödimensionen får för stort utrymme på bekostnad av andra faktorer. Detta skulle innebära att miljömålen kan användas som motivering för att ställa orimliga krav på verksamhetsutövare. Ytterligare ett problem ansågs vara att olika miljömål kommer att krocka med varandra och att det kan bli svårt att väga målen mot varandra, och att det därför är olämpligt att lagstadga att de bör beaktas.

En svarande framhöll dock att om miljömålen används på skilda sätt av olika myndigheter för att ställa krav, så kan finnas en poäng med att reglera i t ex MB hur miljömålen kan användas, i syfte att få till stånd en mer likartad praxis.

Flera av de intervjuade ansåg att målet med MB är att uppnå miljömålen, och att det då blir konstigt att hänvisa till målen i MB. Vidare anfördes att det finns en risk att visionerna blir viktigare än resultatet.

2.4.6 Diffusa utsläpp m m

En industriföreträdare angav att de jobbat mycket med transport- och logistikfrågor, men inte på grund av signaler/krav från myndigheterna utan den egna insikten om att det kommer att bli större krav inom dessa områden i framtiden. Vidare menade denne att de vill använda järnvägstransporter i högre omfattning men att det är svårt att tvinga fram transportlösningar genom t ex tillstånds- och tillsynsåtgärder, då det krävs 10-20 års framförhållning för att skapa ett transportsystem som håller i 50 år.

2.4.7 Förslag på vägarna framåt

Vid flera tillfällen kom de intervjuade in på förslag för att lösa de problem som de såg med de nuvarande trenderna rörande t ex miljömålen tillämpning, bristen på likabehandling m m. Några av förslagen var:

- Nuvarande MPD-organisation fungerar inte, det finns ett behov av att samordna praxis på MPD. Flera av de svarande ansåg att det bara borde finns fyra-fem regionala MPD.

- Tillsynen borde ligga på en statlig myndighet, där tillsynsorganisationen har en regional och lokal förankring. Då kan man ha lokalkännedom men ändå få en mer likartad praxis.

- Man bör främja ett mer legalistiskt synsätt, där man i första hand utgår från regelverket; miljömålen bör få begränsat utrymme i de överväganden som görs.

- Låt miljömålen vara politiska mål som pekar ut en allmän färdriktning, men var ytterst försiktig med att ta in dem i bedömningarna om vad som är en rimlig kravnivå.

- Flera av de intervjuade var positiva till erfarenheterna från Miljösamverkan Sverige, och ville ha fler liknande processer i framtiden.

Av intervjuerna framgår att näringslivet ännu inte utformat några samordnade strategier för att förhindra att miljömålen får ett större genomslag i rättliga bedömningar.

2.4.8 Övrigt

Några övriga åsikter som framfördes av de intervjuade var:

- Man börjar tappa respekten för myndigheterna när de mest ägnar sig åt utredningar istället för att lägga resurser på konkreta åtgärder. Flera av de intervjuade menade att Naturvårdsverket i alltför hög grad ägnar sig åt att skriva långa utredningar.

- Näringslivet får ingen respekt för sitt miljöarbete från myndigheterna, och ingen uppmuntran. Man borde jobba mer med frivillighet, informationsinsatser och visioner. Det är för mycket fokus på regleringar.

- Miljökrav inom offentlig upphandling kommer att ta fart framöver, när det blir lättare att ställa relevanta miljökrav.

- Näringslivet får negativa signaler när det gäller bristen på likabehandling, och harmoniseringsfrågor. Ett exempel som togs upp var REACH: när näringslivet hoppats på harmoniserande lagstiftning så kommunicerar Kemikalieinspektionen att REACH öppnar för nationella särregler inom vissa områden.

- Det är ingen större idé att försöka genomdriva miljömålen innan vi blivit bättre på att genomföra miljökvalitetsnormerna (MKN). Det är en lång läroprocess att genomföra effektiva åtgärdsprogram för MKN, och vi är inte där än.

- Det finns en obalans mellan miljömålen beroende på hur hårt verkscheferna driver miljömålsfrågorna. Miljömålens genomslag blir ytterst en ledarskapsfråga. Ett exempel som gavs var att Giftfri miljö fått mer genomslag än God bebyggd miljö.

2.4.9 Sammanfattande kommentarer

Vi kan konstatera att det finns olika åsikter inom näringslivet rörande hur miljömålen ska användas av myndigheterna och hur de kan påverka de krav som ställs på verksamhetsutövarna. Det finns störst acceptans för att ställa krav utifrån miljömål som relaterar till regional/lokal miljösituation, men betydligt mindre acceptans för krav som utgår från nationella mål.

Intervjuerna bekräftar den bild som kommit fram i tidigare rapporter:[62] det finns få drivkrafter för näringslivet att jobba mer utifrån miljömålen eller att engagera sig i miljömålsarbetet.

Flera intervjuade var oroade över att industrierna får betala för oförmågan att få övriga samhället att dra ner på sina utsläpp. Då existerande åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormer (MKN) är så tandlösa får de industrier som tillståndsprövas, och framförallt de som har en god ekonomi, ta en större del av bördan. Några såg redan en risk för att nya industrier inte kan etableras i vissa delar av Sverige p g a MKN. Därför fanns en rädsla för att miljömålens status höjs, vilket skulle innebära att miljömålen leder till höjda kravnivåer i betydligt högre omfattning än idag. En av de intervjuade anförde att många företag var negativa till miljömålen först och främst för att de var ganska säkra på att miljömålen kommer att användas för att ställa lagkrav i framtiden.

Trots bristen på likabehandling och osäkerheten kring vilka krav som kan ställas var det ingen av de intervjuade som önskade att få ett större inslag av generella regler. Detta tyder på att det nuvarande, flexibla systemet som bygger på individuell tillståndsprövning och individuella krav i tillsynen, anses vara mer fördelaktigt för industrin än generella regler.

2.5 Övriga aktörer

Fyra kortare intervjuer (20-45 minuter) gjordes med: en forskare som deltagit i flera relevanta forskningsprojekt; två konsulter som arbetat med miljömålsfrågor inom industrin; och en person som arbetar med miljömålsfrågor på en intresseorganisation.

Några av synpunkter som framfördes var:

[62] Se t ex Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*, s. 8-9.

- I teorin kanske man inte ska göra lokalpolitiska bedömningar i tillsynen, men en sådan hållning är inte realistisk idag: det finns lokala variationer, det görs lokala överväganden och lokala tolkningar. Dessa beror mer på person än på myndighet.

- Många klagar på bristen på likabehandling inom Sverige, men det är sällan som man kan ge konkreta exempel på problem. De flesta företag är mer bekymrade över skillnaden i kravnivå mellan Sverige och andra länder än över skillnader inom Sverige.

- Ett stort problem är att företag kan tjäna på att ha ett dåligt miljöarbete: vissa tillsynsmyndigheter ger en lista med 10 punkter att förbättra oavsett vilken nivå miljöarbetet ligger på, och då är det bättre för företaget att starta från en lägre nivå.

- I diskussionen förs frågan om tillsynen främst ska handla om regelefterlevnad eller rådgivning. Att fokusera på regelefterlevnad ger, åtminstone i teorin, större konkurrensneutralitet och ökad likabehandling. Men kommunerna hävdar i allt högre grad att det är rådgivningen som ger störst miljönytta, och då måste vi fundera på om vi ska ha en tillsyn som ger mest miljönytta för pengarna eller om vi ska fokusera på regelefterlevnad.

- Ibland är det svårt att se skillnaden i praktiken när myndigheterna går över till miljömålsstyrd tillsyn: det verkar vara samma tillsyn som tidigare även om den bedrivs mer ”i projektform”. Både vissa verksamhetsutövare och personer inom vissa länsstyrelser är tveksamma till miljömålsstyrd tillsyn.

- Tidigare var många företag negativa till miljömålsarbetet men jag tycker att många har börjat tänka om och funderar på hur de kan använda miljömålen, jag tror att det går att göra miljömålen mer relevanta för företag. Men man har inte lyckats få med företagen i miljömålsarbetet.

- Vissa kommuner gör ingenting konkret i sitt miljömålsarbete, de gör bara hänvisningar till att man jobbar strategiskt efter miljömålen.

- Vissa industrier vill inte att miljömålen ska användas i myndighetsarbetet, medan andra industrier tycker att det är självklart att de ska användas om de tagits fram.

- Kommunerna tycker inte om att bli utpekade som en enskild aktör som kan göra mer inom miljömålsarbetet. Kritiken är orättvis då de ofta inte har tillräckliga resurser. Kommunerna har också olika mycket resurser och måste göra olika prioriteringar. De centrala myndigheterna måste ge mer stöd till kommunerna, t ex vägledning. Även länsstyrelserna måste ge kommunerna stöd genom Miljösamverkan.

- Kommunerna kan definitivt göra mer för att nå miljömålen, framförallt inom den fysiska planeringen.

3. Slutsatser och rekommendationer

3.1 Slutsatser

3.1.1 Miljömålens mervärde

Vad gäller den mer övergripande frågan om miljömålsystemets inverkan på det lagstyrda myndighetsarbetet menar flera av de tillfrågade att miljömålen i samverkan med andra faktorer -
t ex de allmänna hänsynsreglerna och ny rättspraxis - bidragit till att föra miljöarbetet framåt, även om det är svårt att säga hur mycket varje enskild komponent bidragit med. Ett flertal intervjuade har anfört att miljömålen i kombination med andra faktorer har haft stor betydelse för att man fokuserar på nya frågor inom tillståndsgivning och tillsyn, t ex transporter, energifrågor, och vissa kemikaliefrågor.

Det finns en stor dubbeltydighet vad gäller miljömålens mervärde inom tillståndsgivning och tillsyn, d v s hur miljömålen påverkar kravnivåerna. Vad gäller miljömålens inverkan på utgången i tillståndsärenden så har många av de intervjuade haft svårt att ange exempel på när miljömålen spelat in, eller menar att det är svårt att säga exakt hur stor roll målen spelade för utgången i ett ärende även när hänvisningar till målen görs. I de flesta fall torde en hänvisning till miljömålen främst vara ett sätt att stärka argumentationen i målet, snarare än att det bidragit till utgången. I vissa fall har de tillfrågade dock angett att miljömål (både nationella och regionala) har påverkat utgången i ett ärende, t ex genom att en verksamhet inte tillåtits eller att kraven på verksamhetsutövare har skärpts. Inom miljödomstolarna är det troligt att miljömål påverkat utgången i vissa mål, t ex angående Bromma flygplats,[63] enskilda avlopp,[64] och mål som berör intressekonflikter mellan dricksvattenförsörjning och grustäkter.[65] [66] Inom länsstyrelserna har de intervjuade angett att miljömålen påverkat utgången bl a i ärenden som rör utsläpp till luft, kemikaliefrågor, samt krav på jordbruksverksamhet (inte minst utsläpp som bidrar till övergödning i vattenrecipient). I Annex I till denna rapport finns ett antal exempel på skrivningar i tillståndsärenden från MPD, och vid genomläsning av dessa är det svårt att se hur/om hänvisningen till målet påverkat utgången i målet. I några fall menade de intervjuade på länsstyrelsernas att miljöbalkens vida tillämpningsområde i kombination med miljömålen gör att man kan ställa nya typer av krav. Ett exempel är när en verksamhets utsläpp inte har någon betydelse för den lokala eller regionala miljösituationen, men ändå bidrar till ett nationellt eller globalt problem. Som exempel angavs att kostnadseffektiva åtgärder som leder till minskad klimatpåverkan kan ställas med utgångspunkt i klimatmålet.

Vad gäller miljömålens mervärde inom tillsynen så finns exempel från både länsstyrelser och kommuner som visar att miljömål i vissa fall påverkat tillsynens utformning och de krav som ställs. När det gäller kommuner, visar intervjuerna att miljömålen i kombination med andra

---

[63] Se Regeringsrättens beslut den 23 oktober 2006, 3924-05, (Bromma flygplats, *”En god bebyggd miljö*).
[64] Se MÖD M 9983-04, 9 november 2006, (vattentoalett, *”Ingen övergödning”).*
[65] Se MÖD 2006:40 och 2006:29 (konflikt, dricksvattenutvinning respektive grustäkt, *Grundvatten av god kvalitet).*
[66] Andra intressanta domar från domstolarna innefattar MÖD M 6043-05, 14 februari 2007 (avfallsförbränning, *”Frisk luft”, ”bara naturlig försurning”, ”Ingen övergödning”);* MÖD M 3434-06, 26 april 2007 (trafikbuller, ”*En god bebyggd miljö”*); Miljödomstolen i Vänersborg, M 1627-05, 24 november 2006, (Volvo Torslanda, *”Frisk luft, ”Bara naturlig försurning”, ”Giftfri miljö”, ”Ingen övergödning”, ”God bebyggd miljö”;* Högsta domstolens dom den 4 januari 2008, T 3123-05 (vattenkraftverk, *”Levande sjöar och vattendrag”).*

överväganden bidragit till att flytta fram miljöarbetet och skärpa kraven på verksamhetsutövarna, och det finns exempel på att kommuner som gjort överväganden utifrån miljömålen ändrat tillsynsprioriteringarna och i vissa fall även ställt nya typer av krav. Exempel rör arbetet med krav som berör energianvändning, transporter, avfall, farligt avfall, och kemikalier. Samtidigt indikerar svaren att miljömålen i sig knappast kommer att ”revolutionera” tillsynen, d v s leda till stora förändringar i tillsynens inriktning, utan vägledning/riktlinjer/exempel från länsstyrelserna eller centrala myndigheter. Behov av vägledning efterfrågas bl a avseende hur man ska integrera miljömålen mer i tillsynen, och riktlinjer om vilka miljömålsfrågor respektive åtgärder man bör fokusera på.

Det var flera intervjuade som påpekade att även om miljömålen i vissa fall har ett ”mervärde” inom tillståndsgivning och tillsyn, så beror inte nuvarande skillnader i ambitionsnivå mellan olika myndigheter (vilket resulterar i skillnader i kravnivån gentemot verksamhetsutövare) i första hand på hur man tillämpar/använder miljömålen, utan främst på andra faktorer. En stor andel av de intervjuade tror dock att miljömålen kommer att få större genomslag framöver. En av de intervjuade från näringslivet anförde att många företag var negativa till miljömålen först och främst för att de var ganska säkra på att miljömålen kommer att användas oftare för att ställa tvingande krav i framtiden.

Enligt många intervjuade vid myndigheter har miljömålen fått stor betydelse i ett viktigt avseende: de är ett bra pedagogiskt instrument som ger ökad legitimitet för olika åtgärder både internt (inom myndigheterna) och externt (gentemot verksamhetsutövarna). Om myndigheten hänvisar till miljömålen när man tar ”impopulära” beslut så visar verksamhetsutövare ofta större förståelse än när myndigheten främst hänvisar till lagtexten. Om miljömålen leder till att myndighetskrav upplevs som mer legitima/ändamålsenliga är detta naturligtvis positivt. Av intervjuerna framgår att både näringslivsföreträdare och personal inom myndigheter ser positivt på att tillsynsmyndigheterna informerar mindre verksamhetsutövare om relevanta miljömål, och tror att detta i vissa falla kan leda till att verksamhetsutövare självmant vidtar vissa åtgärder.

3.1.2 Miljömålens juridiska status och användning

Det finns starkt skilda åsikter inom både miljödomstolarna och länsstyrelserna när det gäller vilken status miljömålen har och hur de ska användas i olika ärenden. Miljömålens formella status i rättskällehierakin är inte helt självklar, och de får större status om man ser dem som bästa vägledning om vad ekologisk hållbarhet enligt MB 1:1 innebär, än om man ser dem främst som en politisk viljeyttring. Det är vanligt att MPD skriver om miljömålen under rubriken ”Miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § MB” i tillståndsbesluten (se Annex I), vilket är en indikation på att de anser att miljömålen ger en viss ledning vid tolkningen av MB 1:1, eventuellt att miljömålen f n ger bäst vägledning angående vad ekologiskt hållbar utveckling innebär. Men många aktörer har en annan åsikt.

Nationella miljömål har rent teoretiskt en högre status än regionala och lokala mål, i de fall miljömål krockar med andra intressen eller med rättsliga principer. Men det troliga är att detta har liten betydelse i praktiken: det som framförallt får betydelse är olika miljömåls lämplighet som underlag för krav, d v s hur konkreta och handlingsinriktade de är. I de flesta fall är lokala och regionala mål lättare att använda än nationella mål i detta avseende.

Vissa intervjuade är tveksamma till hur miljömål kan påverka den bedömning som görs enligt MB 2:7, eller om man med stöd i miljömål kan frångå riktlinjer (t ex allmänna råd från

Naturvårdsverket eller Jordbruksverket) vilket ofta används vid avvägningen enligt MB 2:7. Vissa personer är tveksamma till huruvida miljömålsöverväganden kan leda till strängare krav än som framgår av MB 2:7 och Allmänna Råd. Andra menar att relevanta miljömål definitivt kan påverka bedömningen av ”nyttan” enligt 2:7, och även ligga till grund för strängare standarder än som anges i t ex allmänna råd.

Som förväntat var de intervjuade från näringslivet i huvudsak negativa till att miljömål får större genomslag inom rättspraxis. Det finns en viss acceptans för genomdrivandet av miljömål som relaterar till lokal och regional miljöpåverkan, då det upplevs som rimligt att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att reducera lokal och regional miljöpåverkan, och då de krav som utgår från den regionala/lokala miljösituationen är i någon mån förutsebara. Däremot är många industriföreträdare motståndare till att nationella miljömål används inom tillståndsgivning och tillsyn. Bl a anfördes att det är bättre att använda generella styrmedel för att uppnå nationella mål, och att det ofta inte går att göra korrekta regionala avvägningar avseende t ex reducering av växthusgaser i ett tillstånds- eller tillsynsärende. Exempelvis kan en planerad verksamhet vara positiv ur klimatsynpunkt då den ersätter en verksamhet med större utsläpp av växthusgaser, samtidigt som verksamheten ökar utsläppen av växthusgaser på den plats där den etableras. Om lokala eller regionala klimatmål sätter hinder i vägen för den planerade verksamheten så innebär detta att lokala mål kan förhindra verksamheter som får anses positiva från ett ”systemperspektiv”. Ytterligare ett problem för industrin är att det finns ett så stort antal miljömål på nationell/ regional/lokal nivå, vilket gör att miljömålen kan användas för att ställa i stort sett vilken sorts krav som helst. Detta gör att förutsebarheten minskar för industrin. Flera industriföreträdare anförde att bristande förutsebarhet är ett av de största problemen för industrin, och att miljömålssystemet förstärker den redan utbredda osäkerheten angående vilka krav som kan komma att ställas på en planerad verksamhet.

3.1.3 Hänvisningar till miljömålen i domskälen

Miljödomstolarna refererar sällan till miljömålen i domskälen. De kommer troligen att göra så i högre grad i framtiden, men lite talar för att det kommer att bli vanligt förekommande inom en nära framtid. Vissa personer inom länsstyrelserna anser att detta är ett problem då de behöver mer feedback från miljödomstolarna kring hur man kan ta med miljömålsöverväganden i de avvägningar som görs inom tillståndsgivning och tillsyn.

Praxis skiljer sig väldigt mycket åt mellan länsstyrelserna när det gäller hänvisningar till miljömålen i tillståndsärenden. Åtminstone en länsstyrelse hänvisar till miljömålen i över 90 % av de avgjorda ärendena (både tillståndsärenden och andra ärenden). Åtminstone ytterligare en länsstyrelse hänvisar mycket ofta till målen. Vissa länsstyrelser hänvisar ofta till miljömålen i vissa typer av ärenden, t ex täktärenden, men troligen i betydligt mindre grad i andra typer av ärenden. Några länsstyrelser har standardskrivningar (i mallar) som refererar till miljömålen, medan detta troligen är mindre vanligt på andra länsstyrelser.

3.1.4 Bristen på samordningsmekanismer

Som framgår ovan finns det stora skillnader i praxis myndigheter emellan, och synen på hur miljömålen ska användas skiljer sig starkt åt mellan olika personer, även när de verkar inom samma myndighet. Det är slående hur liten samordning det verkar finnas mellan länsstyrelserna när det gäller miljömålens roll inom tillståndsgivning och tillsyn. Det verkar inte ens ha förts någon gemensam diskussion angående detta. Den diskussion som förs i relevanta dokument, såsom länsstyrelsernas senaste miljömålsrapport, var ofta okänd för de

intervjuade även när de arbetar med de frågor som tas upp i rapporten. Även inom miljödomstolarna saknas mekanismer för samordning.

3.1.5 Juridiken, miljömålen och naturvetenskapliga bedömningar

Det finns en viss samsyn bland de intervjuade om att miljödomstolarna har ett mer ”legalistiskt” synsätt än MPD; MPD anses ofta ha mer frihet att föra in olika argument i ärendena än vad domstolarna har. Dock anser vissa personer inom länsstyrelserna att man är för styrd av juridiska avvägningar även inom MPD-verksamheten, och att det alltför ofta är jurister som slutligt avgör om ett krav är rimligt. Vissa av de intervjuade anser också att juristerna borde vara mindre försiktiga i sina bedömningar, och ”våga mer”. Vissa av de intervjuade vill att man utgår mer från miljömålen och vetenskapliga bedömningar om vad naturen tål i avgörandena, och att det f n är för stort fokus på juridiska bedömningar. Vidare finns de som tycker att mycket är överreglerat inom miljörätten, vilket leder till att det blir viktigare att göra rätt rent juridiskt än att finna hällbara helhetslösningar. Avfallslagstiftningen tas ofta upp som det mest uppenbara exemplet på detta.

Intervjuerna indikerar att ett ”legalistiskt” synsätt har stöd hos domarkåren och industrin, bl a då det minskar rättsosäkerheten för verksamhetsutövarna. Däremot anser flera intervjuade på länsstyrelserna, och även vissa miljöråd (med teknisk bakgrund) i miljödomstolarna, att miljödomstolarna borde ta in mer naturvetenskapliga och tekniska bedömningar i ärendena, och att de borde föra en bredare diskussion i sina domskäl.

3.1.6 Likabehandling

Det finns en samsyn bland de intervjuade om att praxis skiljer sig starkt åt inom Sverige vad gäller vilka krav som ställs inom tillståndsgivning och tillsyn med stöd av MBs 2 kap. Vidare finns en samsyn om att skillnaderna är störst på kommunnivå, men att det också finns betydande skillnader mellan olika länsstyrelser. Inom miljödomstolarna anses skillnaderna vara mindre, men inte obetydliga. Däremot finns det starkt skilda åsikter angående om bristen på likabehandling är ett problem eller inte, och hur stort problemet är. Industriföreträdare anser överlag att situationen är problematisk. Trots bristen på likabehandling och osäkerheten kring vilka krav som kan ställas var det ingen av de intervjuade som önskade att få ett större inslag av generella regler. Detta tyder på att det nuvarande, flexibla systemet som bygger på individuell tillståndsprövning och individuella krav i tillsynen, trots allt anses vara mer fördelaktigt för industrin än generella regler.

3.1.7 Miljödomstolarna, officialprövningen och domskälen

Miljödomstolarna har möjlighet att beakta miljömålen i sin officialprövning, men detta verkar sällan vara fallet. Detta beror troligen på att miljödomstolarna sällan gör några mer omfattande officialprövningar, men forskning saknas inom detta område. I litteraturen har det ibland diskuterats om det är lämpligt att domstolar prövar miljöfrågor istället för andra myndigheter, då domstolarna är vana att främst pröva det som parterna lägger fram och därmed torde vara mindre benägna till officialprövning.[67] Det som kan konstateras är att om miljödomstolarna

1) inte utför officialprövning i någon högre grad;

[67] Se t ex Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*. Iustus, s. 496.

2) ger litet utrymme för naturvetenskapliga bedömningar och miljömålsfrågor i domarna och domskälen

så begränsar den nuvarande rättskulturen miljödomstolarnas potential för att ta in miljömål i bedömningen och att ge ledning för länsstyrelserna angående hur miljömålen kan användas i rättstillämpningen. Mycket talar också för att det är på det sättet idag. Om riksdag och regering inte är nöja med nuvarande praxis så krävs åtgärder för att ändra på saken, och det hjälper knappast med allmänna uppmaningar till domstolarna att beakta miljömålen mer, då domarna ogillar att andra myndigheter har åsikter om deras dömande verksamhet och utformningen av domskäl.

De intervjuade domarna anförde att man gärna håller domskälen korta och därför sällan för några större diskussioner om t ex miljömålsöverväganden, om inte avgörande har prejudikatsvärde.

3.1.8 Tillståndsgivning, tillsyn och miljömålsöverväganden

Rent teoretiskt kan miljömålen spela samma roll inom tillståndsgivning som inom tillsyn. Rent praktiskt är det naturligtvis inte så. Flera svarande pekar på att det finns ett större utrymme inom tillsynen än inom tillståndsgivningen att jobba med miljömålsfrågor, och att tillsynsmyndigheten kan använda ett antal olika strategier för få verksamhetsutövare att vidta åtgärder, såsom information och råd, men även föreläggande m m. Inom tillståndsgivningen finns inte samma utrymme för dialog och ”kompromisser”.

När det gäller möjligheten till miljömålsöverväganden inom länsstyrelsernas tillsyn så anförde flera intervjuade att det finns begränsade möjligheter till detta då tillsyn främst utövas över verksamheter med tillstånd. Frågan är dock om denna bedömning är helt korrekt: det bör finnas stora möjligheter at utöva tillsyn över frågor som inte omfattas av tillståndens rättskraft, t ex angående kemikalier och energianvändning.

3.1.9 Bördefördelningen avseende MKN och miljömål

Flera svarande (innefattande personer från både industri och myndigheter) anser att den nuvarande tendensen är att stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljökvalitetsnormer (MKN) i samband med tillståndsprocessen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen. Flera intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag. Den börda som lägga på tillverkande industrier kommer då att bli än mer orättvis enligt flera av de intervjuade. Vissa industriföreträdare menar också att stora företag som tillståndsprövas under en period då en viss miljöfråga är ”het” kommer att få mer ingående krav i detta avseende än konkurrenterna. Vidare anförs att de företag som har god ekonomi får längre gående krav än konkurrenter som går sämre. Vissa industriföreträdare menar att det fredan nu finns en risk för att nyetableringar inte tillåts inom vissa regioner p g a att MKN-värden överskrids, och att miljömålsöverväganden kan leda till liknande problem framöver.

3.1.10 Miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn - hinder och resursbehov

Både länsstyrelser och kommuner menade att de behöver mer resurser för att kunna jobba mer miljömålsinriktat inom tillståndsgivning och tillsyn. Bland intervjuade på länsstyrelserna nämndes bl a att juridiken kunde verka hämmande för miljömålsrelaterade krav då juridiska överväganden ofta tar överhanden vid diskussioner om rimlig kravnivå. Vidare anses rådighetsfrågor vid transportverksamhet som ett problem. Ytterligare ett problem som nämndes rör det kommunala planmonopolet, vilket hindrar länsstyrelserna från att lägga in veto mot ”ohållbar” kommunal planering.

Bland de intervjuade från kommunerna ansågs bl a bristen på juridisk kompetens vara ett problem: kommuner är för försiktiga med att ställa krav enligt MB och behöver därför förbättra sin kompetens rörande juridiska frågor. Några övriga problem som nämndes på kommunal nivå var bristande erfarenhet hos unga kommunala inspektörer, begränsade tillsynsbefogenheter (begränsas bl a genom MB 26:3 och MB 9:1), och den stora mängden detaljregler i lagstiftningen, vilket innebär att tillsynsinsatserna styrs upp för mycket vilket innebär litet utrymme för egna strategiska prioriteringar.

Både länsstyrelser och kommuner vill ha mer riktlinjer från Naturvårdsverket för att komma vidare i arbetet, bl a avseende vilka miljömålsfrågor man ska fokusera på och vilka krav som är rimliga att ställa på verksamhetsutövare, samt hur man ska jobba med energi- och transportfrågor m m. Sådana riktlinjer och en hänvisning till miljömålen i MB ansågs vara de mest relevanta sätten om man vill stärka miljömålens roll inom tillstånds- och tillsynsverksamheten.

En kommunal miljöchef ville att tillsynsmöjligheterna länkades till MBs mål och syfte, så att man slipper den begränsning i tillsynen som utgörs av kopplingen till begreppet miljöfarlig verksamhet i MB 9:1. Vidare ville denne ha mer generella föreskrifter än vad som är fallet f n, då detta kan leda till frigörande av resurser på kommunal nivå, vilket kan öppna för ett mer strategiskt miljöarbete.

3.1.11 Hänvisning till miljömålen i MB?

Som kunde förväntas var de intervjuade på länsstyrelser och kommuner mest positiva till en hänvisning till miljömålen i MB. Inom näringslivet var samtliga intervjuade negativa. Inom miljödomstolarna var reaktionen mer blandad, och några av de intervjuade menade att det är viktigt att den lagtekniska lösningen är genomtänkt.

Vissa personer inom bl a länsstyrelserna ansåg att miljömålens status måste höjas, eftersom miljömålsfrågorna helt kommer bort i vissa sammanhang. Samtidigt varnade flera av de intervjuade (inom både näringslivet och myndigheterna) för de potentiella riskerna. En stor risk som framhölls av flera intervjuade rör risken för mer byråkrati: tillstånds- och tillsynsmyndigheten kommer eventuellt att begära in stora utredningar om miljömålsöverväganden i MKB m m, vilket anses som orimligt.

Andra risker som togs upp var bl a: miljömålen kan få alltför stort utrymme i den avvägning som ska göras under MB 2:7, vilket leder till att miljödimensionen får för stort utrymme på bekostnad av andra faktorer; att miljömålen kan användas som motivering för att ställa orimliga krav på verksamhetsutövare; att olika miljömål kommer att krocka med varandra och att det kan bli svårare att väga målen mot varandra om deras juridiska status höjs; att politiska

mål ska genomdrivas med hjälp av MB, men om MB hänvisar till målen kan resultatet bli att visionerna få större utrymme än lagkraven.

3.1.12 Naturvårdsverkets roll

Det finns en stor efterfrågan hos länsstyrelser och kommuner på mer vägledning från Naturvårdsverket rörande hur man ska använda miljömålen i rättstillämpningen och vilka krav man kan ställa. Även inom miljödomstolarna efterfrågas en högre aktivitet hos Naturvårdsverket i tillståndsärenden.

3.2 Rekommendationer

Frågor rörande om och hur miljömålen ska integreras i rättstillämpningen hör samman med den större frågan rörande hur vi ska organisera miljöarbetet i Sverige: Vem ska göra vad? Vilka styrmedel ska användas? Ska tillsynen främst fokusera på miljönytta, på likabehandling/ rättssäkerhet/lagefterlevnad, eller på demokratifrågor. Några frågor av stor betydelse är:

- *Tillsynens roll på miljöområdet*:[68] Varken Anvarskommitténs slutbetänkande eller Tillsynsutredningen har fört något utvecklat resonemang kring miljönyttan av tillsynen, och fortfarande finns det skilda åsikter om tillsynens roll, och definitionen av och innehållet i tillsynen.[69] Att utgå från miljömålen bör vara ett sätt att stärka miljönyttan av tillsynen, åtminstone i teorin. Det finns också en önskan hos kommunerna att kunna frigöra mer resurser för miljömålsstyrt arbete. Vidare är tillsynsavgifterna inte utformade för att underlätta en miljömålsstyrd tillsyn. Detta kräver en mer gemensam taxa. Det finns dock olika åsikter om hur avgiftssystemet bör utformas.

- *Flexibilitet och likabehandling*: En annan viktig fråga rör avvägningen mellan generella regler och mer flexibilitet inom miljörätten. Flexibilitet har stora fördelar för både myndigheter och företag, men tar också stora resurser inte minst för myndigheterna, vilka istället kunde användas för att utveckla ett mer strategiskt miljömålsarbete. En flexibel lagstiftning förstärker också bristen på likabehandling inom Sverige. Vidare finns det få mekanismer för att åstadkomma en mer enhetlig praxis inom landet. Rättspraxis är inte tillräckligt utvecklad inom alla områden för att tjäna som vägledning i detta avseende, och effekterna av olika samverkansprojekt verkar hittills ha varit begränsade.

- *Kompetensproblem*: För att få till stånd en effektivare tillstånds- och tillsynsverksamhet, vilket på sikt ökar möjligheterna att nå miljömålen, behöver troligen kompetensen stärkas inom vissa områden. Energieffektivisering är ett sådant område.

---

[68] Se t ex Axelsson, U. (2008). Miljömålsstyrd tillsyn. *Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder*. IVL; Axelsson, U., Ribbenhed, M.. och Strömberg, A. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn - Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan*. Huvudrapport. IVL; Arvidsson, Y. (2008). Statlig styrning av svensk miljötillsyn – som man frågar får man svar. *Europarättslig tidskrift nr 2 (2008)*.

[69] För en mer utförlig diskussion om detta se Axelsson, U. m fl. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn - Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan*.

- *Diffusa utsläpp och miljöproblem i tjänstesektorn*: Hur ska vi arbeta för att komma åt diffusa utsläpp? Vilka styrmedel ska användas för att komma åt miljöproblemen i tjänstesektorn?[70] Ska vi förlita oss på ekonomiska och informativa styrmedel inom dessa områden eller ska vi även använda oss av tvingande styrmedel?

- *Miljökvalitetsnormer*: F n finns stora problem i arbetet med att nå miljökvalitetsnormerna (MKN). Arbetet med att nå miljömålen kommer att ställas inför liknande problem.[71]

Ovanstående innebär att sambandet miljöbalken-miljömålen inte kan ses i ett ”vakuum” utan är en del av ett större sammanhang. Vidare finns det åsiktsskillnader vad gäller miljömålens tillämpning och MBs roll överhuvudtaget. Exempelvis ansåg vissa intervjuade att det ska göras en större prövning enligt MB för planerade köpcentra och andra stora byggnationer, medan andra anser att beslut om infrastruktur främst ska vara politiska. Bägge sidor framför ofta relevanta argument som stöd för sin åsikt.

Med detta i åtanke, anser jag ändå att det går att ge vissa rekommendationer kring miljöbalken och miljömålen.[72] Jag diskuterar dessa nedan.

3.2.1 Miljömålssystemet i stort

Miljömålssystemet har stor acceptans ute i miljöadministrationen. I stort sett samtliga intervjuade från myndigheter säger att de ställer upp på systemet i stort (även om de inte anser att allting som görs är bra), och att miljömålstänkandet har börjat ”sätta sig” ute bland myndigheterna. Det vore därför olyckligt att ”luckra upp” eller göra stora förändringar i miljömålssystemet inom en nära framtid.

3.2.2 Behovet av riktlinjer för användning av miljömålen i tillståndsgivning och tillsyn

Det är naturligtvis inte självklart att departement och centrala myndigheter bör verka för att miljömålen ska integreras mer i tillstånds- och tillsynsverksamheten. En sådan integrering har både för- och nackdelar. En av de intervjuade menade att man från centralt håll förbereder en frikoppling av miljömålen och MB, men enligt de diskussioner jag fört med personal inom statliga verk och departement finns inga sådana planer. Istället har Tillsyns- och föreskriftsrådet och Naturvårdsverket nyligen initierat projekt som avser att undersöka hur man kan arbeta för att starkare integrera miljömålen i tillsynen, och få ett bättre underlag rörande vilka miljömål som är lämpligast att integrera i tillsynen.

Min bedömning är att det varken är lämpligt eller möjligt att frikoppla miljömålen från MB. Flera myndigheter har redan ”institutionaliserat” användningen av miljömål i det lagstyrda arbetet och skulle reagera negativt på en sådan utveckling. Vidare vore det underligt om man sökte frikoppla MB och miljömålen när huvudbudskapet i flera år har varit att miljömålen ska integreras i samtliga relevanta sammanhang, och MBs betydelse som instrument i arbetet med miljömålen har lyfts fram i flera propositioner.

---

[70] Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken.*
[71] Ibid.
[72] Några ytterligare rekommendationer återfinns i projektrapport 1 (Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*). Vidare finns rekommendationer av mer detaljerad karaktär i vissa myndighetsrapporter, t ex Sveriges länsstyrelser. (2008). *Länsstyrelserna – en resurs i miljömålsarbetet.*

Däremot finns det mycket starka skäl för att ge riktlinjer för hur miljömålen ska tillämpas inom tillsyn och tillståndsgivning. Intervjuerna visar att kommuner och länsstyrelser vill ha mer riktlinjer från Naturvårdsverket om hur man ska jobba med miljömål och vilka krav som bör ställas. Det finns också behov av riktlinjer från NV i olika juridiska frågor, t ex rörande hur kommunerna kan jobba med energi- och transportfrågor, och mer allmänt vilka krav man kan ställa med utgångspunkt från de allmänna hänsynsreglerna i MBs 2 kap. Riktlinjerna kan även ge exempel på vilka krav som är direkt olämpliga att ställa, något som skulle uppskattas av näringslivet, där det finns en oro om vilka krav som kommer att ställas med utgångspunkt i miljömålen i framtiden.

Tidigare har Naturvårdsverket avstått att ge ut riktlinjer vad gäller t ex hur man kan arbeta med transporter, energifrågor och produktvalsprincipen vid tillsyn och tillståndsgivning, varför länsstyrelserna har känt sig manade att själva ta fram sådant material; många personer inom länsstyrelserna anser att detta borde ha gjorts av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har - enligt flera av de intervjuade - främst jobbat med frågorna genom att engagera sig i utvalda tillståndsärenden i syfte att få fram vägledande rättspraxis. Länsstyrelser och kommuner efterfrågar dock mer konkret vägledning, anpassat efter deras behov och möjlighet att ta till sig information.

Denna kritik mot Naturvårdsverket kan delvis uppfattas som orättvis, framförallt vad gäller tillsynen. Naturvårdsverket har trots allt initierat ett antal pilotprojekt inom området miljömålsstyrd tillsyn, utvecklat TIM-modellen, och publicerat ett antal rapporter till stöd för de myndigheter som vill jobba mer miljömålsinriktat. Redan tidigt insåg Naturvårdsverket att TIM-modellen i sig inte räckte, utan att flera stödjande åtgärder behövdes för att stärka den miljömålsstyrda tillsynen.[73] Det ansågs bl a angeläget att utveckla en samsyn kring MBs tillsynsbegrepp och förtydliga sambandet mellan miljömålen och MB.[74] Naturvårdsverket kan knappast lastas för att dessa frågor inte utretts i tillräcklig mån. Intervjuerna indikerar dock att den information och vägledning som Naturvårdsverket tagit fram inte är tillräcklig konkret för tillsynsmyndigheternas syften.[75] Naturvårdsverket kommer troligen att lägga mer fokus på miljömålen i sin framtida tillsynsvägledning.[76] Det är då viktigt att de riktlinjer, metoder m m som tas fram inte bara diskuterar upplägg och metodik för ett sådant arbete, utan också de kontroversiella frågor som kan uppstå, t ex rörande befogenheter osv. Vidare krävs konkreta exempel på hur miljömålen kommer in i myndighetsarbetet. Rent allmänt vill tillsynsmyndigheterna ha mer konkreta riktlinjer, och helst också input från Naturvårdsverket om vilka krav de bör och kan ställa inom områden där juridiken är komplicerad, exempelvis transporter, energieffektivitet och kemikaliefrågor. Detta blir naturligtvis ingen lätt uppgift för Naturvårdsverket då det saknas tydlig rättspraxis inom flera områden. I själva verket kan uppgiften bli ytterst svår när det gäller vissa kontroversiella frågor, och det är då viktigt att det finns en dialog kring detta, och att förväntningarna är realistiska.

Som diskuterats ovan så bör riktlinjer helst även ge viss ledning om vilka typer av krav som är mindre lämpliga att ställa på verksamhetsutövare. I bästa fall kan riktlinjerna även ge tips på

[73] Se t ex Naturvårdsverket. (2003). *Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen*. Rapport 5347.
[74] Ibid.
[75] Även TIM-modellen har ofta ansetts som alltför teoretisk och tidskrävande, och Naturvårdsverket planerar därför att revidera modellen, se http://www.naturvardsverket.se/sv/Lagar-och-andra-styrmedel/Tillsyn-och-egenkontroll/Att-bedriva-operativ-tillsyn/Tillsynsplanering-med-miljomal/Revidering-av-TIM-modellen/ [2009-03-29].
[76] Ett mål har varit att Naturvårdsverket senast 31 december 2009 ska ha utvecklat en metod åt de operativa tillsynsmyndigheterna så att de kan prioritera sin tillsyn utifrån miljökvalitetsmål och risker. Enligt den information jag fått har detta arbete uppskjutits pg a översynen av kemikalietillsynen

åtgärder som normalt sett har god kostnadseffektivitet för verksamhetsutövare inom en viss bransch, t ex åtgärder för förbättrad energieffektivitet i mindre tillverkande företag.

Vissa av de intervjuade menade att vissa kommuner är för små för att kunna ta till sig tillsynsvägledning och annat vägledande material. Det kan naturligtvis diskuteras om små kommuner har rätt förutsättningar för att jobba miljömålsinriktat i tillsynen, och om viss kommunal tillsyn egentligen borde utföras av länsstyrelserna. Detta ämne berörs dock inte i denna rapport.

3.2.3 Samordning och enhetlig praxis

Det är tydligt att det finns skilda åsikter inom miljödomstolarna och länsstyrelserna rörande vilken status miljömålen har. Vidare finns det stora skillnader mellan olika länsstyrelser vad gäller hänvisningen till miljömålen i MPD-ärenden. Därför bör dessa frågor diskuteras mer framöver, och dialoger bör hållas inom/mellan länsstyrelserna och helst även inom/mellan miljödomstolarna. Naturvårdsverket och Miljömålsrådet kan också främja en sådan dialog.[77]

Vad gäller bristen på likabehandling i tillämpningen av miljörätten inom Sverige så finns en samsyn om att praxis varierar starkt, men ytterst skilda åsikter om huruvida detta är ett problem och hur stort problemet i så fall är. Dock bör näringslivets oro kring hur miljömålen kan användas i framtiden - och den minskade förutsägbarhet detta medför - tas på allvar. Genom mer samordning på både regional och nationell nivå, och mer riktlinjer, kan en mer enhetlig och förutsägbar praxis uppnås.

Ända sedan MB infördes (och eventuellt även tidigare) har det funnits ett krav på en databas med samtliga domar från MÖD, miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna, med bra sökfunktioner. Det är anmärkningsvärt att det hänt så lite på detta område. I samband med den större omorganisation av miljöförvaltningen som planeras är det viktigt att nuvarande situation åtgärdas. Om förslaget att miljöprövningsdelegationerna ersätts med fem koncessionsnämnder genomförs så kommer detta naturligtvis att underlätta arbetet med samordning av praxis och upprättandet av en databas.

3.2.4 Vikten av att skilja mål från medel

Ofta kommer uppmaningar om att länsstyrelser, kommuner m fl ska använda miljömålen mer, jobba mer miljömålsinriktat etc. men utan att man diskuterar varför och hur. Vilket mervärde ger det om länsstyrelser och kommuner gör detta? Blir tillståndsgivningen och tillsynen effektivare om man utgår från miljömålen? Det verkar ofta som att användandet av målen ses som en framgång i sig, men att fokus snarare borde ligga på resultatet. I teorin bör varje uppmaning inom policyområdet baseras på en grundläggande idé om input och output, d v s en idé om önskad åtgärd och förväntat utfall. Ofta saknas den typen av diskussioner på miljömålssidan. Även Riksrevisionen har framfört liknande kritik.[78] Det är därför rimligt att framtida miljömålsstrategier bättre redovisar vad som ska göras, av vem, varför, och det förväntade mervärdet.

[77] Miljömålsrådet har redan initierat ett sådant seminarium. Naturvådsverkat har hållit relevanta seminarier vid de årligen återkommande Miljöbalksdagarna.
[78] Riksrevisionen. (2005). *Miljömålsrapporteringen för mycket och för lite*. Rapport 2005:1.

3.2.5 Miljömålens ”pedagogiska” roll

Flera av de intervjuade menar att miljömålen ger både intern och extern legitimitet. Målen kan kommuniceras till verksamhetsutövare i samband med att krav ställs inom framförallt tillsynen, och dessa reagerar mer positivt på målen än på hänvisningar till miljöbalken, vilket gör tillsynsmyndigheternas jobb lättare. Det kan finnas anledning att undersöka hur man bäst kommunicerar målen till verksamhetsutövare och att sammanställa goda exempel. Annan forskning indikerar att det är relativt ovanligt att tillsynsmyndigheterna kommunicerar miljömålen till verksamhetsutövarna.[79]

3.2.6 Miljömålen i domskälen

Miljödomstolarna verkar tveksamma till att ta upp diskussioner om nationella och regionala miljömål i domskälen, bl a då juristerna vill hålla domskälen korta, och menar att miljömål beaktas vid de överväganden som görs. Men samtidigt är det ett uttalat bekymmer från några länsstyrelser att de inte får någon respons på de miljömålsrelaterade yrkanden som görs: de vill att miljödomstolarna ger indikationer på hur de ser på dessa yrkanden. Länsstyrelserna menar att de jobbar i ett ’vacuum’ när de inte får reda på hur domstolarna bedömer deras argument. I ett fall framhölls att man kan tappa motivationen att hänvisa till miljömål när domstolarna inte verkar beakta argumenten.

Det är önskvärt att få fram mer praxis från miljödomstolarna som berör miljömålen i rättstillämpningen. Det finns tre huvudstrategier för att nå detta mål: att stärka kopplingen mellan miljömålen och balken (se nästa avsnitt); att parterna i målen förstärker miljömålskopplingen i sina partsinlagor; och att miljöprövningsdelegationerna tydligare redogör för hur miljömålen påverkar utgången i relevanta ärenden. Då miljödomstolarna sällan tar upp miljömålen i domarna om inte parterna hänvisar till/stödjer sig på miljömålen i sin argumentation, så blir parternas yrkanden av högsta vikt. Även om vissa länsstyrelser hänvisar till miljömålen i majoriteten av sina avgöranden, så kommer miljödomstolarna bara att ta upp en diskussion om målen när de finner detta relevant. Detta innebär att länsstyrelser och andra parter inte bör nöja sig med att hänvisa till miljömålen som ett stöd, utan också (när så är möjligt) vara mer specifika i sina argument kring hur miljömålen bör påverka utgången.

En av de intervjuade miljövårdsdirektörerna anförde att om länsstyrelserna relaterar mer tydligt till miljömålen i sina MPD-avgöranden så kommer domstolarna också att behöva göra detta, och detta är troligen ett helt korrekt resonemang.

3.2.7 Hänvisning till miljömålen i MB?

Som framgår av intervjuerna så finns det både för- och nackdelar med att hänvisa till miljömålen i MB. För närvarande finns knappast några planer på detta. Det kan dock vara intressant att spekulera kring några lagtekniska lösningar och dess konsekvenser.

En första möjlighet är att hänvisa till miljömålen i balkens portalparagraf, t ex enligt följande:

”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

[79] Axelsson, Ulrik; Ribbenhed, Malin; Strömberg, Ann. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn - Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan.*

förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.
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.
Av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål ger ledning vid tolkning av andra stycket.”

En sådan hänvisning skulle höja de nationella miljömålens status som rättskälla. Troligen skulle det leda till att miljödomstolarna ger större tyngd åt miljömålsargument i sina avgöranden, vilket i förlängningen bör göra det mer attraktivt för olika parter att argumentera utifrån miljömålen. MB 1:1 torde främst användas när avvägningar görs i komplicerade ärenden, och en hänvisning till målen skulle innebära att de ges en ökad tyngd ”när det står och väger” i ett ärende.

Om man vill att verksamhetsutövare, länsstyrelser och kommuner ska beakta miljömålen mer i tillståndsansökningar, tillsynsärenden m m kan det vara mer lämpligt att lägga in hänvisningar till miljömålen i andra delar av balken, t ex i 2 och 5 kap. Man kan t ex tänka sig en ändring i 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.
Vid avvägningar enligt första stycket skall även av riksdagen fastställda[80] *miljökvalitetsmål beaktas*.
Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.”

Enligt min åsikt kan det vara värt att utreda lämpligheten av att ha en hänvisning till miljömålen i MB 1:1. En sådan hänvisning stärker miljömålens status som rättskälla och indikerar att miljömålen kan användas vid avvägningar enligt balkens regler. Jag är mer tveksam till en ändring i MB 2:7, då denna regel används i ett stort antal ärenden. Det finns en stor risk att bestämmelsen slår fel och främst leder till ökad byråkrati, eller rent av till olämpliga krav.

Några av de intervjuade ville att det skulle vara större fokus på miljömålen i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), och vill därför ha in en bestämmelse som relaterar till miljömålen i 6 kap. MB. Här finns dock en uppenbar risk att verksamhetsutövaren måste gå igenom ett stort antal miljömål, även de som har mindre relevans för verksamheten i fråga. Om en sådan regel införs är det därför viktigt att lagtexten trycker på att endast de mest

[80] Det är mer tveksamt om paragrafen borde referera också till exempelvis 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. Men då regionala och lokala mål preciserar och konkretiserar nationella mål så aktualiseras även dessas betydelse genom den hänvisning som görs.

relevanta miljömålen ska ingå i en MKB, och att den prövande myndigheten också tillämpar bestämmelsen restriktivt i detta avseende.

3.2.8 Tillsyn och begreppet miljöfarlig verksamhet

Ett problem i modernt miljöarbete rör möjligheterna att utöva tillsyn över diffusa utsläpp. Möjligheterna att utöva tillsyn över exempelvis flerfamiljshus, köpcentra, färjetrafik, hamnverksamhet, transportföretag m m har varit omdebatterad.[81]

Definitionen av miljöfarlig verksamhet bestämde tillämpningsområdet för miljöskyddslagen. Miljöbalkens tillämpningsområde är väsentligt vidare, men begreppet miljöfarlig verksamhet är detsamma. Begreppet är centralt eftersom det begränsar den kommunala tillsynsbefogenheten till att omfatta endast sådan verksamhet som utgör en fast störningskälla samt – indirekt och i starkt begränsad omfattning – rörliga störningskällor som förekommer vid användningen av fast egendom (se MB 26:3 och MB 9:1 samt prop. 1997/98:45, del 2, s. 107). Detta har i sin tur lett till en diskussion om vilka verksamheter som omfattas av detta begrepp. Den kommunala tillsynsmyndigheten har även tillsynen över hälsoskyddet i kommunen, men tillsynsbefogenheten blir även i detta avseende begränsad eftersom den inte anses omfatta störningar på miljön, t.ex. utsläpp av klimatpåverkande gaser, och om det inte går att anta att människors hälsa inom kommunen påverkas av den enskilda källan. Man hamnar alltså i en diskussion om störningens omfattning redan vid bestämmandet av tillsynsbefogenheterna.

Flera av de intervjuade ansåg att den nuvarande begränsningen i tillsynsbefogenheterna är otidsenlig. En möjlighet är att istället länka tillsynsmöjligheterna till MBs mål och syfte. Det finns både för- och nackdelar med en sådan ordning, men saken förtjänar att utredas närmare.

3.2.9 Fastställande av rikt- och gränsvärden

Ett sätt att utan direkt 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.[82] Dessa riktvärden för buller 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, och det kan finnas anledning att se över på vilka områden det går att fastställa rikt- och gränsvärden. Några mer eller mindre realistiska möjligheter kunde vara energiförbrukning i olika typer av byggnader och verksamheter vid nybyggnation respektive för befintliga byggnader, parkeringsnorm för personbilar per kvadratmeter arbetslokaler och handelslokaler (köpcentrum) i tätorter över en viss storlek, lägsta godtagbara fönsterstandard i syfte att reducera buller och energiförbrukning samt föroreningshalter vid dagvattenutsläpp.

Nuvarande uppmaningar att olika myndigheter borde använda miljömålen mer i den lagstyrda verksamheten får föga genomslag då de är så allmänna. Det som efterfrågas är konkreta riktlinjer och exempel. De flesta myndighetsaktörer – med undantag av juristerna – är inte

[81] Se t ex Naturvårdsverket. (2004). *Pröva eller inte pröva?* Rapport 5353; Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken*.
[82] Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

speciellt intresserade av statusen hos miljömålen och olika vägledningsdokument, d v s frågor om rättskällestatus m m har mindre betydelse i den praktiska tillämpningen. Det man framförallt vill ha är siffror, vilket förklarar varför bullervärdena i infrastrukturpropositionen fått ett större genomslag än man kunde förvänta sig om man bara ser på dess rättskällestatus. Detta innebär att den vägledning som ges i form av siffror eller andra konkreta resultat i allmänna råd eller andra riktlinjer troligen får mycket stort genomslag.

3.2.10 Generella föreskrifter och avreglering

En intervjuad miljöchef anförde att ett sätt att frigöra resurser för miljömålsarbete är att använda generella föreskrifter i högre grad än vad som nu är fallet. Ett exempel som angavs var biltvättar. Vidare anförde denne att man kan ge visst utrymme för individuella bedömningar i föreskrifterna, så att det finns visst manöverutrymme för myndigheterna även om generella föreskrifter finns.

Flera av de intervjuade pekade också på att det finns stort utrymme för avreglering, vilket skulle kunna frigöra resurser till miljömålsarbete och ett ökat fokus på miljömålen i tillsynen. Ett område där det bedöms finnas stora möjligheter till avreglering gäller regler för transport och mellanlagring av avfall.

Möjligheter till ett större inslag av generella föreskrifter och/eller avreglering bör undersökas inom de områden där regelkostnaderna är höga och riskerna förhållandevis små. Samtidigt är Sverige bundna av regelverket inom EU, vilket innebär att avreglering inte är en möjlighet inom samtliga rättsområden.

Flera intervjuade från kommunerna har anfört att sättandet av taxor för tillsynen är en lång och tidsödande process. Eventuellt vore det en bra idé att sätta taxorna centralt, med viss möjlighet till lokal anpassning (minimitaxor).

3.2.11 Miljökvalitetsnormer, miljömål och ”bördefördelningen”

Flera svarande (innefattande personer från både industri och myndigheter) anser att den nuvarande tendensen är att stora industrier, främst de som anses ha en god ekonomisk utveckling, får ta en stor del av bördan vad gäller uppfyllandet av miljökvalitetsnormer (MKN) i samband med tillståndsprocessen, eftersom de åtgärdsprogram (ÅP) för MKN som finns och berör andra samhällssektorer är ineffektiva. Bristerna i ÅP (och/eller dess genomförande) kompenseras därmed i tillståndsgivningen.

Flera intervjuade tror att miljömålen kommer att förstärka denna tendens: om andra styrmedel inte leder till önskat resultat avseende miljömålen, så kommer det att bli mer tryck på tillverkande företag. Det finns all anledning att ta dessa farhågor på allvar, och de pekar på vikten av att skapa bättre ÅP med mer tydlig ansvarsfördelning och kraftfulla styrmedel, samt vikten av att inkludera MKN-frågor vid fysisk planering, så att inte tillståndsgivning och tillsyn över den tillverkande industrin blir de huvudsakliga instrumenten för att nå MKN. Övriga samhällssektorer måste ta sitt ansvar. Detta resonemang gäller även för miljömålsfrågorna. Samma typer av problem aktualiseras vid genomförandet av MKN och miljömål.

Det finns dock anledning att göra viss skillnad på rättsverkan hos MKN och miljömål i den praktiska tillämpningen: Om man ska göra stora inskränkningar för existerande industrier,

vägra tillstånd för nya industrier osv., så bör dessa överväganden i första hand baseras på MKN.

3.3 Framtiden

Det mesta tyder på att integreringen av miljömålen i olika rättsliga styrmedel kommer att fortgå som tidigare under den närmaste framtiden, om inget mer ”radikalt” inträffar. Miljömålen kommer även fortsättningsvis att sakta men säkert vinna mark och få mer genomslag i rättslig tillämpning, dock utan att ”revolutionera” systemet.

Det viktigaste är trots allt att miljöpolitiken och lagstiftningen utformas på ett sätt som gör att de bidrar till att miljömålen uppnås. Det är också viktigt att skilja mellan mål från medel. Om olika aktörer använder miljömålen mer så kan det förvisso ses som en framgång i sig, men det viktiga är inte administrativ användning av eller hänvisande till miljömålen, utan slutresultatet. En fördel med miljömålssystemet är trots allt att det finns definierade mål att jobba mot. Enligt litteraturen verkar det främst vara Nya Zeeland, Nederländerna och Sverige som försökt ta ett helhetsgrepp på vad ekologisk hållbarhet är.[83] Det finns en stor oro bland många aktörer att ”processerna” snarare än målen betonas inom 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 målen. Inför framtiden måste denna trend brytas och fokus måste ligga mer på vad som ska åstadkommas.

Det har varit mycket fokus kring hur näringslivet ska involveras mer i miljömålsarbetet, och hur näringslivet ska bli mer intresserade av att jobba med miljömålen. I detta sammanhang är det extra viktigt att skilja mål från medel: det viktigaste är inte att verksamhetsutövare har kännedom om samtliga miljömål som relaterar till deras verksamhet, utan att de vidtar åtgärder som leder till måluppfyllelse. Det har ett visst egenvärde att få med näringslivet i miljömålsdiskussionerna, men det är tveksamt om miljömålssystemet någonsin kommer att vara attraktivt för näringslivet. Miljömålen är inte konstruerade på ett sätt som gör att de passar väl som utgångspunkt för företagens miljöarbete. Troligen behövs någon typ av verktyg för att översätta målen, och göra dem mer lämpade för integrering i miljöledningssystem, upphandling m m. Samtidigt kan man fråga sig vilken reell skillnad det medför om ett företag baserar sitt miljöarbete på miljömålen istället för att utgå från andra kriterier? Det finns t ex ingen större anledning att anta att ett företag får ett starkt förbättrat miljöarbete för att de hänvisar till miljömålen i sina miljöledningssystem.

I vissa fall kan dock miljömålen ge bra ledning för näringslivets miljöarbete, och även ge upphov till nya infallsvinklar i miljöarbetet. Ett exempel är delmålen under Giftfri miljö, där Kemikalieinspektionen också gett viss vägledning för hur industrin kan jobba utifrån målen.

[83] Carlman, I. (2003). Adaptiv miljöplanering nästa. I Björkman och Michanek (red.) *Miljörätten i förändring*, Iustus Förlag; Carlman, I och Gipperth, L. (2007). *Att genomföra miljökvalitetsmål*. Rapport till Miljömålsrådet, maj 2007.

Referenser

Litteratur

Arvidsson, Y. (2008). Statlig styrning av svensk miljötillsyn – som man frågar får man svar. *Europarättslig tidskrift nr 2 (2008)*.

Axelsson, Ulrik. (2008). Miljömålsstyrd tillsyn. *Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder*. IVL.

Axelsson, Ulrik; Ribbenhed, Malin; Strömberg, Ann. (2008). *Miljömålsstyrd tillsyn - Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan*. Huvudrapport. IVL.

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

Bengtsson, A. (2008). *Miljökvalitetsmålen och rättstillämpningen*. Artikel JPmiljönet.

Brottsförebyggande rådet. (2001). *Miljödriven utveckling – på gott och ont?* BRÅ-rapport 2001:17. Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

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

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

Cerin, P. (2005). *Environmental strategies in industry. Turning business incentives into sustainability*. Report 5455. Swedish EPA, Stockholm.

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

Dalhammar, C. (2008). *Miljömålen och miljöbalken. Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*. Rapport inom forskningprogrammet ENGO. Lund: IIIEE/Lund University.

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

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

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

Michanek, G. (2001) Att väga säkert och vikten av att väga", s 69f, i Basse m fl. (red). *Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund.* Iustus.

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

Miljömålsrådet. (2008). *Miljömålen – nu är det bråttom!*

Naturvårdsverket. (2003). *Modell för tillsyn styrd av miljökvalitetsmålen*. Rapport 5347.

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

Naturvårdsverket. (2007). *Tillsyn med framsyn*. Rapport 5675.

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

Regeringskansliet. (2004). *Sammanställning av remissvaren på Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar* (M2004/622/MK

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

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

Sveriges kommuner och landsting. (2007). *Nationella miljömål en lokal utmaning*.

Sveriges Kommuner och Landsting. (2008). *Orättvis kritik mot kommunerna i Miljömålsrådets utvärdering*. Pressmeddelande.

Sveriges länsstyrelser (genom RUS). (2008). *Länsstyrelserna – en resurs i miljömålsarbetet.*

Förarbeten

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

Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*

Prop. 2000/2001:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Rättspraxis

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

Högsta Domstolens T 3123-05, 2008-01-04.

Regeringsrättens beslut den 23 oktober 2006, 3924-05

Miljööverdomstolen (MÖD) M 9983-04, 9 november 200

MÖD 2006:40

MÖD 2006:29

MÖD M 6043-05, 14 februari 2007

MÖD M 3434-06, 26 april 2007

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

Annex I – Exempel på Miljömålsmotiveringar i MPD-beslut[84]

Begränsad klimatpåverkan

Verksamhet	Motivering
Biologisk behandling och mellanlagring av avfall	Verksamheten kan komma att påverka miljömålen *Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning* och *Bara naturlig försurning.* Enligt kommunen är risken för utsläpp av växthusgaser liten, eftersom rötat slam används samt att kompost-massorna vänds så ofta att syrerika förhållanden uppnås och att rätt temperatur hålls under nedbrytningsfasen. Genom behandlingen av lakvattnet i Tranås avloppsreningsverk tas fosforföreningar om hand effektivt och kvävereduktion sker. Planerad biologisk behandling av lakvatten bör innebära att kvävereduktionen ökar och risken för övergödning därmed minskar. Lakvattnet har en naturlig hög alkalinitet. Någon ammoniakavgång ska inte behöva ske när man hittat det optimala blandningsförhållandet mellan slam och grön-kompost.
Verkstadsindustri	I det av riksdag antagna miljökvalitetsmålet för *Begränsad klimatpåverkan* framgår bland annat att halten av växthusgaser i atmosfären, i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar, ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Av Länsstyrelsens regionala delmål för *Begränsad klimatpåverkan* framgår att utsläppen av växthusgaser ska, som ett medelvärde för perioden 2008-2012, vara minst 10 % lägre än utsläppen år 1990.
Avfallsanläggning	De nationella miljökvalitetsmålen *God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan* anger att miljöbelastningen från energianvändning ska minska. Detta ska bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska samt att andelen energi från förnybara energikällor ökar. Energieffektivisering, val av energislag, energiåtervinning, systembyten m.m. är med andra ord viktigt, sett inte minst ur ett nationellt och internationellt perspektiv. Genom villkor föreskriver Miljöprövningsdelegationen att kommunen ska upprätta en energiplan som med jämna mellanrum ska uppdateras. På så sätt fås ett kontinuerligt förbättringsarbete.

[84] De flesta exemplen kommer från länsstyrelsen i Jönköpings län. Några kommer från länsstyrelsen i Hallands län. Den första projektrapporten hade ytterligare några exempel på motiveringar i MPD-ärenden från bl a från länsstyrelsen i Kronobergs län.

Frisk luft

Verksamhet	Motivering
Dörrtillverkning	Miljöprövningsdelegationen konstaterar att bolaget under en lång tid aktivt har försökt finna alternativa färgsystem, och utsläppet av lösningsmedel per producerad dörrenhet har minskat genom stegvist införande av vattenburen grundfärg och toppfärg. Denna utveckling har även varit ett steg i rätt riktning för att det nationella och regionala miljömålet för Frisk luft ska kunna uppfyllas. Det är sålunda beklagligt att bolaget nu har tvingats återgå till lösningsmedelsburen färg för såväl grundmålning som toppmålning.
Färgavbränning och blästring	Det nationella miljömålet för Frisk luft innebär att luften ska vara så ren att människors hälsa inte skadas. Särskilda delmål finns bl.a. avseende utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) och lukt. Av dessa delmål framgår att utsläppen av VOC samt luktande utsläpp ska ha minskat till år 2010.
Avfallsanläggning	Olägenheter till följd av lukt och nedskräpning mm **….** I det fall det skulle uppstå luktstörningar till följd av verksamheten ska bolaget vidta skyddsåtgärder i samråd med tillsynsmyndigheten för att komma till rätta med störningarna. Ett delmål till miljömålet Frisk luft syftar till att år 2010 ska högst 5 % av befolkningen i länet uppleva störning och olägenhet av luktande utsläpp varför Miljöprövningsdelegationen anser det angeläget att om möjligt föreskriva sådana skyddsåtgärder att luktstörningar inte ska uppkomma och om de uppkommer att de åtgärdas.
Biologisk behandling och mellanlagring av avfall	Utsläpp till luft **…..** Enligt delmål 5 till miljökvalitetsmålet Frisk luft ska högst 5 % av befolkningen i länet uppleva störning och olägenhet av luktande utsläpp år 2010. Miljöprövningsdelegationen anser det vara angeläget att föreskriva sådana skyddsåtgärder att luktstörningar inte ska uppkomma. I det fall det ändock skulle uppstå luktstörningar till följd av verksamheten ska kommunen vidta ytterligare skyddsåtgärder i samråd med tillsynsmyndigheten för att komma till rätta med störningarna.

Verkstadsindustri	I det av riksdagen antagna miljökvalitetsmålet för Frisk luft framgår att luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Av Länsstyrelsens regionala delmål för Frisk luft framgår bland annat att utsläppen av flyktiga organiska ämnen, exklusive metan, ska ha minskat till 9 000 ton i Jönköpings län år 2010. Detta motsvarar en minskning av utsläppen med 44 % till år 2010 jämfört med utsläppen år 1999. Ovanstående faktorer utgör skäl för att minska utsläppen av flyktiga organiska ämnen så långt som möjligt. Miljöprövningsdelegationen konstaterar att bolaget aktivt arbetar med att utveckla allt renare motorer. Utsläppen från bolagets totala produktmix har minskat och kommer även i framtiden att reduceras avsevärt. Till följd av detta minskar utsläppen av flyktiga organiska ämnen från motorerna vid användning. Denna utveckling är ett steg i rätt riktning för att det nationella och regionala miljömålet för Frisk luft ska kunna uppfyllas. Den ökade reningen av VOC medför dock ett behov av stora mängder energi för att värma upp avgaserna vid provdrift av de renaste motorerna. Om villkoret kvarstår oförändrat kommer det totala utsläppet av VOC att minska med cirka 74 % samtidigt som energiförbrukningen ökar med cirka 280 % (avser år 2015 jämfört med år 2002).
Gummiindustri	Utsläpp till luft Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (2001:11) om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar, förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar, får lösningsmedelsförbrukningen från anläggning för omvandling av gummi inte överstiga 15 ton per år. Bolagen har uppgett att de genom mixförändringar, ändrat produktionsupplägg och ändrad appliceringsmetod för vissa produkter samt eventuell övergång till vattenbaserat bindemedel kan nå målet ner till under 15 ton till oktober 2007. Bolagen har vidare angett att, om det visar sig vara omöjligt, kommer rening av utsläppet från minst en av de båda sprutboxarna att installeras. I första hand är det regenerativ termisk förbränning som är aktuell. Med hänsyn till bolagens närhet till boende, och att VOC-föreskriften endast anger ett mått på vad som maximalt får släppas ut, anser Miljöprövningsdelegationen att det i det aktuella ärendet finns skäl som talar för att föreskriva villkor om installation av reningsutrustning senast den 31 januari 2008 från samtliga sprutboxar, i syfte att begränsa utsläppen av VOC och luktstörningar för boende. Det ligger även i linje med delmål 4 för miljömålet Frisk luft, som innebär att år 2010 ska utsläppen av flyktiga organiska ämnen i Jönköpings län ha minskat till mindre än 9 000 ton.
Verkstadsindustri och ytbehandling	Utsläpp till luft Utsläpp av lösningsmedel ger upphov till miljöstörningar, såsom luktstörningar, bildning av marknära ozon etc. Vid höga koncentrationer kan lösningsmedelsutsläppen medföra negativa hälsoeffekter, speciellt för astmatiker och allergiker. I det av Sveriges Riksdag antagna miljökvalitetsmålet för Frisk luft framgår bl.a. att utsläpp som leder till bildning av marknära ozon ska minskas. Europeiska Unionen har antagit ett direktiv angående begränsning av lösningsmedelsutsläpp (1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar). Direktivet har sedermera översatts till en svensk föreskrift (NFS 2001:11). Av Länsstyrelsens regionala delmål för Frisk luft framgår bl.a. att utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC), exklusive metan, ska ha minskat till mindre än 9 000 ton i Jönköpings län år 2010. Detta motsvarar en minskning av utsläppen med 44 % till år 2010 jämfört med utsläppen år 1999. I fördjupningen av den kommunomfattande översiktsplanen för Smålandsstenar och Skeppshult anges bl.a. att utsläppen av flyktiga organiska ämnen ska minska. Sammantaget utgör ovanstående faktorer skäl för att minska utsläppen av lösningsmedel så långt som möjligt.

…..
Aromatiska kolväten kan i högre utsträckning än andra typer av kolväten bidra till negativa miljö- och hälsoeffekter. Aromatiska kolväten bidrar exempelvis i högre utsträckning till bildning av marknära ozon jämfört med andra kolväten. I den senaste utvärderingen av ozonnivåerna inom ramen för den regionala miljöövervakningen (Övervakning av marknära ozon i Jönköpings län 2002-2004, meddelande nr 2005:32) konstateras att länets ozonhalter varken har ökat eller minskat under perioden 1996-2004. Länets mätstationer skiljer sig inte signifikant åt utan visar på en stor samstämmig het. Om trenden håller i sig är bedömningen att det blir svårt att nå generationsmålet rörande marknära ozon. Av rapporten framgår att länet med god marginal klarar de gränsvärden som ramdirektivet för luftkvalitet (2002/3/EG) sätter mellan 2010-2020 beträffande skada på vegetation, men att det fortfarande finns en bit kvar till att nå FN-konventionen och miljökvalitetsnormen som börjar gälla 2020. Beträffande människors hälsa indikerar beräkningarna en trend i länet av ökande antal dagar då den kritiska nivån, där människors hälsa kan ta skada, överskrids.
Miljöprövningsdelegationen konstaterar att de färger som bolaget använder innehåller en hög andel aromatiska kolväten. Bolaget har i tidigare utredningar (fastställande av slutliga villkor, beslut daterat 2001-11-08) och i aktuell ansökan redovisat att det för närvarande inte finns några alternativa färger med lägre andel aromatiska kolväten. Mot bakgrund av de negativa effekter som aromatiska kolväten kan bidra till, anser Miljöprövningsdelegationen att en så liten andel som möjligt ska eftersträvas. Miljöprövningsdelegationen anser därför att bolaget inte ska få öka andelen aromatiska kolväten i förhållande till nuvarande situation, och att bolaget ska fortsätta arbetet med att finna alternativa färger som innehåller mindre aromatiska kolväten. Resultatet av det fortsatta arbetet skall redovisas årligen till tillsynsmyndigheten i miljörapporten.

Bara naturlig försurning

Verksamhet	Motivering
Biologisk behandling och mellanlagring av avfall	Verksamheten kan komma att påverka miljömålen Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning och Bara naturlig försurning. Enligt kommunen är risken för utsläpp av växthusgaser liten, eftersom rötat slam används samt att kompostmassorna vänds så ofta att syrerika förhållanden uppnås och att rätt temperatur hålls under nedbrytningsfasen. Genom behandlingen av lakvattnet i Tranås avloppsreningsverk tas fosforföreningar om hand effektivt och kvävereduktion sker. Planerad biologisk behandling av lakvatten bör innebära att kvävereduktionen ökar och risken för övergödning därmed minskar. Lakvattnet har en naturlig hög alkalinitet. Någon ammoniakavgång ska inte behöva ske när man hittat det optimala blandningsförhållandet mellan slam och grönkompost.
Pelletsproduktion	Utsläpp till luft Utsläpp av kväveoxider till luft bidrar till såväl försurning som övergödning, vilka båda är prioriterade områden i riksdagens miljömål Bara naturlig försurning och Ingen övergödning. Genom olika åtgärder har kväveoxiderna minskat på senare år, men enligt delmål 4 under målet Bara naturlig försurning behövs ytterligare åtgärder om målet ska nås.

Giftfri miljö

Verksamhet	Motivering
Diverse (Sågverk / Mellanlagring av avfall / Mejeri och fordonstvätt / Anläggning för förgasning eller förbränning / Avfallsanläggning / Avloppsreningsverk)	Det nationella miljömålet för *Giftfri miljö*, delmål 3 (tillika Länsstyrelsens regionala miljömål) innebär att alla kemiska ämnen (enskilda eller i kemiska produkter) som har sådana egenskaper att de ska fasas ut, så långt som möjligt ska ersättas med ämnen som är dokumenterat mindre farliga. Om ämnen inte kan ersättas ska verksamhetsutövaren kunna visa att miljö och människors hälsa inte kan komma till skada, genom de försiktighetsmått som vidtagits för att minimera risken för att ämnet kommer ut med varor eller genom utsläpp. Enligt produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken ska kemiska produkter, som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, ersättas med produkter som kan antas vara mindre farliga. Miljöprövningsdelegationens villkor innebär ett förtydligande av miljöbalkens kunskapskrav, dvs verksamhetsutövarens skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till de kemiska ämnen som används eller avses användas inom verksamheten, respektive miljöbalkens produktvalsprincip och försiktighetsprincip. Miljöprövningsdelegationen anser att Kemikalieinspektionens PRIO-verktyg och de prioriterade ämnena enligt ramdirektivet för vatten ska vara styrande för substitutionsarbetet. Det åligger bolaget att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Miljöprövningsdelegationen anser att frågan om kemikalieutbyte särskilt bör tas upp i samband med återkommande periodiska undersökningar
Anläggning för mellanlagring av farligt avfall och yrkesmässig förbehandling av avfall - elektriska och elektroniska produkter utan isolerolja	Miljöprövningsdelegationen konstaterar inledningsvis att bolagets verksamhet utgör en viktig del för att nå de nationella miljömålen för *Giftfri miljö* och *Skyddande ozonskikt*. Verksamheten bidrar till att hushållningen med resurser främjas och att mängden avfall till deponi minskar.
Lantbruk	*Hantering av gödsel och bekämpningsmedel* Företaget avser att bedriva ekologisk mjölkproduktion utan spridning av bekämpningsmedel, men yrkar att tillståndsvillkoren inte ska innehålla begränsningar vad gäller användning av kemiska bekämpningsmedel. Miljöprövningsdelegationen föreskriver dock villkor beträffande användningen av bekämpningsmedel för det fall att sådana kommer att användas av företaget. Det nationella miljömålet för *Giftfri miljö*, delmål 3 (tillika Länsstyrelsens regionala miljömål) innebär att bekämpningsmedel som innehåller särskilt farliga ämnen ska ersättas med mindre farliga. Med särskilt farliga ämnen menas de som är klassificerade som cancerogena, mutagena och reproduktionsstörande eller bedöms som bioackumulerbara eller resistenta. Om de särskilt farliga bekämpningsmedlen inte kan undvikas ska företaget kunna visa att dessa inte riskerar att skada miljön eller människors hälsa till exempel genom att vidta försiktighetsåtgärder intill dricksvattentäkter och vattendrag.

Gummiindustri	*Kemikalier och avfall* Det nationella miljömålet för *Giftfri miljö*, delmål 3 … [hänvisning] Miljöprövningsdelegationen konstaterar att bolagen använder ett flertal kemiska ämnen som finns upptagna i Kemikalieinspektionens PRIO-verktyg och begränsningsdatabas. Bolagens har angett att man har en kon tinuerlig kontroll av listade ämnen. Miljöprövningsdelegationens villkor innebär ett förtydligande av miljöbalkens kunskapskrav ….

Skyddande ozonskikt

Verksamhet	Motivering
Anläggning för mellanlagring av farligt avfall och yrkesmässig förbehandling av avfall - elektriska o elektroniska produkter utan isolerolja	Miljöprövningsdelegationen konstaterar inledningsvis att bolagets verksamhet utgör en viktig del för att nå de nationella miljömålen för *Giftfri miljö* och *Skyddande ozonskikt*. Verksamheten bidrar till att hushållningen med resurser främjas och att mängden avfall till deponi minskar.

Ingen övergödning

Verksamhet	Motivering
Biologisk behandling och mellanlagring av avfall	Verksamheten kan komma att påverka miljömålen *Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning* och *Bara naturlig försurning.* Enligt kommunen är risken för utsläpp av växthusgaser liten, eftersom rötat slam används samt att kompostmassorna vänds så ofta att syrerika förhållanden uppnås och att rätt temperatur hålls under nedbrytningsfasen. Genom behandlingen av lakvattnet i Tranås avloppsreningsverk tas fosforföreningar om hand effektivt och kvävereduktion sker. Planerad biologisk behandling av lakvatten bör innebära att kvävereduktionen ökar och risken för övergödning därmed minskar. Lakvattnet har en naturlig hög alkalinitet. Någon ammoniakavgång ska inte behöva ske när man hittat det optimala blandningsförhållandet mellan slam och grönkompost. *Utsläpp till vatten* **…..** Som alternativ till att överleda uppsamlat lakvatten till kommunens avlopps reningsverk i Tranås anger kommunen biologisk behandling inom närområdet. Miljöprövningsdelegationen anser att ett sådan omhändertagande är att föredra av såväl miljöskäl som av samhällsekonomiska skäl. Med tanke på att deponeringsverksamheten kommer att upphöra senast vid utgången av år 2008 är det angeläget att kommunen så snart som möjligt undersöker möjligheterna till lokalt omhändertagande av lakvattnet. Ett sådant omhändertagande är också i linje med miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.
Lantbruk	*Hantering av gödsel och bekämpningsmedel* Villkor nr 3 och 4 föreskrivs för att begränsa tillförseln av näringsämnen till vattendrag och vattentäkter. För Jönköpings län finns det regionala miljömålet *Ingen övergödning*. Några av delmålen innebär att utsläppen av fosfor och kväve till vattendragen och sjöarna ska minska. De villkor som föreskrivs berör gödsling och plöjning, eftersom det är i samband med dessa åtgärder som risken för näringsläckage är som störst. Villkor 5 föreskrivs med tanke på att det finns risk för att vattenkvaliteten i dricksvattentäkter försämras, om inte ett skyddsavstånd tillämpas vid gödsling och spridning av bekämpningsmedel.
Lantbruk	Enligt förarbetena till 1 kap. 1 § MB skall de miljömål som beslutats av riksdagen vara vägledande vid tillämpningen av balkens bestämmelser. Av de nationella miljömålen kan den planerade verksamhet främst påverka miljömålen "Ett rikt odlingslandskap", "Ingen övergödning", och "Bara naturlig försurning". Eftersom företaget driver ekologisk växtodling och djurhållningen bidrar verksamheten också till att uppfylla målet om ”Giftfri miljö”. Trots att den aktuella verksamheten lokalt sett kan komma att innebära ökade utsläpp av ammoniak till luft och växtnäringsämnen till vatten anser miljöprövningsdelegationen att anläggningen med de föreslagna åtgärderna kommer att svara mot de krav som rimligen kan ställas på verksamhet av detta slag. De dominerande miljöproblemen orsakade av jordbruk är förluster av kväve och fosfor till yt- och grundvatten samt ammoniakavgång och luktstörning vid lagring, spridning och annan hantering av gödsel. Förutsatt att verksamheten inriktas mot att så långt möjligt minska växtnäringsförlusterna från stallgödselhantering och jordbearbetning anser miljöprövningsdelegationen att ett tillstånd till verksamheten inte motverkar en utveckling mot miljömålen.
Lantbruk	*Miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § MB* Av de nationella miljömålen kommer verksamheten främst att påverka miljömålen ”Ingen övergödning”, ”Grundvatten av god kvalitet” och ”Bara naturlig försurning”.

	Verksamheten bedrivs i ett område som av regeringen förklarats som särskilt föroreningskänsligt, vilket innebär att det är särskilt angeläget att minska växtnäringstillförseln till yt- och grundvatten. Den utökade äggproduktionen bör enligt miljöprövningsdelegationens bedömning inte få leda till en ökad negativ påverkan på yt- och grundvatten eller på människors hälsa.
Pelletsproduktion	Utsläpp av kväveoxider till luft bidrar till såväl försurning som övergödning, vilka båda är prioriterade områden i riksdagens miljömål *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Genom olika åtgärder har kväveoxiderna minskat på senare år, men enligt delmål 4 under målet *Bara naturlig försurning* behövs ytterligare åtgärder om målet ska nås.

Grundvatten av god kvalitet

Verksamhet	**Motivering**
Mellanlagring och sortering av avfall	Enligt det av regeringen antagna miljömålet *Grundvatten av god kvalitet* delmål 1: *Skydd av grundvattenförande geologiska formationer*, ska grundvatten-förande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vatten-försörjning senast år 2010 ha ett långsiktigt skydd mot exploatering som begränsar användningen av vattnet. En miljöstation för mellanlagring av farligt avfall utgör risk för grundvattenförorening vilket skulle begränsa en eventuell framtida användning av grundvattnet. Med hänsyn till det ovanstående finner Miljöprövningsdelegationen att den aktuella verksamheten inte kan anses uppfylla de krav på lämplig lokalisering som uppställs i miljöbalken. Ansökan ska därför avslås

Myllrande våtmarker

Verksamhet	Motivering
Avloppsreningsverk	*Utsläpp till luft* Enligt Naturvårdsverkets rapport 4176, *Våtmarker som kvävefällor*, är våtmarker en källa till bildning av lustgas. Lustgas är en växthusgas (ca 250 gånger effektivare än koldioxid). Miljöprövningsdelegationen gör bedömningen att fördelarna med en våtmark, bland annat extrapolering och omhändertagande av bräddat vatten, överväger eventuell lustgasavgång. Anläggandet av våtmark ligger i linje med Jönköpings läns delmål 4 för miljömålet *Myllrande våtmarker*, som innebär att minst 400 ha våtmarker och småvatten ska anläggas eller återställas fram till år 2010.
Torvtäkt	Lokalisering **…..** Bare mosse har klass 1 enligt våtmarksinventeringen (VMI). Täktområdet innefattas i den klassningen. Enligt det nationella miljömålet *Myllrande våtmarker* ska våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. I de regionala delmålen för *Myllrande våtmarker* i Jönköpings län finns bl.a. följande mål: "Våtmarker av klass 1 och 2 i våtmarksinventeringen och som fortfarande håller värden motsvarande denna klassning ska inte exploateras". Det aktuella täktområdet är påverkat av täktverksamhet sedan lång tid tillbaka och håller inte de naturvärden som motsvarar klass 1 enligt våtmarksinventeringen. Täkten kan efter avslutad verksamhet efterbehandlas på ett sådant sätt att det bidrar till en höjning av områdets naturvärde. Mot bakgrund av vad som ovan sagts, och med hänsyn till de begränsningar av verksamheten som framgår av detta beslut, anser Miljöprövningsdelegationen att verksamheten uppfyller miljöbalkens krav för en lämplig lokalisering.

God bebyggd miljö

Verksamhet	Motivering
Sågverk	*Buller* Miljöprövningsdelegationen konstaterar att Naturvårdsverkets råd och riktlinjer för externt industribuller (RR 1978:5) gällt och tillämpats sedan mer än 25 år tillbaka. Av riktlinjerna framgår att målet ska vara att även befintlig industri på sikt ska klara bullerriktvärden för nyetablerad industri. Miljöprövningsdelegationen bedömer, trots bolagets lokalisering med relativt kort avstånd till angränsande bostäder, att bolagets verksamhet inte är av sådan art att det kan anses orimligt att på relativt kort sikt uppfylla de riktvärden som gäller för nyetablerad industri. Vidare anser delegationen att samhällets krav vad gäller buller skärpts väsentligt sedan Naturvårdsverkets råd och riktlinjer utkom år 1978. I de regionala miljömålen för Jönköpings län har bl.a. följande delmål fastställts för *God bebyggd miljö*: ● Boende- och fritidsmiljön, samt så långt som möjligt arbetsmiljön, uppfyller samhällets krav på gestaltning, frihet från buller, tillgång till solljus, rent vatten och ren luft. ● Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, *bullerstörningar*, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker Enligt Miljöprövningsdelegationens mening bör bolaget genom bullerdämpande åtgärder samt i samband med investeringar i ny utrustning kunna reducera ljudnivåerna, så att riktvärden för nyetablerad industri kan innehållas inom en relativt snar framtid. Delegationen föreskriver därför att bolaget omgående ska påbörja arbetet med att ta fram en plan för att till den 1 augusti 2008 nå riktvärden för nyetablerad industri. Planen ska redovisas till tillsynsmyndigheten inom sex månader efter att detta beslut vunnit laga kraft eller det senare datum som tillsynsmyndigheten medger.
Täkt grus/sandmaterial	I Länsstyrelsens regionala miljömål, fastställda den 29 september 2003, anges som delmål för naturgrus att ”år 2010 ska uttaget av naturgrus i länet vara högst 600 000 ton (innebär ca 50 % minskning jämfört med år 2000) och andelen återanvänt material skall utgöra minst 15 % av ballastanvändningen”. Någon nämnvärd minskning av naturgrusuttaget har inte skett hitintills… För närvarande pågår ett utvecklingsarbete vad gäller ersättning av naturgrus i bl.a. betongtillverkningen. Länsstyrelsen bedömer därför att det enbart är under en övergångstid som behov kan finnas av naturgrus innan huvuddelen av betongtillverkningen även kan försörjas med bergkross eller annat alternativt material… Från hushållningssynpunkt samt de nationella och regionala miljömålen är det väsentligt att naturgrus används till rätt ändamål och på ett långsiktigt genomtänkt sätt. Naturgrus bör enbart utnyttjas när det inte kan ersättas med annat alternativt material. Miljöprövningsdelegationen anser därför - i likhet med Kommunstyrelsen och Miljö- och hälsoskyddsnämnden - att tillståndet ska begränsas. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser Miljöprövningsdelegationen sålunda att en täkt av den omfattning som ansökningen omfattar inte bör tillåtas. Ansökan i sin fulla omfattning ska således avslås. Delegationen finner emellertid att en begränsad täkt kan tilllåtas i avvaktan på att en omställning kan ske fullt ut från naturgrus till alternativt material.

Verkstadsindustri	I det av riksdagen antagna miljökvalitetsmålet för *God bebyggd miljö* framgår bland annat att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Av Länsstyrelsens regionala delmål för *God bebyggd miljö* framgår bland annat att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler ska minska och vara lägre år 2010 än år 1995. Detta ska bland annat ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.
Sågverk	*Kemikalier och avfall* Miljöprövningsdelegationen anser att askan från biobränslepannan ska lagras och hanteras så att den i första hand kan återföras till skogsmark. I andra hand ska askan nyttiggöras på annat sätt, t.ex. som inblandning i jordförbättringsmedel eller vid anläggningsarbeten. Bedömning av askans kvalitet och lämplighet från miljösynpunkt förutsätts ske vid aktuella användningsområden. Villkoret harmonierar med intentionerna i det nationella miljömålet *God bebyggd miljö* samt de regionala miljömålen för Jönköpings län. Här framgår att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser ska främjas samt att avfall och restprodukter ska sorteras, så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.
Mellanlagring av avfall	Miljöprövningsdelegationen konstaterar inledningsvis att bolagets verksamhet utgör en viktig del för att nå det nationella miljömålet för *God bebyggd miljö*. Verksamheten bidrar till att hushållningen med resurser främjas och att mängden avfall till deponi minskar.
Gjuteri	*Slagghantering* I 2 kap. 5 § miljöbalken sägs att den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Eftersom bolaget i ansökan angivit att det är möjligt att återvinna magnesiumslagget externt, bedömer Miljöprövnings delegationen det motiverat att ställa krav på att detta görs. Villkoret harmonierar med intentionerna i det nationella miljömålet *God bebyggd miljö* samt de regionala miljömålen för Jönköpings län. Här framgår att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser ska främjas samt att avfall och restprodukter ska sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.
Anläggning för förgasning eller förbränning	*Kemikalier och avfall* Miljöprövningsdelegationen anser att askan från biobränslepannorna ska lagras och hanteras så, att den i första hand kan återföras till skogsmark. I andra hand ska askan nyttiggöras på annat sätt, t.ex. som inblandning i jordförbättringsmedel eller vid anläggningsarbeten. Bedömning av askans kvalitet och lämplighet från miljösynpunkt förutsätts ske vid aktuella användningsområden.Villkoret harmonierar med intentionerna i det nationella miljömålet *God bebyggd miljö* samt de regionala miljömålen för Jönköpings län. Här framgår att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser ska främjas samt att avfall och restprodukter ska sorteras så, att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

Gummiindustri	*Energi* Det nationella miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, delmål 6 anger att miljöbelastningen från energianvändning i lokaler ska minska. Detta ska bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska samt att andelen energi från förnybara energikällor ökar. Energieffektivisering, val av energislag, energiåtervinning, systembyten m.m. är med andra ord viktigt, sett inte minst ur ett nationellt och internationellt perspektiv. Miljöprövningsdelegationen noterar att bolagen har genomfört flera åtgärder för att minska energiförbrukningen, bl.a. genom installation av energibesparingssystem. Miljöprövningsdelegationen anser att detta arbete måste fortsätta. Genom villkor åläggs bolagen att upprätta en energiplan som med jämna mellanrum ska uppdateras. På så sätt fås ett kontinuerligt förbättringsarbete.
Avfallsanläggning	*Energi* De nationella miljökvalitetsmålen *God bebyggd miljö och Begränsad klimatpåverkan* anger att miljöbelastningen från energianvändning ska minska. Detta ska bl.a. ske … (I övrigt som ovan)
Anläggning för återvinning, sortering, mellanlagring och behandling av avfall	*Energi* Miljöprövningsdelegationen konstaterar att bolagets verksamhet förbrukar stora mängder energi i form av... Bolaget har genomfört flera åtgärder för att minska energiförbrukningen. Miljöprövningsdelegationen anser att detta arbete måste fortsätta även om bolaget i ansökningshandlingarna anger att potentialen för markanta minskningar inte bedöms som stora. Enligt hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken ska miljöfarliga verksamheter hushålla med energi och råvaror. Det nationella miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att användningen av energi ska ske på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt och att andelen energi från förnybara energikällor ska öka. Miljöprövningsdelegationens villkor innebär att bolaget ska kartlägga sin nuvarande energianvändning samt redogöra för möjligheterna att effektivisera och på sikt minska den totala energianvändningen inom verksamheten (produktionsrelaterat). Energiplanen ska återkommande uppdateras, i syfte att få till stånd ett kontinuerligt förbättringsarbete för en minskad miljöbelastning från energianvändning i lokaler och processer. Energieffektivisering, reinvestering i ny utrustning, alternativa energikällor, energiåtervinning genom omhändertagande av spillvärme, systembyten m.m. är exempel på åtgärder som bör ingå i energiplanen. Redovisade åtgärder ska kostnadsberäknas, och det bör framgå inom vilken tid bolaget kan åta sig att genomföra redovisade åtgärder. De energiförbättrande åtgärder som vidtagits under året ska redovisas i kommande miljörapport enligt p. 12 Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapportering.

Ett rikt växt- och djurliv

Verksamhet	**Motivering**
Grus- och bergtäkt	*Upplag och mottagning av massor* I täkten finns naturvärden med en flora och insektsfauna knuten till sandmiljön. Insektslivet är delvis inventerat och bland sällsynta och rödlistade arter noteras trumgräshoppa, *Psophus stridulus*, det rödlistade vildbiet Ängssolbi, *Dufourea dentiverntris*, det sällsynta gökärtsbiet, *Andrena lathyri*, det mycket sällsynta murarbiet, *Osmia inermis*, samt den rödlistade dagfjärilen Mindre blåvinge, *Cupido minimus*, som i området har en av länets starkaste förekomster. Förutom sällsynta insekter har bl.a. noterats örter såsom Blåeld, *Echium vulgare*, Åkerkulla, *Anthemis arvensis*, Färgkulla, *Anthemis tinctoria* och spåtistel, *Calina vulgaris* i täkten. Miljöprövningsdelegationen bedömer att täktens verksamhet skapar förutsättningar för en biologiskt rik sandmiljö, men bedömer att verksamheten bör anpassas för att gynna den biologiska mångfalden. Upplagens placering är viktig ur denna aspekt, och Miljöprövningsdelegationen föreskriver därför villkor att samråd för placering av dessa ska ske med tillsynsmyndigheten och Länsstyrelsens funktion för land och miljömål. För att bevara den biologiska mångfalden beslutar Miljöprövningsdelegationen att inga externa massor ska få tas in i täktområdet.
Avloppsreningsverk	*Konstruktion och drift* Anläggandet av våtmarksanläggning innebär att utsläppspunkten flyttas längre uppströms recipienten. Enligt Länsstyrelsens uppgifter finns det ett antal lokaler med hotade arter, klockgentiana och strandlummer i nära anslutning till utsläppet från anläggningen. Enligt SLU:s ArtDatabank är strandlummern konkurrenssvag och kalkskyende. Den hotas av igenväxning på grund av ökad kvävegödning, upphörande bete eller störd naturlig vattenregim i åar och sjöar. Klockgentianan hotas av upphörande bete. Den utgör en viktig resurs för en annan hotad art, alkonblåvingen, eftersom dess larver utvecklas under sin tidigaste fas på klockgentianan. Miljöprövningsdelegationen anser mot bakgrund av detta att kommunen ska följa upp utbredningen och förändringen av de lokaler strandlummer och klockgentiana som finns vid norra delen av Gnosjösjön. Kontroll ska särskilt ske då risken för översilning är som störst.

Miljökvalitetsmålen i rättstillämpningen - vad tycker användarna?

En rapport inom forskningsprogrammet ENGO

En kärnfråga i miljömålsarbetet rör hur miljömålen kan respektive bör användas vid tillämpningen av miljöbalkens olika styrmedel. Rapporten redogör för olika aktörers erfarenheter och åsikter i dessa frågor. Forskningen bygger på djupintervjuer med personer inom bland annat kommuner, länsstyrelser, miljödomstolar och näringslivet. Fokus ligger på två styrmedel: tillstånd till miljöfarlig verksamhet och miljötillsyn.

I rapporten redogörs för de problem som olika myndigheter ställs inför när de ska integrera miljömålsfrågor i det lagstyrda myndighetsarbetet, hur de ser på den fortsatta utvecklingen, och deras behov av stöd och resurser. Vidare undersöks hur industrin ser på miljömålen och hur dessa kan respektive bör användas vid tillståndsgivning och tillsyn.