





# Juridikbok se

Denna digitala version av verket är nedladdad från [juridikbok.se](http://juridikbok.se).

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>







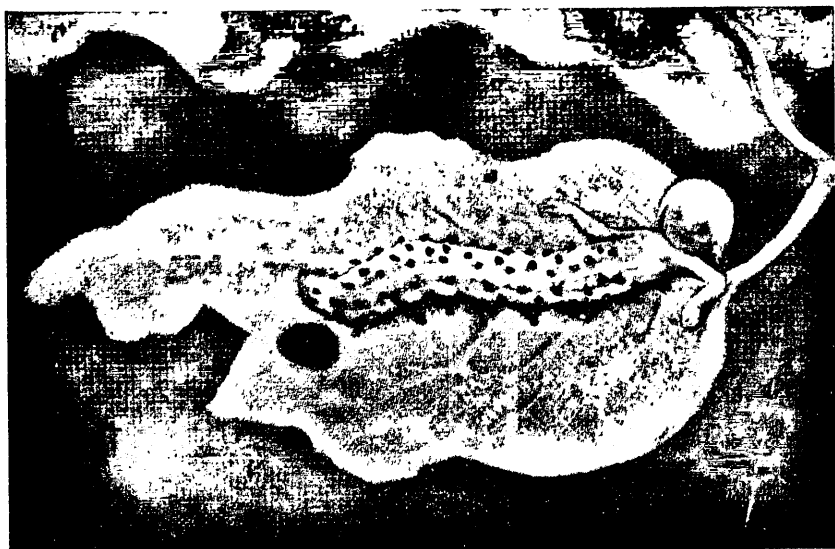
Staffan Westerlund

UUB

Sv  
1988-

1593

# RÄTT OCH MILJÖ



Carlssons





*Rätt och miljö*

s . . . . .

s

s



STAFFAN WESTERLUND

# Rätt och miljö

Carlssons

*Carlsson Bokförlag*  
*Stora Nygatan 40—42*  
*111 27 Stockholm*

© 1988 *Staffan Westerlund och Carlsson Bokförlag*  
*Omslagsbild Ivar Arosenius*  
*Omslagstypografi Arne Öström*  
*Sättning KK Grafiska AB*  
*Sandby Grafiska, Lund 1988*  
*ISBN 91 7798 169 3*

# Förord

I många hänseenden är miljön sämre nu än när vår nuvarande lagstiftning tillkom.

Precis så enkelt kan problemet beskrivas.

Mot den bakgrunden har denna bok tillkommit. Den är populärvetenskaplig och bygger på närmare två decenniers forskning. Här tar jag upp vissa vad jag tror särskilt viktiga frågor om svensk miljölagstiftnings möjligheter, begränsningar och utvecklingsmöjligheter. Jag har försökt skriva den så att inga juridiska förkunskaper behövs.

Detta är även en debattbok på det sättet att nuvarande miljöskyddslag granskas kritiskt, liksom den utveckling och den diskussion som har förekommit på den svenska miljörättens område den senaste tjugoårsperioden. Den bygger på vad som har hänt fram till mitten av januari 1988.

Den som vill kontrollera grunderna för det jag skriver i denna bok, och den som vill tränga in djupare i de miljörättsliga frågor som här berörs, kan därefter gå till den litteratur och andra källor som jag kortfattat redovisar i bilagan i slutet av boken.

Jag har fått mycket stor hjälp med genomgången av manuskript och med diskussioner om de frågor, som jag behandlar. En, vars skoningslösa kritik är mig till stor nytta (men som jag dessvärre inte alltid rättar mig efter, varför ingen skugga ska falla över henne) är Ulla Björkman.

Åmyra i januari 1988  
Staffan Westerlund



# Innehåll

## *DEL I GRUNDERNA* 13

### KAP 1 KLARAR VI MILJÖVÅRDEN UTAN LAGSTIFTNING 14

Lagstiftning som styrmedel — allmänt 17

Riksdagens bundenhet och frihet 19

Att åstadkomma något 20

Ett historiskt exempel 21

Två slags frivillighet 22

Politikers syn på detta 24

Miljövård i en rättsstat 25

Lagstiftning och effektivitet i miljövården 27

Skilj mellan pådrivande och hindrande lagstiftning 29

Frågornas aktualitet 30

Den enskildes rätt till en god miljö 31

### KAP 2 VAD HAR HÄNT INOM MILJÖLAGSTIFTNINGEN? 33

Att undersöka styrmedel 33

Regler, beslutsfattare och lagsystemet 34

Rena felkonstruktioner förekommer 34

Hur denna historik läggs upp 35

Översikt 35

Markanvändning 37

Särskilt om fysisk riksplanering 39

Strandskydd 40  
Naturreservat och liknande 41  
Ersättningsbestämmelserna 43  
Vatten- och luftvård 43  
Kemikaliekontrollen 49  
Radioaktivitet 51  
Vattenlagstiftningen 52  
Vad som inte har gjorts 53  
Avslutande kommentar 54

## *DEL II VATTEN- OCH LUFTVÅRD 57*

### KAP 3 DEN SVENSKA AVVÄGNINGSLINJEN 58

Miljöskyddslagens grunder 58  
Funderingar om lämplig lagkonstruktion 59  
En förbättrad avvägningstag? 60  
De som ska göra avvägningarna 61

### KAP 4 EN ALTERNATIV LAGSTIFTNINGSMETOD 64

Invändningarna mot avvägningstagförslaget 64  
Alternativet: kvalitetsnormer och bästa rimliga teknik 65  
Det amerikanska exemplet 66  
Invändningarna mot alternativet 67  
Den amerikanska lagstiftningen med kvalitetsnormer 68  
Genomförandet av luftkvalitetsnormer enligt Clean Air Act 69  
Några lagtekniska slutsatser 71  
Sammanfattning 72

### KAP 5 DEN SVENSKA DISKUSSIONEN 73

En cirkeldiskussion 74  
Den svenska synen? 74  
Miljöskyddslagens förhållande till förslagen 75  
Miljöskyddslagen och de allt sämre



miljöförhållandena 76  
Plan- och bygglagen 77  
Sammanfattning 78

## KAP 6 ÄR DEN SVENSKA LINJEN TILLRÄCKLIG? 79

Miljöskyddslagen otillräcklig — men hur? 81  
Miljöskyddslagens konstruktion 82  
Lagen som helhet 83  
Genomförandereglerna i miljöskyddslagen 84  
Kravreglerna i miljöskyddslagen 84  
Riksplanefallen 85  
Slutsats 86

## KAP 7 AVVÄGNINGAR 88

Avvägningar med drastiska konsekvenser 89  
Urgamla problem 90  
Vad är egentligen en avvägning 92  
Alternativ 93  
Principerna för avvägningar 94  
Viktnorm eller måttstock 95  
Avvägning utan godtycke 96  
Normer för avvägningar 97  
Målangivelserna 98  
Antagande: lagstiftarna vill verkligen uppnå  
något 98  
Exempel från miljöskyddslagen och lagen om kemiska  
produkter 98  
Strukturering av avvägningen 99  
Bruttoskadan 100  
Bruttonyttan 101  
Nettobedömningar eller totalavvägningar 101  
Exempel från svensk rätt 103  
Enkelt men ändå viktigt 106  
Några typfall 106  
Diskussion 109  
Avslutning 110

## KAP 8 KVALITETSNORMER 112

Grunderna 113

Här talar vi bara om bindande normer 113

Typfall 115

Det speciella för just kvalitetsnormer 115

Kombination kvalitetsnormer och avvägningar 116

Förslag: miljöskyddslagens kravregler jämte  
kvalitetsnormer 118

De typiska genomförandeproblemen med  
kvalitetsnormer 119

Genomförandeplaner 119

Vad menas med en genomförandeplan 120

Summering 123

## KAP 9 DISKUSSION 124

Ekonomiska styrmedel 125

Säkerhetsgränser eller kvalitetsnormer 129

De två huvudlinjerna 130

Är det realistiskt med bättre lagteknik? 132

Men nu begär vi väl för mycket av  
tillståndsmyndigheterna? 135

Rätt kvalitetsnorm 138

## *DEL III SÄRSKILDA FRÅGOR* 141

## KAP 10 MILJÖKONSEKVENSBEDÖMNINGAR 142

Environmental Impact Statements —  
miljökonsekvensbedömningar 142

Intresset för miljökonsekvensbedömningar 146  
1987 148

Början av 1988 150

Vad kräver nuvarande regler om beslutsunderlag? 150

Regeringsprövningen enligt naturresurslagen 151

Vad som saknas i svensk rätt 152

Beslutsunderlagen i miljöskyddslagsärenden 153

Koncessionsnämnden 154

Länsstyrelsen 157  
Olika rättssäkerhet 158  
Utredningen För en bättre miljö (1987) 160  
Avslutning 160

KAP 11 DEN MÄNSKLIGA RÄTTEN TILL MILJÖN 162  
Rätten till miljön en mänsklig rättighet? 162  
Den enskilde på undantag 163  
Inget direkt minimiskydd för miljön i grundlag eller  
annan lag 164  
Den enskildes trygghet vilar på tillämpningen av  
kravreglerna 165  
Koncessionsnämnden 165  
Avigsidor 166  
Exempel på mål vid fastighetsdomstol 168  
Skadestånd 171  
De enskildas situation 172  
Strålningsfrågor 174  
De enskildas rätt att göra sig hörda 175  
Avslutning 177

KOMMENTAR TILL KAPITLEN 179



## I GRUNDERNA

Den första av bokens tre avdelningar har två kapitel. Det första försöker belysa behovet av att använda lagstiftning för att komma till rätta med miljöproblem. Det andra är en ganska detaljerad historia över vad som har hänt på det svenska miljörättsliga området de senaste tjugo åren.

# Klarar vi miljövärden utan lagstiftning?

Låt mig börja med att säga att det finns en mängd lagar och andra bestämmelser som har betydelse för miljövärden. Man behöver inte kunna dem för att följa med i det som denna bok behandlar. Däremot skadar det inte att veta att de olika lagarna mycket ofta täcker delvis samma verksamheter och ingrepp, samtidigt som de ofta lustigt nog kräver *olika* saker för en och samma verksamhet.

I själva verket är den svenska miljölagstiftningen en enda röra. I den röran kan vi urskilja vissa grupperingar. En sådan är lagar som främst rör markanvändning (exempel är plan- och bygglagen, naturvårdslagen, delvis också naturresurslagen). En annan grupp utgörs av dem som främst rör vatten- och luftvård och andra störningar (exempel är miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen, strålskyddslagen, kärntekniklagen, lagen om transport av farligt gods). En tredje är de som mera riktar in sig på exploatering av olika naturtillgångar (exempel är naturresurslagen, skogsvårdslagen, lagen om skötsel av jordbruksmark, vattenlagen, gruvlagen, minerallagen, lagen om vissa torvfyndigheter). Gränserna mellan grupperingarna är aldrig klara — olika lagar har moment av olika typer inom sig.

Försök nu inte minnas alla de här lagarna (de utgjorde ändå bara ett urval) utan nöj er med konstaterandet att här finns

mycket och att mycket av det som finns passar dåligt ihop med resten.

När miljöskyddslagen kom 1969 gick den svenska miljövärden in i ett nytt skede. Det föregicks av en allt intensivare miljödebatt under senare delen av 1960-talet som fick politikerna att reagera, bland annat genom att tillsätta ett antal utredningar. Dessa hade en politisk bredd och deras uppdrag gick ut på att förnya den svenska miljölagstiftningen.

Det var då som bygglagutredningen och den fysiska riksplaneringen inledde sitt arbete. En kommitté — immissions-sakkunniga — lade 1966 fram förslaget till immissionslag som senare sammanfördes med de redan tidigare gällande reglerna i 8 kap vattenlagen om föroreningar till miljöskyddslagen. Vattenlagsutredningen och miljökontrollutredningen tillsattes. 1971 och 1972 skedde viktiga ändringar i planlagstiftningen, ersättningsreglerna ändrades i många lagar, regeringsmakten stärkte sitt inflytande över prövningen av olika nya miljöpåverkande företag.

Omkring 1974 var omställningsprocessen i stort sett färdig. Då hade Sverige fått bl a miljöskyddslagen, dumpninglagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor, den fysiska riksplaneringen samt minskade möjligheter för markägare att få ersättning för förväntningsvärden av olika slag i samband med restriktioner eller expropriation.

För jurister var detta en intressant tid eftersom lagstiftarna (formellt är riksdagen lagstiftare) lade ner ett ganska omfattande arbete på att formulera lagstiftning som skulle ge handlingsdirektiv för inte bara enskilda och företagare, utan också prövnings- och tillsynsmyndigheter.

För allmänheten var den intressant eftersom lagstiftarna tydligen hade bestämt sig för att försöka medverka till att stoppa miljöförstörelsen. De hade bestämt sig för att försöka styra, för att som det skulle heta med nutida ordval: ta tag i utvecklingen.

Jag fick anledning skriva en liten bok i ämnet *Lagstiftningens möjlighet att påverka miljön* och jag tog då i boken *Miljö-*

skyddslagstiftning och välfärden (1971) upp ämnet från de utgångspunkter som främst miljöskyddslagen behandlar — alltså kvaliteten hos vatten och luft m m.

Sedan dess har mycket hänt i miljön och i det svenska samhället för att inte tala om omvärlden. Däremot har inte så mycket hänt inom den svenska miljölagstiftningen. I allt väsentligt är den svenska miljölagstiftningen av 1988 till sin teknik byggd på det som kom fram i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, men numera tillämpad av en delvis kraftigt förändrad beslutsorganisation. Men den lagteknik som man i slutet av 1960-talet kom fram till är nästan exakt den som infördes redan 1941 för industriellt avloppsvatten. Det var alltså inga lagtekniskt revolutionerande kravregler som infördes med miljöskyddslagen.

Jag tycker att det nu är en lämplig tidpunkt att efter uppemot tjugo års erfarenheter av den svenska miljölagstiftningen på nytt skriva den där boken om Lagstiftningens möjligheter att påverka miljön.

Denna nya bok består av tre delar. Den första är en allmän del och handlar om lagstiftningsteknik och lagar som styrmedel samt om vad som har hänt fram till nu inom den svenska miljöjuridiken. Den andra delen förefaller handla främst om vatten- och luftvård, men egentligen handlar den om de viktigaste grunderna i all lagstiftning som rör sådant som kan påverka miljön, nämligen hur man utformar regler för vad som kan tillåtas. Eftersom vi diskuterar svenska förhållanden, är miljöskyddslagen bästa exemplet och då kommer vi främst att beröra vatten- och luftvård. Den tredje delen tar upp kraven på ett gott beslutsunderlag och den enskildes rätt till miljöskydd.

Jag börjar med att i detta kapitel göra en betraktelse över betydelsen av att en miljöpolitik (oavsett vilken) omsätts i handlingsregler för medborgarna, företagen och myndigheterna. Därefter redovisar jag i kap 2 ganska koncentrerat den moderna miljörättsliga utvecklingen i Sverige fram till nu.



## *Lagstiftning som styrmedel -- allmänt*

Det svenska samhället bygger historiskt sett på att det finns en rättsordning och i lagboken har man länge kunnat läsa att land skall med lag byggas. Det kan därför förefalla vara en oförskämdhet mot läsarna att jag börjar denna bok med att säga några mycket elementära saker om lagstiftning.

Men det råder i vida kretsar en del missförstånd — för att inte säga myter — om lagstiftning och rättstillämpning som jag tror måste klarläggas innan vi mera på allvar kan gå in på miljörättsliga frågor. Jag gör detta genom att slå fast och förklara några enkla teser.

### *Tes 1*

**God juridik innebär en teknik för att se till att lagstiftarnas intentioner förverkligas.**

Det är riksdagen som stiftar lag. Den gör det för att försöka förverkliga sin politik i olika hänseenden. Lagstiftningen är alltså ett utflöde av politiken.

Av detta följer naturligtvis att juridik inte är något alternativ till politik.

Det följer också att jurister inte i sin rättstillämpning tillämpar andra regler än vad som är gällande rätt. Den som bestämmer vad som ska vara gällande rätt är lagstiftarna (alltså riksdagen). God juridik är sedan att analysera och på andra sätt se till att riksdagens bud efterlevs. Juridiken är alltså lagstiftarens verktyg och i Sverige därmed även demokratins redskap.

### *Tes 2*

**Lagstiftarna har ställt upp vissa grundläggande spelregler för sitt eget handlande.**

På samma sätt som en förening har spelregler för sin del, har samhället och riksdagen det. Föreningen har stadgar som bland annat talar om på vilket sätt stadgarna får ändras. Lagstiftarnas motsvarighet till detta är en konstitution (grundlag) som bland

annat talar om på vilka sätt lagar får tillkomma eller ändras. Regeringsformen är en sådan konstitution.

Riksdagen har full rätt att ändra grundlagen liksom föreningen får ändra sina stadgar. Men inte hur enkelt eller hur överraskande som helst. Som en säkerhet för föreningsmedlemmarna och föreningens verksamhet krävs att stadgeändringen sker på visst sätt. På samma sätt och för att ge en liknande säkerhet för medborgarna i ett land, har riksdagen bestämt att grundlagsändringen inte får ske hur som helst. Men om riksdagen så vill, kan riksdagen ändra också själva *grundlagen* så att den medger lagändringar hur enkelt som helst.

Det är alltså till sist en demokratisk och politisk fråga hur hårt riksdagen ska binda upp sig själv.

### *Tes 3*

**Det finns vissa spelregler som nu gäller och som avser lagstiftning och tillämpning av sådan.**

Enligt regeringsformen gäller således bland annat följande:

Grundlag kan bara ändras genom två riksdagsbeslut med nyval emellan.

Detta kan naturligtvis riksdagen ändra på, men just den ändringen måste göras av två riksdagar med nyval emellan.

Lag får bara ändras genom ny lag.

Detta betyder att man inte i en regeringsförordning får ändra vad som bestämts i lag. Inte heller får statliga verk eller andra myndigheter genom direktiv, föreskrifter etc ändra vad som bestämts i lag. Vidare måste lagen ha viss form — ett allmänt uttalande från riksdagen är inte tillräckligt.

Detta hindrar inte att riksdagen får lämna över till regeringen eller andra att komplettera bestämmelserna. Man talar då om bemyndiganden och ramlagar. Regeringsformen sätter dock gränser för vad riksdagen får lämna över till andra. Vidare får inte ramarna vara hur vida som helst, något som jag dock inte kommer att diskutera närmare.

Men rättsutveckling kan ändå ske genom praxis. Hur snabb och stor detta slags glidning bort från vad lagstiftarna en gång bestämde får vara, är en svår fråga att besvara kort. Sammanfattningsvis kan antagligen sägas att praxis inte får leda till något annat än vad som var riksdagens egentliga syfte med lagstiftningen.

#### *Tes 4*

**Svensk rätt förbjuder politiker och tjänstemän m fl att frångå gällande regler när de utövar myndighet.**

Enligt 1 kap 9 § regeringsformen krävs saklighet, rättsenlighet och konsekvens av varje offentligt organ i dess myndighetsutövning.

Detta är alltså ett förbud i själva grundlagen mot godtycke och mot varierande tillämpning av en och samma bestämmelse. Denna paragraf gäller också för politiker när de ägnar sig åt myndighetsutövning.

Av detta följer att det är lagstiftarnas mening, återspeglad i regeringsformen, att rättsregler inte får tillämpas "politiskt" i den meningen att de tillämpas ojämnt eller med hänsynstagan- de till omständigheter som ligger utanför vad lagstiftarna tänkt sig.

Av detta följer i sin tur att det finns många politiker i landet som misstar sig om vad de har rätt att göra när de utövar myndighet, som felaktigt tror att de har rätt att ta speciella hänsyn till det ena eller det andra just för att de är politiker.

### *Riksdagens bundenhet och frihet*

Detta var några av de rättsliga grunder som gäller för det svenska samhället enligt några av regeringsformens regler.

Till detta bör dock läggas att Sverige också har gjort överenskommelser med andra länder och då lovat att följa dessa; också inom landet. Men här finns en skillnad gentemot vad som styrs genom grundlagen beroende på att det finns olika upp-

fattningar om på vilka sätt innehållet i sådana överenskommelser egentligen införlivas med svensk rätt.

En sådan överenskommelse är Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. I denna finns bland annat regler om medborgerliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Så länge Sverige inte har frånträtt konventionen, ska också dessa gälla inom landet. Riksdagen har dock full befogenhet att ändra på detta just genom att frånträda konventionen.

Andra överenskommelser är olika konventioner som rör miljö (haven, luften, hotade växt- och djurarter, speciella naturtyper etc) eller som rör olika rättigheter i samband med miljöpåverkan (nordiska miljöskyddskonventionen som likställer personer och myndigheter i ett grannland med motsvarande i det land där föroreningen orsakas).

Det står således riksdagen fritt att kasta av sig en, flera eller samtliga av dessa restriktioner av dess fria handlande. Vad som då krävs är grundlagsändringar respektive att man säger upp konventionen i fråga. Men så länge som riksdagen inte har gjort detta, hör det till spelreglerna att åtminstone grundlagen följs.

### *Att åstadkomma något*

Med denna bild av rättssamhället hoppas jag att läsaren lättare ska förstå det jag nu tänker säga om lagregler som styrinstrument, som medel för att åstadkomma något.

Jag tror att många av de miljöförändringar, som har skett och som pågår, är oönskade av många. Om så är fallet, måste någon göra något åt problemen, åt att haven försämrats, att försurningen sprider sig, att naturen utarmas. För det ordnar sig tydligen inte av sig självt.

Någon! Men vem?

Förbluffande nog är detta en nyckelfråga i dagens Sverige. Låt oss då tills vidare lägga bort en sådan löjeväckande term som "samhället". Ingen kan säga vad "samhället" är, för det finns

olika betydelser av det ordet. Nej, låt oss i stället gå direkt på dem som kan eller måste handla.

Ska vi lägga ansvaret på varje enskild medborgare och varje enskilt företag?

Visst får varje medborgare försöka skydda naturen och miljön. Det är inte förbjudet. Det är tvärtom mycket önskvärt. Och tänk så trevligt det skulle vara, om de flesta verkligen gjorde det! Inga krav. Bara frivillighet. Inte en massa krångliga regler; bara frivillig försiktighet.

När man hör en del diskussioner om miljölagstiftning kan man tro att landet bebos av en samling människor som alla har stannat kvar i någon trotsålder. Särskilt tycks detta gälla för industrin. Trotset skulle då visa sig i att man gör tvärt emot det som bestäms i lag eller att man inte gör något om man tvingas till det. Eller i vart fall gör människorna och företagen bara det de *vill*, inte det de ska. Därför, menar några tänkare, är det bättre att gå fram med mjukhet och med frivillighet.

### *Ett historiskt exempel*

Vi har ett historiskt exempel som kanske kan lära oss något, nämligen vattenföreningar. 1941 infördes (som beskrivs i nästa kapitel) ett principiellt förbud för skadligt industriellt avloppsvatten samt krav på rening av kommunalt avloppsvatten. Bara om man använde tekniskt-ekonomiskt bästa teknik (allmänt uttryckt) befriades man från förbudet. Men efterlevnaden av dessa krav skulle främst bygga på frivillighet — då skulle resultatet bli bättre enligt vad vi kan läsa i förarbetena.

Och åren gick, man kom in på 1950-talet och vattnen var på sina håll mycket svårt förorenade, så man skärpte vissa regler för kommunalt avloppsvatten 1956. Tiden fortsatte att gå och föroreningarna att öka på många håll. 1964 var det dags för ny lagändring. Men debatten i landet om föreningar bara tilltog i styrka och samtidigt blev även luftföreningsfrågan allt aktuel-

lare. Immissionssakkunniga avgav 1966 sitt förslag om en luftvårdslag och hävdade, på samma sätt som hävdades 1941, att frivillighet i genomförandet var att föredra.

Men ändå hade under de senare åren lagstiftarna valt att allt mera grunda genomförandet av vattenlagen på förprövning (alltså tillståndsprövning innan något startades). När miljöskyddslagen 1969 slog samman luftvårdslagsförslaget och vattenlagens föroreningsregler, gick lagstiftarna också in för en omfattande förprövningsplikt. Bland annat krävdes tillstånd för alla kommunala avloppsutsläpp av någon betydelse, oavsett när utsläppet hade påbörjats.

Först därefter började föroreningssituationen att på allvar svänga i sjöar och vattendrag. Framför allt sjönk utsläppen från stora anläggningar avsevärt, mätt vid avloppsmynningarna.

## *Två slags frivillighet*

Är det egentligen så märkligt att frivilliglinjen inte var särskilt effektiv? Det kostar ju ändå ofta pengar att rena utsläpp, att välja annan processteknik etc.

I själva verket måste vi i detta sammanhang ta upp två typer av frivillighet.

Den första förutsätter att det finns krav på reningsåtgärder m m i lag men att genomförandet ska ske frivilligt. Detta var vad som kännetecknade 1941 års lagstiftning om vattenföroreningar.

Den andra går längre och innebär att det inte ens ställs upp några krav i lag, utan att man vädjar till alla att frivilligt begränsa sig eller vad det kan vara. Detta förefaller vara dagens politik.

Vi börjar med de situationer, där det finns kravregler men det förväntas ett frivilligt genomförande (alltså 1941 års modell). Så frågar vi oss om en sådan frivilliglinje verkligen genomgående är till fördel ens för dem som vill och dem som bör skydda miljön.

Tänk er en industriägare som har konkurrenter. Anta att han ökar sina kostnader genom att införa rening; frivilligt eller efter olika påtryckningar eller tvång. Hans läge blir då sämre än konkurrenternas, såvida inte också dessa samtidigt (och enligt exemplets förutsättningar frivilligt) gör samma sak.

Om ingen tvingar dem, väntar de antagligen ut varandra. Dummare än så är de inte i vanliga fall, de svenska företagarna. Dessutom sparar samtliga åtminstone på kort sikt pengar om de väntar så länge som möjligt.

Om det däremot var obligatoriskt med rening så visste företagarna att alla drabbades av kravet. Om därtill myndigheter kontrollerade att kravet följdes, så kunde var och en vara ganska säker på att också hans konkurrenter skulle vidta åtgärderna. Och om slutligen rättsmoralen var sådan, att ingen företagare kunde få dispens från kraven genom kommunala påtryckningar eller liknande, så kunde företagarna känna sig ännu säkrare.

De lojala företagarna i olika branscher skulle därmed ha vissa fördelar av att kraven genomdrevs effektivt.

Och så ska vi diskutera den andra frivillinjen, den där över huvud taget inga krav ställs upp, utan bara vädjanden till alla.

Ett exempel på sådant är vädjanden om att spara energi.

Den enskilde företagaren, för att inte tala om den enskilde medborgaren, frågar sig då naturligtvis minst två saker.

Den första är: När har jag sparat tillräckligt? Hur mycket ska just jag spara?

Den andra är: Hör jag till de få som kommer att spara, medan andra slösar lika mycket som förr eller mer?

Två legitima frågor som återspeglar två slags mänskliga problem.

Den första är kanske mera legitim än den andra. Var och en behöver eller vill vanligen veta hur mycket just han ska göra för att ha gjort "tillräckligt". Utan en sådan upplysning eller riktlinje kommer de mest lojala att bära den tyngsta bördan, medan de samvetslösa inte bär någon börda alls — de kanske tvärtom

tillgodogör sig ännu mer av en resurs när de samvetsömman släpper till den.

Om det dessutom gäller en företagare, så har han ju också ett ansvar för att verksamheten går bra, att den inte går i konkurs med dels arbetslöshet, dels ekonomiska uppoftningar för hans egen och andra familjer som följd. De flesta tycker sannolikt att det samhällsmoraliskt sett är legitimt att han vill veta hur mycket han ska spara.

Den andra, också legitima, frågan gäller en grundläggande rättvisa — att bördan ska fördelas något så när jämnt. De flesta tycker nog att en sådan rättvisepincip ska kunna åberopas även av dem som i och för sig är beredda att frivilligt göra uppoftningar.

### *Politikers syn på detta*

Jag förstår de läsare som vid det här laget börjar trumma med fingrarna, irriterade över att sida upp och ner behöva läsa självklarheter av detta slag. Men jag har ett skäl. Vi är flera som har försökt förmå dem som makten haver att intressera sig för hur de ska kunna nå sina miljömål, att intressera sig för *genomförandeftågor*. Vi har märkt att det finns mycket konstiga inställningar till detta med lagstiftning, så säregna så att man måste undra över bildningsnivån hos en del politiker och ämbetsmän, alternativt viljan hos dem att få det de vitt och brett pratar om genomfört.

I energirådet kom vi sommaren 1986 fram till att det bland annat skulle behövas bättre energihushållning än tidigare. Vi kom då naturligtvis in på frågor om *styrmedel*. Men då slog många av ledamöterna ifrån sig och menade att de inte ville veta av några flera regler. Också Birgitta Dahl, som i egenskapen av miljö- och energiminister var rådets ordförande, uttryckte denna uppfattning. I en kaffepaus förklarade hon för mig att hon var "reformist" och därför inte trodde på någon "juridisk" väg i energipolitiken.



Det där förstod jag inte just då, men så småningom har bilden antagligen klarnat något. Kanske menade hon verkligen att viktiga förändringar i samhället ska gå att åstadkomma *utan lagstiftning*.

Oavsett förklaring förefaller hennes uppfattning gälla för både energi- och miljöområdet (trots att hon under senare år ändå har initierat viss lagstiftning).

Och de som drar nytta av att inte hindras från att förstöra miljön samt de som inte vill ha en hushållning på energiområdet klappar henne naturligtvis på axeln. Och om det nu vore så — för att ta en spekulativ tanke ut tomma luften — att nuvarande regering egentligen vore ointresserad av att något drastiskt gjordes för att minska miljöförstöringen, så vore det exakt så här som de skulle handla. Att ha en miljöminister som för fram visioner men som inte kräver att de ska kunna genomföras.

Eller är det månne så att svensk samhällskultur numera är frikopplad från elementära tankar om en rättsordning? Tror man numera att man kan bygga land utan lag?

## *Miljövård i en rättsstat*

Sverige är inte en rättsstat, säger en del.

Och så länge vi inte definierar vad vi då menar, kan diskussionen bli ändlös. Men om vi i stället skulle fråga oss huruvida *invånarna* i landet hade en stark känsla för rätt, skulle vi antagligen finna att respekten för "spelregler" fortfarande är mycket stark hos allmänheten. Jag menar också att kravet på saklighet och konsekvens i regeringsformens 1 kap 9 § återspeglar just denna känsla.

Om vi använder ordet "spelregler", kommer medborgarna att så att säga sträcka lite på sig. Visst ska man följa sådana! Är inte det självklart? Spelregler i förhållanden människor emellan och mellan människor och myndigheter.

Men vill alla politiker följa spelregler? Och i så fall, vilka spelregler?

Det tycks finnas en spänning mellan å ena sidan många politikers önskemål om att ha helt fria händer när de ska besluta om något, å andra sidan människornas önskan att bli "rättvist" behandlade. I "rättvist" lägger jag in det som också är kärnan i regeringsformens 1 kap 9 §, alltså likformig behandling med stöd i gällande regler. Inget godtycke.

Men det är kanske också så att en del politiker, när de talar om respekt för "spelregler", då bara menar sådana regler som säger *vem* som har rätt att besluta samt *i vilken ordning* besluten ska komma till (formella spelregler); däremot inte sådana regler som anger om vad besluten ska *inhålla* (materiella spelregler).

Se exempelvis på diskussionerna om kommunerna och deras tillämpning av planlagstiftning, både under byggnadslagens senare år och nu under plan- och bygglagen. Sedan flera år tycks det sällan spela någon roll *vad* kommunerna har bestämt om hur olika fastigheter får användas. Däremot har det varit viktigt att den som beslutat haft rätt att göra det samt att beslutet kommit till på *rätt sätt*. Om ett beslut har kommit till i "demokratisk ordning" ska innehållet accepteras, sak samma hur detta ser ut.

Men för genomsnittsmedborgaren och genomsnittsföretagaren räcker det däremot inte med att bara få sina angelägenheter avgjorda av rätt instans och i rätt ordning. De vill dessutom att beslutets innehåll ska vara rättvist. De vill få sin sak behandlad efter samma principer, mätt med samma måttstock, som andra.

Och fortfarande är det faktiskt så att gällande lagstiftning bygger på sådana slags tankar — att det också finns krav på beslutens innehåll; inte bara deras form.

God juridik går bland annat ut på att se till att olika rättsliga krav efterlevs. Jag förstår bara inte varför en del politiker menar att detta skulle vara odemokratiskt eller på annat sätt otrevligt. Det är ju politikerna i riksdagen som bestämmer vilka krav som ska gälla. Är det något odemokratiskt att det som riksdagen bestämmer sedan också alltid följs?

## *Lagstiftning och effektivitet i miljövärden*

Men det finns flera skäl än gammaldags rättssäkerhet för att ge lagstiftning och rättstillämpning stor betydelse inom miljöskyddet.

Anta för det första att ett miljöproblem av stor betydelse har uppstått, såsom att kustvattnet i stora områden blir allt sämre och normalt fiskliv där hotas. Anta vidare att orsaken till försämringen består av många faktorer och att tydligen många människor och företag tillsammans bidrar till föroreningen. Så antar vi för det tredje att vi egentligen inte tror på att dessa, gemensamt och frivilligt inom rimlig tid och utan en tvingande samordning, vidtar tillräckliga åtgärder för att minska föroreningen; var och en i rimlig omfattning och "rättvist" i förhållande till sina grannar och konkurrenter.

Då måste tydligen någon gripa in, för att inte förhållandena ska bli ännu sämre. Någon som kan ta ansvar för samordningen. Som kan fördela kraven på de olika människorna och företagen. Som kan se till att kraven också efterlevs.

Denna någon är naturligtvis de politiker som har den högsta makten, i Sverige alltså riksdagen. Detta är så elementärt så att det är genant att alls skriva ner det. Men om riksdagen vet vad den vill åstadkomma, och om den dessutom vill att detta också ska förverkligas, så räcker det inte med att den kommer med en rekommendation eller att den deklarerar att det vore trevligt om alla ville minska sina utsläpp. Det krävs mer. Det krävs att riksdagen bildligt talat slår näven i bordet och säger att nu får det vara nog. Nu måste det bli en annan ordning än hittills. Nu ska var och en göra så här!

Och så talar riksdagen om ungefär vad var och en *ska* göra eller inte får göra. Riksdagen ställer alltså upp *krav*. Den har stiftat en lag.

Just det. För att de som måste skärpa sig, de som i fortsättningen

måste ta större hänsyn till miljön, ska bli skyldiga att göra detta, så finns bara ett sätt. Att använda lagstiftning.

Riksdagen stiftar alltså en lag och talar i denna om vad som i fortsättningen ska gälla för handlandet, vad företag och enskilda i fortsättningen har att rätta sig efter. Vi kan använda ordet *kravregler* om dessa regler som bestämmer hur man ska handla i sak, som säger vilka krav som ska vara uppfyllda för att man ska få bedriva industrier, använda kemikalier och vad det nu är (andra termer är "tillåtlighetsregler", "hushållningsbestämmelser", "hänsynsregler" och/eller "förbud").

Men krav ensamma fungerar kanske inte så bra. De mest lojala rättar sig nog efter dem, men de mindre lojala försöker antagligen undvika dem så länge som möjligt. För att då få bättre fart på *genomförandet* av kravreglerna kan riksdagen samtidigt bestämma att det ska finnas olika typer av myndighetskontroll.

Den utfärdar då en eller flera *genomföranderegler*, exempelvis följande:

- ☐ om tillståndsplikt,
- ☐ om att man måste anmäla i förväg innan man börjar med något,
- ☐ om att myndigheterna ska övervaka att reglerna följs (kallas *tillsyn*),
- ☐ om att man straffas eller måste betala någon särskild avgift ifall man bryter mot någon bestämmelse (kallas *sanktioner*),
- ☐ om att myndigheterna ska kunna tvinga fram laglydnad genom förelägganden och kanske också vite etc.

Riksdagen kan även bestämma att den som lider skada av föroreningar ska få ersättning av den som förorenar (*skadestånd*).

Det kan också hända att riksdagen behöver bestämma hur snabbt och i vilken ordning olika skyddsåtgärder ska vidtas; detta gäller särskilt när miljöproblemen är stora samtidigt som det krävs stora och många skyddsåtgärder. Då kommer vi in på olika typer av *planer för genomförandet*. Det kan också behövas

olika hårda krav på skyddsåtgärder för olika områden (exempelvis anpassningar till lokala förhållanden). Då handlar det om *planer för kraven*. Naturligtvis kan de två plantyperna kopplas ihop.

Det är alltså mycket som lagstiftarna kan behöva tänka på för att få något att *fungera*. Fungera — det är här att nå det eller de mål som man haft för ögonen. Som att minska föroreningarna i kustvattnet så mycket, så att fisken återvänder och annat normalt biologiskt liv återkommer. Eller att minska luftföroreningarna så mycket så att folks hälsa inte hotas, att få ner bullernivån i bostadsområden, att skydda växt- och djurarter, att se till att det finns mark och vatten för rekreation etc. Olika slags miljömål kan kräva delvis olika typer av kravregler och genomförandeinstrument från lagstiftarnas sida.

## *Skilj mellan pådrivande och hindrande lagstiftning*

Vi kan alltså säga att, lite beroende på hur brådskande det är att lösa ett problem, riksdagen kan gripa in med krav som ska efterlevas av andra. Detta görs med hjälp av lagstiftning. Syftet är att driva på utvecklingen eller att leda den i en viss riktning. Riksdagen lagstiftar då för att styra, för att skynda på.

Ju viktigare riksdagen anser det vara att lösa ett problem, desto viktigare blir kravens utformning och sätten för deras genomförande. Stora miljöproblem orsakade av många olika människor och företag kan som nämnts antagligen nästan aldrig avhjälpas genom vädjanden om frivilliga begränsningar. Detta är naturligtvis något självklart som de flesta håller med om, bara de väl har tänkt efter.

Men även den som fortfarande skulle önska att allt skedde frivilligt, utan "krav" eller "regler", måste förstå att det redan kan finnas en lagstiftning som *motverkar* en önskad utveckling. Det kan alltså finnas lagregler som utgör *hinder* för en önskad politik.

Den politiker som tycker så illa om lagstiftning, så att han eller hon inte ens vill lagstifta bort de hinder som redan finns för en önskad politik, är helt enkelt bara korkad.

Anta exempelvis att riksdagen skulle vilja att energibolagen satsade på vindkraft och att riksdagen ville att detta skulle ske frivilligt. Om då gällande lagstiftning hindrar bolagen från att få använda den mark, som är särskilt lämpad för vindkraft, så kommer satsningen inte att bli av.

Eller anta att gällande bestämmelser medger statliga bidrag till miljöstörande åtgärder och att den, som vill utföra åtgärden, har rätt till bidraget. Då är det ingen större idé att politiker säger att de vill att åtgärderna inte utförs, om de redan har bestämt om bidrag för dem.

Alltså måste också de, som av outgrundliga anledningar hyser aversion mot lagstiftning, åtminstone acceptera att redan gällande regler kan hindra en önskad utveckling. Och regler utnyttjas ändå ibland i praktiken, i synnerhet vid konflikter mellan olika intressenter. Då kan man räkna med att några av intressenterna ibland vänder sig till domstolarna, och dessa kommer då att tillämpa de redan gällande reglerna.

### *Frågornas aktualitet*

Det kan inte vara någon tvekan om att lagstiftningsfrågor kommer att ha stor betydelse för miljövärden nu och framåt. En ändamålsenlig lagstiftning kommer att vara en nödvändig, men för den skull inte tillräcklig, förutsättning för att det ska finnas åtminstone en möjlighet att bemästra nutida och framtida miljöproblem.

Jag vill därför sammanfatta på följande sätt.

Många av de politiker som för närvarande har ansvaret för miljöpolitiken och dess genomförande har ingen aktning eller förståelse för lagstiftning och för rättstillämpning. Trots detta är det ett faktum att viktiga miljömål helt enkelt inte kommer att

kunna förverkligas utan ändringar i regelsystemet. Vissa kustvatten kommer inte att kunna klaras utan ändringar i miljöskyddslagen. Program om att bekämpa havsföroreningar kan bli mer eller mindre tomma ord. Dämpningar av energiförbrukningen kommer inte att kunna klaras utan ändringar på styrmedelssidan. Ett frivilligt skydd för miljön från jordbrukets sida kommer inte att bli särskilt omfattande så länge jordbruket måste fortleva under olika regler som påverkar dess ekonomi. En skyldighet till rationellt skogsbruk försvårar skyddet för olika naturtyper. Listan kan göras mycket lång.

Många miljömål kräver vad en del skulle kalla uppoffringar, vad andra skulle kalla långt gående hänsyn. Oavsett benämning kommer lockelsen att undvika kraven att vara så stark, så att olika bindande regler måste införas. Och även om så inte vore, kommer önskemål om en rättvis fördelning av hänsynstagan- det, liksom betydelsen av att få en måttstock att mäta sina egna hänsynstaganden emot, att leda till samma sak.

## *Den enskildes rätt till en god miljö*

Till detta kommer den enskildes önskemål; de av miljöstö- ringar drabbades rätt. Här nämner jag tre saker som har särskild betydelse och återkommer till de enskildas rätt i kap 11.

Den första är den enskildes sakliga rätt att slippa hälsofarliga eller på andra sätt skadliga miljöförhållanden. Den rätten kan bestämmas i lag genom just sådana materiella regler (kravregler) som nyss nämndes. Men här måste vi antagligen skilja mellan direkta regler och indirekta. Direkta är sådana som säger att människorna har rätt till en viss miljö kvalitet, rätt att slippa andas skadlig luft etc. Sverige har inga sådana regler som rör den yttre miljön. Indirekta är sådana som ställer krav på skyddsåtgärder och liknande *i syfte att ge människor en rimlig miljö* men utan att direkt koppla kraven till miljö kvaliteten. Det är sådana regler som svenskt miljöskydd bygger på.

Den andra är att enskilda ska ha möjlighet att i någon mån

förutse hur utgången blir i de ärenden, där de berörs. Detta är en traditionell rättssäkerhetsaspekt — förutsebarheten.

Den tredje är att enskilda kan vilja göra sig hörda innan olika beslut fattas i syfte att lägga fram sin egen sak eller att komplettera beslutsunderlaget.

Tyvärr diskuteras dessa saker ganska sällan i Sverige även om frågorna då och då kommer till ytan, inte minst genom det viktiga arbete som gjorts och görs av några advokater och av Björn Gillberg. I det avslutande kapitlet ska jag försöka sammanfatta något om de enskildas rättsliga situationer i miljöfrågor och om frågans betydelse för miljövården och som mätare av synen på miljöfrågorna i Sverige. Så här i inledningen har jag begränsat mig till att peka på något, som i många andra länder skulle förefalla självklart — att lagstiftaren bland annat ska ta ansvaret för att tillförsäkra människorna en rimlig miljökvalitet.



# Vad har hänt inom miljölagstiftningen?

Detta är ett kapitel som försöker beskriva vad som har hänt fram till nu och vilka riktningar den svenska miljölagstiftningen hittills har tagit. Jag behandlar i första hand lagstiftningen från mitten av 1960-talet och framåt.

Det blir en beskrivning av både rättstekniska framgångar och bakslag. Indirekt kommer läsaren också att få en aning om hur rörig lagstiftningen numera är, men den frågan återkommer jag till i slutet av kapitlet.

## *Att undersöka styrmedel*

Det jag nu redovisar bygger på synsättet att lagstiftning är riksdagens sätt att styra. Styrmedel kan analyseras på många olika sätt.

Ett är att analysera en regels innehåll som sådant.

Ett annat är att analysera ett system av flera regler — exempelvis materiella regler, procedurregler och ersättningsregler — utifrån antagandet att alla skulle tillämpas enligt sitt "innehåll", och så ser man efter vilka konsekvenserna då skulle bli.

Ett tredje är att analysera hur och varför olika regler tillämpas eller inte tillämpas på visst sätt.

I detta historiska kapitel bygger beskrivningen i första hand

på det förstnämnda sättet, även om jag också då och då berör de två andra.

## *Regler, beslutsfattare och lagsystemet*

Regler följs i varierande utsträckning. Hur de följs beror antagligen bland annat på vem som ska tillämpa eller följa dem, men också på hur betungande det är att följa dem samt vad man riskerar om man inte följer dem.

Exempelvis kan det inträffa att en viss regel inte får någon egentlig effekt, därför att beslutsfattare menar att andra regler eller rättsgrunder, som också förefaller gälla för samma sak, tar över. Sverige har nu en mycket splittrad miljölagstiftning (många speciallagar) och en mycket splittrad myndighetsorganisation. Splittringen är så djupgående så att den ensam svarar för mycket av ineffektiviteten i den svenska miljövärden.

## *Rena felkonstruktioner förekommer*

Det kan också inträffa att enskilda regler konstrueras (utformas) fel; att de får en utformning som är "omöjlig" redan från början.

Med detta menar jag att de får ett sådant innehåll, så att även om de följs fullt ut så uppnås inte de resultat som påstås vara deras syfte. Senare svensk miljölagstiftning har exempel på detta och jag kommer att nämna ett par av dessa i det följande.

Också ett helt regelsystem med inte bara kravregler utan också genomföranderegler kan, om man är okunnig eller ouppmärksam i konstruktionsarbetet, råka utformas så att det är "omöjligt" från början; det kommer inte att fungera i påstått eller önskat syfte ens om alla olika delar i just det regelsystemet i och för sig tillämpades på ett rättsligt korrekt sätt (alltså utifrån vad som ovan kallades sina egna förutsättningar). Svensk miljölagstiftning har flera exempel också på detta.

## *Hur denna historik läggs upp*

I detta kapitel kommer konstruktioner och deras effekter att i första hand redovisas utifrån konstruktionernas egna förutsättningar.

Enkelt uttryckt bygger den redovisningen på en elementär analys som i sin tur egentligen inte grundas på annat än frågeställningen: *Anta att denna regel eller detta regelsystem "följdes" fullt ut, hur skulle då resultatet bli?*

Jag börjar med en koncentrerad översikt.

### *Översikt*

Under 1960-talet då det förekom en ganska intensiv miljödebatt i Sverige diskuterades även vattendomstolarnas roll. Deras rättstillämpning kritiserades, på vissa håll mycket hårdhänt. Ett flertal utredningar tillsattes. Det förefaller som att det då fanns en ganska bred parlamentarisk enighet i många miljöfrågor.

1969 kom miljöskyddslagen och 1973 lagen om hälso- och miljöfarliga varor. 1972 beslöt riksdagen om riktlinjer för fysisk riksplanering. I sammanhanget ändrades byggnadslagen och naturvårdslagen i viktiga hänseenden. Rätten till glesbebyggelse upphävdes och ersättningsreglerna för naturreservatsbildning m m ändrades så att i fortsättningen bara sådana begränsningar av markägarnas dispositioner som avsevärt försvårade pågående markanvändning skulle vara ersättningsgilla. Redan några år dessförinnan hade regeringen tillsatt en kommitté som skulle föreslå en ny planlagstiftning (dess principbetänkande, som inte genomfördes, kom 1974) samt också tillsatt en kommitté som skulle föreslå en ny vattenlagstiftning.

Det går en ganska tydlig gräns vid omkring 1974 i den svenska miljörätten. Efter den tiden sjönk den intellektuella kvaliteten hos lagprodukterna avsevärt, delvis men sannolikt inte enbart som en följd av minskade insikter hos dem som skrev lagarna.

1974 var det år då naturvårdslagen ändrades. Instrumentet naturvårdsområde infördes och strandskyddsreglerna "skärptes". Samtidigt öppnades möjligheterna för att lämna över en del av dispensgivningen till kommunerna.

Därefter tog man bort planläggningskravet för tätbebyggelse av mindre omfattning. 1977 lade vattenlagsutredningen fram sitt förslag, 1978 föreslogs ändringar i miljöskyddslagen och redovisades miljökostnadsutredningens betänkande om ekonomiska styrmedel samt föreslogs en ny hälsoskyddslagstiftning och 1979 kom ett lagstiftningsförslag till plan- och bygglag. En utredning om produktkontrollens organisation tillsattes och avgav ett betänkande som aldrig genomfördes. Sverige fick också en ny skogsvårdslag som bland annat framhävde kalavverkning som den normalt enda tillåtna metoden.

Miljöskyddslagen ändrades egentligen inte förrän 1981. Den nya hälsoskyddslagen trädde i kraft 1983. Den nya vattenlagen trädde i kraft först 1 jan 1985. Plan- och bygglagsförslaget genomfördes inte utan ett nytt förslag kom 1984, då i form av ett förslag till lagrådet. 1986 blev detta, efter mycket stora förändringar, en proposition till riksdagen. Efter utskottsbehandlingar gjordes ytterligare, grundläggande förändringar. Hösten 1986 antogs plan- och bygglagen av riksdagen. Strax därefter antogs naturresurslagen. Båda gäller från 1 juli 1987.

Den kemikommission som regeringen tillsatte efter valet 1982 avgav 1984 ett betänkande som efter omfattande ändringar 1985 blev lagen om kemiska produkter.

Utanför det rena lagstiftnings- och utredningsarbetet inom miljörätten skedde under tiden från 1974 och framåt en förändring i förhållandet mellan stat och primärkommuner.

Mycket av denna förändring skedde i praxis och uttrycken decentralisering och senare också "avbyråkratisering" blev allt vanligare för att till sist blandas samman med orden "demokratisering" och "närmare människorna". I takt med detta minskade i praktiken de statliga organens vilja och/eller möjlig-

heter att påverka utvecklingen, i synnerhet inom markanvändningskontrollens område. Numera finns det mycket starka politiska strävanden att minska riksdagens makt till förmån för kommunerna; en utveckling som jag tror kommer att straffa sig svårt på miljöområdet därför att det blir svårt att genomföra en nationell miljöpolitik. Det blir också svårt att ingå internationella överenskommelser och behålla trovärdigheten om man inom landet inte kan genomföra överenskommelserna annat än i de kommuner som så önskar.

Jag ska nu behandla vissa av de nu nämnda styråtgärderna.

## *Markanvändning*

Huvudlagstiftningen är här planlagstiftningen och naturvårdslagen. Under hela perioden fram till 1987 utgjordes den förstnämnda av byggnadslagen och byggnadsstadgan.

Ännu i början av 1970-talet stämde lagtext och praktik ganska bra med varandra vad gäller kravet på planläggning samt kriterierna för laglig och lämplig planläggning.

Lagstiftningen var klart uppbyggd: kommunerna föreslog planerna, länsstyrelserna eller regeringen godtog (''fastställde'') eller vägrade godta planerna men fick inte ändra i dem.

Det krävdes alltså en samsyn mellan kommun och stat för att en plan skulle få rättsverkan.

Utan detaljplan fick heller ingen tätbebyggelse ske. Vissa dispensmöjligheter fanns, men länsstyrelserna och justitieombudsmannen övervakade att dessa inte ohämmat missbrukades.

1971 ändrades länsstyrelsernas uppbyggnad, bl a genom att de fick lekmannastyrelser som efter vissa ytterligare förändringar fick en absolut majoritet av kommunpolitiker från det egna länet.

Så småningom minskade benägenheten hos länsstyrelserna att ''gå emot kommunen'' i planärenden. Detta gällde också dispensärenden, även om detaljplanekravet som sådant hölls

levande under relativt många år. Också regeringsmakten släppte, omkring 1980, alltmer på kontrollen av kommunernas markanvändning, och detta även när det gällde hälsoaspekter. Resonemanget var att om kommunen hade bedömt frågan, så skulle inte ett statligt organ på nytt pröva denna (alltså inte ens i besvärssärenden). Märk dock att gällande lagstiftning annars innebar just denna överprövning.

Dessa förändringar i praktiken berodde dock inte på att lagstiftningen hade ändrats.

Tvärtom, byggnadslagen var ända till mitten av 1987 i allt väsentligt densamma som i början av 1970-talet. Vad som i stället hade hänt var att den lagstiftningen i huvudsak blev obsolet — den gällde men den tillämpades egentligen inte — och detta långt innan plan- och bygglagen antogs.

Observera här att när jag använder ordet "tillämpas" så avser jag ett regelmässigt rättsligt beteende. En annan sak är att det händer att man hänvisar till lagen i många fall där denna legitimerar ett beslut av ett visst innehåll.

Den praxis (eller snarare: så här gjorde man ändå) som utvecklades kan dock inte beskrivas som konsekvent och rättsenlig i regeringsformens mening. Det finns alltför många avvikelser som inte passar in i något förklaringsmönster där rättskällor är relevanta faktorer.

Exempelvis var det omkring 1985 lättare att göra en prognos för hur det skulle gå i ett planärende om man beaktade andra data än sedvanliga rättskällor. För en prognos om hur ett verkligt planärende skulle avgöras var det slöseri med tid att studera lagtexten och motiven. Det enda man behövde göra var att ta reda på kommunens ståndpunkt i ärendet. Denna kom i nästan samtliga fall också regeringen såsom besvärinstans att följa (med undantag främst för att strandskyddsfrågor som rörde viktiga strandavsnitt av riksintresse kunde förmå regeringen att "gå emot" kommunen).

## *Särskilt om fysisk riksplanering*

Fysisk riksplanering (FRP) talar många om i Sverige. Rättsligt sett var FRP en myt. Formellt sett hade riksdagen utfärdat vissa riktlinjer, men deras rättsverkan var inte närmare bestämd.

Genomförandet skulle enligt riksdagens beslut 1972 till stor del ske genom fastställda generalplaner, men i stället förmodde statens planverk kommunerna att använda instrumentet "kommunöversikter". Sådana fanns inte i lagen och kunde därmed definitionsmässigt inte fastställas och därmed heller inte ges någon direkt rättsverkan. På detta sätt undvek man riksdagens beslut om genomförande och riksdagen accepterade senare detta.

Många som sysslar med planering trodde — och tror kanske fortfarande — på FRP. Det hävdas också ofta att kommunerna själva kan avgöra vad som är lämpliga avvägningar när riksintressen berörs.

Enligt min uppfattning är det dock nästan omöjligt att finna kommunala beslut, där kommunen har gått emot sina egna intressen till förmån för ett riksintresse. Det finns naturligtvis ett stort antal frågor och ärenden, där kommunens beslut stämmer med riktlinjerna för riksplaneringen, men det materialet har inget värde som underlag för påståenden om att riksplaneringen som sådan har haft en styrande verkan. För att kunna styrka en sådan verkan krävs att det finns ett inte obetydligt antal beslut, där kommunen har anpassat sig (mot sin vilja) efter ett riksintresse.

Rättsligt sett fanns styrmedel som staten kunde använda för att se till att riksintressen tillgodoses. Dessa (vägran av planfastställelse m m) utnyttjades praktiskt taget aldrig.

Fysisk riksplanering fick inte någon rättslig styreffekt, främst beroende på att genomförandet inte skedde på det sätt som ursprungligen avsågs.

Genom tillkomsten av plan- och bygglagen samt naturresurslagen har dock riksintressen fått en annan rättslig betydelse än tidigare. Nu talas om sådana i själva lagen.

Men lagkonstruktionen är märklig. Naturresurslagen har två slags riksintressen. Det ena slaget är de geografiskt angivna områdena i tredje kapitlet. Det är inte där märkligheten är framträdande. Men i andra kapitlet talas om olika riksintressen utan geografiska angivelser. Dock anges ingenstans vad som måste vara uppfyllt för att något ska vara ett riksintresse enligt detta kapitel. Det sägs heller inget om bemyndigande för regeringen eller någon myndighet att med direkt rättsverkan peka ut bestämda områden som riksintressen.

Inte heller har lagens bestämmelser om riksintressen kompletterats med särskilt effektiva genomförandebestämmelser. Ett av skälen till detta är att rättsligt verkande översiktsplaner inte får förekomma.

Verkningarna av detta kan naturligtvis avläsas först om några år, men redan nu kan vi förutse hur det kommer att gå genom att studera reglerna utifrån deras egna förutsättningar — alltså med utgångspunkt från antagandet att de följs fullt ut men inom den svenska rättsordningens spelregler. Då finner man att plan- och bygglagen inte ger något instrument för att *säkerställa* ett riksintresse. Man finner vidare att den kanske viktigaste grundtanken som fanns i arbetet med en ny plan- och bygglag, innebärande kommuntäckande översiktsplaner med viss rättsverkan, föll bort i slusket. Ändå behöll många av reglerna i plan- och bygglagen en utformning som präglades av de tidigare, nu övergivna, tankarna om översiktsplaner.

## *Strandskydd*

Strandskyddet skärptes 1974 bl a genom att förutsättningarna för dispens från bebyggandeförbudet vid stränderna stramades åt samt genom att de grundläggande materiella bestämmelserna om strandskydd skrevs in i själva lagen och inte som tidigare



byggde på individuella förordnanden från länsstyrelsernas sida. Emellertid öppnades samtidigt möjligheter att delegera dispensgivningen till kommunerna och detta har nu skett i stor omfattning. Variationen mellan olika kommuners tillämpning är avsevärd och den enda myndighet (naturvårdsverket) som kan överklaga en dispens (grannar kan inte göra det) har inte resurser att hinna med. I praktiken har alltså kommunerna tagit över strandskyddet och någon faktisk statlig styrning sker knappt längre.

Det påstådda syftet med strandskyddsreglernas ändring 1974 och det faktiska utfallet skiljer sig av allt att döma drastiskt.

## *Naturreservat och liknande*

Möjligheterna att bilda naturreservat skulle genom ändringarna av ersättningsreglerna 1972 förbättras.

Emellertid har därefter ersättningsreglerna praktiskt taget aldrig ställts på sin spets. Myndigheterna — såväl naturvårdsverket som länsstyrelserna i allmänhet — har valt att antingen överkompensera markägarna eller att stanna i (låtsad?) ovisshet om var reglerna egentligen drar gränsen för ersättningsskyldigheten. Samtidigt har anslagen för ersättning varit så begränsade, så att det inte ens finns resurser för att spara en procent av svensk skogsmark som urskog.

Detta har — antagligen tillsammans med flera andra faktorer — lett till att reservatsbildningen i landet gått mycket sakta. För ett par år sedan lär det årliga antalet reservatsbildningar i landet ha varit omkring 30. Det lär finnas länsstyrelser som har redan väckta reservatsärenden som räcker i 50 år med nuvarande takt. Bland alla samverkande faktorer ska särskilt nämnas tre som sannolikt ofta inverkar.

Resurserna i form av personal hos länsstyrelserna har minskat på olika sätt och i olika former.

Länsstyrelserna är i flertalet fall mycket underdåniga inte bara

kommunerna utan också olika affärsintressen men kallar det att ta "regionalpolitiska hänsyn".

Det är inte svårt att finna exempel på att länsstyrelserna anser det viktigare att samla mer information om varför ett område ska skyddas än att kräva information om varför en exploatering ska få ske med hänsyn till eventuella miljöeffekter. Detta leder lätt till beslutsimpotens i skyddsfrågor men också till att miljöingrepp accepteras även när deras konsekvenser inte är kända.

Det finns även länsstyrelser som överväger att upphäva reservat därför att de inte har resurser att ordna med fortsatt skötsel etc.

Det 1974 införda instrumentet naturvårdsområde blev nästan outnyttjat i praktiken.

Detta berodde på den rättsliga konstruktionen som förhindrade att instrumentet användes om skyddet skulle medföra avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Det var alltså den rättsliga konstruktionen själv som orsakade den bristande användbarheten.

Senare försökte riksdagen öka förutsättningarna för att använda reglerna om naturvårdsområde, men det blev tokigt då också. Man tog nämligen inte bort konstruktionshindret. I stället trodde man att man kunde besvärja fram fler naturvårdsområden genom att för naturreservat bestämma att sådant inte fick bildas, om syftet i allt väsentligt ändå kunde nås med naturvårdsområde. Men problemet hade hela tiden varit att de flesta syften inte kunde nås med naturvårdsområde, därför att ett sådant inte fick medföra avsevärt försvårande av pågående markanvändning och de flesta skyddssyften inkluderar åtminstone moment av sådant försvårande — och då finns inget annat än naturreservat att ta till.

I och med omdefinitionen 1987 av begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning (som redovisas i följande avsnitt) krymptes på grund av konstruktionen förutsättningarna ytterligare för att bilda naturvårdsområde.

## *Ersättningsbestämmelserna*

Ersättningsbestämmelserna i naturvårdslagen ändrades 1 juli 1987.

Ändringen innebar bl a att begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning* omdefinierades. I fortsättningen ska inte frågan om vad som är "avsevärt" relateras till brukningsenheten i dess helhet utan i stället enbart det område som berörs av restriktionen.

Detta kommer att medföra högre ersättningar för naturreservatsbildning men det minskar också på möjligheterna att med stöd av hänsynsreglerna i naturvårdslagen kräva försiktighetsmått — dessa regler avgränsas nämligen bl a av just begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Motsvarande minskning av möjligheterna att bilda naturvårdsområde blir följden eftersom sådant inte får medföra avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Det har uppgetts att denna ändring syftar till att förstärka naturvården. Om det var syftet, rör ändringen sig enbart om en ren och skär felkonstruktion, i så fall baserad på en total okunighet om framför allt hänsynsreglernas koppling till begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

## *Vatten- och luftvård*

Här ska tas upp två lagar, nämligen miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Den förstnämnda ägnas sedan en mer ingående behandling i avdelning II.

Till skillnad mot flertalet andra lagar inom miljöområdet har miljöskyddslagen under många år kommit att tillämpas relativt sett mycket konsekvent av koncessionsnämnden för miljöskydd såsom central tillståndsmyndighet, medan länsstyrelserna varierar oerhört — dels sinsemellan, dels ofta också mellan de olika besluten. Koncessionsnämnden kom att efter något år av tveksamhet bilda sig en uppfattning om de viktigaste principer-

na i miljöskyddslagens kravregler och ännu idag kan relativt många av nämndens beslut ställas i relation till denna praxis.

Ändå har flexibiliteten bibehållits. Lagens krav på att utgå från bästa teknik, att på visst sätt ta hänsyn till branschekonomska förutsättningar och att bedöma recipientens känslighet etc medger — ja kräver — sådan flexibilitet, men samtidigt lämnar dessa kriterier inte full frihet för tillståndsgivarna. Det är också en vanlig uppfattning, som jag delar, att det i synnerhet under 1970-talet skedde en omfattande minskning av utsläppen från sådana större punktkällor, som var underkastade tillståndsplikt. I kap 6 utvecklas detta.

Emellertid har miljön inte blivit bra. I flera hänseenden har den snarare försämrats.

I en del städer torde förekomma luftföroreningshalter som är sämre än WHO:s rekommendationer. I exempelvis delar av Landskrona förefaller andelen missbildningar vara katastrofalt stor (vart trehundra foster utan storhjärna i närheten av industriområdet är en siffra som nämns) — ändå har efter att detta blivit känt luftförorenande verksamhet nylokaliserats dit.

Försurningen ökar.

Föroreningarna av havsvattnet runt Sveriges kuster är sannolikt större och allvarigare nu än de var för tjugo år sedan.

Ringsjön i Skåne, som är en stor vattentäkt, har försämrats under den tid som miljöskyddslagen har gällt.

Det som har gjorts är alltså inte tillräckligt och kommer framför allt inte att vara det. Inte allt beror på föroreningar från utlandet. Exempelvis föroreningarna utefter kusten vid Bottenviken och Bottenviken kommer till betydande delar från svenska källor.

Orsakerna är flera till att det som gjorts inte räcker till och här kan bara redovisas några exempel. Ett sådant är att en hel del av föroreningarna kommer från andra källor än större punktkällor, nämligen från jordbruksmark och biltrafik.

För jordbruk gäller miljöskyddslagen, men det finns ingen förprövningsplikt för åkerbruksåtgärder. Tillsynsmyndigheter-

na ska visserligen se till att lagens krav på begränsningsåtgärder iakttas också i jordbruket. Detta sker dock nästan aldrig i praktiken.

För trafikleder gäller miljöskyddslagen, och de få ärenden enligt miljöskyddslagen som gäller sådana har nästan genomgående behandlats strängt av koncessionsnämnden, men sedan har regeringen genomgående upphävt, mildrat eller förhalat genomförandet av koncessionsnämndens beslut. Ett par ärenden låg längre än 5 år hos regeringen. I praktiken har alltså miljöskyddslagen knappt genomförts vad gäller trafikleder.

Ett särskilt rättsligt och därmed praktiskt problem med trafikstörningar är att fordonen som sådana inte faller under miljöskyddslagen utan under speciallagstiftning, och bestämmelser om effektiv avgasrening har först nyligen införts.

I planärenden har frågor om luft- och vattenkvalitet men också andra miljöförhållanden kommit upp, men det vanliga är att varken länsstyrelser eller regeringen där går emot kommuner, även om dessas planläggning är olämplig från luftvårds- eller säkerhetssynpunkt.

Det har exempelvis i sen tid hänt att kommunen, länsstyrelsen och regeringen mot samtliga expertmyndigheters avrådan den godtagit en detaljplan för byggande av ett större antal bostäder något hundratal meter från en redan befintlig stor oljehamn (Jarlaberg i Nacka). Bebyggelsen är nu uppförd. Det är över huvud taget lätt att finna ett mycket stort antal exempel på beslut i planärenden, där bebyggelse släpps fram nära farliga anläggningar och vice versa. Jag har tidigare hävdat, och vidhåller, att svensk planläggning i dessa hänseenden ofta ligger på samma nivå som bebyggelseplaneringen i områden där katastrofer har inträffat (såsom Bhopal i Indien, Cubatao i Brasilien, Basel i Schweiz samt Mexico City).

Tillsynen är en annan effektivitetsfaktor. Denna har kritiserats såsom varande ineffektiv och samma har gällt straffsanktioneringen.

Sådan kritik var vanlig under en stor del av 1970-talet. 1981 års ändring i miljöskyddslagen innebar bland annat nya regler om tillsyn och ändringar i myndighetsorganisationen. Trots detta fortsatte kritiken i den allmänna debatten, vilket jag strax återkommer till.

1981 skärptes miljöskyddslagen betydligt vad gäller straffregleringen. Dels infördes ett krav i själva lagtexten på att tillsynsmyndigheterna skulle anmäla samtliga överträdelser som kunde vara straffbara för åtal etc. Dels skärptes straffskalan samt ändrades brottsbeskrivningen. Dessförinnan räckte det inte med en överträdelse av ett villkor eller en tillståndsplikt för att straff skulle utdömas. Det krävdes också att allmän eller enskild rätt hade kränkts i det särskilda fallet (det s k kränkningsrekvisitet). Det var en allmänt spridd uppfattning att kränkningsrekvisitet hade varit den trångaste flaskhalsen och det togs därför bort.

Hösten 1987 lades en utredning fram med förslag till ändringar i bland annat straff- och tillsynsreglerna och ett förslag väntas från regeringen i mars 1988.

1981 infördes också en sanktionsavgift för överutsläpp och motsvarande kallad miljöskyddsavgift. Denna skulle vara ett komplement och inte ett alternativ till straff.

Men för att miljöskyddsavgift skulle kunna dömas ut ställdes upp ett störningsrekvisit, i princip nästan samma som det som alla var överens om hade varit en flaskhals när det gällde att beivra brott mot miljöskyddslagen tidigare. Och mycket riktigt så dömdes under de första fyra år miljöskyddsavgiften fanns bara två sådana ut, utan att ändring skett vid överklagande.

1987 ändrades reglerna om miljöskyddsavgift varvid störningsrekvisitet togs bort.

Också andra problem har dykt upp på vägen mot ökad tillsyn och ökad bestraffning av överträdelser.

De villkor, tex vad avsåg begränsningar av utsläpp, som skrevs in i tillstånden enligt miljöskyddslagen före 1981 var samtliga straffsanktionerade, men överträdelser beivrades i

praktiken nästan aldrig. Reglerna om villkoren och deras straffsanktionering ändrades inte 1981. Ändå har koncessionsnämnden, sannolikt i ursprungligt samförstånd med naturvårdsverket, allt oftare skrivit tillstånd med vad nämnden själv kallat "riktvärden" för utsläpp etc och som nämnden själv betecknat som icke straffsanktionerade. Rättsläget blev inte klarare av att det åtminstone en tid rådde delade meningar inom koncessionsnämnden om vad "riktvärden" egentligen innebar.

Man brukar skilja mellan gränsvärden och riktvärden. Gränsvärde är ett sådant som helt enkelt inte får överskridas. Riktvärde som det numera tolkas kan få överskridas utan att just överskridandet som sådant är brottsligt, men däremot är företagaren skyldig vidta olika slags åtgärder vid ett överskridande och denna *handlingsplikt* är straffsanktionerad.

I den mån som ett överutsläpp hänförs till dessa riktvärden är det svårt för åklagare att få det betraktat som en straffbar överträdelse, även om överskridandet skett ofta eller långvarigt. En miss i den rättsliga utvecklingen visade sig sedan också vara att tillsynsmyndigheterna inte hade någon befogenhet att av företagaren *kräva* bättre skyddsåtgärder utan frågan skulle då gå tillbaka till tillståndsmyndigheten för avgörande. Det vill säga att man i praktiken och för många situationer utan lagstöd utvecklade ett uppskov med effektiva villkor för företagen.

Under lång tid var förvirringen om dessa slags tillståndskrav omfattande. Industrin tyckte dock att villkor med de s k riktvärdena var önskvärda. I början av hösten 1985 grep sig emellertid koncessionsnämnden an med att närmare definiera olika slags villkor, där också s k riktvärden ingår. Vidare har naturvårdsverket arbetat med frågan. Det är inte osannolikt att rättsläget kommer att klarna men å andra sidan kommer denna fråga inte att få en lösning som samtidigt är praktiskt hanterlig och rättsenlig utan revideringar av miljöskyddslagen.

Andra problem hänför sig till resurserna för tillsynen och till tillsynspersonalens attityder. Många tjänster på länsstyrelserna har hållits vakanta. Jag känner till flera fall där det på länsstyrel-

ser förekommit att länsledningen uppsåtligt helt enkelt försvårar eller förbjuder sådana tillsynsåtgärder som syftar till anmälan av överträdelse eller till att snabbt hindra fortsatt överträdelse. Vidare har kunskaperna om gällande regler varit uppseendeväckande dåliga på en del länsstyrelser.

En av orsakerna till skärpningen 1981 av straff- och tillsynsbestämmelserna var miljöbrottslighet vid BT-Kemi i Teckomatorp i Skåne. Länsstyrelsen och den lokala hälsovårdsnämnden misskötte där tillsynen grovt och det var i själva verket främst enskilda personers förtjänst, personer som bodde i det drabbade samhället, att missförhållandena uppdagades. I sammanhanget förekom också korruption.

Trots att också den lokala hälsovårdsnämndens ordförande var inblandad i sådana missförhållanden, togs händelsen i fråga som ett skäl för att skärpa tillsynen genom att göra — just det, hälsovårdsnämnderna! — till tillsynsmyndigheter i stället för länsstyrelserna.

En lagstiftning som gränsar till miljöskyddslagen är hälso-skyddslagen från 1983.

Den tidigare hälsovårdsstadgan hade två väsentliga regler. Den ena förbjöd sanitär olägenhet, den andra anbefallde hälsovårdsnämnden att se till att skäliga åtgärder vidtogs för att förebygga också sådan vatten- och luftförorening etc som kunde vara hälsomässigt olämplig, även om effekten inte kunde bli så allvarlig så att sanitär olägenhet förelåg. Med stöd av denna lagstiftning var det sedan möjligt att utfärda lokala hälsovårdsordningar och i dessa reglera både det ena och det andra. Dessa föreskrifter skulle fastställas av staten (genom länsstyrelsen).

Avsikten med den nya hälsoskyddslagen var sannolikt inte att minska möjligheterna att förebygga hälsorisker, men den blev i så fall totalt felkonstruerad. Den förbjuder inte sanitär olägenhet i allmänhet utan bara sådan sanitär olägenhet som i det enskilda fallet är skälig att förebygga. Den har heller ingen motsvarighet till regeln om att miljö- och hälsoskyddsnämnden



(som är den nya beteckningen) kan se till att skäligen åtgärder vidtas även i andra fall.

Konsekvenserna av detta kan bäst visas genom ett exempel.

I Sverige finns ett stort antal bostäder (många tusen) som har så höga halter av radon så att det finns en klar hälsorisk för människor. En halt på över 400 Becquerel per m<sup>3</sup> luft klassas som sanitär olägenhet, en halt mellan 400 och omkring 40 anses som olämplig från medicinsk synpunkt. Anta nu att ett hyreshus med ett tjugotal lägenheter har en halt på 390. Det är därmed inte sanitär olägenhet, men ändå klart olämpligt från medicinsk synpunkt. Anta vidare att man genom enkla arrangemang med ventilation för 25 000 kronor skulle kunna sänka halten från 390 till 100. Svensk lagstiftning saknar sedan 1983 regler som ger någon som helst tillsynsmyndighet befogenhet att i ett enskilt fall föreskriva en sådan enkel skyddsåtgärd.

Denna slags effekt var naturligtvis inte avsedd. Men den var förutsedd — av ett stort antal hälsovårdstjänstemän landet runt som försökte få departementet att inse den nya lagstiftningens begränsning. Svaret de fick gick ut på följande: Detta är en ramlagstiftning. Missar vi något kan detta rättas till i förordningen eller på annat sätt.(!)

## *Kemikaliekontrollen*

1973 fick Sverige, såsom ett av de första länderna i världen, en nästan heltäckande kemikalielagstiftning (lagen om hälso- och miljöfarliga varor).

Genom denna skulle regering och myndigheter få möjligheter att gripa in mot misstänkt skadliga ämnen oavsett var, i vilket sammanhang och hur ofta de användes. Det gjorde också detsamma om kemikalien fanns i "rå form", som råvara eller förening, eller om den ingick som beståndsdel i något föremål.

Lagens kravregler liknade på det hela taget miljöskyddslagens. De två lagarna utgjorde därmed ett för svensk miljölag-

stiftning ovanligt komplement till varandra utan alltför stora samordningsproblem.

Däremot blev det inte särskilt mycket av genomföranderegler i denna lag. Tillståndsplikt fanns i huvudsak för bekämpningsmedel och PCB-varor. Dessutom skedde en viss kontroll av dem som sålde gift etc. Märkning blev på något vis huvuddelen i kemikalieskyddsarbetet. Ingen generell förhandsanmälan föreskrevs för att föra in nya kemikalier i landet eller ut på marknaden.

Vidare blev myndighetsorganisationen till en början provisorisk och mycket liten till sin omfattning.

Från 1986 är denna lag ersatt med lagen om kemiska produkter. Den har ett mycket mindre tillämpningsområde än den tidigare lagen. Nu är det bara kemiska ämnen och beredningar som sådana, i sina enkla former, som faller under lagens kravregler. När de väl har ingått som beståndsdelar i något föremål eller annan vara gäller inte längre lagen, såvida inte regeringen eller kemikalieinspektionen för just den kategorin har bestämt att lagens bestämmelser ska gälla också för denna.

Detta var kanske en felkonstruktion, en feltanke hos dem som skrev lagen, även om de själva bestrider detta. Faktum är dock att lagen nu inte gäller generellt för föremål där misstänkt farliga kemikalier ingår.

Faktum är också att i förordningen om kemiska produkter regeringen (på ett antagligen grundslagstridigt sätt, för övrigt) har bestämt att två (2) av lagens paragrafer — men alltså inga andra — ska gälla också för alla slags misstänkt skadliga föremål men bara i tre led, nämligen yrkesmässig import, tillverkning och överlåtelse. De paragrafer det gäller är 5 § om försiktighetsmått och 8 § om märkning och annan produktinformation. Av detta följer att sådana föremål inte faller under lagens krav när de innehas och används av privatpersoner. Av konstruktionen följer också att det inte finns någon rättsgrund för tillsynsmyndigheter att ingripa mot de importörer, tillverkare eller säljare som bryter mot någon av dessa två paragrafer eftersom tillsyns-

och straffreglerna står i andra paragrafer och *dess*a har inte utsträckts till att gälla i sammanhanget.

Sedan den nya lagen kom har inte mycket hänt på kemikaliekontrollområdet förutom att kemikalieinspektionen (som också den är mycket liten) påbörjat ett såvitt jag förstår ambitiöst arbete med att besöka olika företag vars verksamhet faller under lagen.

## *Radioaktivitet*

Detta område har sedan 1969 särbehandlats av lagstiftarna. Fram till 1969 behandlades joniserande strålning som vilken annan föroreningstyp som helst enligt vattenlagen och immissionssakkunnigas förslag var att också joniserande strålning skulle falla under en immissionslag.

Men lagstiftarna gjorde 1969 tvärtom. Allt som var joniserande strålning togs bort från det som blev miljöskyddslagen. I fortsättningen skulle i princip bara strålskyddslagen och atomenergilagen gälla för sådant (samt hälsovårdslagstiftningen och naturvårdslagen, men detta fungerade knappast i praktiken).

Genom detta togs alla frågor som rörde radioaktivitet bort från allmänhetens insyn och bort från närboendes möjligheter till rättslig prövning. Jag behandlar detta i kap 11.

Det visade sig så småningom att strålskyddslagen inte tog hänsyn till naturmiljön. Det visade sig också att atomenergilagen inte hade lika höga krav på val av plats för en verksamhet, som miljöskyddslagen har. Inte heller strålskyddslagen hade sådana krav. Vidare saknas i båda lagarna regler från riksdagen om acceptabel strålnivå och om hur långt kraven på försiktighet ska drivas. Det sägs bara att regeringen och myndigheter får bestämma detta. Riksdagen har alltså inte utövat någon styrning när det gäller strålskyddet eller säkerheten vid kärnkraftsanläggningar och liknande.

Ny strålskyddslag kommer nu där skydd för naturmiljön behandlas. Atomenergilagen ersattes 1984 av kärntekniklagen.

Den innebar inga väsentliga skillnader vad gäller det jag nyss nämnde.

Vid en atomolycka ska atomansvarighetslagen tillämpas, vid andra miljöolyckor miljöskadelagen (tidigare fanns motsvarande skadestandsregler i miljöskyddslagen). Miljöskadelagen bygger på strikt och obegränsat ansvar. Atomansvarighetslagen har däremot begränsat ansvaret för innehavaren av atomanläggning till 500 miljoner. Hur stor skadan än blir vid en olycka, gäller gränsen 500 miljoner.

En annan märklighet som förtjänar påpekas är att brott mot kärntekniklagen helt enkelt inte får åtalas av åklagare såvida inte kärnkraftsinspektionen anmält till åtal. Miljöskyddslagen bygger på det motsatta; åtalsanmälan är obligatoriskt och åtal ska väckas oavsett om anmälan gjorts eller inte.

Om man lägger samman skillnaderna mellan den vanliga miljölagstiftningen och den som exklusivt gäller på kärnkraftsområdet är bilden helt entydig: Lagstiftarna har infört speciella skyddsnät för kärnkraftsföretagarna och deras anställda som inte finns på det övriga miljöområdet. Det finns inte heller några tecken på att lagstiftarna kommer att ändra på detta.

## *Vattenlagstiftningen*

De flesta vattenkraftutbyggnader skedde under 1918 års vattenlags tid. Det var först 1984 som nuvarande vattenlag trädde i kraft.

Den tidigare vattenlagen byggde på en exploateringssyn. Vatten var antingen en resurs som borde utnyttjas (för kraftändamål) eller något som var skadligt därför att det fanns på fel ställe (försumpning av mark etc). Från 1939 kom grundvattenskyddet in i lagen. Vattenföroreningsregler av modern typ fanns mellan 1941 och 1969 i vattenlagen och de hade en egen karaktär som sedan präglade miljöskyddslagens kravregler.

Bortsett från föroreningsreglerna var kravreglerna i den förra vattenlagen till skydd för motstående intressen och miljön svaga

i jämförelse med miljöskyddslagens kravregler. Den nya vattenlagen innebar i det hänseendet en stor förändring. Motstående intressen, däribland miljövården, har fått en starkare ställning, men vi vet ännu inte hur de nya kravreglerna kommer att om-sättas i praxis.

Det är dock tydligt att den nya vattenlagen passar bättre in i systemet än den gamla, även om det återstår mycket innan den harmonierar med andra viktiga lagar. Exempelvis gäller numera vattenlagen och miljöskyddslagen fullt ut vid sidan av varandra. Men deras kravregler är fortfarande olika (vilket man inte har förstått på departementet) liksom prövningsordning och kanske också bevisbörderegler. Det är meningen att i prövningar enligt vattenlagens ordning också miljöskyddslagen ska tillämpas, och vice versa, men det har i vart fall vattendomsstolarna vanligen inte begripit.

En sak som inte fungerade med nya vattenlagen var för-prövningen av markavvattningar. Därför ändrades 1986 natur-vårdslagen så att tillståndsplikt enligt den lagen infördes för markavvattningar. Denna lagändring hör till de relativt få som var klart ändamålsenliga sett från miljövårdssynpunkt.

### *Vad som inte har gjorts*

Denna rubrik inbjuder till en lång lista men någon sådan kommer inte här. Egentligen vill jag bara nämna tre saker.

Den första är att naturresurs- och miljökommittén, som utan tvekan varit den mest ambitiösa och kanske också på andra sätt största miljöutredning som Sverige någonsin haft, kom med ett betänkande 1983 som statsmakterna sedan struntade i. Såvitt jag förstår ägnade sig två partier åt att inom kommittén motar-beta snart sagt allt väsentligt. Det är nog många gissning att det om ytterligare några år kommer att anses att den kommittén hade många förslag som borde ha genomförts utan dröjsmål. Aldrig tidigare har så samtidigt vida och djupa analyser gjorts av moderna miljöproblem och möjligheterna att göra något åt

dem. Men så orkade inte heller de, som arbetade fram den nuvarande naturresurslagen, omsätta kommitténs tankar i sitt arbete. De skrev nämligen 1984 att det inte var möjligt att utgå från den syn på hushållningsfrågorna som kommittén hade gjort därför att man i så fall skulle orsakas "mycket långtgående arbete med översyn av lagregler och andra handlingsregler". Därefter har såvitt kunnat märkas regeringen inget tänkt eller gjort i frågan.

Det andra jag vill nämna här är redan omtalat i förbifarten, nämligen att det genomgående har tagit mycket lång tid mellan förslag och beslut när det gäller lagstiftning. Här är det svårt att skilja mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Ett av de få undantagen är lagen om kemiska produkter, som dock inte blev bra.

Den tredje är att inget har gjorts, och inget förbereds av statsmakterna, för att minska rörigheten och motsägelserna i den svenska naturvårds- och miljöskyddslagstiftningen. Inget alls. Ingen utredning är tillsatt, ingen annan har (i januari 1988) i uppdrag att försöka sanera i den härva av olika bestämmelser som helt eller delvis säger emot varandra i frågor som har betydelse för miljökontrollen.

### *Avslutande kommentar*

Jag har gett en kort överblick över en del av det som har hänt inom miljörätten i Sverige de senaste 20 åren samt gett några exempel på lagstiftningsåtgärder som i det stora hela inte lett till avsedda resultat på grund av konstruktionsbrister eller, i några fall, på grund av brister i tillämpningen.

En hel del rättsliga konstruktioner har blivit mindre ändamålsenliga, ibland helt felaktiga.

Brister i systemet som rör beslutsfattarorganisation, gränssättning i regler och genomförande genom utformningen av ersättningsbestämmelser etc finns det också många exempel på. Sådant har jag i stort sett lämnat utanför denna översikt.

Särskilt intressant är vad som hade hänt med byggnadslagen innan den ersattes av plan- och bygglagen. Det finns antagligen en hel del där att lära vad gäller inte regelsystemet i sig utan hur effekterna kan bli av kringkonstruktionerna, alltså styrmedlen i olika utformningar och beslutsorganisation etc, men därutöver också betydelsen av benägenheten att följa gällande bestämmelser.

Byggnadslagen sattes i allt väsentligt successivt ur spel på ett speciellt sätt och blev i stora delar obsolet, det vill säga att den gällde men tillämpades ändå inte. Det är dock möjligt att då och då, trots detta, finna överensstämmelser mellan dess regler och vissa beslut. Men det är rimligt att anta att sådana fall av "tillämpning" av gällande regler oftast berott på att beslutsfattarna önskat legitimera sådana beslut som egentligen tjänat helt andra syften. Detta gäller främst sådana rättsregler, eller för riksplaneringens del riktlinjer, som har tillämpats på ett så varierande sätt, så att man kan säga att de bara tillämpats när det passerat beslutsfattarna.

Åtminstone en del av bristerna kan analyseras fram ur rättsreglerna själva. Det vill säga att man av dem kan dra slutsatsen att målet inte kan nås; deras egna förutsättningar gör dem ineffektiva.

Vad felkonstruktionerna verkligen berott på kan vi här lämna därhän. Många av de felfunktioner som de orsakat skulle dock kunna ha förutsetts av jurister med överblick över miljörätten och en elementär kunskap om verkligheten, den samhällseliga såväl som ekologiska och medicinska etc. Den verklighet där reglerna själva och de rättsliga instrumenten skulle fungera som styrmedel.

Om jag skulle välja ut de värsta felkonstruktionerna skulle jag peka på hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter. De har det gemensamt att de gäller för betydligt mindre än vad deras respektive föregångare gällde för. Inom deras rättsliga sektorer har alltså regleringen försämrats. De har också det gemensamt att det juridiska hantverket är uruselt. Ingen av de två

propositionerna torde kunna få godkänt som uppsats i skriftligt arbete 20 poäng miljö rätt eller förvaltnings rätt.

En annan sida av det miljö rättsliga systemets felkonstruktion är de många inre motsägelser och luckor som finns.

Allmänt kan sägas att lagstiftarna i ett mycket stort antal hänseenden ställt olika hårda krav avseende en och samma sak i olika lagar. Den svenska miljö rättens uppbyggnad är numera synnerligen rörig. Denna rörighet har delvis ökats i takt med de lagstiftningsåtgärder som har vidtagits; i synnerhet de efter mitten av 1970-talet.

I själva verket är denna rörighet en av de mera betydande effektivitetshämmande faktorerna i den svenska miljö vården. I ett lagförslag 1986 som Svenska Naturskyddsföreningen på eget initiativ lämnade över till regeringen, redovisades det viktigaste av detta. I sammanfattning är det så att olika lagar gäller för samma sak men med olika krav, samtidigt som det inte finns några sakliga — utan bara historiska — skäl för att kraven är olika.

Många menar att detta inte är så underligt — speciallagar är ju vanliga.

Ja, visst är det så. Men det finns för den skull inget skäl att olika speciallagar har olika hårda krav, eller motstridiga krav, om *en och samma sak*.



## II VATTEN- OCH LUFTVÅRD

Detta är den mest omfattande avdelningen i boken och den handlar om sådant som i Sverige främst regleras genom miljöskyddslagen. Syftet är att utvärdera miljöskyddslagen, att redovisa miljöskyddslagstiftningens utveckling, att redovisa synen på vissa frågor som rör effektiv miljöskyddslagstiftning samt att avslutningsvis diskutera i vilken riktning Sverige bör utveckla miljöskyddslagstiftningen för att kunna bemästra nuvarande och sannolikt kommande föroreningsproblem.

# Den svenska avvägningsslinjen

Miljöskyddslagen har varit förebilden för lagstiftning vid flera tillfällen även om det egentligen endast är lagen om kemiska produkter som verkligen, vad gäller kravregler, liknar denna. Men miljöskyddslagen har dessutom i ett hänseende fungerat ganska bra, trots att den numera kanske inte längre räcker till. Koncessionsnämnden för miljöskydd har nämligen i många stycken tillämpat lagen med en relativt hög grad av konsekvens.

Trots att lagens regler förefaller vaga, så har de nämligen en kärna som dels kan utläsas i lagtext och förarbeten (efter viss bearbetning), dels har avsatt en rimlig och ofta konsekvent praxis. Jag återkommer till detta i kap 9.

En annan sak är att kvaliteten på koncessionsnämndens tillämpning har varierat och kanske dessutom nu är lägre än tidigare. Men det är inte det som har betydelse i sammanhanget utan det faktum att koncessionsnämnden har demonstrerat att det varit möjligt att utforma en konsekvent och ändå rimligt flexibel praxis för tillämpning av så komplexa och komplicerade kravregler som miljöskyddslagens.

## *Miljöskyddslagens grunder*

Miljöskyddslagens kravregler gäller för *all* miljöfarlig verksamhet, antingen den är prövningspliktig eller inte. De vilar i princip på tre pelare:

(1) val av bästa rimliga plats för den miljöfarliga verksamheten (4 §)

(2) tillämpning av bästa rimliga teknik för att förebygga eller minska miljöpåverkan (5 §)

(3) ingen miljöfarlig verksamhet får orsaka olägenhet av väsentlig betydelse såvida inte nyttoövertikten är dokumenterad (6 §).

Med miljöfarlig verksamhet menas i huvudsak all slags användning av fasta (stationära) störningskällor som kan medföra vatten- eller luftförorening eller någon annan omgivningsstörning. Radioaktiv strålning och en del annat är undantaget. Fasta störningskällor kan vara punktkällor (en industri, ett avloppsutsläpp) eller källor för diffus förorening (jordbruk, skogsbruk, vägar). Lagens uttryck är "mark, byggnad eller anläggning".

### *Funderingar om lämplig lagkonstruktion*

Miljöskyddslagen ska tillämpas på stora och små verksamheter; i olika delar av landet; under olika tekniska, ekologiska och ekonomiska förhållanden etc. Den skulle därför vara flexibel på det sättet att den skulle fungera på allt detta under en följd av år och inte behöva ändras titt som tätt.

Hur åstadkomma något sådant och ändå behålla riksdagens styrning över miljön? Är detta över huvud taget möjligt? Eller är miljöfrågorna sådana att riksdagen inte kan påverka utvecklingen? Ska den nöja sig med att ge uppdrag till myndigheter eller kommuner att från fall till fall bestämma vad som passar?

Enligt min mening är det självklart att ett lands riksdag ska kunna bestämma miljöpolitiken. Det stora problemet för dessa lagstiftare är hur de ska formulera den så att andra genomför den.

## *En förbättrad avvägningslag?*

Jag kommer att i denna avdelning försöka redovisa denna fråga, delvis med utgångspunkt i egen forskning och den diskussion som har förekommit under de två senaste årtiondena.

Miljöskyddslagen bygger i princip på avvägningar. Tidigare ville jag gå vidare på den linjen. Därför föreslog jag i min bok Miljöskyddslagstiftning och välfärden (1971) en vidareutvecklad avvägningslagstiftning.

Mitt dåvarande förslag förutsatte bland annat följande fyra saker:

(1) Ett i lag tydligt angivet mål som liknar det som antagligen många eftersträvade när de senare talade om "ekologisk grundsyn".

(2) Ett gott uppsåt hos beslutsfattarna att verkligen försöka tillämpa de riktlinjer för avvägningen som lagstiftarna förut-sattes sätta upp.

(3) En beslutsprocess (ett tankemönster för beslutsfattarna) med vissa steg.

(4) Ett tillräckligt intellekt hos beslutsfattarna så att de verkligen klarar av beslutsprocessen med approximeringen till målet.

Vad gällde först målsättningen innebar förslaget följande:

I varje enskilt fall skulle beslutsfattarna (som jag då tänkte mig borde vara en domstol, varvid jag hade vattendomstolen som förebild) göra en avvägning innan de bestämde huruvida en verksamhet fick utövas eller inte och under vilka förutsättningar den skulle få utövas. Avvägningen skulle syfta till en optimering i ett långt tidsperspektiv — det var *den långsiktiga välfärden* som skulle vara riktmärket, vilket *tydligt skulle anges i lag*.

En av tankarna var att "så många beslut som möjligt ska avkunnas i enlighet med den lagstiftande vilja som kommer att

ligga bakom lagen''. Man borde alltså ''maximera lagstiftarens inflytande på rättstillämpningen'' och ''maximera möjligheterna att låta parlamentets önskemål och värderingar styra de enskilda besluten''. Därför skulle man försöka ''minimera de enskilda beslutsfattarnas inverkan på bedömningen...''.

Metoden krävde att man i själva lagen så entydigt och klart som möjligt angav hur bedömningen skulle göras.

Naturligtvis skulle beslutsfattarna inte kunna veta säkert vilka beslut som verkligen var optimala. Därför skulle beslutsfattarna följa ett bestämt tankemönster (en beslutsprocess) som steg för steg förde dem till beslutet. Om något över huvud taget var originellt i mitt förslag, så skulle det i så fall vara just detta.

I ett tidigt steg skulle de samla så mycket fakta som rimligtvis var möjligt. Därefter skulle de i en approximeringsprocess fylla ut det som fattades. Men inte hur som helst! Vars och ens nyckeltanke skulle vara följande: ''Skulle jag kunna ändra beslutet och därmed göra det än bättre utifrån lagstiftarens syfte?''

Det skulle alltså röra sig om principen om den bästa gissningen. Viktigt för lagstiftarna skulle vara att hitta ''den beskrivning på målsättningen som harmonierar med den här tänkta lagstiftarens önskemål''.

Denna målsättning borde ha en samhällsekonomisk anknytning och bygga på syftet att ''i bästa mån hushålla med naturresurserna och att hålla miljön så oförstörd, att vi inte ens i det långa loppet behöver utstå en lägre standardökning, eller i varje fall standardsänkning, som beror på att vi förstört naturtillgångar utan att vi genom förstörandet fått ut minst motsvarande på plussidan när det gäller den långsiktiga standarden''.

### *De som ska göra avvägningarna*

Beträffande de två övriga faktorerna (gott uppsåt och tillräckligt intellekt hos beslutsfattarna) gick jag inte mycket närmare in på dem i förslaget 1971. Här ska jag säga bara något lite om dem.

För det första är det ju så att miljöskyddslagen som den är skriven inte bara bygger på avvägningar utan också på att dessa avvägningar görs sakligt och konsekvent. Detta följer dels av regeringsformen 1 kap 9 §, dels av att tillåtlighetsreglerna tillsammans med förarbetena relativt tydligt ger anvisningar till beslutsfattarna om hur bedömningarna ska göras; efter vilka principer, vilka faktorer som ska tillmätas betydelse (alltså är relevanta) etc.

Således förutsätter redan gällande lagstiftning ett gott uppsåt från beslutsfattarnas sida.

I skadeståndsrätten talar man om "den gode familjefadern". Han introducerades för länge sedan som ett tänkt föredöme. Man menade, att det som den gode familjefadern skulle ha gjort i en viss situation skulle vara måttstocken för vad som var akt- samt respektive vårdslöst.

Mitt resonemang 1971 kan sägas ha förutsatt något liknande, nämligen den gode beslutsfattaren. Jag antog alltså att det skulle komma att finnas ett betydande antal beslutsfattare, som verkligen eftersträvade att göra så korrekta avvägningar som möjligt och som verkligen eftersträvade att skaffa ett tillräckligt beslutsunderlag och tillräckliga kunskaper om reglerna för avvägningen.

Den andra frågan är huruvida sådana "etiskt goda beslutsfattare" dessutom har möjlighet att intellektuellt klara av att korrekt tillämpa denna typ av en förfinad avvägningsslagstiftning. 1971 trodde jag att så var fallet. Nu är jag långt mindre säker. Orsaken till min tvekan är dels olika praktiska erfarenheter, dels det för åtminstone mig överraskande att under åren flera ledamöter av koncessionsnämnden har sagt till mig att jag *överskattar* nämndens förmåga och vilja till konsekvens. Jag har ingen aning om de olika uppfattningar som kan råda inom nämnden vad gäller rättssynen, men jag har som sagt varnats för att göra vad man tydligen har ansett vara en övertolkning från min sida av koncessionsnämndens tillämpning.

Det intressanta är att den kritik jag fick mot mitt förslag från 1971 också den förefaller bygga — åtminstone delvis — på en

misstro mot beslutsfattarna. Därutöver har det antagligen spelat en viss roll att också andra resurser för beslutsfattarna är begränsade. I sammanfattning gick kritiken ut på att en förfinad avvägningslagstiftning var alltför svår eller på andra sätt krävande för dem som skulle tillämpa den.

Om då den kritiken har fog för sig, så måste man naturligtvis överväga en annan lagstiftningslinje än den vi hittills haft i Sverige; åtminstone om man anser att vissa miljörisker är så stora så att de måste undvikas.

Detta utvecklar jag i följande kapitel.

# En alternativ lagstiftningsmetod

## *Invändningarna mot avvägningslagförslaget*

Vilka var då invändningarna mot det första förslaget?

De flesta har faktiskt gått ut på att det vore alltför krävande för beslutsfattarna. De skulle helt enkelt inte klara av uppgiften; alltså inte ens om de i övrigt vore just goda beslutsfattare.

Är det verkligen så?

Det vore frestande att nu, mot bakgrund av 18 års erfarenheter av tillämpningen av miljöskyddslagen och av rättsutvecklingen i Sverige, utveckla detta. I någon mån gör jag detta längre fram, särskilt i kap 9. Redan nu vill jag säga att jag idag mer än tidigare förstår invändningarna, efter att ha sett ett betydande antal beslutsfattare i verksamhet under 1970- och 1980-talen.

Jag tog dock redan i mitten av 1970-talet fasta på invändningarna. 1975 var jag färdig med avhandlingen Miljöfarlig verksamhet. Jag hade redan många gånger fått höra att den beslutsprocess, som jag hade föreslagit i 1971 års bok, var överintellektualiserad; de principer den skulle bygga på ansågs alltför subtila för att fungera i Sverige.

Vid den tiden hade jag också i någon mån lärt mig lite om utländska erfarenheter och funnit att exempelvis USA hade börjat från så att säga andra hållet än Sverige.



Här hemma hade vi startat vid själva föroreningskällorna, skorstensmyrningarna, avloppsrören och lagstiftat att alla förorenare skulle vidta "skäliga" skyddsåtgärder. Förhoppningen var antagligen att det skulle vara tillräckligt för miljön om alla dämpade sina utsläpp inom ramen för vad som var tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Amerikanarna däremot hade tydligen börjat i andra ändan, ute i miljön, och föreskrivit olika kvalitetsnormer — alltså normer för hur förorenad miljön maximalt skulle få vara.

Det angreppssättet lät bestickande, inte minst därför att det ju på något vis hade en mera direkt koppling till miljömål än vad miljöskyddslagen uttryckte.

### *Alternativet: kvalitetsnormer och bästa rimliga teknik*

Därför avslutade jag avhandlingen med att beröra en alternativ metod för reglering av och beslutsfattande om tillåtligheten för miljöpåverkande aktiviteter. En helt annan metod än den avvägningsmetod jag tidigare ägnat mest intresse åt.

Jag hade då också beaktat en annan invändning mot mitt tidigare förslag, nämligen att det rimligen måste finnas vissa värden som var "omistliga"; vissa egenskaper och miljövärden som helt enkelt inte skulle få uppoffras oavsett vilken nytta nuvarande generation föreställde sig kunna få av detta. En lag måste skydda sådana. Absolut skydda!

En god miljöskyddslag borde även, tyckte jag, kombinera möjligheten för lagstiftarna att få sina mål vad gäller miljön tillgodosedda med möjligheten till en något så när rättsenlig och likformig tillämpning. En av tankarna med en modern miljölagstiftning var ju att så gott det går behandla företagare lika vad gäller miljökostnaderna. Helt kan detta inte uppnås, men i stora delar. En annan tanke borde, enligt min mening, vara att tillförsäkra allmänheten (och framtida generationer) en rimlig livsmiljö. Och då blir på sätt och vis tillåtlighetsbedöm-

ningen av en viss miljöfarlig verksamhet ett slags rättsskipning mellan olika intressenter.

Så jag svängde ganska bestämt i min uppfattning. Jag övergav tanken på en avvägningslagstiftning av den ändå inte särskilt sofistikerade typ som jag föreslog 1971, men som dock förutsatte en smula förfinade avvägningar. I stället gick jag över till att förespråka *kvalitetsnormer i förening med krav på bästa rimliga teknik*. Jag tänkte att jag med detta i allt väsentligt gick dem till mötes som menade att en målinriktad avvägningslagstiftning krävde för mycket av beslutsfattarna.

Vad jag föreslog var alltså följande. Lagstiftarna skulle bestämma vad som var omistligt inom miljön och vilken miljökvalitet som helt enkelt aldrig fick underskridas. Lagstiftarna skulle dessutom kräva att var och en måste använda bästa rimliga teknik för att minska sin belastning på miljön — även om det var långt kvar till kvalitetsgränsen eller gränsen för det omistliga. Jag illustrerade tankarna med vad man åstadkommit inom amerikansk lagstiftning. Detta utvecklas i kap 8 och 9.

### *Det amerikanska exemplet*

Amerikanarna föreskrev ganska tidigt så kallade luftkvalitetsnormer (Air Quality Standards). Primära sådana byggde på hälsoskydd. Sekundära sådana byggde på skydd för miljön i övrigt, egendom etc. Det var ett begränsat antal kvalitetsförhållanden eller föroreningstyper som de primära och sekundära luftkvalitetsnormerna avsåg.

Inte heller den amerikanska lagstiftningen hade fungerat särskilt bra i början. I USA förekommer både federal lag (stiftad av kongressen i Washington och gällande i hela nationen) och delstatlig lag. Luftkvalitetsnormerna var federala men blev i början inte mycket mer än deklarationer. Kopplingen mellan dessa och de faktiska besluten blev inte särskilt stark. Genomförande av dessa lades nämligen på delstaterna (alltså ett slags

decentralisering). Det blev dock vanligt att dessa menade att just de själva hade särskilda svårigheter att klara kvalitetskraven på grund av sysselsättningsproblem etc och, åtminstone underförstått, att andra delstater kanske fick göra lite mer i stället.

Detta ledde till att kongressen tröttnade, och 1970 skärptes luftvårdslagen. Man behöll kvalitetsnormerna men införde också krav på höggradig renings- och processteknik för nytillkommande föroreningskällor (New Source Performance Standards).

Men det kanske ännu viktigare i den nya lagen var att kongressen bestämde, att delstaterna inom en viss tid skulle upprätta genomförandeplaner (State Implementation Plans) för hur luftvårdsmålen i form av kvalitetsnormerna skulle uppnås.

Till skillnad mot tidigare fick dessutom inte delstaterna längre ensamma ansvara för luftvården. Genomförandeplanerna måste inom viss tid lämnas in till den federala miljövårdsbyrån Environment Protection Agency (EPA) för godkännande. När väl godkännandet getts hade genomförandeplanen rättsverkan som federal lag. Detta betydde bland mycket annat att det var federala domstolar som prövade olika frågor om huruvida genomförandeplanerna följdes eller inte.

Om EPA ansåg att genomförandeplanen inte var tillräcklig för att nå kvalitetsnormerna, skulle EPA underkänna planen. Det blev även möjligt för EPA att sedan själv upprätta en plan och, efter att delstaten fått yttra sig över förslaget, också fastställa den. Väl fastställd, gällde den som federal lag.

### *Invändningarna mot alternativet*

Vore inte något i den stilen svar på invändningarna om att våra svenska beslutsfattare inte klarade sofistikerade avvägningar och om att det behövdes vissa absoluta skydd för omistliga värden och liknande?

Jag tyckte det.

Men då fick jag i stället nya invändningar. Nu hävdades att det inte gick bättre i länder med kvalitetsnormer än i Sverige.

Under hand sa flera personer till mig att de minsann "visste" att det hade uppstått många rättsliga problem i USA som gjorde att den typen av lagstiftning inte var bättre, att den hade kryphål och andra svagheter.

Så vad var då naturligare för en rättsvetenskapsman än att undersöka just detta närmare? Därför gjorde jag 1976 en jämförelse mellan å ena sidan miljöskyddslagen, å andra sidan de amerikanska vatten- och luftvårdslagarna, för att på det sättet få fram de typiska likheterna och skillnaderna vad gällde regelkonstruktion och genomförandeinstrument.

1977 följde jag upp arbetet med att studera hur de federala luftkvalitetsnormerna i USA genomfördes. Detta var en utmärkt tidpunkt för undersökningen eftersom det 1 juli 1977 var meningen att de primära luftkvalitetsnormerna skulle vara genomförda i hela nationen.

Vad jag var särskilt intresserad av var följande:

- ☐ vilka olika rättsfrågor hade genomförandet aktualiserat i olika hänseenden?
- ☐ fanns det några avsevärda lagtekniska missar som medförde att tidsgränsen kunde passeras utan att något särskilt hände i de fall där kvalitetsnormerna inte var uppfyllda?

Både 1976 och 1977 års undersökningar byggde på såväl litteratur som diskussioner med amerikanska rättsvetare och praktiker på plats i USA, den senare undersökningen dessutom på en del domstolspraxis. Jag ska nu kort redovisa en del av resultatet.

### *Den amerikanska lagstiftningen med kvalitetsnormer*

1976 års undersökning gick ut på att jämföra miljöskyddslagens angreppssätt med angreppssätten i de amerikanska vatten- och luftvårdslagarna. Jag lade då störst vikt vid vattenlagstiftningen.

Den typiska skillnaden var naturligtvis just den att den amerikanska lagstiftningen hade kvalitetsnormer som en viktig grund. Man jag redovisade också att den amerikanska lagstiftningen i princip byggde på en kombination av krav på bästa rimliga teknik och kvalitetsnormer, även om kraven på bästa teknik främst avsåg nya källor.

I sammanhanget redovisade jag också några olika utformningar av vattenkvalitetsnormer. Dessa var särskilt intressanta därför att det, till skillnad mot luftvårdslagen, inte fanns federala, enhetliga kvalitetsnormer. I stället byggde vattenvårdslagen på att delstaterna skulle sätta normer med utgångspunkt från vissa nationella mål, men med hänsyn till respektive vattenområdes förhållanden och tilltänkta användning. Ett sådant var att allt vatten skulle vara "badbart" senast 1983.

Ett annat var att i stort sett det slags biologiska liv, som skulle ha funnits i vattenområdena utan föroreningspåverkan, skulle kunna finnas.

Detta senare var alltså ett slags ekologiskt beskrivet mål, som sedan skulle översättas till kvalitetsnormer allt efter vattenområdets art, dess geografiska läge och dess ekologiska förutsättningar.

Detta ledde till att delstaterna valde lite varierande metoder för att ange kvalitetsnormer, och det varierade också mellan dem vilka parametrar (alltså kvalitetsaspekter, föroreningstyper etc) som kvalitetsnormerades.

## *Genomförandet av luftkvalitetsnormer enligt Clean Air Act*

Denna min första rapport skulle bara ses som en introduktion till en alternativ lagstiftningsteknik och framför allt en introduktion till detta med kvalitetsnormer. 1977 års rapport var däremot mera inriktad på praktiska tillämpningar av kvalitetsnormer och då valde jag luftsidan.

Den rapporten, som skrevs färdig några månader innan tids-

gränsen för genomförandet av de primära luftkvalitetsnormerna inträdde, behandlar bland annat ett antal rättstillämpningsfrågor som hade dykt upp i praktiken.

Den skildrar inte minst läget inför tidsgränsens inträde. Då hade frågan uppstått huruvida det fanns något "kryphål" i luftvårdslagen som medgav att nya företag etableras i svårt förorenade områden respektive utökar sin verksamhet i sådana. Det var alltså sanningens ögonblick som närmade sig.

Rapportens slutsatser pekade på det som senare utveckling också verifierade, nämligen att lagen var så konstruerad, så att myndigheterna och domstolarna ute i nationen hindrades att tolka in några dispensmöjligheter från kvalitetsnormerna. Lagen var närmast vattentät i detta hänseende.

Då uppstod naturligtvis ett problem. Man hade skapat en lagstiftning som i vissa hänseenden fungerade till 100 %. Detta innebar ett "idiotstopp" för industriell expansion i de områden, där man ännu inte uppnått kvalitetsnormerna.

Frågan gick därmed tillbaka till politikerna, till lagstiftarna. Ville de, eller ville de inte, upprätthålla kvalitetsnormerna till priset av stagnation i vissa områden?

Lagstiftarna valde att mjuka upp lagstiftningen. Dock inte så att man upphävde kvalitetsnormerna. Inte heller så att man gav obegränsad dispens från dem och definitivt inte så att man gick över till en modell som liknade den svenska miljöskyddslagen. Utan i stället så att man dels sköt fram tidsgränsen, dels införde särskilda regler för sådana områden som inte hade nått upp till föreskriven kvalitet (non-attainment areas). För de sistnämnda föreskrevs att ny verksamhet bara fick komma till om den så att säga beredde sig själv tillräckligt med plats i "bubblan". Detta kunde bara ske genom att företagaren köpte upp eller på annat sätt åstadkom begränsningar av liknande utsläpp inom samma område. Det räckte då inte med att byta en mängd mot samma mängd, det skulle bli en nettominskning av föroreningen som följd av etableringen eller utvidgningen.

## *Några lagtekniska slutsatser*

Jag ska inte här gå in närmare på denna utbytesmetods utformning och tillämpning i USA utan endast sammanfattande konstatera följande:

Det förhållandet att kongressen ansåg sig tvungen att ändra luftvårdslagen för att förebygga "idiotstopp" i vissa områden visade att den tidigare lagen i och för sig var väl konstruerad från rent rättstekniska synpunkter; den hade en mycket hög effektivitet i de fall då den kom upp till direkt tillämpning.

Den lösning som kongressen valde innebar inte att den övergav kvalitetsnormtekniken, men däremot att den modifierade den samt accepterade en förlängd tidsperiod för att uppnå normerna. Ändringarna gick ut på att försöka säkerställa en fortsatt miljöutveckling i rätt riktning i de särskilt svårt förorenade områdena. De föreföll också syfta till att åstadkomma att denna riktning behölls i varje enskilt beslut om ny industri eller ökning av befintlig verksamhet.

Genom att så småningom öppna för en handel med utsläppsrättigheter inom så kallade bubblor åstadkoms vidare en viss kostnadseffektivitet i nerbromsningen av föroreningssituationen i sådana områden.

Denna rapport lästes antagligen inte av särskilt många och jag har aldrig fått några mera ingående kommentarer angående dess innehåll.

Jag hävdar dock att rapporten visar att lagstiftningstekniken i och för sig var effektiv och att den till och med var lite för effektiv i somligas ögon. Jag hävdar också att det som skedde i USA innebar en förfining av den lagstiftningsteknik som byggde och fortfarande bygger på kvalitetsnormer.

## *Sammanfattning*

Det finns många olika uppfattningar om hur effektiv den amerikanska lagstiftningen har varit i praktiken och om hur olika delar av denna tillsammans med tekniska och ekonomiska förhållanden har inverkat på luftkvalitetens utveckling i USA. Men de flesta är antagligen överens om att det var först genom 1970 års ändringar i luftvårdslagen som det blev en signifikant förändring till det bättre vad gäller luftvården.

Tidsgränsen för när de primära luftkvalitetsnormerna skulle vara uppnådda i USA klarades alltså inte. Därmed skulle rättsläget innebära en nolltillväxt av industrialisering i sådana områden, som hade en sämre luftkvalitet än vad normerna föreskrev. Det föreföll inte finnas någon lucka i lagen i detta hänseende.

Slutsatsen är alltså att från rent lagteknisk synpunkt har den amerikanska metoden visat sig något så när användbar. Den är också betydligt mera avancerad än miljöskyddslagens metod. Ty vad det handlar om är en lagstiftning där man kombinerat en metod liknande miljöskyddslagens med en metod med rättsligt gällande kvalitetsnormer samt senare utvecklat metoden för att klara en nertrappning av miljöföroreningar i svårt förorenade områden utan tvärstopp i industriell utveckling men samtidigt utan ett dispenssystem som riskerar driva utvecklingen bort från målet.

Att sedan lagstiftarna gör det politiska ställningstagandet att de inte vill ha en så hård eller så effektivt verkande lagstiftning ändrar inte på detta konstaterande; snarare tvärtom. Det var just den tidigare effektiviteten som sådan som föranledde lagändringen.



# Den svenska diskussionen

Detta var alltså i USA. Hur var det i Sverige. Hur såg man på dessa slags frågor?

Lennart J Lundqvist har tidigare beskrivit skillnaden i angreppssätten i en utvärdering av amerikansk och svensk luftvård. Enligt hans analys förefaller inte den amerikanska metoden ha varit bättre än den svenska. Jag återkommer i kap 6 till frågan huruvida förhållandena 1988 leder till en ändrad ståndpunkt eller inte.

I Sverige ville de flesta som tog till orda i frågan verkligen inte ha kvalitetsnormer. Man förlitade sig tydligen, trots kritiken mot tidigare förslag om bättre avvägningar, på att beslutsfattarna använde miljöskyddslagens avvägningsregler på ett sätt som ledde till minst samma eller även bättre resultat från miljösynpunkt än vad amerikanarnas metod gjorde.

Miljöskyddsutredningen förkastade idén med kvalitetsnormer. Redan i förarbetena till miljöskyddslagen hade visserligen diskuterats möjligheten att sätta olika saker i siffror, men då avsåg man riktvärden (alltså inte bindande värden för miljökvalitet). Göran Persson, verksam redan på luftvårdsnämndens tid, pläderade tidigt för kvalitetsvärden, men det förefaller som att även han i första hand avsåg icke-bindande normer.

Vägledande normer, planeringsmål — det var två beteckningar som senare kom till användning. Bindande kvalitetsnormer — nej.

## *En cirkeldiskussion*

Det genererar mig att det tog så lång tid innan jag drog några slutsatser av det egentligen märkliga förhållandet att man i Sverige samtidigt förkastade idéer om att ha en förfinad avvägningslagstiftning och idéer om kvalitetsnormer som ett yttersta skyddsnät. Att den sparsamt förekommande svenska diskussionen på något vis bemötte förslag A med B och sedan, när förslag B fördes fram, bemötte detta med A. Vad var det man egentligen ville ha?

Ett tredje alternativ är naturligtvis att styra över miljökontrollen till rent ekonomiska styrmedel; en metod som miljökostnadsutredningen 1978 publicerade en del tankar omkring (och som jag berör inledningsvis i kap 9). Men det var inte heller det man ville ha.

Förslag om en förfinad avvägningslagstiftning bemöttes med invändningen att beslutsfattarna inte klarade så svåra saker. När jag då tog konsekvenserna av detta och föreslog att man i så fall måste sätta säkerhetsgränser för miljön för att åtminstone undvika de verkliga katastroferna, så bemöttes detta med att avvägningslagstiftning vore bättre.

Allt bemöttes med vart annat. Till slut var allt en cirkel där centrum var följande: Inga förändringar, tack!

Man ville ha miljöskyddslagen som den var. Så enkelt var det.

Men är inte den just en avvägningslagstiftning? Och var det inte just avvägningar som de svenska beslutsfattarna inte skulle klara av?

## *Den svenska synen?*

Det vore en grov överdrift att påstå att debatten i Sverige om dessa frågor någonsin varit intensiv. Det blev inte precis någon stormande diskussion med anledning av min första bok. De invändningar jag nu syftar på är därför mest sådana som jag fick

under hand, särskilt från politiker samt från sådana som redan var inne i systemet, som redan var beslutsfattare.

De flesta av dessa hävdade med ett ibland mycket stort eftertryck att det var just öppenheten i de svenska reglerna som var fördelen, samt att det vore mycket olämpligt att sätta bestämda gränser i olika hänseenden.

Samtidigt föreföll de hävda att öppenheten i reglerna inte var större än att man med den skulle kunna nå en rimlig miljö kvalitet — att man alltså med dessa slags regler skulle i minst lika hög grad som med regler av amerikansk typ klara rimliga miljökrav.

Tydligen har den förhärskande svenska åsikten varit följande:

(1) Det går inte att precisera och styra avvägningarna.

(2) Å andra sidan bör man inte sätta bestämda gränser för hur stor miljöpåverkan högst skulle få vara (en säkerhets- eller kvalitetsgräns).

### *Miljöskyddslagens förhållande till förslagen*

Vad gäller säkerhetsgränser för miljön, alltså något slag av regler om den yttersta tillåtna miljöförstöringen, har de svenska lagstiftarna aldrig kommit längre än till ett förbud för "olägenhet av väsentlig betydelse". Förbudet gäller dock inte om det finns en dokumenterad nyttoövertikt.

I nästa kapitel behandlar jag miljöskyddslagens egenskaper lite mera ingående.

Vad som är olägenhet av väsentlig betydelse och hur man vägde nytta mot skada sades aldrig. Det har heller inte kommit fram någon tydlig praxis i just dessa frågor. Ändå borde detta med avvägningar vara av mycket stor betydelse för miljön och välfärden, inte minst när det gäller att tillåta skadeverkningar som är så stora så att man vill kalla dem olägenheter av väsentlig betydelse. Det är ju här som miljöutvecklingen har sitt kritiska läge.

Detta innebär å andra sidan svåra avvägningar, mycket lik-

nande dem jag hade för ögonen i mitt förslag 1971. Här ska alltså med nuvarande lagstiftning beslutsfattarna väga mycket stora olägenheter och tillåta dem efter en avvägning om det skulle visa sig att den sammanlagda nyttan var ännu större! Vilken uppgift!

I en rättsvetenskaplig artikel publicerad i samband med tvåhundra-femtioårsjubileet för 1734 års lag utvecklade jag vissa vetenskapliga funderingar om detta med nyttoberäkningar i samband med val mellan alternativ, alltså bland annat just dessa avvägningar. Jag beskrev där relativt ingående gällande rätt vad gällde just avvägningar. Den uppsatsen publicerades i en finsk tidskrift men den var på svenska och jag spred en del särtryck utan att få någon reaktion.

### *Miljöskyddslagen och de allt sämre miljöförhållandena*

1970-talet gick, en del av 1980-talet likaså, och i Sverige fortsatte man med miljöskyddslagen och dess dämpningsansats, alltså principen att varje enskild föroreningskälla skulle begränsa omgivningspåverkan så långt tekniskt möjligt och rimligt. Man fortsatte också med lokaliseringsprövningarna på rege-ringsnivå för särskilt ingripande verksamheter. Man diskuterade tillsynen och straffen på miljöskyddssidan. Man modifierade organisationen.

Bortsett från naturskyddsföreningen var det såvitt jag vet egentligen ingen som mera systematiskt förde fram förslag om kvalitetsnormer för svensk del.

Så blev problemen med Ringsjön och Laholmsbukten mera allmänt kända, och 1984 infördes 8 a § miljöskyddslagen. Den innebär att regeringen kan bestämma att ett visst vattenområde med omgivningar är särskilt föroreningskänsligt. Rättsverkan av detta är att länsstyrelsen skulle kunna föreskriva generella kravregler för området gällande för en eller flera kategorier av förorenare, men inte ändra i redan givna tillstånd etc.

Förarbetena till denna lagändring är lite svårlästa men kontentan av dem är att man inte i något enda hänseende ändrade i kravreglerna i 4, 5 och 6 §§ miljöskyddslagen. Detta kommer ganska tydligt fram i samband med lagrådsbehandlingen av lagförslaget. Enklast kan man därför säga att vad länsstyrelsen skulle göra var att för ett helt område generellt föreskriva sådana försiktighetsmått som redan borde vidtas enligt de oförändrade kravreglerna.

Regeringen beslöt att speciella föreskrifter skulle utfärdas av berörda länsstyrelser för Laholmsbuktsområdet. Det hävdades då från länsstyrelsen i Halmstad, och det med all rätt, att dessa krav inte fick överskrida 5 § miljöskyddslagen eftersom det i och med 8 a § inte hade skett några förändringar i kravregleringen. Problemet var dock då att om man höll sig till 5 §:s ambitionsnivå, så skulle man med stor sannolikhet inte klara de miljömål som regeringen hade satt upp för Laholmsbukten, nämligen att sänka kvävehalterna i vattnet med 25 %.

Den diskussion som sedan uppstod är ännu inte avslutad men det är min bestämda gissning att man inte klarar Laholmsbukten enligt regeringens målsättning, utan att man skriver om miljöskyddslagen och i denna lägger in kvalitetsnormer.

## *Plan- och bygglagen*

Ett första, mycket försiktigt och vilset, steg mot kvalitetsnormer har överraskande nog tagits i plan- och bygglagen som gör det möjligt att i detaljplan föreskriva kvalitetsnormer om sådana är särskilt behövliga. Hur rättsverkan av sådana egentligen avsågs vara har inte analyserats särskilt ingående av lagstiftarna. Reglerna kommer inte heller att få någon nämnvärd betydelse i praktiken, eftersom rättsverkningarna av en detaljplan endast gäller inom själva planområdet (ett eller några kvarter).

## *Sammanfattning*

Jag har återgett hur diskussionen om lämplig typ av miljöskyddslagstiftning kört gått i en cirkel. Så här var det, såvitt jag nu förstår.

Mitt förslag om att styra beslutsfattarna genom att precisera en viktnorm och genom att för dem anvisa en metod att maximera nyttan i avvägningarna, förkastades huvudsakligen med argument liknande dem att processen då skulle bli alltför intellektualiserad och att beslutsfattarna inte skulle klara så subtila regler.

När jag då så småningom svängde (för det gjorde jag verkligen) till att konstatera att det i så fall rimligen behövdes några gränser för beslutsfattarna att hålla sig inom — nämligen kvalitetsnormer — så bemöttes detta i stället med argumentet att man måste hålla sig till avvägningar, för att på det sättet få bästa möjliga nytta i de olika besluten.

Men... var detta inte just det som hade föreslagits?

Regering och riksdag har inte visat något intresse för att utveckla miljöskyddslagens kravregler. Delvis beror kanske detta på att man uppriktigt har trott att de största bristerna funnits på annat håll i den lagen, nämligen i tillsyns- och straffreglerna.

På senare år har man emellertid insett miljöproblem som antagligen inte kan lösas utan ändringar också i kravreglerna. Vad man eftersträvar för exempelvis Laholmsbukten, Hisingen (på luftsidan) och andra särskilt svårt förorenade områden är att få ner föroreningsbelastningen till någon bestämd nivå — men man har inte skaffat möjligheter i miljöskyddslagen eller annan lag att tillmäta en sådan nivå någon rättsverkan om vi bortser från de begränsade möjligheter som kommit genom plan- och bygglagen.

Debatten och utspelen i politiken förefaller numera åter spegla ett tänkande som på ett sätt svarar mot kvalitetsnormtänkandet, men tänkarna har ännu inte dragit några rättstekniska slutsatser av detta.

# Är den svenska linjen tillräcklig?

I det föregående kapitlet har jag redovisat tankar om olika utformningar av en miljölagstiftning för svensk del och därvid också kort redovisat lite av de argument, som har förts fram i samband med sådana frågor. I detta kapitel ska den nuvarande miljöskyddslagens egenskaper granskas mera ingående.

Först några konstateranden:

Tydligen har de svenska lagstiftarna hittills inte önskat hindra beslutsfattarna från att tillåta även mycket dåliga miljöförhållanden. Inte heller har man försökt förbättra principerna för avvägningarna mellan skada och nytta.

Det är vidare så att andra länder, med betydligt större erfarenhet än Sverige av att hantera miljöföroreningsfrågor och med betydligt vidare teoretiska analyser bakom sig, har gått en annan väg och valt miljökvalitetsnormtekniken som en ryggrad i sin lagstiftning; trots att de numera känner till hur svensk lagstiftning är utformad.

Som jag nämnde i föregående kapitel kan Lennart J Lundqvists bok om haren och sköldpaddan tyckas visa att den svenska metoden skulle vara bättre än — eller i vart fall lika effektiv som — den amerikanska. Det var i så fall en slutsats som han drog för ett antal år sedan. Nu är vi i början av 1988. En hel del har hänt under mellantiden, inte minst i miljön. Föranleder detta några ändrade slutsatser?

Svaret bör väl sökas i naturen, i miljön?

När jag 1968 började med miljöskyddsfrågor läste jag bland annat betänkandet Miljövårdsforskning (SOU 1967:43) och lärde mig där, tror jag, en smula om Österjön och havet. Nu tjugo år senare konstaterar jag att det som där står skrivet om Österjön i stora delar fortfarande är aktuellt, samtidigt som giftbelastningen på Östersjön och dess ekosystem har ökat. Jag konstaterar vidare att det som där står om västkusten inte längre gäller. Det var bättre förr. Nu är nämligen havet där betydligt mera förstört än tidigare.

I själva verket har delar av kusthaven vid Sverige fortlöpande försämrats under den tid som miljöskyddslagen har gällt.

Ett annat exempel är försurningen. Denna har förvärrats under den tid miljöskyddslagen har gällt. Detta har också lett till försämringar av grundvattnet i stora områden.

Även luftkvaliteten i allmänhet är nu så dålig på vissa ställen, att det vore helt galet att försöka hävda att miljöskyddslagen har löst problemen. Exempelvis har ju regeringen nu erkänt att Hisingen i Göteborg har så dålig luft att särskilda krafttag behövs.

Eftersom jag tror att jag vet något lite om Laholmsbukten, använder jag denna som ett exempel också i fortsättningen. Utan att vara unik vad gäller föroreningssituationen är den ett bra exempel på svenskt miljöskydd under 1980-talet. I Laholmsbuktsproblemet finns bland annat följande ingredienser:

- ☐ en långsam, möjligen stegvis försämring vad gäller vattenkvaliteten
- ☐ en möjligen mera tydligt stegvis försämring av det biologiska livet på bottnarna och i vattnet
- ☐ en stigande misstanke om att ganska betydande delar av de föroreningar, som påverkar bukten, kommer från det svenska territoriet
- ☐ återkommande påpekanden om att mycket av föroreningarna kan komma från andra områden, det vill säga från utlandet



- ☐ allt mera stärkta misstankar om att kväve spelar en avgörande roll för utvecklingen i Laholmsbukten
- ☐ allt mera stärkta misstankar om att jordbruket (som orsakar så kallad diffus förorening, som är något annat än punktförorening) bidrar med en stor del av det kväve som förs ut i bukten
- ☐ allt mera stärkta misstankar om att en annan betydande kvävekälla för buktens del är biltrafiken.

Om vi vill använda naturen som facit, är därför Laholmsbukten ett bra exempel. Där är något fel. Vid bukten finns dessutom inte sådana punktkällor, som kan antas stå för en mycket betydande del av föroreningarna. Vi kan alltså inte skylla på några få faktorer. Däri skiljer sig denna bukt från exempelvis Hanöbukten (där två skogsindustrier bidrar med mycket). Det finns däremot siffror som visar att stora mängder kväve faktiskt transporteras med vattendragen ut i Laholmsbukten.

Det är inte bara det att Laholmsbukten nu är sämre än tidigare. Den är också sämre än vad de flesta önskar. Och ingen vill väl heller påstå att det var meningen med miljöskyddslagen att vissa ställen skulle få försämrats så mycket, så att fisken dog eller försvann.

Nej, miljöskyddslagens förarbeten inger i stället känslan att inget skulle bli sämre än det var 1969; tvärtom skulle förorenade områden saneras (även om det inte angavs någon tid för detta).

## *Miljöskyddslagen otillräcklig — men hur?*

Så den som vill påstå att miljöskyddslagen har varit otillräcklig, har det nu lätt.

En helt annan fråga är vad det är i miljöskyddslagen som är otillräckligt. Här finns flera i och för sig rimliga hypoteser.

En sådan kan vara att miljöskyddslagen som sådan visst är tillräckligt bra, om den bara efterlevdes. En sådan invändning är vanlig och den måste granskas noggrant.

En annan hypotes kan vara att kravreglerna i lagen inte ut-

trycker tillräckligt höga mål. Kraven själva, även om de genomfördes till hundra procent, skulle alltså inte vara tillräckliga.

Naturligtvis kan de två hypoteserna kombineras: Förbättrad tillsyn skulle ge bättre förhållanden men skulle inte vara tillräcklig för att klara miljöproblemen i samtliga områden.

## *Miljöskyddslagens konstruktion*

Jag kommer nu att gå in lite närmare på det som översiktligt behandlades redan i kap 1 men med miljöskyddslagen som undersökningsobjekt. Där nämnde jag att lagstiftarna i en lag anger hur de vill att vi ska handla, antingen vi är privatpersoner, företagare, politiker, myndighetsutövare eller andra. Detta är handlingsregler.

I synnerhet när reglerna handlar om vad vi ska göra i sak, kan vi tala om materiella regler som rör krav, alltså *kravregler*.

Typiska kravregler i miljöskyddslagen är de nyss nämnda med krav på bästa rimliga plats, krav på bästa rimliga försiktighetsmått samt det partiella förbudet för olägenhet av väsentlig betydelse.

Men det räcker inte med att lagstiftarna utfärdar handlingsregler av kravregeltyp. Ensamma framstår de som ganska verkningsslösa. De måste också *genomföras*.

Genomförande är en viktig sak i samband med all lagstiftning och den är särskilt viktig i alla de fall där reglerna syftar till att hindra skador eller till att uppnå vissa slags resultat. Låt oss leka med följande tanke:

Lagstiftarna föreställer sig att vi måste minska användningen av ett visst ämne med 75 % för att inte en viss miljöskada ska uppträda. Om då lagstiftarna skriver en lag med kravregeln att alla ska minska sina användningar med just 75 %, kommer målet inte att nås eftersom lagar vanligen inte har hundra procentigt genomslag. En del adressater för reglerna följer dem inte

därför att de helt enkelt inte vill (eller kan), andra bryter mot reglerna därför att de inte förstår dem eller inte känner till dem. Men ju noggrannare lagstiftarna försöker komplettera kravreglerna med andra bestämmelser och åtgärder som syftar till att förmå så många som möjligt att så snabbt som möjligt efterleva kravreglerna, desto effektivare blir hela lagstiftningen.

En av slutsatserna av detta är att de kravregler som riktar sig mot de olika föreningarna måste ha en så hög ambitionsnivå så att de, om de genomfördes till 100 %, ledde till ett bättre resultat än som var målet. Kravregleringen måste alltså ha en överkapacitet eftersom ändå inga kravregler genomförs fullt ut i 100 % av fallen.

## *Lagen som helhet*

Om vi åter ser till Laholmsbukten, är det möjligt att en del personer menar att lagens kravregler mycket väl kan vara tillräckliga, samtidigt som det brister i genomförandet. Vi ska strax granska den hypotesen.

Men eftersom en lag också består av (eller kan bestå av) genomföranderegler, måste det dåliga förhållandet i Laholmsbukten i vart fall tyda på att gällande lagstiftning *som helhet* — alltså med genomförandereglerna inräknade — är otillräcklig. Det är ju bara att observera förhållandena i den yttre verkligheten för att kunna dra denna slutsats.

Egentligen är detta tillräckligt för närvarande: konstaterandet att det finns minst ett kustområde i landet där förhållandena under lång tid har försämrats. Det helt enkelt måste finnas någon brist på den rättsliga sidan eftersom det ligger till på detta sätt.

Om då någon trots detta hävdar att lagens kravregler är tillräckliga, måste då rimligtvis denne samtidigt medge att det finns brister i genomförandet. Kravreglerna har ju i så fall inte genomförts i tillräcklig grad.

Jag ska nu diskutera båda frågorna och inleder med genomförandet.

## *Genomförandereglerna i miljöskyddslagen*

Vad som då kommer i åtanke är sådana genomföranderegler som rör förhandskontroll av förorenande verksamhet, tillsyn över olika förorenande aktiviteter, ingripanden vid fall av avvikelser från kravregler etc.

Om tillsynen är dålig kan en orsak vara att resurserna för tillsynen är alltför små. Anta (eftersom detta är en vanlig uppfattning) att så är fallet. Låt oss då se på vad som skulle hända om en ny industri eller någon annan ny föroreningskälla som kan påverka bukten skulle komma till området, eller en pågående verksamhet utvidgas. Om detta kan ske i praktiken, eller om tillstånd till sådant ges, så innebär alltså nuvarande lagstiftning att ytterligare förorenande aktiviteter kommer till ett svårt förorenat området. Detta tyder antingen på andra brister i genomförandet — eller att kravreglerna inte alltid räcker till för att förhindra mycket svåra föroreningar.

Det är med stor sannolikhet så att mycket skulle vara bättre i den svenska miljön, om genomförandet av miljöskyddslagen förbättrades. Att genomförandet inte varit tillräckligt beror å andra sidan delvis på brister i själva miljöskyddslagen och i sådana andra lagar, som berör de olika beslutsfattarnas verksamhet. Jag ska inte gå in på sådant här. Det viktiga just nu är nämligen konstaterandet att redan det förhållandet, att det med nuvarande regler skulle gå att tillåta nya verksamheter i Laholmsbuktens tillrinningsområde, visar att det dessutom finns en brist i själva kravreglerna.

## *Kravreglerna i miljöskyddslagen*

Miljöskyddslagens kravregler är helt enkelt genom sin konstruktion inte ägnade att förverkliga målet att undvika allvarliga

föreningssituationer. Det var heller inte meningen att de skulle vara det. Lagstiftarna hade i stället förhoppningen att teknik och ekonomi skulle utvecklas så fort så att det skulle bli bättre i miljön om alla vidtog försiktighetsmått som var tekniskt och ekonomiskt möjliga och rimliga bedömt utifrån vad deras bransch kunde klara vid respektive aktuella tidpunkt.

Bristen är enkel att sammanfatta: Miljöskyddslagen säger i sina kravregler inget om miljömålen; inte ens indirekt. Målen för lagstiftarna kan vi bara avläsa på några ställen i förarbetena (och där anges de mycket obestämt), och vi kan dessutom se att det faktiskt är en skillnad mellan de där vagt antydda målen och de sedan uppställda kravreglerna.

Följande begränsningar i kraven är de viktigaste:

(1) I normalfallet är det tillåtet att bedriva miljöfarlig verksamhet så länge som en för branschen normal reningsteknik används. Det har ingen betydelse huruvida verksamheten är nyttig eller inte. I praktiken har man tydligen också ansett att bara sådan verksamhet kan förbjudas som *specifikt* orsakar olägenhet av väsentlig betydelse (alltså där det är just den aktuella verksamheten själv som orsakar just den aktuella väsentliga olägenheten).

(2) 6 § skiljer till en början mellan å ena sidan verksamheter för vilka det finns särskilda skäl (nyttö övervikt), å andra sidan verksamheter för vilka det inte finns särskilda skäl att ändå tillåta verksamheten. Den första kategorin tillåts försämra miljön. För just dessa verksamheter finns det ingen gräns i miljöskyddslagen eller annan lag för hur mycket miljön får försämrats. Där finns alltså ingen *säkerhetsgräns*.

## *Riksplanefallen*

En speciell kategori verksamheter är de som undergår "riksplaneprovningen" enligt naturresurslagen (tidigare 136 a §

byggnadslagen). Det gäller främst verksamheter av betydelse för landets hushållning med mark och vatten.

Denna prövning infördes 1972. Till en början föreföll syftet med denna vara att kunna "kortsluta" miljöskyddslagen; ett regeringsbeslut i lokaliseringsfrågan skulle vara bindande för tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen.

Riksdagen krävde dock att koncessionsnämnden och naturvårdsverket alltid först måste yttra sig i lokaliseringsfrågan till regeringen. Detta ändrade inte karaktären av "kortslutning" av miljöskyddslagen, men kravet blev stort på att beslutsunderlaget inkluderar de aspekter, som egentligen skulle provas enligt miljöskyddslagen.

Prövningarna enligt naturresurslagen (tidigare 136 a § byggnadslagen) är alltså vad gäller skyddsregler för miljön i allt väsentligt lika regeln (men mindre tydlig) i 6 § miljöskyddslagen om tillåtlighet för sådana verksamheter som har en dokumenterad nyttoövervikt. Likheten är särskilt stor med 6 § 2 stycket, som ju utser regeringen till beslutsfattare i de fall då skada och nytta är av en särskild storleksordning.

## *Slutsats*

Ingenstans har det satts upp någon yttersta gräns för hur långt miljöförstörelsen får gå. Plan- och bygglagen ändrar inte på detta.

Det kan därmed förekomma situationer då det är helt lagligt att totalförstöra ett naturområde, ett vattenområde, ett kustområde, en boendemiljö — nämligen när beslutsfattarna "bedömer" att nyttan av ytterligare utsläpp överväger skadan därav.

Det finns vidare områden där förstörelsen har gått så långt att kustområden blivit oanvändbara för yrkesfiske (Laholmsbukten är ett exempel). Där är det nu så illa så att den politiska makten säger sig inte längre acceptera förhållandena. Men tydligen har det inte gått så långt att det har skapats någon bestämd

lagregel som säger att de, som tillsammans orsakar eller medverkar till dessa särskilt dåliga förhållandena, är skyldiga att vidta alla nödvändiga försiktighetsmått utöver vad 5 § miljöskyddslagen anger, åtminstone ända tills ett angivet önskvärt tillstånd inträder. Inte ens någon begränsning för etablering av nya föroreningskällor gäller här.

Med en internationell terminologi betyder detta att svensk lagstiftning saknar kvalitetsnormer. Den saknar bestämmelser som säger att när miljökvaliteten blir sämre än vissa värden så ska särskilda, kanske extraordinära, regler tillämpas.

# Avvägningar

Detta kapitel kan uppfattas som lite svårare än de övriga, därför att jag här relativt ingående tar upp vad dagens miljöskyddslag kräver av beslutsfattarna när de gör sina avvägningar. Det som skiljer nuvarande miljöskyddslag från mitt förslag 1971 är att miljöskyddslagen inte har lika klara målsättningar som förslaget.

Det går bra att förstå resten av denna bok även om man hoppar över detta kapitel. Däremot kan man inte gärna hålla fast vid att avvägningslagstiftning är bättre än något annat utan att fundera över det som står i detta kapitel.

Jag har tidigare ganska kortfattat redovisat att det förefaller finnas flera huvudlinjer när det gäller lagstiftning om miljöpåverkan. En är byggd på principen att var och en inom vissa gränser ska dämpa påverkan på miljön och att gränserna på ett eller annat vis bestäms efter avvägningar. En annan är att man hoppar över det där med avvägningar och i stället låter var och en betala för sin påverkan av miljön (ekonomiska styrmedel). En tredje är byggd på principen att det finns vissa miljöeffekter som inte ska accepteras, oavsett nyttan med de åtgärder som ligger bakom.

Jag har också berättat om en del av de synpunkter som jag fick på förslaget att också fortsättningsvis bygga svensk miljökontroll på en avvägningslagstiftning men att förfina principerna för



avvägningarna så att av riksdagen avsedda miljömål verkligen ofta uppnåddes.

I detta kapitel vill jag gå in lite närmare på hur långt man kan komma med avvägningar inom ramen för den typ av lagstiftning som vi nu har. Jag har använt i första hand miljöskyddslagen som exempel för diskussionerna eftersom denna är en så typisk avvägningsslag.

Syftet med detta kapitel är alltså att fördjupa resonemangen om avvägningar. Kapitlet är en bitvis omfattande bearbetning av en uppsats jag publicerade 1984 i den finska rättsliga tidskriften *Lakiemies-lehdestä* som ett bidrag till tvåhundra-femtioårsjubileet av 1734 års lag.

## *Avvägningar med drastiska konsekvenser*

På miljöområdet kan ett enda beslut leda till sammanlagda förmögenhetsförändringar och -omflyttningar som på lite sikt uppgår till många miljoner kronor, ibland miljarder. Ett enda beslut kan också innebära att en mer eller mindre avgränsad befolkning reellt sett döms till att leva med ett högre cancerhot än andra människor. Och en enda avvikelse från vissa miljörättsliga bestämmelser kan medföra sammanlagda verkningar som motsvarar ett stort antal rånöverfall, giftmordförsök eller fall av grov misshandel.

Oftast ligger bakom besluten avvägningar. Den enes liv och hälsa, säkerhet och egendom, trivsel och frid har vägts mot den andres intressen av att utöva någon verksamhet. Den ena gruppens intressen av att tjäna pengar har vägts mot framtida generationers möjligheter att över huvud taget leva. Som sagt, inget annat rättsområde lär kunna erbjuda så mycket av beslutsfattande med i fredstid så drastiska möjliga konsekvenser.

I detta kapitel behandlar jag det idag mest centrala momentet i det miljörättsliga beslutsfattandet, nämligen avvägningar. Hur långt kan man komma? Ställer de miljörättsliga problemen

krav på beslutsmetoder som juridiken över huvud taget kan hantera?

## *Urgamla problem*

Problemet med "avvägningar" är i sig gammalt för att inte säga uråldrigt. "Aequum est"; det är rätt och billigt. Eller med ett modernare språkbruk: det är skäligt. Sedan urminnes tid har det förekommit att olika intressenter har stått mot varandra i en konflikt och en domare eller någon annan har fått skilja mellan dem.

I det moderna industrisamhället är intressenterna vanligen många och deras intressen mycket olikartade. Sedan länge har vattenrätten behandlat sådana slags intressebetsättningar. Mot önskemålet att exploatera ett vattendrag genom dämning och reglering för att utvinna billig elenergi och ge ett antal människor förvärvsarbete ställs önskemål om fortsatt fiske, om oförändrade ekosystem och bevarad landskapsbild, om möjligheten att få bo kvar i sitt hem som annars blir överdämt samt om bevarandet av förutsättningar för att ha en uthållig turistnäring etc.

Senare har intressebetsättningararna blivit än allvarligare. Nu förstår de flesta att det inte bara är rena trivselsvärden och förnögenhetsvärden som kan påverkas och förstöras. Hälsan och livet självt förefaller vara i fara. 1980-talets miljörättsliga problem innehåller — bland mycket annat — vägningar av risker för att foster skadas eller dödas, människors cancerrisker ökas, allergikers problem ökas, jordens och vattnets produktionsförmåga i ett längre tidsperspektiv förminskas. Dessa ska sedan vägas mot fördelar i form av arbetstillfällen, billiga livsmedel, snabba transporter och mera fritid.

Bland annat utsätts idag människor på olika platser för olika faror. Varför? Jo, därför att beslut har fattats — ofta i rättsliga former — där riskerna för olika skador ska ha vägts mot för-

delarna av att den skadliga (eller befarat skadliga) verksamheten utövas. Det har gjorts *avvägningar*.

Bland de mera allvarliga intellektuella misstag som har gjorts inom den traditionella juridiken är att på ett mycket bestämt sätt skilja mellan "rättsfrågor" och "lämplighetsfrågor", och sedan lägga huvudvikten vid vad man betraktat som "rättsfrågor".

De flesta är nog överens om att det inte är logiskt möjligt att på detta sätt upprätthålla denna åtskillnad. Ett bättre sätt vore att dels skilja mellan typiskt civilrättsliga (mellan privatpersoner etc) och andra frågeställningar (mellan enskilda och stat och kommun), dels skilja materiella bestämmelser från formella, samt dessutom uppmärksamma det förhållandet att vissa sakfrågor kan regleras långt in i sina detaljer medan andra bäst regleras på ett övergripande sätt genom målstyrning etc.

Det sistnämnda blir utgångspunkten för denna framställning. Jag börjar med det triviala konstaterandet att det vore oerhört svårt och tidskrävande för en lagstiftare att i detalj reglera hur olika aspekter som aktualiseras i ett miljöskyddsärende ska vägas mot varandra under olika kombinationer av omständigheter. Kasuistisk lagstiftning kallas detta; sådan är varken gångbar eller ändamålsenlig här.

Å andra sidan är det ett nästan lika trivialt konstaterande att statsmakterna, lagstiftarna, i moderna industriländer önskar påverka hur naturresurser används, hur människors hälsa hotas och hur olika ekonomiska aktiviteter utövas. Det finns inget skäl att arbeta med juridiken som om lagstiftarna *inte* vill ge regler som syftade till att uppnå, bibehålla eller skydda vissa miljövärden och hälsoförhållanden.

Svaret på lagstiftarnas önskemål har från juridikens sida vanligen varit så kallad ramlagstiftning; alltså lagstiftning som uppdrar åt olika beslutsfattare (domstolar, administrativa organ eller regeringen) att inom dessa ramar fatta sådana beslut som så

nära som möjligt överensstämmer med vad lagstiftarna eftersträvar (målet).

För att detta ska fungera krävs naturligtvis att lagstiftarna så tydligt som möjligt talar om vad som ska eftersträvas. Det vill säga att målen för lagstiftningen bör anges, liksom de eftersträvide resultaten av avvägningarna samt de önskade principerna för hur olika intressen ska vägas etc.

I ett rättssamhälle försöker man minimera godtycke i beslutsfattandet. Vad skiljer då helt fritt skön från godtycke? Jag törs inte ge ett bestämt svar på detta. Jag undviker därför termen *''fritt''* skön. Vad beträffar godtycke anger regeringsformen i 1 kap 9 § att myndighetsbeslut måste vara sakliga, rättsenliga och konsekventa. Ser vi på det svenska rättslivet, förefaller inte detta krav ha fått full genomslagskraft inom miljörättens område. Sannolikt är detta inte alltid ett utslag av medvetet rättsstridigt beslutsfattande, utan i stället grundat på en grundläggande missuppfattning angående de materiella bestämmelser som beslutsfattarna har att tillämpa och då särskilt bestämmelserna om avvägningen mellan olika intressen.

Det vill säga att en del beslut är godtyckliga av misstag, på grund av missuppfattning angående hur bestämmelser ska tillämpas. Man tror att man har en obegränsad frihet och bryr sig därför inte om att ta reda på vad lagstiftarna egentligen bestämt.

### *Vad är egentligen en avvägning?*

Ordet avvägning leder måhända många tankar till något svårstyrt, kanske till och med ostyrt. Något som låter beslutsfattarna värdera fritt eller värdera på sätt som inte har bestämts av lagstiftarna.

Huvudfrågan i detta kapitel är huruvida det över huvud taget går att styra avvägningar med bestämmelser och, om svaret vore jakande, hur och i vilken utsträckning.

I miljöskyddslagen från 1969 spelar nyttoövervikt en viss roll

för tillåtlighetsbedömningar. Motsvarande gäller för olika vattenrättsliga lagverk. För miljöskyddslagens del aktualiseras främst följande frågor:

- ☐ om nyttoövertikt vid lokaliseringsbedömningar
- ☐ om vilka försiktighetsmått som ska vidtas
- ☐ om huruvida en verksamhet, som är mycket skadlig, ändå ska tillåtas därför att den förefaller medföra mer nytta än skada.

Regler som liknar dessa har funnits länge. Det brukar anses vara en expropriationsrättslig grundprincip att ett tvångsvis förfogande över egendom inte bör ske, om ändamålet med det hela utan oskäligen kostnadsfördyringar kan uppnås på annat mindre ingripande sätt.

Det handlar alltså, direkt eller indirekt, om val mellan olika *alternativ*. Val som ska grundas på avvägningar. Avvägningar där olika konsekvenser av olika alternativ läggs i fiktiva vågskålar och där ett besluts innehåll bestäms av vikterna i det enskilda fallet.

Redan här ser vi de två kanske viktigaste faktorer som rör avvägningar, nämligen

- ☐ alternativsynsättet, respektive
- ☐ problemet att finna och tillämpa en princip för *hur vikterna ska sättas* i varje enskilt fall.

Beträffande det sistnämnda är det en viktig fråga hur lagstiftarna kan styra beslutsfattarnas val av vilka principer som ska tillämpas.

## *Alternativ*

Om en beslutsfattare bara kan handla på ett sätt, har han inga alternativ. Om han kan välja mellan två eller flera sätt så har han ett eller flera alternativ.

Tänk er att någon (en byggande, en företagare etc) önskar

göra en viss sak (bygga ett hus, starta en fabrik) på en viss plats (sin egen tomt, en ort etc). Byggnadsnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelser, vattendomstolar och/eller andra får vanligen en ansökan om detta och ska då ofta bedöma huruvida vissa förutsättningar är uppfyllda för att bifalla ansökan. Dessa förutsättningar är rättsligt reglerade. De kan gå ut på att tillstånd bara får ges om verksamheten orsakar så liten skada som möjligt (bästa alternativ), samt förutsatt att den skada som verksamheten orsakar vägs över av den nytta som verksamheten medför (nyttoövertikt).

I princip är det alltså i första hand frågor om möjliga alternativ som här aktualiseras. Det kan gälla alternativa lokaliseringar; alltså placering på en annan plats som är mindre störningskänslig etc. Det kan gälla alternativa sätt att uppnå avsett resultat; t ex val av annan tillverkningsmetod, bättre eller annorlunda skyddsåtgärder etc. Det kan också gälla alternativet att inte göra något alls; det som ibland kallas noll-alternativet.

Valet mellan alternativen görs sedan vanligen på grundval av en avvägning dem emellan.

## *Principerna för avvägningar*

Det brukar sägas att man inte kan väga äpplen mot päron. Då menar man att vissa alternativ och vissa aspekter inte kan jämföras med varandra.

Men hur är det egentligen? Visst är det väl så att vi alla dagligen gör avvägningar, som enskilda människor och/eller som rättsliga beslutsfattare; och att vi då väljer mellan ett mindre eller större antal handlingsätt (beslut) — oavsett huruvida vi då "väger äpplen mot päron" eller annat.

Tänk nu på att en avvägning och en kompromiss är helt olika saker, även om inte alla skiljer mellan dem! En avvägning innebär att vissa alternativ jämförs med varandra och sedan väljs *ett av dessa*. En kompromiss blir det om man lägger sig mellan de alternativ som jämförs, dvs att man då egentligen skapar ytter-

ligare ett alternativ, som skiljer sig från samtliga som egentligen ingick i avvägningen.

Anta att vi är på vandring och kommer fram till en långsmal sjö. Det är vårvinter och isen ligger men är antagligen mycket svag på sina ställen. Vi ska över till andra sidan. Om vi går tvärs över sjön kommer vi till målet på tjugo minuter — förutsatt att isen verkligen håller. Om vi går runt sjön tar det tre timmar men vi kommer fram. Valet står mellan dessa två alternativ och riskerna och fördelarna med respektive vägs mot varandra och vi träffar vårt val. Då gör vi en avvägning. Försåvitt vi inte i stället gör en typiskt svensk kompromiss. D v s att vi inte går rakt över sjön, men heller inte runt sjön, utan i stället, "efter ett givande och ett tagande", går medelvägen som innebär att vi vandrar ute på den ställvis svaga isen, men i en båge utefter stranden så att vi — om vi skulle trampa igenom — har en större chans att ta oss i land än om vi var mitt ute på sjön. Se, det vore en typisk kompromiss och inte en avvägning. Ett beslut som ger flertalet av de ursprungliga alternativens nackdelar på en gång men minskad (om än inte eliminerad) drunkningsrisk.

### *Viktnorm eller måttstock*

När en person väger ett mot ett annat och sedan bestämmer sig på grundval av denna vägning, har han jämfört alternativen eller olika aspekter *med varandra*. Detta innebär i sin tur, närmast definitionsmässigt, att det som har "vägts in" på något vis har fått ett slags gemensam nämnare, en måttstock.

Vem har då bestämt måttstocken? Ja, det kan vara beslutsfattaren själv. Han kanske inte har funderat igenom frågan utan bara "bestämt sig". Måttstocken behöver ju inte ens vara medveten för beslutsfattaren.

Men ska vi verkligen tala om gemensam nämnare eller måttstock, om den inte ens är medveten för beslutsfattaren själv? Är det någon mening i detta, över huvud taget?

Ja, jag tror det. Annars ska man över huvud taget inte tala om

”avvägning”. Om det inte är meningsfullt att säga att det funnits en måttstock så är det heller inte meningsfullt att tala om en avvägning.

Den som påstår sig göra en avvägning, måste alltså samtidigt antas mena att han har gjort ”avvägningen” efter någon måttstock. Annars är uttrycket avvägning rent nonsens. Sedan gör det detsamma om måttstocken är uttryckligt beskriven, medveten eller inte.

Måttstocken, den gemensamma nämnaren till vilken de olika faktorerna översätts eller med vilken de ges sin *relativa* vikt, kallar jag *viktnorm*.

För den intellektuella process (medveten eller omedveten) där faktorerna får sina vikter är termen *viktning* lämplig (man bestämmer eller åsätter vikten).

## *Avvägning utan godtycke*

Den beslutsfattare som på en och samma gång är omedveten om sin viktnorm och byter viktnorm från beslut till beslut, kan inte påstå att han gör allt för att undvika godtycke eller för att följa saklighets- och konsekvenskravet i regeringsformens 1:9.

Hur långt kan man då gå i formuleringen av sådana riktlinjer eller principer, som ska gälla för avvägningar mellan olika alternativa sätt att uppnå ett *viss* resultat? Den frågan är intressant inte bara för rättstillämpare utan för den som skriver lag. Bland de rättsliga frågor där avvägningar av denna slags typ brukar krävas finns exempelvis följande.

- ☐ När är det tillåtligt att hantera ett giftigt ämne?
- ☐ Vilken lokalisering kan tillåtas för en fabrik som kan sprida giftiga ämnen trots reningsåtgärder?
- ☐ Kan en viss verksamhet tillåtas, som orsakar mycket stora olägenheter och samtidigt är till stor nytta för landet?
- ☐ Vilken av flera tänkbara reningstekniker ska väljas vid en fabrik?



□ Får ett vattenkraftverk anläggas i ett vattendrag med tanke på de skador på motstående intressen som kan förväntas?

## *Normer för avvägningar*

Det finns inga logiska hinder för att tala om normer (regler) också när man analyserar sådant beslutsfattande som bygger på så kallade "skönsregler". Tvärtom.

Normer behöver nämligen inte vara detaljregler. De kan också avse principerna eller riktlinjerna för besluten. Sådana normer kan dessutom ligga på flera olika nivåer. Exempelvis kan man tänka sig överordnade normer — metanormer — för hur man ska välja ut viktnorm för olika typer av beslut. Det är bara lagstiftarnas förmåga att uttrycka sig som begränsar metoden för att formulera normer.

Det finns flera sätt för beslutsfattare att hålla sig själva under viss kontroll. Ett mycket viktigt sådant — som samtidigt är generande enkelt, principiellt sett — är att motivera alla sina beslut och då ange inte bara vilka normer eller principer som man har följt, utan också hur man har överfört dem på det aktuella fallet.

Skilj nu mellan å ena sidan sådana beslutsfattare som är konsekventa, å andra sidan sådana som dessutom på ett konsekvent sätt tillämpar gällande rätt. Konsekvent är den som följer samma principer (tillämpar samma normer, samma måttstock etc) i flera beslut. Detta utesluter inte olika normer för olika beslut, förutsatt att de är inordnade under samma *metanorm*. Man kan alltså mycket väl säga att en beslutsfattare är konsekvent även om han på ett konsekvent sätt handlar i strid mot vad som anses vara gällande rätt, alltså även om han hittar på egna principer som han sedan ståndaktigt följer.

Men regeringsformens 1:9 käver även rättsenlighet. Och att på ett konsekvent sätt tillämpa gällande rätt kräver därför *därutöver* att sådana rättskällor, som anses utvisa eller indikera gällande rätt, tillämpas på ett konsekvent sätt.

## *Målangivelserna*

När det gäller det senare, har lagstiftarnas målsättningar vanligen en avgörande betydelse. Normalt vill lagstiftarna styra beslutsfattaren i större eller mindre grad; exempelvis i viss riktning, mot vissa mål eller bort från vissa effekter.

Visserligen går det antagligen att finna lagar med avvägningsregler som lagstiftarna i sak *inte* åsyftade något speciellt med. Men det finns andra lagar med sådana regler, där syftet eller syftena stått ganska klara för lagstiftarna. Och där är miljölagar typiska exempel.

### *Antagande: lagstiftarna vill verkligen uppnå något*

I fortsättningen antar jag att lagstiftarna verkligen har åsyftat något med en viss miljölag där det finns avvägningsbestämmelser. Med den utgångspunkten ska jag nu diskutera möjligheterna att minimera godtycke och ändå behålla en så god flexibilitet, så att avvägningsreglerna blir användbara i olika slags fall. Den följande diskussionen förutsätter minst två slags krav på beslutsfattarna.

Det första är förbudet mot godtycke; beslutsfattaren ska ju vara saklig och konsekvent.

Det andra utgörs av ändamålet med de bestämmelser som ska tillämpas; beslutsfattaren ska efter bästa förmåga komma så nära ändamålet som möjligt.

### *Exempel från miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter*

Både miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter har bestämmelser och motivuttalanden som rör ändamålen med respektive lag.

Miljöskyddslagen har till mål att genomdriva sådana försiktighetsmått som i viss mening är tekniskt och ekonomiskt möjliga och rimliga. Syftet är att hålla föroreningsbelastningen så låg som möjligt på människor och ekosystem. Ett annat mål är att mycket störande verksamheter inte ska kunna tillåtas, utom när nyttan av dem verkligen överstiger olägenheterna.

I allt väsentligt har lagen om kemiska produkter samma syfte.

De beslutsfattare som tolkar dessa lagars syften enligt ovan, och som vill vara sakliga och konsekventa, har därmed ålagt sig viktiga begränsningar.

De kan exempelvis inte göra avsteg från kravet på sådana försiktighetsmått, som är tekniskt och ekonomiskt möjliga och rimliga, utom när avsteget saknar större betydelse från miljösynpunkt.

De kan heller inte tillåta något som skulle kunna utföras på en annan plats (alternativ lokalisering, reglerad i miljöskyddslagen), på alternativt sätt (båda lagarna) eller med hjälp av alternativa kemikalier etc (båda lagarna), utom om alternativen är i en bestämd mening oskäligen.

De kan heller inte förbjuda något som är klart nyttigare än skadligt från allmän synpunkt (såvida det inte finns något alternativ som är *ännu* nyttigare och förutsatt att det inte finns annan lagstiftning som innehåller en förbudsregel som är tillämplig i detta fall).

## *Strukturering av avvägningen*

Tydligen är det en juridiskt viktig fråga i vilken utsträckning dessa slags ''skönsmässiga bedömningar'', avvägningsprocesserna, kan ordnas upp (struktureras) i syfte att maximera saktighet och konsekvens och ändå bibehålla den flexibilitet, som lagstiftarna avsett.

Anta att ett visst sätt att hantera en vara är farligt och att vi kallar detta metoden X. Anta vidare att hanterings sättet medför en fara som värderas till 3 skadeenheter men en nytta som

värderas till 6 nyttoenheter. Anta sedan att det finns ett mindre farligt hanteringssätt Y och att detta bara medför en liten fara, som värderas till 1 (skadeenhet) samt en viss nytta som värderas till 5 nyttoenheter. Vilket ska väljas?

Vi har alltså antagit att beslutsfattaren har försökt göra klart för sig hur det förhåller sig i olika *relevanta* hänseenden beträffande alternativa sätt att nå ett visst mål och så har han viktat dem. Han ska nu väga dessa mot varandra i en styrd avvägning.

Som redan nämnts kan inte skada vägas mot nytta utan en gemensam måttstock. Inte heller kan två alternativ vägas mot varandra utan en sådan. Fortsättningsvis använder jag måttstocken/nämnamnaren *nyttoenhet* (NE) och jag förutsätter att beslutsfattaren väger nytta mot skada efter en norm för hur nytta och skada beräknas (måhända en omedveten norm).

För enkelhetens skull uttrycker jag en skadeenhet som en negativ nyttoenhet. Sorten nyttoenhet är alltså antingen positiv (= nytta), negativ (= skada) eller neutral (= 0; d v s varken nytta eller skada).

Jag ska nu beskriva resonemanget med teoretiska exempel. I dessa förutsätter jag att beslutsfattarna, efter att ha tänkt efter, har bestämt sig för vikterna av de olika aspekter som är aktuella och att det har blivit de siffror som jag kommer att använda.

## *Bruttoskadan*

Anta först att en beslutsfattare har att välja mellan två beslut samt att det ena medför nackdelar som uppskattas till -3 NE medan det andra bara medför nackdelar till -1 NE.

Alternativ A: -3 NE

Alternativ B: -1 NE

Vad beslutsfattaren då har underlag för vill jag kalla en "bruttobedömning". I en sådan jämförelse enbart den ena sidan av effekterna. Bruttoskadan av A är i detta exempel tre gånger

större än av B, kanske därför att naturpåverkan blir tre gånger större genom A än genom B.

Om det endast vore dessa poster som skulle vägas mot varandra, d v s om endast bruttoskadorna behövde beaktas och vägas mot varandra, så väljer beslutsfattaren naturligtvis B.

### *Bruttonyttan*

Låt oss nu se på en annan bruttobedömning, en som gäller just de nämnda alternativen, men då deras bruttonyttan.

Alternativ A: + 6 NE

Alternativ B: + 5 NE

Bruttonyttan vid A är lite högre än vid B, kanske därför att man har värderat sysselsättningstillfällenas värde som högre vid A eller därför att det blir företagsekonomiskt billigare att lägga verksamheten där än vid B.

Om det var enbart dessa poster som skulle vägas mot varandra väljs A.

### *Nettobedömningar eller totalavvägningar*

Men om det i stället vore bestämt att det var totalnyttan som skulle bedömas, så blir resultatet av valet mellan A och B ett annat, om vi använder samma siffror som hittills.

Alternativ A: 6 NE - 3 NE = 3 NE

Alternativ B: 5 NE - 1 NE = 4 NE

Nu ser vi att B är det alternativ som ger större *sammanlagda fördelar* än A. Detta är en nettobedömning.

Det är *bara nettobedömningar* som motsvarar de krav som ställs i sådana slags minimeringsregler som vi tidigare har nämnt.

Det här är naturligtvis inte i något enda hänseende märkligt utan bara vanligt enkelt förnuft, ett förnuft som dock är kopplat till att genomföra *lagstiftarnas* syften med avvägningsreglerna.

Eller är det så att det är tillräckligt om beslutsfattarna beslutar så att resultatet blir förnuftigt, sett uteslutande från deras egna värderingar?

Svaret på den frågan beror naturligtvis på huruvida lagstiftarna ville skjuta ifrån sig beslutsfattandet till andra eller huruvida lagstiftarna, när de lämnade över beslutsfattandet till andra, också försökte ge anvisningar angående målen för besluten. Svaret finns vanligen i de bestämmelser som avvägningarna är tillämpningar av.

Anta att vi hade en bestämmelse med följande, fritt uppfunna innehåll:

*''För störande verksamhet ska väljas sådan plats där skadorna på miljön blir minst.*

*Den som ämnar hantera en hälso- eller miljöfarlig vara får bara använda sådan som ger minst hälso- eller miljöfara.''*

Detta är en bruttoskaderegeln. Modern miljö rätt har inte så grova bestämmelser, som bara siktar in sig på bruttoskadan.

Inte heller finns följande:

*''För störande verksamhet ska väljas sådan plats att ändamålet kan nås med minsta skador på miljön.*

*Den som ämnar hantera en hälso- eller miljöfarlig vara får bara använda sådan som leder till avsett resultat med minsta hälso- eller miljöfara.''*

Detta är också bruttoskaderegler, men de skiljer sig från den föregående genom att nu också ändamålet med verksamheten eller användningen finns med. I övrigt är de samma. De säger

inget annat än att *negativa* effekter ska vägas mot varandra och att det alternativ ska väljas, som ger minst sådana effekter.

Det är naturligtvis inte svårare att föreställa sig hur renodlade bruttonyttaregler skulle kunna se ut:

*''För störande verksamhet får väljas sådan plats där sysselsättningen blir störst eller där sysselsättningsbehovet är störst.*

*Det är tillåtet att välja sådana giftiga ämnen som spar mest pengar åt den som använder ämnet.''*

Inte heller så grova bestämmelser brukar kunna återfinnas i modern miljö rätt. De skulle, ensamma, medge att en störande verksamhet placeras där den ger störst sysselsättningseffekt oavsett vilka nackdelar denna lokalisering samtidigt medförde. De skulle också medföra att gifter fick användas, om de medförde stor nytta för användaren, oavsett vilka skador som gifterna samtidigt åstadkom.

Men dessa illustrationer med ensidiga vägningsregler behövs för att ge perspektiv. Det går antagligen att hitta beslut i verkligheten där man faktiskt har gjort just dessa slags ensidiga avvägningar (även om lagstiftningen kan ha föreskrivit annat). I sådana fall kanske inte beslutsfattarna har förstått skillnaden mellan vad vi här kallat brutto- och nettobedömningar.

### *Exempel från svensk rätt*

I gällande svensk miljö rätt finns flera bestämmelser som i första påseendet, alltså innan man tänkt igenom konstruktionen, kan tyckas likna de nyss uppiktade exemplen. En av dem är 4 § miljöskyddslagen:

*''För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats*

*att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad."*

Läs den noga! Ni ser då att den är helt annorlunda. Den föreskriver nämligen att ändamålet (med alternativet) ska kunna vinnas med minsta *intrång* och *olägenhet* utan oskälig *kostnad*. Det är de kursiverade bedömningsfaktorerna *tillsammans* som innebär en netto nyttabedömning av olika alternativ.

Det betyder att jämförelser ska göras inte bara mellan skador på olika platser utan också nytta på respektive platser. Stöd för det senare finns i uttrycket "olägenhet" och "oskälig kostnad". Därför medger paragrafen exempelvis att en luftföroreande fabrik tillåts på en viss plats även om den platsen är sämre från miljöskyddssynpunkt än en annan plats, men endast om *nyttan* av denna sämre lokalisering är så mycket större så att den *uppväger* fördelarna av att välja alternativet (vilket inte behöver innebära uppvägande av totalskadorna). Regeln anvisar alltså en netto nyttabedömning i avvägningen mellan olika platser för en miljöstörande verksamhet.

Så har också praxis uppfattat dem.

Något liknande gäller för 5 § lagen om kemiska produkter. Lagtekniskt är den paragrafen mera koncentrerad (här återges endast dess första stycke):

*"Den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön..."*

I lagtexten ser detta ut som en variant på en bruttoregel, men i förarbetena utvecklas att här finns en minimeringsprincip (vi kan här också kalla den en substitutionsprincip). Om en kemikalie kan bytas mot en annan utan oskäliga kostnader och utan att ändamålet förloras, får den inte användas. Men utbytet krävs bara om nyttan av utbytet är så stort, så att kostnaderna för detta



är motiverade. Någon måttstock för detta har inte anvisats, men det finns starka skäl att tillämpa samma måttstock som om det vore miljöskyddslagen som tillämpades och där finns, för 5 §, en del pekpinnar från lagstiftarnas sida.

Vi bör här uppmärksamma att dessa slags bestämmelser också kräver en skaderisk i det enskilda fallet, för att bestämmelserna alls ska utlösas. Det ska alltså finnas något skäl att anta att hälso- eller miljöpåverkan kan uppkomma, för att man ska behöva fundera över om det finns bättre alternativ. Det krävs vidare att alternativet kan antas vara bättre från skadesynpunkt för att någon totalnyttobedömning alls får ske.

Följaktligen saknar miljöskyddslagen stöd för att avslå en lokalisering till en plats A *enbart* därför att alternativet B skulle ge större nytta *i andra hänseenden än miljöhänseenden*. Ett alternativ kan alltså inte beaktas utan en tänkbar miljöfördel hos detta alternativ. Miljöfördelen med alternativet är alltså den faktor som *utlöser* totalavvägningen.

Låt mig illustrera:

Anta att alternativ A bedöms vara mycket skadligt från miljösynpunkt (-20 NE) och mycket nyttigt från sysselsättningssynpunkt (+ 15 NE). B är däremot mindre skadligt från miljösynpunkt (-15 NE) och samtidigt mindre nyttigt från sysselsättningssynpunkt (+ 10 NE).

Eftersom B i och för sig skulle innebära en miljöfördel, utlöses enligt 4 § miljöskyddslagen en avvägning. Avvägningen visar sedan att de två alternativen vad gäller totalnytta är likvärdiga och alltså båda godtagbara enligt 4 §.

Anta i stället att A och B var likvärdiga från miljösynpunkt (det blir alltså störningar men deras effekter är lika besvärliga på båda platserna) medan det från nyttosynpunkt vore bättre att välja A än B. Då skulle nettoytan för A vara större än för B. Men eftersom miljöeffekten var lika, utlöses över huvud taget ingen avvägning i och för platsvalet — det blir företagaren som får bestämma platsen.

## *Enkelt men ändå viktigt*

Det hittills sagda är i sig så enkelt så jag blir en smula generad.

Just därför, men också därför att praktiken visar att inte ens så här enkla förhållanden uppmärksammas av alla beslutsfattare, kan det sagda vara ett sätt att beskriva hur man kan ordna upp bedömningar som grundas på "skälighetsregler" och liknande. Ordna upp rättsligt reglerade lämplighetsbedömningar för att minimera godtycke. Men det ger också en idé om i vilken omfattning lagstiftarna skulle kunna påverka hur, och i vilken omfattning, olika intressenter ska belastas i olika hänseenden och i olika typer av situationer.

Jag ska nu utveckla detta med hjälp av några i och för sig hypotetiska situationer; situationer som dock kan tyckas likna några faktiska fall.

## *Några typfall*

*Fallet med den proportionellt stora arbetslösheten:*

På en ort, A<sup>1</sup>, läggs den enda stora industrin ner. Ett nytt företag ansöker om tillstånd att lägga sig där. Det skulle medföra att 60 % av dem som förlorat sina arbeten kan få ett nytt. Nyttan av en ny verksamhet på denna ort är naturligtvis mycket stor just därför att andelen arbetslösa bland de boende är så stor.

Anta att också olägenheterna från miljösynpunkt kommer att bli mycket stora, därför att den nya verksamheten kommer att medföra svåra luftföroreningar och anläggningen ligger mitt inne i tätorten. En alternativ lokalisering av företaget till platsen B<sup>1</sup> skulle vara till stor fördel från miljöskyddssynpunkt (alltså ge mindre skador), men skulle inte ge samma drastiskt positiva effekt vad gäller sysselsättningseffektens värde, eftersom det inte finns någon tänkbar alternativ plats med samma proportionellt sett lika stora sysselsättningsproblem.

Alternativ A<sup>1</sup>: 25 NE - 15 NE = 10 NE

$$\text{Alternativ B}^1: 5 \text{ NE} - 5 \text{ NE} = 0 \text{ NE}$$

*Fallet med den proportionellt sett mindre stora arbetslösheten*  
Till skillnad mot föregående exempel har i orten A<sup>2</sup> det största företaget lagt ner sin verksamhet, men minskningen av antalet jobb är proportionellt sett mindre än i föregående exempel (den berör en mindre andel, 25 %, av alla ortens arbetstagare). Däremot är arbetslöshetseffekten i *absoluta* tal större. Orten har ovanligt dålig luftmiljö.

Ny verksamhet planeras läggas på orten. Den verksamheten ersätter 10 % av de arbetstillfällena som försvann genom den tidigare nedläggningen. Också här finns en tänkbar alternativ lokalisering (B<sup>2</sup>). Vid B<sup>2</sup> skär ortens största industri just drastiskt ner sin verksamhet, och ett antal personer blir där arbetslösa. Räknat i förhållande till totala antalet anställda på orten B<sup>2</sup> är ett sysselsättningstillfälle där mera värt än vid A<sup>2</sup> med det resomang som användes i föregående exempel.

$$\text{Alternativ A}^2: 15 \text{ NE} - 10 \text{ NE} = 5 \text{ NE}$$

$$\text{Alternativ B}^2: 18 \text{ NE} - 7 \text{ NE} = 11 \text{ NE}$$

*Fallet med både alternativa lokaler och alternativ teknik.*

På den tredje orten A<sup>3</sup> har mycket stora anläggningsarbeten pågått länge. Dessa är snart slut och nedgången i sysselsättning — även om den var förutsedd sedan länge — kommer att bli mycket drastisk. Ett förslag läggs fram om att bygga en ny stor anläggning, som kommer att ge många arbetstillfällen för flera år framåt men också stora miljöeffekter. Anta att det finns alternativ som sannolikt är bättre från miljösynpunkt men som inte ligger i lika undersysselsatta områden som det där A<sup>3</sup> ligger.

$$\text{Alternativ A}^3: 20 \text{ NE} - 40 \text{ NE} = -20 \text{ NE}$$

$$\text{Alternativ B}^3: 10 \text{ NE} - 30 \text{ NE} = -20 \text{ NE}$$

Fallen är alltså likvärdiga.

Nu antar vi att det är möjligt att använda en annan, kanske

dyrare teknik X, en annan slags anläggning, än den som sökanden egentligen avser. Men slutresultatet för hans del skulle bli detsamma (d v s sökandens ändamål skulle också då uppfyllas). Om det alternativet skulle vägas in, och den först tänkta platsen väljas, så skulle fördelarna av en lokalisering till A<sup>3</sup> kunna kombineras med den nya teknikens fördelar.

Alternativ A<sup>3</sup>X: 20 NE - 15 NE = + 5 NE

Alternativ B<sup>3</sup>X: 10 NE - 15 NE = - 5 NE

### *Fallet där det finns framtida alternativ*

Det är nu dags att föra in ytterligare en för nyttobedömningar väsentlig aspekt.

Som bekant leder ett beslut ofta till ett annat. I vart fall är det vanligt att kostnaderna för att vidta en viss åtgärd kan vara beroende på hur tidigare beslut varit. Om exempelvis en väg har byggts om till halva sin sträcka, är det mycket billigare att fortsätta direkt från slutpunkten på ombyggnaden när resten ska göras än att "förutsättningslöst" bedöma vilken sträckning som egentligen hade varit bäst för etapp 2 om etapp 1 inte redan beslutats. I amerikansk miljö rätt talas ofta om segmentering i beslutsfattandet. Det vill säga att ett beslut avser något som i realiteten bara är en del av något större och ger återverkningar också på framtida beslut (begränsning av valmöjligheter etc).

Vi kan föra över problemet på situationer som liknar de exempel som har använts ovan.

När man försöker bestämma värdet av t ex ett nytt arbetstillfälle på en viss ort, påverkas nyttan av möjligheten att det för den orten är troligare än på den alternativa orten att andra företag än det som söker tillstånd vill etablera sig. Det kan alltså vara svårare att få alternativa sysselsättningstillfällen på en ort än på en annan. Anta t ex följande.

På orten A är 1 000 personer arbetslösa, på orten B 800 personer. Anta att miljön redan är mycket sämre vid A än vid B och att det alltså finns en klar miljöfördel med lokalisering till B.

Anta då först att sannolikheten för att inom viss tid nya

företag kommer är samma för båda orterna. De är alltså båda lika attraktiva som lokaliseringsorter. I så fall bedöms värdet av arbetstillfällena utifrån ett "dagsvärde" av ett nytt arbetstillfälle på respektive ort.

Men anta i stället att det är troligt att det på lite sikt vore mycket lättare att få nya arbetstillfällen till A än till B därför att A har ett attraktivt läge i södra delen av landet vid kusten men B ett inattraktivt inlandsläge i norr. Om inte det först aktuella företaget kommer till, så är det därmed troligare att något annat inom kort kommer till A än till B. Detta måste rimligen påverka nyttobedömningen av arbetstillfällena på respektive ort. För A gäller i högre grad än för B att mister du en står dig många andra åter.

## *Diskussion*

I praktiken förefaller det ibland hända att beslut fattas i miljöfrågor utan att man har funderat över huruvida avvägningarna är styrda eller inte och/eller utan att det gjorts klart huruvida avvägningarna ska vara nettobedömningar eller bruttobedömningar.

Det jag nu har beskrivit är några enkla tankemönster som beslutsfattare kan använda för att klarlägga för sig själva hur olika *relevanta* alternativ förhåller sig till varandra vad gäller sådan slags nytta och skada som enligt lag ska beaktas.

Det handlar bara om ett *sätt* att tänka, att rationalisera för sig själv. Därmed är inte sagt att det går att göra en enda, allmän värderingslista för alla slags verksamheter och alla arbetstillfällen. Däremot kan en beslutsfattare bestämma ungefär hur tungt nyttan och skadan väger i vissa hänseenden i ett bestämt ärende. Vikten bestäms då relativt.

Det är inte omöjligt att på ett ungefär bestämma hur många nya arbetstillfällen på en plats som behövs för att selsättningsnyttan ska bli lika stor som av ett visst antal nya jobb på en annan plats. Det är heller inte omöjligt att på ett ungefär

bestämma hur mycket värre det är att vissa gifter släpps ut i luften i en redan förorenad och tätbefolkad ort, jämfört med om lika mycket släpps ut i en mindre förorenad och glesare befolkad ort. Inte sällan är sådana bedömningar tillräckliga för att beslutsfattaren ska bli ganska säker på vilket alternativ som totalt sett ger störst nytta (eller minst skada). Jag har då förutsatt att beslutsfattaren satt sig in i vilka mål som lagstiftarna har anvisat för beslutsfattandet.

En annan fråga är huruvida en miljöskyddslagstiftning som uteslutande eller huvudsakligen bygger på avvägningar är tillräcklig för att motverka eller förebygga de faror för människor, och mänskligheten som sådan, som miljöpåverkan orsakar. Till fördelarna med en avvägningslagstiftning hör att flexibiliteten blir hög. Till nackdelarna eller svårigheterna hör att kravet på beslutsfattarna i varje enskilt fall är oerhört stort, särskilt vad gäller kunskaper om olika relevanta faktorer, om de ska undvika katastroflägen.

I flera avancerade industriländer, men inte i Sverige, finns numera särskilda i lag reglerade krav på miljöeffektbeskrivningar. Sådana syftar till att minska risken för att beslutsfattarna inte vet vad det är de ska väga. I många länder sätts också toleransgränser för miljöförstöring som ska fungera som ett extra skyddsnät — det ska då inte vara möjligt att väga bort omistliga värden såsom elementär hälsa etc. Lagstiftningstekniken bygger då på säkerhetsgränser eller kvalitetsnormer, ofta i kombination med krav på användning av bästa ekonomiskt rimliga teknik i varje enskilt fall.

## *Avslutning*

Som jag redan har berättat brukar invändningar riktas mot kvalitetsnormtekniken innebärande att denna blir alltför stel medan avvägningslagstiftning är mer flexibel och lämplig för att åstadkomma att besluten i varje enskilt fall kan optimeras.

Men en sådan invändning förutsätter att de som tillämpar en

avvägningslagstiftning *dels* skaffar sig relevanta informationer i varje enskilt fall (beslutsunderlag) — vilket effektivast genomförs med ett system för miljöeffektbeskrivningar — *dels* strukturerar och intellektualiserar sina beslutsprocesser i varje enskilt fall.

Hur långt man kan komma i den vägen finns det mer att säga om än vad jag har gjort här. Det förefaller dock tydligt att två saker är långt viktigare än några andra, om en avvägningslagstiftning ska fungera bra.

Den ena är att lagstiftarna ger en god ledning till dem som i de enskilda fallen ska tillämpa lagen. Detta åstadkommer lagstiftarna genom att på ett pedagogiskt sätt klargöra vilka mål som tillämparna ska eftersträva när de fattar sina beslut. Om denna lagstiftning ska vara ett effektivt instrument inom modern miljövard, måste dessa mål vara så direkt relaterade till just miljömålen som möjligt. Målangivelserna ger då beslutsfattarna ett underlag för att bestämma viktnormerna.

Den andra är att de som ska göra avvägningarna förstår behovet av att som beslutsunderlag ha nödvändiga fakta samt att de förstår betydelsen av att överväga alternativ och att sätta in dessa i avvägningen. Vidare måste de

- ☐ förstå skillnaden mellan brutto- och nettobedömningar,
- ☐ förstå att besluten kan bli sakligt felaktiga om de inte har en överblick över hela frågan (alltså alla slags för- och nackdelar av ett företag) oavsett hur lagarna är uppdelade; samt slutligen men inte minst
- ☐ så tydligt göra klart för sig hur de beslutar så att de är konsekventa i sitt beslutsfattande.

# Kvalitetsnormer

Tidigare i denna bok har kvalitetsnormer nämnts upprepade gånger. Kort uttryckt är kvalitetsnormer normer för vatten- och luftkvalitet och liknande. Från styrsynpunkt fungerar sådana normer som översättningar av miljömål till sådana värden och liknande beskrivningar som blir praktiskt användbara för myndigheter och andra. Exempel är högsta halt av vissa förorenings typer i luft, lägsta syrehalt i vatten etc.

För att sådana normer ska bli operationella, krävs emellertid ytterligare ett slags styrmedel som slår en bro mellan normerna (= målen) till de olika adressaternas handlande och myndigheternas olika beslut. Det som då först kommer i åtanke är något slags genomförandeplaner med rättsverkan.

Tidigare har jag redovisat en smula av USA:s vatten- och luftvårdslagstiftning vad gäller kvalitetsnormer. Där och på andra håll i världen finns omfattande erfarenheter av styrning via kvalitetsnormer.

I detta kapitel ska vi gå in lite närmare på några av de viktigaste grundfrågor som rör kvalitetsnormer, men då ska vi ha ett svenskt perspektiv. Med det menar jag att vi nu ska diskutera kvalitetsnormer utifrån svenska förutsättningar. Den diskussionen ska ge ett underlag för bedömningen i nästa kapitel av olika tänkbara lagstiftningslinjer för framtiden. Jag vill då med eftertryck påpeka att vad jag diskuterar inte är ett överförande av amerikansk lagstiftning till Sverige, utan förutsättningarna för



att i Sverige utveckla miljölagstiftningen till att inkludera kvalitetsnormer "på svenska", så att säga.

## *Grunderna*

Principen för att använda kvalitetsnormer är följande.

För en eller flera så kallade parametrar (såsom syrehalt i vatten, stofthalt i luft, buller i bostadsområden) bestäms att förhållandena inte får vara "sämre" än ett visst angivet värde.

Ett sådant värde är alltså en kvalitetsnorm.

Kvalitetsnormen kan — och vanligen också bör — relateras till en tidsperiod; alltså utformas som ett dygnsvärde, månadsmedelvärde etc. Det kan också behövas momentana värden (ett slags toppvärden) för att förbjuda katastrofala kortvariga koncentrationer. Man kan också sätta kompletterande kvalitetsnormer som anger hur många gånger den grundläggande normen får överskridas, hur stort avsteget i negativ riktning i så fall får vara etc.

## *Här talar vi bara om bindande normer*

Skilj nu mellan bindande och icke bindande kvalitetvärden. När jag i denna bok talar om en *norm* (även i förbindelsen *kvalitetsnorm*) menar jag genomgående något som är *bindande*. Läsaren kommer inte att förstå något av det som står i detta och följande kapitel om läsaren blandar ihop sådana kvalitetvärden som är "målsättningar" eller "planeringsmål" med sådana som är bindande *normer*.

Kvalitetsnormer har alltså något slag av rättsverkan. Exakt hur denna utformas bestämmer naturligtvis lagstiftarna i respektive land. Men i princip ska rättsverkan gå ut på följande:

När de verkliga miljöförhållandena i ett område (t ex en havsvik, en stad) är sämre än vad som "gäller" enligt kvalitetsnormerna, utlösas olika skyldigheter och befogenheter för före-

tagare, myndigheter och enskilda. Man går från ett rättsligt tillstånd till ett annat, så att säga. Bland annat bör inte myndigheter få tillåta ytterligare förorenande verksamhet, som kan påverka något sådant förhållande som regleras av en för tillfället inte uppfyllt kvalitetsnorm. Alternativt kan lagstiftarna ha gett möjlighet för nya företagare att så att säga köpa upp gamla utsläpp och på det sättet bereda sig själva plats i området.

Vidare kan miljömyndigheterna i princip vara skyldiga att handla genom att öka kraven på försiktighetsmått vid olika verksamheter i området, ända tills föreskriven miljö kvalitet uppnås.

Principen är precis så här enkel. Kvalitetsnormen binder de olika beslutsfattarna, därför att den är en kravregel, en materiell bestämmelse. Kvalitetsnormen har som adressater (det vill säga den riktar sig till, gäller för) inte bara de olika förorenarna utan även tillsyns- och tillståndsmyndigheterna *samt* dem som beslutar om fysiska planer.

Bland sådana rättsliga förutsättningar som måste vara uppfyllta för att ett kvalitetsnormsystem ska fungera är

- ☐ att givna tillstånds rättsverkan modifieras jämfört med dagens miljöskyddslag
- ☐ eller att man accepterar det som i dagligt tal brukar kallas "idiotstopp" i områden som inte klarar kvalitetsnormer
- ☐ eller att man skapar en marknad där nytillkommande eller expanderande verksamheter köper upp och lägger ner andra på likartat sätt störande verksamheter i samma område och utnyttjar en del av det därigenom tillkomna utrymmet.

Negativ avvikelse från en eller flera kvalitetsnormer innebär alltså bland annat följande:

- ☐ en signal till planerare och olika beslutsfattare att olagliga förhållanden råder och att därför beslut krävs som leder till att förhållandena förbättras

- ☐ ett förbud för tillståndsmyndigheter att medge ny verksamhet eller ändringar som innebär risk för ökning av den eller de slags störningar som berörs av kvalitetsnormen, samt
- ☐ ett påbud till tillsynsmyndigheter att se till att ytterligare försiktighetsmått vidtas vid en, flera eller samtliga aktuella störningskällor syftande till att uppnå miljöförhållanden som klarar kvalitetsnormen.

## *Typfall*

För att göra vår diskussion lättare ska vi ha för ögonen två typfall med förenklade kvalitetsnormer.

*Typfall 1* är en havsbukt där en kvalitetsnorm är att kvävehalterna i vattnet aldrig ska vara högre än X ppm och syrehalten nära botten aldrig lägre än Y mg/l.

*Typfall 2* är en stad där halten stoft i luften inte får vara högre än 260 mikrogram per kubikmeter luft som 24-timmarsvärde och där halten koloxid inte får vara högre än 9 ppm (miljondelar) under en åttatimmarsperiod och 35 ppm under en entimmesperiod (för att här använda några tidigare amerikanska värden).

## *Det speciella för just kvalitetsnormer*

Vad är det som är så speciellt för styrningen genom just kvalitetsnormer?

Säkerhetsgränser. Och så hushållning.

Hushållning... Låt oss pröva det ordet. Är det inte så att mycket av miljövården innebär att man försöker *hushålla* med luften och vattnet; att bevara vissa kvaliteter och att utnyttja luften och vattnet så effektivt som möjligt med sikte på ut hållighet.

Jaha, det är alltså planhushållning som nu ska diskuteras?

Nej, inte om läsaren går med på att man kan skilja mellan

planhushållning och ramhushållning. Med ramhushållning menar jag i denna bok (och oavsett vad andra menar med ordet) en hushållning som bygger på att ramarna är bestämda (det är alltså bestämt hur mycket som man maximalt får förändra olika miljöförhållanden) men att andra än riksdagen har viss frihet att välja olika kombinationer av beslut (alltså att välja hur man ska använda det tillåtna utrymmet).

Med planhushållning menar däremot de flesta, tror jag en hushållning som bygger på att man huvudsakligen anvisar ett enda handlingssätt som i sin tur syftar till ett bestämt mål; alltså att man centralt detaljdirigerar allt handlande. Ett system med kvalitetsnormer har inget som helst nödvändigt samband med detta.

## *Kombination kvalitetsnormer och avvägningar*

Det går mycket bra att kombinera kvalitetsnormer med avvägningsregler. Detta tar jag upp lite mera ingående i nästa kapitel, men redan nu är konstaterandet viktigt för resonemanget om ramhushållning och ramstyrning.

I typfall 1 ovan har det bestämts att kvävehalterna i vattnet inte får vara högre än X ppm. Däremot säger just kvalitetsnormen som sådan inget om vilka som har rätt att utnyttja utrymmet upp till X ppm. En kvalitetsnorm måste alltså kompletteras med andra regler som tillsammans utgör ett genomförandesystem.

För avvägningsregler av miljöskyddslagens typ var de typiska genomförandemetoderna förprovning och tillsyn, sedan man i praktiken lämnat frivilliglinjen bakom sig. Är det annorlunda med kvalitetsnormer?

Kvalitetsnormer gäller för många (för alla i ett område) men säger ensamma inget om vad var och en har att göra för att normerna ska kunna efterlevas. Alltså behövs en fördelning av krav på olika förorenare för att de ska vidta de åtgärder, som

förhoppningsvis tillsammans medför att kvalitetsnormerna klaras.

Fördelningen kan göras på olika sätt och med olika kombinationer av metoder. Extremen åt ena hållet är att man gör en ekvation där kvalitetsnormen är en post, de olika föroreningskällorna andra poster. Spridningsvägarna för föroreningarna beaktas och sedan räknar man ut vad varje förorenare högst får släppa ut. Därefter utfärdas bestämmelser för var och en.

Svåra saker, det där! Man behöver en mycket noggrant underbyggd beräkningsmodell för att koppla bakåt från kvävehalter i vattnet till varje källa. Man behöver också veta hur mycket av kväve som kommer från annat håll. Man behöver också veta hur hög genomförandegraden blir, så att man kan plussa på kraven tillräckligt mycket för att nå kvalitetsmålet (se ovan kap 6).

En extrem åt det andra hållet är att ge lokala myndigheter eller andra organ full frihet att fördela krav på försiktighetsmått tills man når föreskriven kvalitet. En extrem tillämpning av en sådan extrem metod vore att myndigheterna kunde välja att inte kräva något alls av några företagare varvid dessa ensamma ockuperar hela föroreningsutrymmet. Detta vore samhällsekonomiskt en mycket olycklig lösning och skulle också medföra att miljöförhållandena inte blev bättre än sämsta tillåtna.

Mellanformerna är många. En är att man kombinerar kravet på bästa rimliga teknik (eller någon liknande ambitionsnivå) och kvalitetsnormer på det sättet att alla avtvingas som minimum bästa rimliga teknik (alltså ett dämpningskrav på alla) plus att det finns en kvalitetsgräns (kvalitetsnormerna) som innebär att inte ens med bästa teknik får man utvidga en verksamhet om dess utsläpp kan påverka någon av de kvalitetsnormparametrar som negativt avviker från normerna.

En annan är att man ger en viss frihet för lokala beslutsfattare att fördela reningskraven. Detta medför dock att några får hår-

dare krav än andra, vilket inte passar särskilt bra till den svenska rättsordningens grunder om lika behandling. Det kan också medföra regional obalans vad gäller konkurrenskraft. Ett företag i en korrupt kommun eller i en kommun som gör allt för att få ett företag till orten (om det finns utrymme inom ramen för kvalitetsnormerna) kan få köra utan rening, medan konkurrenterna i andra kommuner måste vidta rening för att inte stänga ute andra, som använder samma luftområde eller vattenrecipient.

### *Förslag: miljöskyddslagens kravregler jämte kvalitetsnormer*

Den amerikanska lösningen var att för alla nya föroreningskällor kräva skyddsåtgärder som var tekniskt och ekonomiskt möjliga oavsett om det var långt kvar tills man "slog i taket" med hänsyn till kvalitetsnormen. På det sättet fick man i princip en partiell konkurrensneutralitet mellan företag i samma bransch.

Den lösning jag föreslår för svensk del är helt enkelt att man kombinerar miljöskyddslagens kravregler i 4 och 5 §§ (lokalisering och försiktighetsmått) med regler om kvalitetsnormer (där man alltså bygger ut nuvarande 6 § om olägenhet av väsentlig betydelse med regler om kvalitetsnormer). Alla skulle då som minimum avtvingas sådana försiktighetsmått etc, som de nu skulle avtvingas med stöd av miljöskyddslagen; men de skulle ändå *inte få fortsätta* utan ytterligare åtgärder om området som de påverkade hade en miljökvalitet som var sämre än gällande kvalitetsnormer.

Det enda sättet att ändå få bedriva verksamheten där skulle alltså vara att antingen se till att miljön i området först blev bättre (så att utrymme innanför kvalitetsramarna skapades) eller att man ändrade sin process- eller reningsteknik så att man inte på något vis ytterligare ökade föroreningen i något av de hänseenden som föll under kvalitetsnormerna.

## *De typiska genomförandeproblemen med kvalitetsnormer*

Men vi behöver inte här ha bestämt oss för den ena eller andra metoden i dess detaljer. Oavsett vilken vi väljer (praktiskt taget) är ändå genomförandeproblemet ett och detsamma: Hur översätter vi en kvalitetsnorm för ett område till handlingsregler för den eller dem som normen egentligen riktar sig till?

En funktion är viktigare än andra: ett överskridande av kvalitetsnormer måste på ett eller annat sätt utlösa korrigeringar. Denna funktion kan åstadkommas på flera sätt.

Det amerikanska, som är svårt att översätta till svenska förhållanden, bygger på att varje berörd medborgare ytterst kan utverka en domstolsorder på att åtgärder ska vidtas för att återföra förhållandena till inom ramerna. Ordern riktas vanligen till en tillsynsmyndighet som i sin tur måste omsätta ordern i ett rättsligt och praktiskt handlande, som bland annat inkluderar rättsliga krav på olika förorenare att dämpa sina utsläpp.

Det finns andra metoder. En mera indirekt sådan är att införa regler om att utvidgningar och nyanläggningar inte får tillåtas så länge som ramarna inte hålls. Detta skulle vara en absolut förbudsregel som skulle gälla alla tillståndsprövningar. Något sådant vore lättare att införa i det svenska rättsliga systemet än att bygga genomförandet på domstolar. Ett komplement kunde vara att statliga tillsynsmyndigheter fick skyldighet och befogenhet att förelägga både kommuner och andra att vidta sådana åtgärder som minskar och på sikt eliminerar överskridandet.

## *Genomförandeplaner*

Som redan påpekats är gapet stort mellan å ena sidan kvalitetsnormer och å andra sidan alla företagens, enskildas och myndigheters handlande. Det behövs något slags bro däremellan, ett slags översättning av kvalitetsnormerna till handlingsregler.

Annars vet varken företagare eller myndigheter när de själva har gjort tillräckligt för att bidra till att kvalitetsnormerna efterlevs.

Här finns omfattande konstruktiva erfarenheter, både positiva och negativa, från USA. En del av dessa beskrev jag i min tidigare nämnda rapport från 1977.

Det viktiga instrumentet på luftsidan var där regionala genomförandeplaner. Om vi bortser från olika mera speciella rättsverkningar av de amerikanska State Implementation Plans, rättsverkningar som är typiska för USA:s rättsordning, är grundidén användbar också för svenskt vidkommande. Detta ska jag nu utveckla.

### *Vad menas med en genomförandeplan*

Med genomförandeplan menar jag i fortsättningen följande.

Den är ett underlag för en mängd beslut.

Den innehåller kravregler (materiella bestämmelser) och är därför mer än ett sådant beslutsunderlag som bara innehåller fakta och utvärderingar. Den ska kunna genomföras. Den har alltså viss rättsverkan.

Och just om den har rättsverkan kan den bli ett verkligt styrmedel.

Här finns vissa svenska förebilder. Detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen har vissa drag av genomförandeplan ty de ska fungera ungefär som följer: Innan ett område ska bebyggas upprättas en detaljplan. Denna anger hur området får bebyggas — d v s hur bebyggelsemålet ska få genomföras. Rättsverkan av detaljplanen är negativt bestämd: bebyggelse får inte ske på annat sätt än i enlighet med planen.

Vanligen är detaljplaner så styrande, så att de inte ger stort utrymme för variationer. De är alltså genomförandeplaner på samma sätt som vi kan tala om genomförandeplaner för vatten- och luftvård, men de är däremot kanske mera detaljerade och endimensionella än vad som kan behövas på vatten- och luft-



vårdsområdet. I princip förutsätter de att den som ska genomföra planen äger marken (eller kan exproprieras den).

Å andra sidan kan på vatten- och luftvårdsområdet tänkas genomförandeplaner på olika detaljeringsnivåer. En översiktlig genomförandeplan för olika förorenarkategorier och/eller för olika delar av planområdet anger grovt vad som måste uppnås. Där så behövs kompletteras den med mera detaljerade planer för vissa områden eller företagstyper, nämligen om man inte från den översiktliga planen kan gå direkt på krav för varje företagare).

Detaljplanen som beskrevs ovan har sin rättsverkan i princip negativt bestämd (även om den också ger en viss byggrätt): bebyggelse får inte ske i strid mot planen. Men en genomförandeplan för luft- eller vattenkvalitet behöver antagligen även positiva rättsverkningar.

En sådan är *handlingsplikt*. Sådan kan gälla för myndigheter och andra offentliga beslutsfattare och/eller förorenarna. Effektiviteten blir högst om det tydligt framgår att samtliga dessa har en *skyldighet att handla*.

Det som många kallar planhushållning kan antagligen undvikas genom att man omsorgsfullt bestämmer handlingspliktens innebörd.

I genomförandeplaneringens idé ligger att ramarna — alltså kvalitetsnormerna — ska hållas. *Hur* detta ska ske behöver däremot inte nödvändigtvis tas in i handlingsplikten. Å *andra sidan* blir planen inte operationell, om den bara upprepar de ramar som redan gäller och som genomförandeplanen syftar till att vidmakthålla.

Lösningen är här följande: Det är när planen utformas och beslutas, som riksdagens ramar översätts till operationella planbestämmelser. Den handlingsplikt som hör ihop härmed innebär i princip helt enkelt att se till att planbestämmelserna följs.

Men här finns en andra handlingsplikt inbyggd. Denna gäller för myndigheter och andra beslutsfattare och innebär att kraven eller planbestämmelserna måste skärpas ifall kvalitetsnormerna

inte upprätthålls. Men ramhushållningsprincipen ger beslutsfattarna viss frihet angående *hur*, men alltså *inte huruvida*, normerna ska efterlevas.

Om genomförandeplan med rättsverkan saknas för ett svårt förorenat område, blir det svårt eller omöjligt att genomföra kvalitetsnormerna. Se till exempel fallet med en havsvik. Om det finns ett program för hur mycket olika förorenare ska minska sina utsläpp, och om det inte finns rättsliga möjligheter att tvinga eller på annat sätt förmå dem att göra det, så uppnås inte kvalitetsmålet. Det är dessa problem som kommer att vara de största med de olika program och liknande för att rädda havet, Laholmsbukten och annat som regeringen för närvarande arbetar med. (Det förtjänar nämnas att i den amerikanska genomförandeplaneringen på luftvårdssidan man fäste mycket stor vikt vid att de av delstaterna föreslagna planerna verkligen kunde genomföras *rättsligt*.)

Om det finns en sådan plan, men om de generella kvalitetsnormerna i planen inte har översatts till mera precisa krav för ett bestämt område och de olika förorenare som finns där, så blir planen egentligen inte mycket mer än ett dokument med önskingar.

Om det däremot gäller ett område där kvalitetsnormerna inte överskrids, kan kraven på genomförandeplanering minskas. I sådana fall räcker det med ett beslutsunderlag i det enskilda ärendet, som anger den faktiska miljösituationen i relevanta hänseenden jämte en miljöeffektbeskrivning som ger underlag för bedömning av föroreningsstillskottets inverkan på miljökvaliteten.

Emellertid kan här effektiviteten förbättras något genom en föreskrift som säger, att om det görs en felbedömning vid tillståndsgivningen så att därefter kvalitetsnormerna inte klaras, så ska villkoren för den nya verksamheten skärpas eller tillståndet upphävas. En sådan ordning skulle naturligtvis avvika från nuvarande svenska rättstraditioner, men den skulle höja effektiviteten.

## *Summering*

I detta kapitel har de viktigare aspekterna på kvalitetsnormer för vatten- och luftvård samlats. Några av dem har antytts redan tidigare i boken.

I nästa kapitel ska en friare diskussion föras om för- och nackdelar med olika lagstiftningstekniker och inte minst med kvalitetsnormtekniken.

Jag ber då läsaren uppmärksamma att jag i fortsättningen, när jag för svensk del diskuterar kvalitetsnormer, hela tiden tänker mig en lagstiftning där man kombinerar kravet på att alla som minimum ska använda tekniskt och ekonomiskt bästa rimliga teknik för att skydda miljön med gränser för hur hårt miljön får förorenas eller på annat sätt förändras i olika hänseenden.

## KAP 9

# Diskussion

Jag har nu redovisat huvudlinjerna i utvecklingen av den svenska miljölagstiftningen och lagt tonvikten vid sådan lagstiftning som bygger på avvägningar och som har betydelse för vatten- och luftvården.

Däremot har jag här gått förbi många andra viktiga delar av miljörätten såsom skyddet för bestämda naturtyper, artskyddet etc. Dessa frågor behandlades relativt ingående i det förslag till ny naturskyddslag som Svenska Naturskyddsföreningen avgav i augusti 1986 och som regeringen ännu i januari 1988 inte har gjort något åt.

Jag har också ingående redovisat två av de huvudtyper av miljölagstiftning som brukar användas i världen. Den ena återfinns i miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter och bygger på en dämpningstanke — alla är skyldiga att ta vissa hänsyn genom att åtminstone dämpa sin påverkan av omgivningen — och på en avvägningstanke innebärande att olika intressen vägs mot varandra och vägningen bestämmer beslutet.

Den andra återfinns i flera länder men saknas i Sverige och bygger på att lagstiftarna sätter en yttersta gräns för hur förorenad, störd eller förändrad miljön ska få vara i vissa hänseenden. I modern form är denna metod alltid kopplad till ytterligare kravregler, som kan vara av dämpningskaraktär med avvägningar lik den svenska, men som även kan tänkas bygga på

standardiserade försiktighetsmått utan avvägning för varje enskilt fall.

Jag har dessutom relativt ingående redovisat en del av de synpunkter som har förts fram i frågor om vilken av dessa två huvudtyper som vore lämpligast för svensk del.

Däremot har jag inte behandlat ekonomiska styrmedel närmare. Detta beror inte på att jag av principiella skäl skulle vara motståndare mot sådana. Tvärtom tror jag att de kan vara goda komplement, någon gång också alternativ men då bara till dämpningsregler och olika avvägningsregler, inte till kvalitetsnormer eller liknande och alltså heller inte till förbud.

Jag vill börja diskussionen i detta kapitel med några ytterligare ord om ekonomiska styrmedel. Därefter avrundar jag frågan om avvägningsregler och kvalitetsnormer.

## *Ekonomiska styrmedel*

Ekonomiska styrmedel har behandlats av många. Dahmén gav på 1960-talet en enkel och stimulerande inblick i frågor om sådana. Den lilla boken tror jag inspirerade många. Däremot omsattes tankarna nästan inte alls i praktiken. Både kurslitteratur och andra skrifter av Mähler m fl bidrog till kunskaperna. Jag berörde ekonomiska styrmedel i 1971 och 1975 års böcker. Miljökostnadsutredningen gav i sitt betänkande 1978 en god inblick i vad det handlade om.

Jag föreställer mig att flera av ekonomerna måste undra över den svenska debattens intellektuella nivå av ungefär samma skäl som jag ibland gör det, ty i stort sett fram till 1986 från slutet av 1960-talet var standardinvändningen följande: Man ska väl inte kunna köpa sig fri från att skydda miljön.

Tålmodigt (för det mesta) har ekonomerna försökt förklara att ekonomiska styrmedel, särskilt då avgifter av olika slag, kan ha ett eller flera syften varav följande är särskilt betydelsefulla:

- (1) Att täcka kostnaderna i miljön.

## (2) Att påverka företagen till att minimera sina utsläpp.

Kostnadstäckningen är en tanke som är viktig för många olika resonemang om samhällsekonomiska grunder för miljöpolitiken. Tanken är till sin princip mycket enkel. Miljöförändringar ger kostnader eller nyttor för olika intressen. Föreningsskador är samhällsekonomiska kostnader. Om någon fullt ut betalar alla dessa, så har de samhällsekonomiska kostnaderna lagts på den som orsakar dem.

OECD har antagit Polluters Pay Principle, alltså principen att förorenaren är den som ska betala det som han orsakar. Sverige anses ha anslutit sig till denna princip.

I mitt avvägningsförslag 1971 byggde jag avvägningsmetoden på resonemanget om samhällsekonomiska kostnader och nyttor av föreningar och av övriga effekter av miljöpåverkande verksamheter.

Att bestämma det "sanna" samhällsekonomiska priset för en förening är på ett sätt möjligt, på ett annat sätt omöjligt. Om man accepterar det slags samhällsekonomiska tänkande som jag byggde avvägningsförslaget 1971 på, är det möjligt att på ett ungefär sätta ett samhällsekonomiskt värde på en förening. *Om* — observera förutsättningen — *om* man anser att man har fått med alla negativa effekter av ett utsläpp och låter företagaren välja mellan att betala för dessa eller förebygga dem, så är det inte fråga om att köpa sig fri. Den som ändå menar att det är något fel har i så fall dessförinnan bestämt sig för att priset sattes för lågt.

Detta är i så fall ingen invändning mot miljöavgifter utan en invändning mot prissättningen i det enskilda fallet. Och då är inte den rimliga åtgärden att ytterligare sänka priset (det vill säga tillåta miljöpåverkan utan någon som helst ersättning). I stället höjer man priset eller utfärdar ett förbud.

Den som däremot anser att en prissättning inte kan bli riktig eller i vart fall inte kan fungera därför att det finns olika genomförandeproblem (mätproblem, administrativa kontrollproblem m.m.) kommer naturligtvis att välja olika kravregler som en

grund för miljökontrollen och eventuellt överväga miljöavgifter som komplement. Det är denna typ av kombination som jag tror kan vara lämplig i en del sammanhang. Då kombinerar man moment av kostnadstäckning med viktiga moment av styrning (alltså påverkan av företagen så att de för att ytterligare minska sina kostnader försöker minska sina utsläpp mer än vad gällande regler som minimum kräver). Det vill säga att man ibland undviker att förorenare gratis förstör värden för andra.

Avgifter som styrmedel, där styrningsfunktionen är den framträdande behöver inte ha något med kostnadstäckning att göra. Där handlar det, på samma sätt som med vite etc, om att hota den med kostnader som inte låter bli att förorena.

Exempel är olika pantsystem, avgifter på olika inslag av ämnen i varor (bly, svavel etc), avgifter på handelsgödsel, skatter på energi etc.

Typiska situationer där avgifter är effektivare än lagregler är där antalet användare och användningstillfällen är mycket stort (som vid användning av förpackningar eller av bensin). Avgiftssystem har dålig precision, det måste vi komma ihåg. Med detta menas att vi inte i förväg vet hur olika aktörer kommer att reagera på kostnadsskillnader mellan olika alternativ. Därför är det troligt att avgifter är särskilt lämpliga som en första styråtgärd i syfte att få en första dämpning av användningen av ett ämne eller liknande, varefter de kan behöva kompletteras med andra styrmedel.

Men många av dem som nu förespråkar miljöavgifter av olika slag förefaller ha underskattat ett stort genomförandeproblem, nämligen underlaget för att bestämma avgiften i det enskilda fallet. Det är ganska lätt att lägga en avgift på en vara som sådan eller på en kemikalie som sådan. Varje användare får då för varje kilo eller gram betala avgiften och man behöver inte kontrollera hur mycket han använder — han köper och betalar och förhoppningsvis köper han så lite som möjligt.

Om det däremot gäller att grunda avgiften på utsläppet som sådant blir det, såvitt jag förstår, ungefär samma svårigheter

som nu drabbar tillsynen. Jag tänker på mätsvårigheter. En av orsakerna till att åklagare så sällan för eventuella överutsläpp till en fällande dom är att mätningarna ifrågasätts. Det är inte svårt att hitta personer som hävdar att det knappt finns några tillförlitliga mätmetoder för olika utsläpp. Dessutom är många mätningar inte kontinuerliga utan stickprovsmässiga. Det betyder att de inte lämpar sig för slutsatser om hur mycket som egentligen har släppts ut under en längre tid.

Dessa svårigheter varierar mellan olika utsläppstyper. De kan ibland bemästras, och då kan miljöavgifter på utsläpp tänkas fungera. Oftare leder mätsvårigheterna till så stora kostnader och andra svårigheter, så att rena överutsläppsavgifter inte kommer att fungera.

Jag tror inte att miljöavgifter kan komma att användas som annat än en mindre del i ett miljörättsligt system, men i detta finns nischer där avgiftsmetoden kommer att vara mycket effektiv. Men även om man är mycket positivt inställd till miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel, måste man ställa sig följande fråga: Ska vi eller ska vi inte för säkerhets skull *dessutom* sätta en gräns för hur hårt påverkad miljön någonsin ska få bli? Ska vi eller ska vi inte för säkerhets skull ha säkerhetsgränser, kvalitetsnormer?

Det är samma val som mellan en ren avvägningslagstiftning och en lagstiftning med säkerhetsgränser. En avvägningslagstiftning lik miljöskyddslagen respektive styrning med ekonomiska styrmedel skiljer sig egentligen bara i ett viktigare hänseende:

Vid en avvägning bestämmer en beslutsfattare vad som är mest nyttigt, mest lönsamt, och tillåter detta (eventuellt med föreskrifter om åtgärder för att minska skadorna).

Vid en ekonomisk styrning bestäms nyttan och skadan genom prissättning varefter varje företagare gör det som denna anser mest lönsamt för sin del.

Om, men bara om, man i båda fallen har en samhällsekonomisk gemensam nämnare (viktnorm) där man "rätt" har upp-



fattat skada och nytta, så blir den enda skillnaden mellan de två metoderna att avvägningsmetoden låter andra än företagen betala för det som företagen drar nytta av.

I mitt förslag 1971 antog jag att det skulle vara möjligt att få fram samhällsekonomiska gemensamma nämnare av denna höga kvalitet. En nästan enig kritik mot mitt förslag förefaller gå ut på att det inte vore möjligt att ta fram och tillämpa en sådan viktnorm.

Därmed kan den, som vill avfärda avvägningsförslaget, även finna att också tankar om att byta kravregler mot *kostnadstäckande* avgifter har havererat.

Detta betyder inte att miljöavgifter som *styrmedel* är mycket användbara. Det betyder heller inte att miljöavgifter på restutsläpp skulle vara oanvändbara. Vad det betyder är bara att vi inte bör hoppas på att finna det "rätta" värdet och att därför avgiftssättningen inte kan bli annat än politisk, under förutsättning av att kritiken mot de samhällsekonomiska avvägnings-tankarna accepteras.

## *Säkerhetsgränser eller kvalitetsnormer*

I Sverige finns det för närvarande en del vattenområden som har eller har fått sämre vattenkvalitet än vad politikerna i och för sig skulle önska. Liknande gäller på luftsidan. Hisingen i Göteborg har nämnts som ett område som är särskilt förorenat.

Som jag nämnt föreslog naturskyddsföreningen redan för ungefär tio år sedan att kvalitetsnormer skulle införas. Hade då något blivit annorlunda? Skulle ett tidigt införande av kvalitetsnormer ha inverkat på vattenkvaliteten i bland annat Laholmsbukten och Hanöbukten?

Tänk er att det i lag sedan exempelvis 1971 hade funnits bestämmelser som förbjöd så dåliga förhållanden som nu råder i Laholmsbukten. Tänk er också att det i samma lag hade funnits bestämmelser som så att säga backade upp kvalitetsnormerna genom att antingen förbjuda ytterligare verksamhet (alltså för-

bud mot nyanläggningar eller utvidgningar) i området eller påbjuda ytterligare skyddsåtgärder för alla i området som påverkade den aktuella miljökvaliteten för vilka normerna inte klarades. Alltså ett stopp för expansion av sådan näringsverksamhet i området som ytterligare påverkade miljön på sådana sätt som föll under kvalitetsnormen. Ett slags "undantagstillstånd". Anta därefter att det även hade funnits krav på mätningar av vattenkvaliteten i området, så att man verkligen upptäckte när kvaliteten blev olagligt låg. Vi antar slutligen att det förutom kvalitetsnormerna gällde samma *minimikrav* på lokalisering och försiktighetsmått som gäller enligt 4 och 5 §§ miljöskyddslagen.

Under dessa förutsättningar skulle det bland annat ha funnits ett slags signalfunktion i själva regelsystemet. Det skulle ha gått olika signaler tillbaka från Laholmsbuktens vatten; inte bara till dem som gjorde mätningarna utan även till människorna i samhället, till myndigheterna och till politikerna.

Det skulle vidare ha funnits en viss automatik i detta regelsystem. Genom handlingskrav på myndigheterna och inte minst ett förbud mot att medge ny verksamhet i området, skulle alla snabbt uppmärksamma och drabbas av det dåliga förhållandet i Laholmsbukten.

Annorlunda uttryckt skulle kvalitetsnormerna här lägga ett ansvar på en viss eller vissa personer eller organ. Det ansvaret skulle kunna medföra en tidigare reaktion och tidigare åtgärder än vad som har förekommit i Sverige under slutet av 1970-talet och första hälften av 1980-talet.

Motsvarande skulle kunna ha skett på luftsidan, inte minst i Göteborg.

## *De två huvudlinjerna*

Jag kommer nu att runda av diskussionen om de två huvudlinjerna, alltså dels det som jag föreslog 1971 om avvägningar,

dels huvudalternativet att komplettera (observera detta, komplettera och inte ersätta) med kvalitetsnormer.

Jag kommer därvid att diskutera möjliga utvecklingar för svensk del, men jag vill då betona att jag bara diskuterar några av de möjligheter som finns; flera utformningar är möjliga.

Som jag tidigare angett utelämnar jag olika frågor om tillsynsverksamhet, straffbestämmelser och liknande genomföranderegler inverkan på effektiviteten av olika typer av kravreglering.

Visst vore det tilltalande om man kunde så reglera avvägningar, att åtminstone de mera upplysta beslutsfattarna uppriktigt eftersträvade sådana beslut som bättre än några andra skulle leda till ett långsiktigt och från välfärdssynpunkt uthålligt, optimalt utnyttjande av naturresurser. Recipientutnyttjande är då ett slags resursutnyttjande. Vad jag kanske inte framhävde 1971, men som naturligtvis hör hit, är att bland de alternativ som ska övervägas, måste ingå det som man brukar kalla nollalternativet.

Men det går naturligtvis inte att objektivt och samtidigt med full säkerhet få fram vad som är det i denna mening "korrekta" beslutet. Man skulle kunna ha vad jag i boken 1971 kallade en approximeringsprocess. Den skulle utövas av beslutsfattaren. Det skulle vara en intellektuell process. Den skulle innebära att beslutsfattaren, efter att ha skaffat sig ett så gott beslutsunderlag som rimligtvis är möjligt, efter bästa förmåga och med stor intellektuell hederlighet fyllde ut, med välunderbyggda gissningar och annat, gapet mellan vad han genom beslutsunderlaget visste och vad som behövdes för att fatta ett beslut — han skulle ju inte få vänta tills han visste ännu mer. Han skulle försöka närma sig det sannolikt riktiga målet genom en utfyllnadsprocess.

Kravet på att vara upplyst är naturligtvis inte exakt och det var kanske här som en del av det till synes orealistiska i mitt förslag låg. Jag hade tänkt mig det jag tidigare kallade den gode be-

slutsfattaren och jag föreställde mig vidare — vid den tidpunkten — att sådana skulle finnas företrädesvis inom domstolarna.

Idag har jag inte samma aktning för vad svenska domstolar åstadkommer. Ett av problemen är att svenska jurister inte förefaller särskilt väl skickade i att tillämpa mera komplicerade kravregler. Däremot finns det exempel utomlands på att domstolar har förmått arbeta med mycket subtila kriterier för beslut på miljöområdet och detta med framgång på åtminstone det sättet, att en relativt fast praxis har kunnat utvecklas och detta genom ett större antal domar med utförliga resonemang (motiveringar). Delvis och tidvis har koncessionsnämnden lyckats med något i den vägen.

Det är alltså inte just en fråga om domstol eller inte domstol. Det är i stället en fråga om beslutsfattare som har utbildats i konsten att lägga generella kriterier på individuella fall och på det sättet få fram beslut som är i enlighet med de mål, som lagstiftarna har haft för ögonen när de har angett kriterierna. Huruvida dessa beslutsfattare sedan återfinns i domstolar eller på andra håll har en sekundär betydelse, förutsatt att de eftersträvar ett gott beslutsunderlag i varje enskilt fall.

## *Är det realistiskt med bättre lagteknik?*

Vi har nu två delfrågor att besvara innan vi går vidare.

Den ena är huruvida vi över huvud taget har skäl förvänta oss att lagstiftarna anger mål och principer för avvägningar och lojala beslutsfattare sedan fattar sådana beslut som lagstiftarna åsyftade.

Den andra är huruvida det i Sverige skulle vara möjligt att inom en rimlig tid få fram tillräckligt med beslutsfattare som skulle vilja försöka göra något sådant.

Beträffande den första frågan finns det i miljöskyddslagen som den ser ut sedan 1969, avvägningsregler som är så utförligt motiverade i lagens förarbeten, så att man kan hävda att lagstiftarna inte bara har sagt att det ska göras avvägningar, utan i vissa

hänseenden även hur avvägningarna ska göras. Kanske inte så att lagstiftarna har gett svar på alla frågor som kan uppkomma för beslutsfattarna, men ganska många.

Särskilt märks principerna för bestämmandet av skyddsåtgärder enligt 5 § och för platsvalet enligt 4 §. Som jag nämnde tidigare skrev jag min doktorsavhandling om dessa regler och hur de tillämpades av koncessionsnämnden. Det var ett avhandlingsämne som i början var en smula riskfyllt, för hur skulle jag göra om det visade sig att koncessionsnämndens beslut var godtyckliga och omöjliga att passa in i något mönster? Nå, risken framstod inte som av avgörande betydelse för min del, eftersom jag som överordnat mål för avhandlingen hade att undersöka möjligheterna att generalisera principer för avvägningar och tillåtlighetsbedömningar av de slag, som miljöskyddslagen reglerade.

Nu blev det ännu enklare än jag hade vågat hoppas, ty det var inte bara så att det gick att knyta ihop det mesta i förarbetena och lagtexten till en modell som i och för sig gick att tillämpa. Men därutöver hade en praxis uppstått i koncessionsnämnden som i många delar kunde beskrivas med just denna modell. Till en del beror detta, enligt min mening, på att några av beslutsfattarna i koncessionsnämnden var mycket goda jurister som dessutom eftersträfvade att följa signaler i lag och förarbeten. Tydligen fann dessa principerna vara likartade dem som jag tyckte mig finna. I själva verket fanns det så goda beslutsserier under tiden 1969 - 1974 så att de beslut, som tydligt (obs!) avvek från mönstret, var så få så att de ofta kunde pekats ut.

Resultatet av den forskning som jag redovisade i avhandlingen pekar, hävdar jag fortfarande, på att det visst är möjligt att förena flexibilitet med bundenhet till mål, och att det vore möjligt för lagstiftare att i hög grad styra dem som beslutar om tillåtlighet genom att noggrant klargöra principerna för avvägningarna.

Men vad som har överraskat mig några gånger är att när jag offentligt har uttalat att koncessionsnämnden är relativt konsekvent i sin tillämpning, så har ledamöter i nämnden invänt att

jag överdriver. Man är visst inte så konsekvent som jag ibland har påstått. Man har heller inte i uppgift att vara det, enligt några av dem(!).

Den invändningen är fel i sak. Man har i uppgift att vara konsekvent. Detta följer dels av regeringsformen 1:9, dels av att det i tillståndsprövningen finns moment av rättsskipning med rättsverkan nästan som av en dom mellan parter och dels därför att lagstiftarna har gett anvisningar för avvägningarna. Att det i och för sig vore möjligt att i hög grad hålla konsekventa linjer i prövningen anser jag mig ha visat genom min avhandling 1975 som för övrigt till stor del bygger just på koncessionsnämndens egen praxis.

En annan sak är att en del personer kanske inte har förmågan att tillämpa avvägningsregler konsekvent, på samma sätt som en del jurister som är rädda för att "skriva fast sig".

Om ni träffar på någon av det sistnämnda slaget har ni antagligen träffat på någon som är rädd för att motivera sina beslut eftersom han därmed kan bli uppbunden för framtiden. Den som har en sådan rädsla har dock vanligen inte förstått att principer för tillämpning kan ligga på flera nivåer. Han skiljer inte på detaljer och principer, han vet inte varför han beslutar som han gör, han rör samman beslutets detaljer i det enskilda fallet med principerna för att besluta detaljerna mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet.

Låt mig ge en bild för att förklara.

En företagare ges tillstånd att uppföra ett kraftvärmeverk för eldning med kol där en ny, svensk teknik används. Verket kommer att ligga mitt inne i mycket omfattande tätbebyggelse. Det har utretts att det finns från miljösynpunkt ännu bättre teknik i världen. (Någon kanske får för sig att exemplet liknar verkligheten, alltså en déjà-vue-effekt, men eventuell motsvarighet i verkligheten är i så fall ett fall där koncessionsnämnden verkligen har följt miljöskyddslagen medan min beskrivning

bättre passar på regeringens tillståndsprövning i det ärendet 1987.)

Om tillståndet inte motiveras särskilt utförligt, kan utomstående tro att tillståndsmyndigheten vid en "totalbedömning" har funnit att detta motsvarar miljöskyddslagens krav.

Anta i stället att tillståndet skulle motiveras utförligt. Antingen skulle tillståndsmyndigheten då ha varit hederlig. I så fall skulle den ha sagt att den struntade i miljöskyddslagens krav på bästa teknik som utgångspunkt för bedömningen och att den inte brytt sig om att kräva allra bästa tillgängliga teknik för att motverka den ovanligt dåliga lokaliseringen. Den skulle också tala om att den fått veta att expermyndigheter tror att utsläppsnivåerna med den tillåtna tekniken inte kan bli så låga som tillståndsmyndigheten ändå föreskriver.

Kort sagt: Tillståndsmyndigheten skulle motivera sitt beslut så att envar kunde se att beslutet inte ens enligt beslutsfattarens egna bedömningar stämde med miljöskyddslagen.

Om den vore ännu hederligare skulle den kanske säga att den struntat i miljöskyddslagen för att ge ett svenskt företag chansen att i full skala prova en viss teknik.

Men i stället är det vanligt att tillståndsmyndigheten kortar ner sin motivering i den rättsliga delen och mera talar om praktiska saker utan att framhålla vilken koppling dessa har till de rättsregler som ska styra tillståndsgivningen. Sedan är det ointressant huruvida ursäkten är att man inte vill "skriva fast sig" eller något annat. I vart fall är detta slags motivering en signal om att beslutet är krystat.

### *Men nu begär vi väl för mycket av tillståndsmyndigheterna?*

Jag har tidigare talat ganska mycket om avvägningar. Jag har också sagt att koncessionsnämnden genom delar av sin praktiska verksamhet visat att det går att ha viss stadga i tillämpningen även av till synes allmänt hållna kravregler. Vad jag dock ännu

inte har understrukit tillräckligt tydligt, bara nämnt i förbifarten, är följande.

Koncessionsnämndens tillämpning av miljöskyddslagen har varit en relativt konsekvent tillämpning av det, som kravreglerna i miljöskyddslagen har gett en något så när tydlig information om, nämligen *vilka* aspekter som ska ges betydelse samt, men bara i någon mån, *betydelsen* av några av dessa.

Sålunda har lagstiftarnas anvisningar om att man ska utgå från vad som är bästa teknik använd någonstans i världen i full skala slagit igenom i en del beslut. Vidare har jämkningen utifrån branschekonomin också slagit igenom på det sättet *att* den görs. Därutöver har vägning skett mellan kostnad och nytta av olika tänkbara försiktighetsmått, precis som kan utläsas av lagen och dess förarbeten. Den särskilda regeln om val av bästa rimliga plats har också ibland slagit igenom i praktiken (jag skriver "ibland" därför att det här ofta förekommer hopp i koncessionsnämndens tillämpning).

Däremot kan man inte av koncessionsnämndens beslut läsa ut särskilt mycket om *hur* man har vägt kostnad mot nytta eller om vilken måttstock man har använt när man bedömt vad branschekonomin tål. Men så har heller inte lagstiftarna angett någon viktnorm för sådana avvägningar. Inte heller kan man utläsa hur koncessionsnämnden har dragit gränsen till vad som är olägenheter av väsentlig betydelse eller hur den vägt olägenheter mot särskilda skäl. Men inte heller lagstiftarna har sagt något om detta.

Det är alltså så att lagstiftarna inte har sagt särskilt mycket till ledning för sådana avvägningar som har en avgörande betydelse för hur miljökvaliteten utvecklas i ett område. Och häri skiljer sig miljöskyddslagen från det förslag som jag lade 1971.

Detta hindrar inte att koncessionsnämnden och andra tillståndsgivare enligt miljöskyddslagen ska utveckla en konsekvent tillämpning också i sådana frågor; om inte annat så följer detta av regeringsformen 1:9. Men jag har inte funnit några allmängiltiga motiveringar om viktnormerna i praxis.



Om detta beror på att man inte har önskat "skriva fast sig" i så viktiga frågor så är det antagligen på något av följande sätt:

(1) Tillståndsgivarna har inte haft en konsekvent syn på hur olika intressen vägs mot varandra, bara *att* de ska vägas mot varandra — de har inte haft någon enhetlig viktnorm.

(2) Eller också har tillståndsgivarna visst haft en konsekvent syn, men de är så dåliga i att formulera sig på svenska så att de inte klarar av att beskriva hur de tänker.

(3) Eller också har de haft en konsekvent syn på hur olika intressen ska vägas mot varandra, men de vill behålla friheten att bryta mot detta när de så önskar; i så fall vill de ge sig själva möjligheten att utan upptäckt när det passar dem ägna sig åt godtycke.

Kombinationer och modifikationer av detta är naturligtvis möjliga.

Nu, om inte tidigare, utbrister en del läsare att det väl är att begära alldeles för mycket av dem som ska tillämpa miljöskyddslagen att de ska klara av att både utforma och sedan förklara dessa svåra avvägningars viktnormer.

Eller också säger de att det var lagstiftarnas mening att tillståndsmyndigheterna skulle ha frihet att variera viktnormer som det passar.

Den senare invändningen måste rimligtvis åtminstone delvis vara fel i sak eftersom den inte passar till regeringsformens 1:9.

Den förra kan jag acceptera — jag är till och med mycket villig att göra detta efter att ha studerat det praktiska rättslivet på området i många år. Innebörden i den invändningen är ju att det skulle vara alltför svårt för ett större antal tillämpare av miljöskyddslagen att förstå och kunna använda avancerade teoretiska principer för bedömningarna.

Eller hur?

Och därför, kära läsare, därför måste vi åter fråga oss följande: Om nu lagstiftarna inte har lyckats eller önskat inpränta i tillståndsgivarna vilka viktnormer som alltid ska användas i prov-

ningarna, och om nu det skulle anses ogörligt att ändra lagstiftningen så att denna klarare än nu anger mål och viktnormer, samt eftersom vi nu vet att det åtminstone regionalt finns miljöproblem som blivit värre under miljöskyddslagens tid — *är det då inte tid att sätta ett säkerhetstak för tillståndsgivningen?* Ett som kan förstås också av våra beslutsfattare. Ett som medger lite vinglande innanför ramarna (men utan avvikelse från regeringsformens 1:9) men som inte medger överskridande av ramarna.

Jag menar alltså att de flesta egentligen redan vill ha en lag där kvalitetsnormer kompletterar kraven på försiktighetsmått. Miljödepartementet vill ha det, men förstår det inte. De som arbetar med att rädda Östersjön, Hisingen, Laholmsbukten och andra områden vill ha det men har kanske inte formulerat sig på det sättet.

Och många enskilda skulle antagligen vilja ha ett lagstadgat minimiskydd för sin miljö.

Det är egentligen bara att tillsätta en utredning som ger sig i kast med den närmare utformningen av en sådan lag. Det är vidare troligt att de flesta då kommer att finna att nuvarande miljöskyddslag är en utmärkt grund om det i denna monteras in regler om tak för föroreningar. Det taket blir ett andra skyddsnät i lagstiftningen.

## *Rätt kvalitetsnorm*

Det finns ytterligare en till leda hörd invändning, som jag vill avsluta denna diskussion med:

— Hur vet vi att vi sätter rätt kvalitetsnorm?

Det vet vi inte.

Lika lite som vi vet att vi sätter rätt värde på miljön om vi använder ett avgiftssystem vet vi vad som är "rätt" miljökvalitet. Det är ett politiskt beslut vilken miljökvalitet vi som sämst vill acceptera.

Om vi använder kvalitetsnormer, ger vi riksdagen möjlighet att bestämma detta. Om vi i stället vill att myndigheter eller

kommuner ska sätta dem, så släpper riksdagen ifrån sig styrningen (men kan indirekt behålla den genom att ge principer för normerna, genom att tydligt ange målen).

Men om vi behåller miljöskyddslagen som den är idag så har riksdagen inte bestämt något om miljökvaliteten, inte heller myndigheter eller kommuner. I stället tas de olika besluten utifrån dämpningsregler, alltså utifrån vad varje enskilt provat företag tål och utan någon nämnvärd hänsyn till andra föroreningsbelastningar och utan någon nämnvärd hänsyn till miljöresultatet sett i kvalitetshänseende.

På det sättet har förhållandena blivit som de är i Laholmsbukten, Hanöbukten, västkustvattnen, Östersjön, vattenområdena utanför olika skogsindustrier, luften på Hisingen, vattnet i Dalälven. På det sättet har vi fått försurningen i bland annat västsverige. På det sättet har allergier, cancrar, missfall och missbildningar och mycket annat fått eller behållit en kraftig utbredning i landet.

Om vi däremot hade ett politiskt mål för exempelvis svenska kustvatten innebärande att på 99 % av dess bottnar skulle i viss mening normal flora och fauna kunna leva, så kan vi från det målet dra slutsatser om vad som vore "rätt" respektive "fel" kvalitetsnormer. Inte så att vi alltid kommer rätt första gången, men genom att studera det biologiska livet i ekosystemen i områdena skulle vi finna på vilka sätt normerna skulle behöva modifieras eller kompletteras.

Om det är så att vi inte vill ha det biologiska livet i havet? Tja, det är politik och då är det bara att ändra kvalitetsnormerna därefter, om det nu är det man vill.



### III. SÄRSKILDA FRÅGOR

Tre frågor har vid sidan av det jag hittills behandlat större betydelse än andra i modern svensk miljö rätt. Två av dessa tas upp i dessa avslutande kapitel, nämligen vad beslutsfattarna måste känna till innan de beslutar om sådant som kan påverka miljön (beslutsunderlaget) och människornas rättigheter när det gäller miljö kvalitet. Den tredje frågan, den om behovet av att få en motsägelsefri lagstiftning, är så väl utredd i andra sammanhang att jag här inte tar upp den ytterligare.

# Miljökonsekvensbedömningar

Oavsett vilka kravregler som ska tillämpas inför miljöpåverkande beslut, spelar det en avgörande roll hur mycket beslutsfattarna känner till om det som de ska pröva. I detta kapitel ska jag försöka samla en del av det som har hänt i Sverige i frågan om kravet på beslutsunderlag i miljösammanhang.

## *Environmental Impact Statements — miljökonsekvensbedömningar*

Vid en miljörättslig konferens 1975 i London kom jag för första gången i kontakt med något som kallades EIS och som visade sig betyda Environmental Impact Statement.

Konferensen handlade mycket om vad man kallade public participation (i Sverige tidigare ofta kallat medborgarinflytande men som egentligen betyder allmänhetens deltagande i beslutsprocedurer). Gång på gång redovisades erfarenheter av en amerikansk lag som kallades NEPA vilket var uttytt National Environmental Policy Act.

Jag och andra europeiska deltagare i konferensen var mycket skeptiska till de amerikanska bidragen. Vad tjänade det till att allmänheten deltog och hade insyn, om det ändå inte fanns några bra regler om hur besluten sedan skulle vara?

Tålmodigt förklarade professor McCaffrey och andra att det hade haft stor betydelse i USA att NEPA krävde EIS.

Jaha, tänkte vi andra och återvände till våra hemländer. Ett par månader senare reste jag dock över till USA, men då för att studera de amerikanska kvalitetsnormerna. Bland annat hamnade jag på ett inomamerikanskt seminarium i Portland, Oregon, som handlade om just NEPA. Nu fick jag veta mera. Såsom att denna lag, som trädde i kraft 1 januari 1970, krävde att federala beslut som markant kunde påverka miljön måste föregås av en Environmental Impact Statement — en miljökonsekvensbedömning.

Den svenska terminologin har skiftat. I likhet med David Hawk i tidskriften PLAN använde jag tidigare termen miljöeffektbeskrivning. Denna term användes dock senare, vid ändringen av miljöskyddslagen 1981, för något annat och mera begränsat. För att inte riskera sammanblandning har jag nu, efter lite terminologiskt vinglande, valt den term som många andra nu använder, nämligen miljökonsekvensbedömning. En del talar om miljökonsekvensanalys, vilket också är en bra beteckning.

En sådan måste innehålla bland annat en redovisning av det tilltänkta projektet, dess miljöeffekter, rimliga alternativ till projektet inklusive noll-alternativet och effekterna av dessa samt i princip också en redovisning av socioekonomiska effekter av det tilltänkta projektet och alternativen.

Och syftet? Jo, att tvinga beslutsfattarna att känna till konsekvenser och möjligheterna till alternativ *innan* de bestämmer sig. En intressant sak var att lagen inte krävde att man fattade det bästa beslutet, däremot att man mot bakgrund av vad miljökonsekvensbedömningen redovisade, motiverade det beslut som sedan fattades.

Det jag fick lära mig i USA var av sådan art och så underbyggt, att jag fick tänka om. Lämna min tidigare uppfattning om att det enda nödvändiga i ett lands miljökontroll var kravregler.

Jag var långt ifrån den förste svensk som kom i kontakt med EIS. Men efter att jag skrev en artikel våren 1976 i Sveriges Natur

om att man borde införa något liknande i Sverige var det låst. Person efter person informerade om att denne minsann visste att det inte alls fungerade bra i USA med EIS samt att vi i vart fall hade något lika bra, kanske bättre, i Sverige. Jag hade efter en tid svårigheter att förstå vad debatten egentligen handlade om, eftersom jag mycket väl visste att svensk lagstiftning saknade ett krav på att alltid före mycket miljöpåverkande beslut utreda *inte bara* miljöeffekterna *utan även* möjligheten till alternativ. Jag visste också att de amerikanska erfarenheterna i mitten av 1970-talet inte helt stämde med vad skeptikerna påstod.

Miljöskyddsutredningen fick i uppgift att kasta en blick på frågor om beslutsunderlag och begärde naturligtvis inte någon utredning från mig, inte heller från någon initierad amerikansk jurist. I stället fångade man upp en amerikan som då höll till på handelshögskolan och lät denne avliva NEPA och EIS i en mycket ovetenskaplig utredning.

Miljöskyddsutredningen tyckte dock att ett obligatoriskt samråd före tillståndsansökningar enligt miljöskyddslagen borde införas samt att det borde skrivas in i själva miljöskyddslagen att miljöeffekterna av det tilltänkta företaget skulle redovisas. Man använde här ordet miljöeffektbeskrivning.

Det som därmed blev gällande från 1981 innebar inte något krav på redovisning av alternativ. Vidare kunde inte annat avkrävas i redovisningen än sådana frågor som föll under just miljöskyddslagen. Den helhetsbild, som en modern miljökonsekvensbedömning motsvarande den amerikanska skulle ge, får man inte ens om man fullt ut följer miljöskyddslagens bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla.

Naturrekurs- och miljökommittén intresserade sig bland annat för miljökonsekvensbedömningar och jag gjorde ett större forskningsarbete som kommittén publicerade som en bakgrundsrapport i tre delar.

Den första boken är en genomgång och analys av USA:s regler och erfarenheter det första decenniet av NEPA och EIS samt



också en undersökning av de californiska delstatliga bestämmelserna som utvidgade kravet på miljökonsekvensbedömningar till andra projekt än federala.

Den andra boken är en genomgång och analys av de svenska lagar som då gällde och som hade betydelse från naturvårds- eller miljöskyddssynpunkt och där det fanns bestämmelser som rörde beslutsunderlag.

Den tredje boken består i sin första del av en lättfattlig sammanfattning av de två föregående böckerna (vad vi kallade en "musicalversion"). I sin andra del finns fyra kritiska betraktelser över min undersökning författade av Lennart af Klintberg, Lennart J Lundqvist, Lars Lundgren och Rüdiger Lummert. Av dessa kan af Klintbergs och Lars Lundgrens bidrag sägas representera den skeptiska svenska Bror Duktig-mentaliteten medan Lennart J Lundqvist och Rüdiger Lummert (som både hade betydligt vidare erfarenheter av utländska förhållanden än de andra två) levererade betydligt bättre grundad, analytisk kritik.

I den första boken anser jag mig ha redovisat mycket ingående hur kraven på miljökonsekvensbedömningar i USA har fallit ut. I den andra anser jag mig ha redovisat mycket ingående avståndet mellan de amerikanska kraven och de svenska på beslutsunderlaget. Jag försökte vidare rensa bort sådana frågor som rörde huruvida domstolar eller andra organ skulle delta i prövningarna. Den gemensamma nämnaren när man diskuterar krav på beslutsunderlag är i stället *funktioner* hos en utredning, såsom funktionen att redovisa alternativ, funktionen att redovisa miljöeffekter, funktionen att få fakta granskade etc.

En hel del av den svenska debatten kom dock trots detta att handla om huruvida vi skulle ha amerikanskt domstolssystem i Sverige eller inte, något som varken jag eller någon annan förespråkare för skärpta krav på beslutsunderlag har föreslagit.

Naturresurs- och miljökommittén föreslog införande av miljökonsekvensbedömningar, men eftersom den kommittén hade tillkommit på borgerligt initiativ förkastade den socialdemokratiska regeringen i praktiken helä betänkandet. Inget av vad

som där föreslogs har anammats av dem som makten haft efter 1982.

## *Intresset för miljökonsekvensbedömningar*

Internationellt spred sig intresset för miljökonsekvensbedömningar. Den i Europa vanligaste termen är Environmental Impact Assessment (EIA). Tidigare deltog Sverige i en del europeiskt samarbete om EIA. Sålunda deltog jag i en svensk delegation under ledning av Carl-Axel Petri vid ett ECE-seminarium för experter i Villach i Österrike 1979, där man rekommenderade principer för användning av EIA och vad en EIA borde innehålla. I dessa rekommendationer läggs stor vikt vid bland annat alternativen inklusive nollalternativen samt den offentliga granskningen.

Hemma stod det fortfarande stilla i frågan om beslutsunderlag. Så aktualiserades ett större ärende där frågan om utredning av olika miljöeffekter och av alternativ verkligen ställdes på sin spets, nämligen det sammansatta och komplicerade ärendet om lager för låg- och medelaktivt avfall vid Forsmark. I det ärendet försökte vi från naturskyddsföreningen att "trycka på alla knappar i systemet", det vill säga vi gjorde allt för att få någon — helst alla — av dem som skulle besluta att se till att samtliga mera väsentliga miljöeffekter utreddes *innan* det beslut fattades som i praktiken skulle bestämma huruvida lagret skulle läggas där eller inte. I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift har jag redovisat detta "experiment". Uppsatsen bygger i allt väsentligt på min vitbok om Forsmarkslagret, där all relevant dokumentation återfinns.

Slutsatsen i uppsatsen, som inte har kunnat vederläggas av någon, är att det i Sverige *inte* finns någon motsvarighet till det som ECE-seminariet kallade för Environmental Impact Assessment. Hela det komplicerade beslutsunderlaget och beslutsprocedurerna för avfallslagret analyserades nämligen mot de kriterier som just ECE-seminariet hade föreslagit 1979.

Så småningom drog sig Sverige ur allt internationellt samarbete om miljökonsekvensbedömningar, ett samarbete som annars pågick inom OECD och ECE. Debatten i Sverige om beslutsunderlag stannade helt (den hade aldrig varit livlig). Ändå fick jag vid ett tillfälle en tydlig illustration av det svenska tänkandet.

Det hände sig nämligen att en sovjetisk jurist, Heikki Lindpere från Tallinn, skulle besöka Sverige och närmare bestämt antagligen naturvårdsverket som ett led i ett svensk-sovjetiskt utbyte. På verket togs man med överraskning och begärde hjälp från juridiska institutionen i Uppsala med att ta hand om honom vilket vi gjorde. Under en månad forskade han om svenska regler rörande Östersjön, en rättsvetenskapligt mycket givande månad också för oss i Uppsala. Etiketten och det mellanstatliga samarbetet krävde sedan uppenbarligen att Tallinn skulle stå värd för något i utbyte, och mellan naturvårdsverket och Tallinn (och Moskva, antar jag) kom man överens om ett veckolångt rättsvetenskapligt seminarium.

Nu var ju problemet det att naturvårdsverket inte har eller hade en enda rättsvetenskaplig forskare och bud gick till oss i Uppsala: Vill ni också ställa upp? Vi sa preliminärt ja och jag ställde som ett villkor att jag i så fall fick använda vitboken om Forsmarkslagret (då under översättning till engelska) som en fallstudie för att visa att Sverige inte hade några krav på miljökonsekvensbedömningar. Detta accepterades (till min outhärliga förvåning). Vid ett besök senare på naturvårdsverket frågade jag vad man där tänkte ställa upp med. Jo, dels ett föredrag om tillsynen enligt miljöskyddslagen, dels skulle Erik Pontén tala lite om hur Sverige använde miljöeffektbeskrivningar i sitt skydd av Östersjön.

Det dröjde nog några sekunder innan jag smälte den sistnämnda informationen och ytterligare några sekunder innan jag formulerade mig: Hur kan du göra det? Vi har ju inga sådana och det är ju just det som jag skulle visa med min studie!

Den reaktion jag fick är egentligen inte ovanlig. Först sa man (det gör detsamma vem) att jag inte borde bjuda ryssarna på

sådan kritik. Sedan, när positionerna i den frågan låstes, sa man ungefär följande: "Du är ju forskare. Vi kan ju säga att det är din åsikt som du för fram..."

Seminariet i Tallinn blev aldrig av och jag vet inte vilken orsak som frambars till inbjudarna. Vad som hände var att naturvårdsverket inte accepterade mitt krav att vi skulle förbereda seminariet med några egna seminarier som syftade till att höja kvaliteten på de till Tallinn resandes kunskaper i miljö rätt, och därmed vägrade jag delta.

Men det är inte främst därför jag berättar detta utan för att ge en bild av nivån på diskussion och analys av svenska miljörättsliga frågor. Utan några kunskaper om vad man talar om, väljer många att gripa tag i ett ord (miljöeffektbeskrivning) och sedan frankt säga, även i jämförelser med utländska regler, att sådana krävs i Sverige.

Det illustrerar också en annan sak, nämligen att okunnighet eller ovilja till analyser kompenseras med uttryck som "det är din privata åsikt". *Vad* som är åsikten och vilka grunder som finns för eller emot den lämnas ofta åt sidan.

Våren 1986 informerades miljöministern av Svenska Naturskyddsföreningen om att föreningen nu firade ett slags tioårsjubileum — det var då tio år sedan föreningen först föreslog införandet av miljökonsekvensbedömningar i Sverige.

Augusti 1986 lade föreningen fram ett förslag till ny naturskyddslag och ägnade ett kapitel i lagförslaget åt just miljökonsekvensbedömningar. Det lagförslaget har inte lett till några som helst politiska åtgärder. Miljödepartementet lämnade över förslaget till naturvårdsverket. Jag återkommer till detta nedan.

## 1987

Så hände det sig att ett brev kom till utrikesdepartementet samt att en väg skulle byggas vid Ljungskile.

Brevet kom från Utlandet. Närmare bestämt från ECE (FN:s ekonomiska kommission för Europa). På departementet läste

man igenom brevet och kontaktade sedan bland annat naturvårdsverket. Det föreföll som att det utomlands pågick något arbete med vad man kallade Environmental Impact Assessments och det föreföll också som om Sverige numera inte deltog i det arbetet. Borde inte Sverige ändå göra det?

Och faktiskt. I början av 1987, 17 år efter att man i USA hade börjat använda miljökonsekvensbedömningar och 11 1/2 år efter artikeln i Sveriges Natur, 9 år efter miljöskyddsutredningens första betänkande och drygt 4 år efter Naturresurs- och miljökommitténs betänkande, återupptog Sverige det internationella samarbetet inom ECE genom att sända 1 (en) person till ett möte i Polen.

Senare samma år beslöt regeringen att tillåta ett kontroversiellt vägbygge vid Ljungskile. Efteråt motiverades beslutet från miljödepartementet med argumentet att miljöfrågorna hade kommit in alltför sent för att kunna påverka beslutet.

Det var formulerat som en ursäkt. Men i själva verket var det ju en försvårande omständighet! Orsaken till att miljöfrågorna "kom in för sent" var ju att Sverige inte hade krav på miljöeffektbeskrivningar av internationell standard innan mera omfattande beslut togs. Ett av syftena med en miljöeffektbeskrivning är ju just att den ska föreligga *före* beslutet och att brist på en sådan ska vara ett *hinder* för beslut om ett projekt.

Sedan 1 juli 1987 gäller i väglagen ett krav på miljöeffektbeskrivning men det kravet är så allmänt formulerat så att det inte klart framgår huruvida kravet motsvarar internationell standard.

I november 1987 skrev naturvårdsverket till miljödepartementet och talade om att verket inte klarade av att göra en tillräcklig översyn över naturvårdslagen. Detta innebar också att verket inte ansåg sig räkna till för att ta upp sådana frågor som naturskyddsföreningen väckt genom sitt lagförslag drygt ett år tidigare. I skrivelsen uttryckte också naturvårdsverket som sin uppfattning att något slag av miljökonsekvensbedömningar skulle införas.

Detta är såvitt jag förstår första gången som naturvårdsverket framför en sådan åsikt.

## *Början av 1988*

Så är vi framme vid nyåret 1988 och kan konstatera att med ett möjligt undantag för väglagens nya bestämmelser Sverige fortfarande saknar krav på sådant som ute i Europa benämns Environmental Impact Assessment. Vad som egentligen har hänt sedan 1976 är att naturvårdsverket i den nämnda skrivelsen till miljödepartementet i november 1987 för första gången föreslagit att "miljökonsekvensutredningar" ska införas som krav inför olika projekt som kan påverka naturmiljön. Det framgår naturligtvis inte av den skrivelsen huruvida verket därmed menade vad man menar utomlands, men det är såvitt jag vet i vart fall första gången verket för fram ett förslag i denna riktning.

## *Vad kräver nuvarande regler om beslutsunderlag?*

Men betyder då detta att det saknas krav som rör beslutsunderlag i svensk miljölagstiftning? Nej, verkligen inte. Den bild jag fick fram i min analys som publicerades av Naturresurs- och miljökommittén är fortfarande i allt väsentligt riktig.

Det innebär att det för tillstånd enligt olika lagar vanligen krävs att tillståndsgivaren har ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till huruvida ansökan uppfyller kravreglerna i den aktuella lagen. Men eftersom den svenska miljörätten är mycket splittrad, liksom för övrigt också beslutsfattarorganisationen, medför detta en splittring även av beslutsunderlaget. Vattendomstolen kräver i princip utredningar om sådant som faller under vattenlagen, koncessionsnämnden om sådant som faller under miljöskyddslagen, kärnkraftsinspektionen om sådant som faller under kärntekniklagen etc.

Visserligen kan man tycka att åtminstone några myndigheter borde kräva en helhetsbild av skada och nytta, ty hur kan de annars tillämpa sådana regler som kräver en total nyttoövertikt (som i vattenlagens 3:3 och 3:4 samt miljöskyddslagen 6 §, så som jag redovisat i kap 7)? Men så fungerar det vanligen inte i praktiken, inte ens om parter försöker tvinga fram en helhets-syn. I synnerhet frågan om huruvida alternativ till det tilltänkta projektet kan övervägas förefaller av praktiker ses som utesluten.

### *Regeringsprövningen enligt naturresurslagen*

I 136 a § byggnadslagen tidigare, nu i 4 kap naturresurslagen, regleras den speciella regeringsprövningen av vissa slags verksamheter. Den prövningen brukar av en del personer nämnas som exempel på prövningar med en helhetsbild.

Men här kommer vi till en annan svaghet i svensk debatt. Otroligt många tycks ha svårt att skilja mellan å ena sidan att något kan eller får ske, å andra sidan att något *måste* ske. Debatten skiljer sällan mellan frivillighet och obligatorium.

Det är alltså helt riktigt att regeringen har rätt att begära in ett heltäckande beslutsunderlag inklusive en redovisning av rimliga alternativ i ett ärende enligt 4 kap naturresurslagen. Men det är samtidigt ett faktum att regeringen inte är skyldig att göra det samt att regeringen får fatta beslut även om underlaget inte är så omfattande. Visserligen finns i regeringsformen ett krav på tillräckligt beslutsunderlag, men det torde först vara vid mycket klara brister som rör sådant om vilket lagstiftarna har uttalat sig klart, som ett illa underbyggt regeringsbeslut kan upphävas (av regeringsrätten i resningsärende, det finns ett sådant fall i regeringsrättens årsbok).

## *Vad som saknas i svensk rätt*

När det sedan gäller koncessionsnämnden, vattendomstolen och andra tillståndsmyndigheter är det över huvud taget tveksamt huruvida de alls har rätt att begära en utredning som täcker samtliga miljöeffekter — det beror lite på vilka kravregler som kan aktualiseras i det enskilda fallet.

Det är dock helt klart att det (möjligen med viss reservation för väglagen) inte finns någon enda svensk lag med krav på miljökonsekvensbedömningar som uppfyller samtliga av de kriterier som utomlands anses ingå. (Jag tror inte väglagens krav kan användas för att kräva utredningar om alternativa sätt att lösa olika transportproblem, och i så fall passar inte heller väglagens krav in på den internationella standarden.)

Vad som framför allt saknas i Sverige är följande:

(1) Effektiva regler som förhindrar beslut före utredningar (tänk exempelvis på hur många beslut som binds upp genom att man tar ställning till budgetpropositionen i riksdagen, genom olika utredningar såsom de om utbyggnad av vattenkraft, genom regionalpolitiska satsningar med bräckliga beslutsunderlag etc).

(2) Effektiva regler som förhindrar uppdelningar av projekt i små delar så att helheten kan försvinna (i USA kallas detta segmentering, och den metoden utnyttjades medvetet och uppsåttligt av regeringen i ärendet om SAAB i Malmö; tre departement lär ha gett SAAB råd om hur ansökan skulle avgränsas så att helheten av miljöeffekterna för framtiden av satsningen inte skulle behöva redovisas).

(3) Regler om krav på alternativredovisningar (alternativ till projektet och dessas viktigare effekter, nollalternativet inkluderat).

(4) Regler om offentlig granskning av hela beslutsunderlag *innan* beslut som har betydelse för projektets genomförande fattas (den nya plan- och bygglagen har ansatser till sådana



regler i procedurreglerna för olika planer, men på grund av vaghet i planplikten och som följd av en del andra regler i lagen som jag inte ska gå in på här, så saknar PBL en motsvarighet till miljökonsekvensbedömning av internationell standard).

(5) Regler om en redovisning i ett sammanhang av alla miljöeffekter av ett projekt (det tidigare omnämnda Forsmarksärendet är här referensen).

## *Beslutsunderlagen i miljöskyddslagsärenden*

Men den som anser att det är viktigt med gott underlag för miljöpåverkande beslut kan finna betydligt fler sorgeämnen inom den svenska miljövården. Jag ska här ta upp tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen.

Ända sedan lagen kom, krävdes en utredning som var tillräcklig för att kunna bedöma tillåtligheten och behovet av försiktighetsmått av verksamheten. Kravet omformulerades vid 1981 års ändringar i miljöskyddslagen (då ordet miljöeffektbeskrivning började användas).

Det brukar anses att koncessionsnämnden inte tyckte att ändringen 1981 innebar någon ändring i sak. Den nya formuleringen täckte vad nämnden redan brukade kräva, ansågs det.

1981 gjordes också länsstyrelserna till tillståndsmyndigheter. Det blev därefter betydligt fler miljöfarliga verksamheter än tidigare som gavs tillstånd. Jag återkommer i kap 11 till vad tillstånden betyder. Här räcker det med att konstatera att ett tillstånd är en stor trygghet för företagaren samtidigt som myndigheter och grannar blir uppbundna av vad som där bestäms.

Eller med andra ord: antalet beslut med stor verkan för människor och miljön blev betydligt större genom 1981 års ändringar. Och ju sämre underbyggda sådana beslut är, desto större är naturligtvis risken för att besluten är till nackdel för antingen närboende, miljön som sådan eller till och med tillståndshava-

ren själv. Den senare kan dock alltid begära omprövning, det kan inte grannar eller myndigheter (utom naturvårdsverket).

## *Koncessionsnämnden*

Jag ska först behandla koncessionsnämnden, sedan länsstyrelserna.

I korthet är gången i ett tillståndsärende hos koncessionsnämnden som följer.

Företagare ska börja med ett samråd med myndigheter och allmänheten. Det kravet infördes 1981. Samrådet har i praktiken för det mesta blivit en annons i ortstidningen med en kort information om vad man tänker ansöka om samt en uppmaning till den som vill veta mer att kontakta en namngiven kontaktperson på företaget. Detta ska jämföras med att lagstiftarna, och i synnerhet miljöskyddsutredningen, nog hade tänkt sig att samrådet ofta skulle inkludera ett offentligt möte där anteckningar skulle föras om vad som kom fram. Ty samrådet skulle också ha som syfte att ge närboende och allmänheten möjlighet att på ett tidigt stadium ge sina synpunkter till företagaren.

Jag tror att de flesta med erfarenhet inom miljöskyddsområdet anser att detta samrådskrav inte har fungerat särskilt väl i praktiken. Som jämförelse kan nämnas samrådskravet i vattenlagen som förefaller fungera bra. Där är det länsstyrelsen som ska leda mötet.

Därefter ges ansökan in. Den remitteras då, efter en första granskning på koncessionsnämnden, till naturvårdsverket, länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden så att dessa tre ska kunna ge förslag på vad som behöver kompletteras i ansökan. När de tre myndigheternas synpunkter kommit in skickas de vidare till sökanden.

Och här går det ofta snett, enligt många tjänstemäns uppfattningar (gäller både tjänstemän på naturvårdsverket, länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnder). Det händer ganska ofta att dessa remissinstanser har bestämda synpunkter på be-

huvet av kompletteringar, men koncessionsnämnden förefaller för det mesta lämna över dessa till sökanden utan något speciellt beslut från nämnden. Och då inträffar, uppges det, ofta att sökanden kompletterar det som roar den att komplettera men inte mer. Och därefter går ansökan ut på vanlig remiss, samtidigt som ansökan kungörs. Nu får de tre remissinstanserna åter ärendet för yttrande, liksom andra myndigheter och närboende. Men då har ärendet gått ganska långt och koncessionsnämnden har i praktiken accepterat ansökan i det skick den då har.

Det är en ofta hörd uppfattning bland tjänstemän i olika myndigheter att det på detta stadium är svårt att få ansökan kompletterad i mera väsentliga hänseenden. Jag kan vidare delge mina intryck från fall där jag företrätt närboende, naturskyddsföreningen eller andra, och som i allt väsentligt innebär att det nästan aldrig går att få väsentliga kompletteringar gjorda på detta stadium. Det krävs mycket omfattande arbete från sakägare eller en myndighet för att när ärendet nått så lång och framåt förmå koncessionsnämnden att kräva en komplettering. Men det allra värsta är att koncessionsnämnden tycks obenägen att fatta formella beslut över yrkanden om kompletteringar. Plötsligt finns nämligen i tidningen bara en kungörelse som talar om att ett muntligt sammanträde i ärendet ska hållas där och där en viss dag.

Låt mig ge ett exempel från fältet.

Jag har varit med om att försöka undervisa koncessionsnämnden under ett muntligt sammanträde om att några tiotusentals ton radioaktivt avfall rimligen också består av materia och alltså kan tänkas ha kemiska och fysikalisk-kemiska egenskaper förutom radiologiska. Vi kunde till och med få sökanden att på vanlig svenska under själva förhandlingen uppges att man tänkte lagra olika typer av avfall från industri och sjukhus men att man inte hade en aning om vad avfallet egentligen bestod av.

Därefter skrev koncessionsnämnden till regeringen och sa att de enda störningsformer som kunde vara aktuella och som föll

under miljöskyddslagen var lite buller från främst bygget av lagerutrymmet samt rädslan för joniserande strålning. Inte ett ord som visade att man hade ens försökt lyssna till informationer om vad för slags avfall det skulle handla om.

Man hade inte förstått, kanske inte ens lyssnat eller försökt läsa innantill i ansökan.

Mot sådan slapphet hjälper antagligen inget annat än regler som stoppar genomförandet av beslut utan ett rimligt beslutsunderlag. Utbildning hjälper däremot mindre. Ty problemet är antagligen inte kunskapsbrist utan en brist på respekt för behovet av underlag för beslut.

Nu fungerar koncessionsnämnden inte alltid på samma sätt. Tvärtom. De finaste exemplen på bedömningar, på handläggning, på försök att tillämpa en svår lagstiftning i komplicerade och komplexa ärenden kan vi också hitta hos just koncessionsnämnden.

Till en del är det hela personberoende. Jag skulle tro att det kunde leda till intressanta kopplingar om man gick igenom fall av mera svårartade tekniska felbedömningar som koncessionsnämnden har gjort under åren och jämförde med vilka personer som deltog i besluten. Men ett gott regelsystem är ju till för att motverka enskilda människors brister. Det ska kunna korrigera felaktigt tillämpning, felaktigt handlande.

Vi saknar ett bra sådant system på beslutsunderlagsområdet. Visserligen har det hänt att regeringen reagerat mot dåliga beslutsunderlag, men det har skett när det har passerat regeringen. Motparter som blivit lidande av ett beslut grundat på ett dåligt underlag kan aldrig räkna med att få beslutet upphävt eller undanröjt, bara hoppas att regeringen just den gången ska tillämpa synsättet att ett tillstånd måste vila på ett beslutsunderlag som visar att kravreglerna är uppfyllda.

Och vad händer om beslutsunderlaget är dåligt? Tja, i en del fall blir det hyfsat ändå, i andra fall ställs villkor som företaget inte kan hålla, i ytterligare andra fall tillåts verksamheten med krav som är lägre än vad kravreglerna egentligen skulle medföra

och i en del fall tillåts verksamheter som ger effekter som inte alls motverkas. Ibland hamnar verksamheter på olämpliga platser. Ibland sätts frågor om villkor på provotid (en vanlig utväg för koncessionsnämnden att rädda sig ur den pinsamma situationen att ha accepterat en illa underbyggd ansökan). Bättre blir det inte när koncessionsnämnden försöker minska antalet provotidsbeslut utan att för den skull höja kravet på beslutsunderlag.

Sammantaget blir det många beslut som är sämre från miljösynpunkt än de skulle ha blivit med bättre beslutsunderlag. I en del fall blir det motsatsen, och i några av de fallen går verksamheten inte ekonomiskt ihop därför att man underskattade svårigheterna att klara olika miljökrav.

## *Länsstyrelsen*

Om vi sedan ser på länsstyrelsernas hantering av tillståndsärenden blir bilden mera varierande men också i stora delar mera bedrävande.

Först något om länsstyrelsen som myndighet. Den består av flera avdelningar varav planeringsavdelningen är en. (Detta gäller inte för länsstyrelsen i Norrbotten.) Det finns bl a en regionalekonomisk enhet, en naturvårdsenhet, en planenhet och en juridisk enhet (på en del länsstyrelser har denna juridiska enhet slagits samman med andra rättsenheter). Länsstyrelsen leds av en landshövding. Där finns också en lekmannastyrelse som till största delen består av kommunpolitiker från länet.

Rent rättsligt sett ska länsstyrelserna och koncessionsnämnden tillämpa samma förfaranderegler med en enda skillnad, nämligen den att länsstyrelserna inte behöver ha sammanträden riktigt lika ofta som koncessionsnämnden. Motiveringen är att länsstyrelserna till skillnad mot koncessionsnämnden normalt redan känner förhållandena på de platser där verksamheten ska utövas. Men om det finns intresse motsättningar i ärendet, ska också länsstyrelsen hålla sammanträde.

Jag har ingen statistik på hur ofta länsstyrelserna numera håller sammanträden men i en del län hålls sådana nästan inte alls. Såvitt jag vet har Uppsala länsstyrelse hållit ett enda sammanträde sedan 1981 och det var det allra första tillståndsärendet. Under det första året hölls i genomsnitt sammanträden i 12 % av antalet tillståndärenden hos länsstyrelserna.

Redan tidigt intog alltså många länsstyrelser en slappare hållning till sin roll som tillståndsmyndighet än vad koncessionsnämnden gjort. Däremot blev det inte vanligt att lekmannastyrelsen gick in i tillståndsärendena som beslutsfattare, även om det någon gång händer.

### *Olika rättssäkerhet*

Länsstyrelsen ska alltså, enligt miljöskyddslagen, pröva tillståndsansökningar i "domstolsliknande former". Det sker naturligtvis sällan eller aldrig. I praktiken har vi A-myndigheter och B-myndigheter inom miljösverige. A-myndigheterna är koncessionsnämnden och möjligen ett fåtal länsstyrelser. B-myndigheter är majoriteten av länsstyrelserna.

Rättssäkerheten varierar antagligen avsevärt mellan de olika myndigheterna. Jag tror vi kan urskilja tre huvudtyper av prövningsmyndigheter på grundval av deras förhållande till beslutsunderlag och rättsenlighet.

Den första är koncessionsnämnden (när den fungerar som bäst).

Hit hör också de länsstyrelser som prövar tillståndsärenden efter samma procedurregler som koncessionsnämnden, med den skillnaden att det är en tjänsteman (exempelvis chefen för naturvårdsenheten) som är beslutande och minst en jurist samt en eller två tjänstemän från naturvårdsenheten som deltagande i beslutet.

Den andra är de länsstyrelser där man är beredd att hänskjuta besluten i "kontroversiella" ärenden upp till tjänstemän ovan-

för naturvårdsenheten (länsrådet som är chef för planeringsavdelningen eller landshövdingen) eller i något fall till och med till politikerna i lekmannastyrelsen.

Det typiska problemet här är att beslut kan komma att fattas av någon som inte har deltagit i beredningen av ärendet och som inte har deltagit i det muntliga sammanträdet där parterna kommit till tals. Visserligen kan ett protokoll upprättas men det är inte samma sak som att ha varit med — en av funktionerna hos ett sammanträde är att även beslutsfattaren ska ställa frågor om något denne inte förstår eller anser behöva belysas för att han ska kunna fatta ett riktigt beslut.

Den tredje är de länsstyrelser där det är vanligt att besluten fattas som ett sista led i ett ganska formlöst förfarande där det blir svårt att skilja samrådet från tillståndsprövningen.

Här finns risker för att sakägare och andra hålls utanför ända tills tjänstemännen preliminärt men inofficiellt (kanske bara mentalt) har tagit ställning i ärendet. Jag har deltagit i ett sammanträde där en av tjänstemännen, som satt vid podiet tillsammans med tre kolleger föreställande den regionala koncessionsnämnd myndigheten då skulle vara, medgav att han redan sagt till sökanden att den av sökanden begärda lokaliseringen (som det var tvist om) var lämplig.

Det är psykologiskt inte lätt att förmå en person, som redan preliminärt tagit ställning i en sakfråga, att förutsättningslöst ta del av och överväga olika informationer och argumentet som kan gå i annan riktning.

Nu kommer kanske några av läsarna att säga att det inte är rimligt att som jag här gör generalisera om en viss myndighets prövningsformer. Jag har två kommentarer till denna i och för sig rimliga invändning.

Den första är att jag med något undantag inte har påstått att den och den länsstyrelsen är på det ena eller andra sättet.

Den andra är att det måste vara möjligt att peka på och diskutera företeelser, om vars utbredning man inte har en statis-

tisk undersökning men där inte bara författaren utan också många av läsarna vet att de förekommer. Vad jag sedan gör är att jag *diskuterar företeelserna* som sådana, inte utbredningen av dem. Om sedan läsarna delar synpunkterna på företeelserna, kan de självständigt pröva huruvida det är möjligt eller sannolikt att de förekommer mer eller mindre ofta. För det kan väl inte vara rimligt att det ska läggas ner flera månaders arbete på att i siffror redovisa det som de flesta redan vet förekommer?

## *Utredningen För en bättre miljö (1987)*

Den så kallade Heurgrenska utredningen har föreslagit att tillstånds- och tillsynsfunktionerna ska ligga på samma myndigheter, samt att en del av de verksamheter som tidigare tillståndsprövades av länsstyrelserna i fortsättningen ska prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Enligt förslaget skulle detta kallas miljölov och ha något svagare rättsverkningar än ett vanligt tillstånd. Det väntas dock att förslaget i bland annat den delen (några fördelar av detta förslag till ett hybridtillstånd kan inte utläsas av betänkandet) inte genomförs.

## *Avslutning*

Det förekommer att även beslut som ger stora miljöeffekter fattas utan att man har utrett vare sig konsekvenserna eller möjliga alternativ. Det har inte skett någon väsentlig förändring härvidlag under de senaste 15 åren i Sverige. Det finns vidare kontroversiella fall där beslut har fattats utan att någon myndighet, heller inte regeringen, har tagit reda på vilka utsläpp som ska ske, hur de kan spridas, vad de kan betyda för den marina miljön etc — därför att varje myndighet har utgått från att någon annan myndighet ansvarat för detta. Ett sådant fall (Forsmarkslagret) är beskrivet i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984. Det beslutet har i allt väsentligt avvikit från internationellt



accepterade (men inte folkrättsligt bindande) kriterier för vad som bör utredas.

Det går alltså inte att hävda att Sverige har samma standard på beslutsunderlag som många andra länder anser behövas.

Bland konsekvenserna av detta finns att det inte är företagare och andra exploatörer, utan myndigheter, som har en arbetsbörda inför varje tilltänkt exploatering. Som naturvårdsverket mycket välfunnet uttryckte det i sin skrivelse till miljödepartementet 1987 medför detta att myndigheter hela tiden måste vara i försvarsställning.

I utlandet finns nu en enorm erfarenhetsbank för miljökonsekvensbedömningar. För svensk del finns ingående analyser av skillnaderna mellan svenska krav på beslutsunderlag och kriterier för miljökonsekvensbedömningar. I Svenska Naturskyddsföreningens lagförslag finns också ett förslag till lagtext och motiveringar för regler om miljökonsekvensbedömningar.

Att jag påpekar detta betyder inte att jag menar att politiker-na därför kritiklöst ska acceptera just det förslaget eller reservationslöst suga i sig gjord forskning. Jag menar däremot att ny forskning inte behövs innan den redan gjorda utvärderats. Jag menar vidare att det mesta av det teoretiska och tekniska grundarbetet är gjort och att det som återstår är politiska bedömningar av olika möjligheter samt detaljutformningen av kraven om man vill införa sådana.

# Den mänskliga rätten till miljön

I detta avslutande kapitel vill jag beröra miljöskyddsfrågorna från de enskildas synvinkel; från deras synvinkel som kan drabbas av olika miljöstörningar.

Antagligen finns det mycket olika synsätt på hur väl skyddade de enskilda människorna är i den svenska rättsordningen vad gäller miljöpåverkan, hälsorisker etc. Lite beror nog beskrivningen på respektives uppfattning om hur samhället egentligen fungerar.

## *Rätten till miljön en mänsklig rättighet?*

Med åren har jag alltmer uppmärksammat att många utländska jurister närmat sig miljörätten med utgångspunkt i frågor om mänskliga rättigheter eller om den enskildes rätt till en rimligt god miljö. Detta är en annan utgångspunkt än den som har präglat det mesta av svensk miljölagstiftning. Denna har till betydande del utgått från vad som är det allmänna bästa.

Visserligen härrör mycket av miljöskyddslagen från vattenlagen, men denna var å andra sidan på sin tid främst en exploateringslag vars tillämpning dock också beaktade "sakägares" aspekter, men då gällde det uteslutande sådana som hade anknytning till sådan fast egendom som kunde påverkas av ett företag.

Och visserligen innehåller miljöskyddslagen i princip det

mesta av tidigare gällande grannelagsrätt men också denna var i princip knuten till rätt till fast egendom.

Men därutöver är miljöskyddslagen i allt väsentligt en vidareutveckling av hälsovårdslagstiftning samt lagstiftning om skydd för den yttre miljön som sådan i både ekologiska och andra hänseenden.

## *Den enskilde på undantag*

Om vi ser på förarbetena till miljöskyddslagen ser vi att frågor om de enskilda individerna är undanskymda. Visserligen frikopplades sakägarskapet (termen nu använd i överförd bemärkelse) från innehav av fast egendom. Och visserligen behöll miljöskyddslagen hänsynstagandet till estetiska och psykiska effekter av en verksamhet. Men mycket mer än så markerades inte den enskildes rättigheter till en god miljö.

I själva verket medförde miljöskyddslagen på ett sätt en begränsning av de enskildas rättsliga ställning. Under vattenlagens tid på vattenföroreningsområdet gällde att sakägarna hade talerätt i vattenmålen och att de därvid hade rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i första instans (något som fortfarande gäller enligt vattenlagen i ansökningsmål om vattenföretag etc). Men miljöskyddslagen införde en administrativ tillståndsprövning (som dock skulle ske i "domstolsliknande former") inför koncessionsnämnden för miljöskydd (från 1981 även länsstyrelserna) och vid sådana prövningar står varje part för sina egna kostnader.

Till detta kom att sakägarna efter att tillstånd getts för en verksamhet nu saknar varje möjlighet att få tillståndet omprövat eller att få villkor skärpta. Här kommer koncessionsprincipen tydligt in. Tillståndet är en koncession som syftar till att ge *företagaren* säkerhet gentemot både närboende enskilda och myndigheterna. På den tiden, fram till 1981, skulle inte heller naturvårdsverket föra fram enskildas aspekter i ärendena.

## *Inget direkt minimiskydd för miljön i grundlag eller annan lag*

Nuvarande regeringsform kom efter miljöskyddslagen. Den säger egentligen bara att "det allmänna" ska verka för en god levnadsmiljö. Rättighetskapitlet innehåller inget om miljön. Alltså finns inget egentligt grundlagsstadgande om rätt till en rimlig miljö.

De olika lagar som nu gäller inom miljöområdet har det gemensamt att de inte säger något om hur miljön ska vara beskaffad. Det finns alltså inget lagstadgande som den enskilda kan peka på för att hävda sin rätt till ett visst miljöförhållande. I stället kännetecknas den svenska lagstiftningen av två saker:

(1) olika intressenter har rätt att påverka miljön negativt, men ibland under förutsättning av olika försiktighetsmått

(2) vissa miljöskador kan förbjudas, men det är olika politiska, administrativa eller judiciella organ som i så fall gör detta efter avvägningar eller andra, mer eller mindre obundna, bedömningar. Lagstiftarna har inget bestämt sagt.

Det är inte mer än så! En stad kan år efter år ha hälsovådliga föroreningskoncentrationer i luften utan att den enskilde i staden kan hänvisa till någon gällande bestämmelse och *säkert* hävda att han har rätt att slippa utsättas för även klara hälsorisker. Visserligen fanns tidigare i hälsovårdsstadgan ett förbud mot sanitär olägenhet. Men det fanns ingen klar definition av vad som var sanitär olägenhet. Dessutom har detta förbud i nuvarande hälsoskyddslag mjukats upp så att sanitär olägenhet är tillåten om det efter en *avvägning* visar sig att nyttan av det som orsakar olägenhet är större än olägenheten, och det inte är skäligt att förebygga denna.

## *Den enskildes trygghet vilar på tillämpningen av kravreglerna*

Så vi kan inledningsvis slå fast att svensk rätt inte ger den enskilda någon rätt till en god miljö men däremot viss rätt till ekonomisk ersättning (skadestånd) vid en del fall av dålig miljö. I stället bygger den på olika kravregler som vanligen hänvisar till mer eller mindre styrda avvägningar, eller till allmänt hållna olägenhetsbegrepp som dock alltid är kopplade till avvägningar. Kravreglerna tillämpas av i första hand olika administrativa organ samt regeringen, i undantagsfall av allmänna domstolar.

I allt väsentligt bygger också ansvaret, initiativet, för genomförandet av dessa regler på offentliga organ. Den enskildes befogenheter i dessa hänseenden är satta i skymundan i regelsystemet.

För den enskilde har alltså kravreglernas tillämpning stor betydelse. När vi ser närmare på denna kan vi uppmärksamma dels rättsenligheten som sådan, dels beslutsunderlaget. Till detta kommer möjligheten att få skadestånd, något som har betydelse för den enskilde från inte bara ekonomisk synpunkt utan också som indirekt påverkansmedel för att motverka miljöpåverkan.

### *Koncessionsnämnden*

Jag tror det hade stor betydelse att koncessionsnämndens rättstillämpning i allt väsentligt kom att präglas av vattenrättsdomare. De tog med sig från vattendomstolarna dels en relativt väl fungerande procedur för inte minst muntliga förhandlingar, dels en respekt för sakägaresidans rättigheter i intressekonflikterna.

I den handläggning av tillståndsärenden, som snabbt utvecklades vid koncessionsnämnden, kom den muntliga delen av ärendet att ges stor vikt. I snart sagt samtliga tillståndsärenden hölls och hålls sammanträden på platsen för den prövade verk-

samheten och där tillåts samtliga yttra sig som på något vis kan antas vara berörda av verksamheten eller ha något att tillföra beslutsunderlaget. Jag tvekar inte att påstå att koncessionsnämndsärendena blev den ärendetyp av alla i landet, där närboende och allmänheten fick mest möjligheter att göra sig hörda. Jag vet också att många inom koncessionsnämnden har ansett att det varit vanligt att den muntliga delen av handläggningen har betytt mycket för bilden av det som skulle prövas.

Med miljöskyddslagens inriktning på administrativ prövning kom också en utvidgning av kretsen av besvärberättigade. Den förvaltningsrättsliga principen att den får överklaga som berörs av beslutet betydde att också de, som inte hade någon berörd fastighet men ändå berördes, kunde anses som "sakägare" i överförd bemärkelse enligt miljöskyddslagen. Detta var dock inte endast en konsekvens av en administrativ prövning; det var lagstiftarnas uttryckliga mening att denna utvidgning skulle gälla också på skadeståndssidan.

När sedan jordbruksdepartementet accepterade att ideella organisationer som sådana kunde få vara ombud för sakägare, förelåg en ordning inom miljörätten som på den formella sidan gav stora befogenheter åt den enskilde att få göra sig hörd och att få beslut överprövat.

Den tidigare nämnda utredningen För en bättre miljö har föreslagit att en del ideella organisationer på miljöområdet ska få egen besvärsrätt. Om detta genomförs, kommer möjligheterna i praktiken att öka för att olika medborgargrupperns intressen kan överprövas. Det är inte ovanligt utomlands med en sådan besvärsrätt.

## *Avigsidor*

Men det finns avigsidor. Jag ska ta upp två. Båda hör samman med situationer där enskilda anser att gällande regler inte följs.

Som bekant finns det miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig (man ser i miljöskyddsförordningen vad som är

tillståndspliktigt) men som ändå faller under miljöskyddslagens kravregler. En del av dessa verksamheter kan vara till stort besvär för närboende (exempelvis djurhållning som luktar, trafikleder, flygplatser etc).

Anta att närboende vill göra något åt störningarna. De kan då välja mellan å ena sidan att hoppas på att "det allmänna" gör något, å andra sidan att själva ta ett ordentligt initiativ. Det allmänna består här av tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter (i praktiken vanligen länsstyrelserna och/eller miljö- och hälsoskyddsnämnderna, i någon utsträckning naturvårdsverket).

Många av dagens miljöproblem beror på att tillsynsmyndigheterna inte har genomdrivit de olika lagarnas krav på olika verksamheter. Orsakerna till detta ska vi inte diskutera här. Det är ofta svårt för enskilda att få en tillsynsmyndighet att göra något kraftfullt i just hans fall. Om han ändå lyckas, utlöses en händelsekedja som kan ta lång tid. Först utreder tillsynsmyndigheten, sedan fattar den ett beslut, beslutet kanske överklagas, överklagandet tar tid och till slut blir kanske beslutet rättskraftigt. Därefter visar det sig måhända att företagaren struntar i beslutet eller i vart fall förhalar efterlevnaden. Ny tidsåtgång och man upptäcker att myndigheten inte hade satt någon kraft bakom beslutet genom vitesföreläggande. Ny omgång, nya överklaganden. För företagaren kostar i princip överklaganden inte mer än portot och brevpappret. Till slut är det nästan klart för det slutliga beslutet om föreläggandet — då kanske företagaren bestämmer sig för en frivillig tillståndsansökan och det är då möjligt att föreläggandet tills vidare inte behöver efterlevas.

Detta kan ta flera år. Det finns då skäl för den enskilde att fundera över om han från början ska välja en annan linje. Det han då kan göra är att stämma vid fastighetsdomstol och där yrka på förbud eller skyddsåtgärder (skadestandsfrågor tar vi inte upp just nu). Fastighetsdomstolen ska då tillämpa miljöskyddslagens kravregler. Den som blir stämd (företagaren) har dock en möjlighet att slippa processen och det är genom att

frivilligt söka tillstånd. I normalfallen skulle alltså steget till frivillig tillståndsprövning gå betydligt fortare om frågan initierades genom stämning vid fastighetsdomstol.

Hur har då detta fungerat i praktiken? Jag ska ge fyra exempel.

### *Exempel på mål vid fastighetsdomstol*

I det första fallet skulle en bergtäkt påbörjas utanför Uppsala och länsstyrelsen, som felaktigt ansåg att täkten inte föll under miljöskyddslagens kravregler, hade i förväg lovat ge tillstånd enligt naturvårdslagen och vägrade tillsynsbedöma täkten enligt miljöskyddslagen.

I stället för att försöka överklaga det ställningstagandet, valde närboende att väcka förbudstalan vid fastighetsdomstol. Efter en del juridiska missförstånd hos företagaren valde denna att frivilligt söka tillstånd enligt miljöskyddslagen hos koncessionsnämnden där ärendet blev utdraget men tillstånd slutligen gavs därför att det var tillräckligt utrett att det inte fanns någon bättre plats där ändamålet med verksamheten kunde nås. Vissa villkor knöts till tillståndet.

I det andra fallet skulle en så kallad marina anläggas på Ljusterö långt inne i en vik med dålig vattenomsättning. Naturvårdsverket, länsstyrelsens flesta tjänstemän samt hälsovårdsnämnden ansåg platsen vara mycket illa vald främst med hänsyn till de sannolika vattenföroreningarna. Kommunen antog en byggnadsplan som sedan fastställdes av länsstyrelsens lekmannastyrelse mot tjänstemannareservationer. Bostadsdepartementet ansåg (i strid mot tidigare praxis) att de närboende inte var berörda eftersom det fanns en remsa öppet vatten mellan planområdet och de närboende, som ägdes av annan person.

De närboende ansåg att enda återstående möjlighet var att få frågan om tillåtligheten enligt miljöskyddslagen bedömd vid fastighetsdomstol. Denna gång gick inte företagaren frivilligt



till koncessionsnämnden utan processen fördes till slut. Fastighetsdomstolen ansåg, liksom senare hovrätten, att det ankom på sakägarna att bevisa att det fanns en bestämd, alternativ plats som var så mycket bättre som avses i 4 § miljöskyddslagen.

Den syn domstolarna hade innebär att närboende har en sämre materiell ställning i domstolsprövning än i en tillståndsprövning och att alltså exploatören har en bättre ställning i domstolsprövningen än i tillståndsprövningen, trots att det är exakt samma kravregler som gäller och ska tillämpas i båda fallen. Det som är intressant, men som dessa domstolar antingen inte förstod eller också satte sig över, är att det är i själva den materiella lokaliseringsregeln i miljöskyddslagen som det ligger en bevisbörda på företagaren. Det förefaller som att domstolarna ansåg att just i domstolsprövningen man skulle bortse från den i 4 § inlagda regeln och i stället byta ut den mot en processuell bevisbörda, som enligt vanliga principer skulle ligga på den som stämmer (den kärende).

Det tredje fallet är det mest bekanta, nämligen Birkagårdsmålet i Stockholm. Ett antal barn stämde Stockholms kommun såsom ansvarig för trafiken på Norra Stationsgatan vid ett daghem m m och begärde dels skyddsåtgärder enligt miljöskyddslagen, dels skadestånd. Dessförinnan hade bl a hälsovårdsnämnden klassat förhållandena som svår sanitär olägenhet men inte gjort mer åt detta än att ha ett gemensamt sammanträde med gatunämnden. Länsstyrelsen hade inte gjort något som tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen, inte heller naturvårdsverket. Då återstod bara domstolsvägen.

Det speciella med detta mål är att den som stämdes, alltså kommunen, inte omedelbart sökte frivillig tillståndsprövning utan i stället gick vidare i processen under ganska lång tid. Först efter ett par år, innan det hade blivit huvudförhandling, gick kommunen till koncessionsnämnden för frivillig tillståndsprövning. Också där tog ärendet tid, delvis beroende på kommunens sätt att hantera sin del i ärendet. På detta stadium lade däremot naturvårdsverket ner mycket arbete på att få igenom

begränsningar av trafiken. Slutligen kom koncessionsnämndens beslut, som i allt väsentligt gick på barnens linje. Men kommunen överklagade till regeringen som stoppade genomförandet av koncessionsnämndens beslut och sedan låg på ärendet i mer än tre år, varefter den avkunnade ett för de ursprungliga kändena mindre gynnsamt beslut än vad koncessionsnämnden hade gjort.

Vad Birkagårdsmålet bl a visade var möjligheten för en motsträvig miljöförstörare att dra ut på en fråga och att orsaka sin motpart också processkostnader genom ett taktiskt spel. Jag tycker att erfarenheterna borde föranleda en lagändring, en Lex Birkagården, som säger att den som blir stämd vid fastighetsdomstol rörande förbud eller försiktighetsmått har en kort tid på sig att bestämma sig för om han vill bemöta stämningen med en frivillig tillståndsprövning eller inte. Om han går över tiden och därefter ändå senare väljer frivillig prövning, ska han stå för samtliga uppkomna processkostnader som motparten haft.

Det fjärde exemplet gäller ett mål som när detta skrivs ännu inte är avgjort, nämligen om begränsningar för spridning av bekämpningsmedel vid Barsebäcks gods. En granne har för att skydda sin trädgård (som tidigare skadats av besprutningar vid godset) stämt lantbrukaren med krav på en frizon inom vilken sprutning inte skulle få ske.

I stället för att bemöta stämningen genom frivillig tillståndsansökan valde lantbrukaren att fullfölja processen och vann i första instans. Fastighetsdomstolen ansåg därvid också att kändanden hade missuppfattat rättsläget, som trodde att miljöskyddslagen kunde användas på detta sätt vid domstol, och beslöt därför att rättshjälp fortsättningsvis inte skulle utgå till honom. Rättshjälpsfrågan och huvudfrågan överklagades. Det märkliga inträffade att hovrätten helt delade underrättens syn i rättshjälpsfrågan. Denna fick därför prövas av högsta domstolen som kort konstaterade att miljöskyddslagen tydligt hade anvisat just denna väg för att pröva bl a tvister av det aktuella slaget.

Huvudfrågan är för närvarande hos högsta domstolen. Det

som en utomstående kan konstatera är det märkliga att två domstolar, varav den ena en hovrätt, uppenbarligen inte kunnat eller velat läsa innantill i lag och förarbeten innan den gått emot en enskild. Den rättstillämpning som skedde i rättshjälpsfrågan skulle underkänts i vilken tentamen i grundutbildningen som helst på vilken juridisk institution som helst.

Det är sådant här som man bara inte förstår.

Jag har gett några exempel. Det finns ytterligare en handfull fall där enskilda gått till fastighetsdomtol för att få till stånd förbud eller skyddsåtgärder. Jag känner inte till alla dessa men tror mig ändå kunna säga att erfarenheterna av dem inte nämnvärt påverkar den bild som de fyra exemplen ovan ger.

## *Skadestånd*

Rätten till skadestånd är egentligen relativt omfattande, om vi bortser från det för Sverige typiska att skadeståndsbeloppen är små. Miljöskyddslagen byggde på strikt och obegränsad skadeståndsskyldighet. Dessa regler bröts nyligen ut till miljöskadelagen som dessutom i någon mån preciserade reglerna om bevisbördan i för de skadelidande förmånlig riktning. Det ska räcka med att det styrks att en störning har utgått från en verksamhet, att en skada har inträffat, att denna typ av skada i och för sig är typisk för den aktuella störningstypen samt att det finns övervägande sannolikhet för att just den aktuella störningen har orsakat den aktuella skadan.

Nej, det är egentligen inte på bevissidan det största problemet för den enskilde ligger utan på kostnadssidan. Rättegångskostnaderna kan bli stora och medföra ekonomisk katastrof för den som stämt ifall han förlorar. Rätten till rättshjälp vid miljömål minskades också av lagstiftarna för några år sedan. Den så kallade Heurgrenska utredningen föreslog dock en ändring åter till vad som gällde tidigare.

Frågan är vidare huruvida domstolarna på skadeståndssidan

har samma tendens som kan utläsas av två av de mål jag nämnde tidigare (marinan och besprutningen), nämligen en — kanske politiskt betingad — stor förståelse för den skadevållandes intresse och liten för den skadelidandes. Det finns dock för litet material för att med bestämdhet hävda detta. Men vissa skadeståndsmåls utgång kan förvåna. Ett sådant är det mot SAKAB i Norrtorp, Närke, som dock ännu inte när detta skrivs är avgjort i högsta instans.

I sammanhanget kan man jämföra med tendensen hos domstolarna när det gäller att utmäta straff för brott mot miljöskyddslagen, där genomsnittsböterna uppges ligga vid omkring 35 dagsböter; samma straff som lär gälla vid snatteri.

Jag vill också nämna en observation som Brottsförebyggande rådet gjort, nämligen att sådana överträdelser som anmälts utslutande av enskilda eller ideella organisationer hittills inte har lett till något åtal, medan däremot fall där tillsynsmyndighet har anmält åtalen har blivit fler. Att det gått till så tror jag beror på två olika saker. Den ena är att många åklagare helt enkelt vill slippa miljöbrottmål och kanske räknar med att kunna slinka ur lätt när det bara är enskilda (låt vara ofta målsägande) som anmält. Den andra är att åklagare vet att de får det svårt att nå framgång om tillsynsmyndigheten strävar emot eller kanske rentav stödjer den misstänkte (vilket händer).

### *De enskildas situation*

Om vi nu ska summera de enskildas möjligheter att genom domstol påverka sin miljö finner vi dels att de är begränsade eller riskfyllda, dels att de mycket sällan används.

Björn Gillberg och advokaten Staffan Michelson har dock genom goda urval av fall lyckats uppnå mycket bra resultat; ja i förhållande till resursinsatsen lysande sådana. Tidigt drev Gillberg tillsammans med Michelsons far ett vattenmål om utsläpp från en av reaktorerna vid Ringhals (målet startade på den tid när vattenlagen gällde för avloppsutsläpp och då behandlades

radioaktivitet som vilken annan förorening som helst, rättsligt sett). Senare kom bland annat ett skadeståndsmål mot BT-Kemi, ett annat skadeståndsmål mot Finspångs kommun och ett tredje rörde skadligt rötslam från Ryaverken i Göteborg.

Enligt min mening är framgångsprocenten för deras del mycket hög. Trots detta är inte situationen för enskilda ljus. Om man skulle granska samtliga regler på området skulle vi finna många exempel på att lagstiftarna egentligen inte har tänkt sig att enskilda ska ansvara för sin egen miljö. Här några exempel.

Regeln att krav på försiktighetsmått kan bemötas med frivillig tillståndsansökan utan tidsgräns ger förorenaren en mycket stark ställning och möjliggör långvariga fördröjningar av införandet av rening.

Enskilda kan inte stämma en tillsynsmyndighet för att få domstol att förelägga denna att genomdriva rening. Antagligen är möjligheterna att indirekt uppnå samma resultat genom att anmäla till åtal för myndighetsmissbruk eller att anmäla fallet till JO så små så att de kan utmönstras för praktiken.

Enskilda har inte möjlighet att genom domstol eller tillståndsmyndighet få ändring av gällande tillstånd, utan är hänvisade till naturvårdsverket, som dock har alltför små resurser för att kunna väcka sådana omprövningsärenden.

Enskilda kan inte genom domstol tvinga fram en efterlevnad av de regler, som gäller för ett företag. Endast tillsynsmyndighet kan göra sådant. Landet över finns exempel på fall där tillsynsmyndigheter inte har gjort något sådant inom rimlig tid.

Vid godtycklig rättstillämpning i planfrågor blir de enskilda lidande i den mån tillståndsmyndighet enligt miljöskyddslagen eller domstol lägger själva planen till grund för att acceptera en plats för en störande verksamhet. Exempel är när regeringen frångår praxis och kanske till och med vägrar närboende talerätt (vilket har hänt).

Många länsstyrelser tummar på handläggningsreglerna i miljöskyddslagen (med en i sammanhanget felaktig hänvisning till 7 § i miljöskyddförordningen som säger att alla möjligheter till förenkling ska tas till vara — felaktig därför att förordningen

inte får ta över lagen) till förfång för enskilda. Detta gäller särskilt två saker. Den ena är att länsstyrelsernas tjänstemän inte sällan tar preliminär ställning till ett företag redan på samrådsstadiet. Den andra är att muntliga förhandlingar ofta uteblir.

## *Strålningsfrågor*

Om vi sedan kastar en blick på frågor om radioaktivitet blir bilden ännu tydligare. Ingen av procedurerna enligt strålskyddslagen eller kärntekniklagen inkluderar deltagande från berörda enskildas sida. Ingen kungörelse görs av ansökningar enligt dessa lagar, ingen inbjudan att lämna in yttranden publiceras, ansökningarna finns inte tillgängliga hos någon utsedd aktförvarare, de närboende informeras inte formellt om de beslut som fattas.

Enligt en undersökning som Kärnkraftsinspektionen gjorde för några år sedan är Sverige ett av tre kärnkraftsländer som inte har regler om allmänhetens eller närboendes medverkan i procedurerna.

När Strålskyddsinstitutet hade gett tillstånd för en avfallstipp för lågaktivt avfall på stranden vid Forsmarks kärnkraftverk och ombads lämna besvärshänvisning i efterhand, tog det myndigheten mer än två veckor att klara den saken. I sin förklaring efteråt till JO redovisade myndigheten de funderingar man hade i besvärfrågan på ett sätt som visar att man inte tänkt på möjligheten att närboende skulle ha med ärendet att göra. Dock har miljö- och energidepartementet tagit upp besvären vad gäller strålningsfrågan och alltså synbarligen accepterat att närboende har besvärsrätt.

Vid verksamheter som samtidigt faller under strålskyddslagen och/eller kärntekniklagen samt miljöskyddslagen blir situationen lätt Kafka-mässig. Koncessionsnämnden skjuter ifrån sig strålningsfrågorna men förefaller också att ta lättare på övriga miljöfrågor (alltså sådana som faller under miljöskyddslagen)

därför att den tycks tro att strålningsfrågorna är de största, de svåraste och de som är hårdast reglerade. Men så är inte fallet.

Strålskyddsinstitutet tror fortfarande på utspädningsprincipen, och speciallagarna på strålningsområdet saknar bestämmelse om val av bästa rimliga plats. Resultat av detta ser vi bl a i frågan om lagret för låg- och medelaktivt avfall vid Forsmark där *ingen* myndighet och heller inte regeringen såg till att det fanns något beslutsunderlag som rörde inverkan på den marina miljön av de radioaktiva och andra ämnen som med tiden kunde läcka ut (fallet är ingående beskrivet i tidigare nämnda vitbok samt en uppsats 1984 i Förvaltningsrättslig tidskrift).

Ett annat resultat av samma tendens ser vi i koncessionsnämndens beslut 1987 om marklagret vid Forsmark, där nämnden skrev att lokaliseringen egentligen inte riktigt stämde med vad som brukade krävas enligt miljöskyddslagen men nu hade ju strålskyddsinstitutet sagt ja och då kunde också nämnden acceptera lokaliseringen. Det är bara det att strålskyddsinstitutets lagstiftning (kärntekniklagen och strålskyddslagen) just saknar ett krav på bästa rimliga placering. Strålskyddsinstitutet hade sagt ja därför att man ville ha avfallet intill vattnet så att läckaget skulle spridas ut!

Att då vara enskild och bo i trakten där sådana beslut fattas är förvirrande.

## *De enskildas rätt att göra sig hörda*

I många länder krävs att beslut om miljöpåverkande åtgärder föregås av ordentliga utredningar och analyser. Jag behandlade i föregående kapitel miljökonsekvensbedömningar.

I flertalet av dessa länder ska dessutom närboende och allmänheten få delta i den procedur som ska leda fram till ett sådant beslutsunderlag. Sverige saknar sådana regler och har heller inte i praktiken mycket av denna allmänhetens medverkan, om vi bortser från planlagstiftningen.

En säkerhetsventil har varit koncessionsnämndens sätt att handlägga tillståndsärenden. Emellertid fungerar inte alltid koncessionsnämnden på ett för allmänheten bra sätt. Det hela beror lite på vilken sammansättning nämnden har vid det aktuella tillfället; det är alltså personberoende. Jag har berört dessa frågor i det föregående kapitlet. Där framgick också att länsstyrelseprövningarna i de flesta län betydligt sämre än koncessionsnämndsprövningarna tillgodoser allmänhetens behov eller önskemål om att få göra sig hörd.

Jag kommer inte att utveckla dessa frågor mera i detta sammanhang utan konstaterar avslutningsvis följande:

(1) Med undantag för planprocedurerna är allmänhetens medverkan i beslutsprocedurer utanför domstolarna i praktiken, om än inte alltid enligt reglerna, beroende av beslutsfattarnas goda vilja.

(2) Koncessionsnämnden är utan tvekan det organ som långt bättre än något annat öppnar för allmänheten som sådan att delta.

(3) Länsstyrelserna i många län är här ett B-lag där allmänhetens möjligheter att delta ofta minimeras; detta gäller i synnerhet i sådana fall där de som till slut fattar besluten aldrig möter parterna utan skickar ut underordnade tjänstemän för sådant.

(3) Regeringens praxis vad gäller att bedöma talerätsfrågor för enskilda får sägas ha bidragit till att enskilda har lätt att åtminstone formellt få tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen överprövide.

(4) Regeringens praxis att låta organisationer vara ombud för enskilda sakägare får sägas vara generös och har i praktiken öppnat för ett deltagande i beslutsprocedurerna också för organisationer av enskilda.



## *Avslutning*

De som bor eller vistas någonstans i Sverige har inte en enda av riksdagen utfärdad bestämmelse som de kan hänvisa till för att tillförsäkras en rimlig levnadsmiljö.

De har ingen direkt rätt.

De måste hoppas att politiker och tjänstemän gör sådana avvägningar att de inte dör, skadas eller får sin livskvalitet på annat sätt försämrade.

Om det gäller radioaktiv strålning har de inte ens med besluten att göra.

De kan bara hoppas att lagstiftarna nu bestämmer sig för att sätta gränser i lag för hur förstörd miljön får vara. En ovillkorlig gräns.



# Kommentar till kapitlen

**Kap 1.** Detta elementära kapitel bygger på grundläggande rättsprinciper som jag för miljörättens del försökt redovisa mera ingående i dels min lärobok *Miljörättsliga grundfrågor* som under våren 1988 ges ut av Nordiska Ministerrådet, dels min rapport till den så kallade Heurgrenska utredningen *Svensk miljökontroll i rättsligt styrningsperspektiv*.

**Kap 2.** Historiken bygger på ett omfattande källmaterial i form av utredningar, propositioner etc samt på egna iakttagelser varav flera inte direkt återfinns i eller kan stödjas på litteraturen. I den nyss nämnda rapporten *Svensk miljökontroll i rättsligt styrningsperspektiv* återfinns större delen av kapitlet med en relativt omfattande notapparat. Hur rörig och motsägelsefull den svenska lagstiftningen är från miljörättslig synpunkt har noggrant utretts av Michanek i boken *Den svenska miljörättens uppbyggnad* (Uppsala 1985). Bland allt som berörs måste särskilt nämnas (och rekommenderas) Naturresurs- och miljökommitténs betänkande *Naturresursers nyttjand och hävd* (SOU 1983:56). I skriften *Bättre naturskydd* (Svenska Naturskyddsföreningen 1986) återfinns dels en sammanfattning av lagsystemets brister, dels ett lagförslag från föreningen.

**Kap 3.** Kapitlet sammanfattar vad jag skrivit i *Miljöskyddslagstiftning och välfärden* (Karlskrona 1971).

**Kap 4.** Kapitlet bygger på egna erfarenheter och min avhand-

ling *Miljöfarlig verksamhet* (Lund 1975) samt framför allt två stencilerade rapporter som jag skrev vid Jurdiska institutionen i Uppsala. Den första, av mera översiktlig karaktär var *Clean Air Act, Federal Water Pollution Control Act, Miljöskyddslagen; olika metoder för rättslig kontroll av vatten- och luftkvalitet* (1976). Den andra gick in på luftkvalitetsnormernas genomförande: *Det rättsliga genomförandet av luftkvalitetsnormer enligt USA:s Clean Air Act* (1977).

**Kap 5.** Kapitlet bygger mycket på informella diskussioner och olika iakttagelser jämte väl kända fakta.

**Kap 6.** Här gäller inledningsvis samma som för föregående kapitel. Vad gäller miljöskyddslagen finns mera ingående uppgifter i min lagkommentar *Kommentar till miljöskyddslagen* (Helsingborg 1981). Beträffande riksplanefallen hänvisas i första hand till *Proposition 1972:111 bilaga 2 och 3* och min avhandling 1975 kap 22.

**Kap 7.** Detta kapitel är en ganska omfattande bearbetning av min uppsats *Avvägningar i miljörätten* publicerad 1984 i *Lakiemies-lehdestä* och jag hänvisar till dennas notapparat. Lagen om kemiska produkter behandlas i min *Lag om kemiska produkter Kommentar* (Stockholm 1985).

**Kap 8.** Förutom de i kap 4 nämnda stencilerna från 1976 och 1977 bygger resonemangen här på delar av den i kap 2 nämnda rapporten till Heurgrenska utredningen. Jag har även haft synnerligen stor nytta av överläggningar med Gregor Holmgren vid länsstyrelsen i Halmstad som för närvarande studerar kvalitetsnormfrågor på vattensidan och därvid också studerat nuvarande amerikanska vattenvårdslagstiftning.

**Kap 9.** Det jag skriver om ekonomiska styrmedel bygger på omfattande litteratur och allmänna diskussioner i både Sverige och utomlands, från *Dahmen: Sätt pris på miljön* (Uddevalla

1968), *Mishan: Ekonomisk tillväxt — till vilket pris?* (Lund 1971), *Hjalte — Lindgren — Ståhl: Miljövård och samhälls-ekonomi* (Lund 1973) samt uppsatser och andra inlägg av *Mähler* till betänkandet *Miljökostnader* (SOU 1978:43). Den senare tidens diskussion om ekonomiska styrmedel förefaller i allt väsentligt vara en upprepning av diskussionerna på 1960- och 1970-talen.

Resten av kapitlet är en diskussion utifrån vad som behandlats tidigare i boken.

**Kap 10.** I allt väsentligt bygger kapitlet på mitt arbete *Miljöeffektbeskrivningar 1—3. (Bakgrundrapport till Naturresurs- och miljökommittén nr 4—6, 1981)* som i sin tur bygger på en omfattande studie av USA:s lagstiftning och praxis på federal nivå samt i Californien (del 1) jämte en omfattande genomgång av den svenska lagstiftninge. (del 2).

Den vitbok som nämns är *Vitbok om Forsmarklagret för låg- och medelaktivt avfall* (utgiven av Uppsala läns naturvårdsförbund); den finns nu också i en engelsk upplaga som täcker ärendet fram till våren 1987. Här hänvisas också till min uppsats *Att utvärdera miljölagstiftning Ett experiment* (i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1984).

**Kap 11.** Detta kapitel är mest en summering av elementära fakta. Två personer har i skrift och på andra sätt mer än andra lyft fram frågor om de enskildas situation i miljöfrågor, nämligen Per-Henrik Lindblom (från processrättsliga synpunkter) och Staffan Michelson och jag har dragit nytta av dem båda.











"I många hänseenden är miljön sämre nu än när vår nuvarande lagstiftning tillkom.

Precis så enkelt kan problemet beskrivas.

Mot den bakgrunden har denna bok tillkommit. Den är populärvetenskaplig och bygger på närmare två decenniers forskning. Här tar jag upp vissa vad jag tror särskilt viktiga frågor om svensk miljölagstiftnings möjligheter, begränsningar och utvecklingsmöjligheter. Jag har försökt skriva den så att inga juridiska förkunskaper behövs.

Detta är även en debattbok på det sättet att nuvarande miljöskyddslag granskas kritiskt, liksom den utveckling och den diskussion som har förekommit på den svenska miljörättens område den senaste tjugoårsperioden. Den bygger på vad som har hänt fram till mitten av januari 1988."

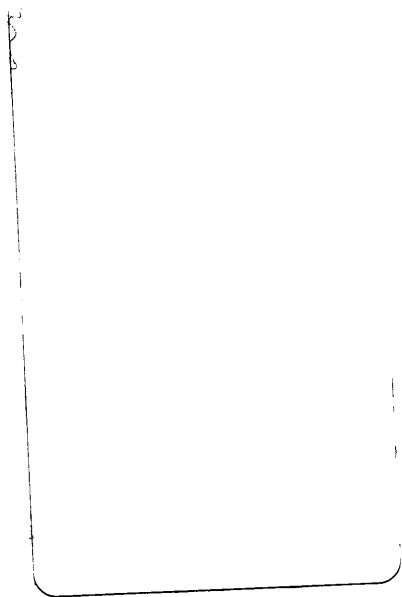
Så långt författaren i bokens inledning.

*Staffan Westerlund* är sedan många år docent i miljö rätt vid universitetet i Uppsala och landets främste jurist inom området. Han har tidigare skrivit en rad lagkommentarer och andra böcker. Därtill är han känd som en av våra intressantaste och mest belönade författare av kriminalromaner.

Carlsson Bokförlag







UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

001384858