

Miljökvalitetsnormer

En rättsvetenskaplig studie i regelteknik
för operationalisering av miljömål

LENA GIPPERTH



UPPSALA UNIVERSITET 1999

JURIDISKA BIBLIOTEKET VID UPPSALA UNIVERSITET

Denna digitala version av verket är nedladdad från 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>



Miljökvalitetsnormer

En rättsvetenskaplig studie
i regelteknik
för operationalisering av miljömål

LENA GIPPERTH



UPPSALA UNIVERSITET 1999

© Lena Gipperth, 1999

Uppsala Universitet
Reprocentralen
Uppsala 1999

Till

Albin, Ebba och Edwin

Förord

Det är med tacksamhet jag inser hur många det är som på olika sätt medverkat till att denna studie kunnat genomföras och nu avslutas. Det ges inte utrymme för att tacka er alla personligen men inte desto vill jag att ni alla känner er uppskattade för all uppmuntran och stöd jag fått.

Min handledare professor Staffan Westerlund, har betytt väldigt mycket för möjligheten att genomföra och slutföra denna studie. Inte bara väckte han mitt intresse för avhandlingsämnet, utan dessutom har han fortsatt att inspirera och utmana mig att gå vidare och utveckla mina funderingar och analyser. Han har lyckats "avstyra" från alltför ohållbara inriktningar och genom sin entusiasm och analysförmåga skapat förutsättningar för att jag skulle kunna uppnå det slutliga resultatet. Jag hoppas att samarbetet med att vidareutveckla de teorier som presenteras i avhandlingen fortsätter. Tack Staffan!

Jag vill också tacka den allt större grupp av miljörättskollegor, vilka läst och kommenterat mina texter och idéer på olika stadier. En sällsynt blandning av kunniga, engagerade kollegor som också blivit kära vänner. Ett stort tack till er alla men särskilt till professorn Gabriel Michanek, docenterna Inga Carlman och Jonas Ebbesson, juris doktorerna Jonas Christensen, Malou Larsson, Charlotta Zetterberg och Annika Nilsson samt doktoranderna Jan Darpö, Gunilla Högborg-Björck, Birgitta Leyser, Christina Hörnberg-Lindgren, Ahmed Mafuz Kahn, Kaj Mannheimer och Henrik Sandberg. Tack även till Didrieck Velthoen som hjälpt mig att med holländsk lagstiftning och rättsfall.

Jag vill också tacka övrig personal på institutionen som på olika sätt bistått mig och gjort besöken i Uppsala trivsamma och inspirerande. Ett stort tack går till assistenten Lisbeth Ryström som gjort den mer praktiska delen av livet så mycket enklare och roligare samt byråintendenten Ann-Kristin Eriksson som hållt ordning på pengar, barnledigheter m.m.

Ett särskilt tack går även till fil doktor David Isitt, som hjälpt mig med att språkgranska den engelska sammanfattningen, docenten Sverker Molander som liksom miljöchefen Högni Hansson har granskat och kommenterat delar av materialet samt docent Hans-Bertil Wittgren som drog ett tungt lass för att få till stånd Genevadsprojektet. En stor hjälp har jag också haft av mina kollegor på Naturvårdsverket.

Finansiellt stöd för den här studien har jag fått av Naturvårdsverket,

Vattenstrategiska forskningsprogrammet (VASTRA) och Juridiska institutionen.

Jag vill också passa på att tacka er som försett mig med husrum, logi och allmän omvårdnad under Uppsalabesöken. Vännen Maria Karlsson som dessutom fungerat som en ultimät diskussionspartner, korrekturläsare och varit ett verkligt stöd. För hjälp med korrektkurläsning vill jag även tacka Klas Carlsson och Liselott Östlund.

Mina svärföräldrar och föräldrar har uppmuntrat mig och varit en förutsättning för att de praktiska arrangemangen vid alla resor varit möjliga att lösa.

Slutligen går mitt varmaste tack till Peter som – likt en klippa i bohuslänsk granit – med ett orubbligt förtroende för att detta arbete skulle kunna slutföras har stöttat mig.

Albin, Ebba och Edvin har fått vänta länge på att mammas bok skall bli klar. *Nu* är den det.

Marstrand i augusti 1999

Lena Gipperth

Innehållsförteckning

DEL I 1

1	Inledning	3
1.1	Introduktion	3
1.2	Människans resa genom tiden	3
1.3	Syfte och utgångspunkter	8
1.3.1	En hållbar utveckling	8
1.3.2	Miljörättsvetenskaplig forskning	10
1.3.3	Syfte	11
1.4	En studie av rättslig operationalisering av miljökvalitetsmål	13
1.5	Min egen resa	15
1.5.1	Metod	15
1.5.2	Material	17
1.5.3	Genevadsåstudien	19
2	En historisk analys av miljörättslig metodik	22
2.1	Inledning	22
2.2	Miljörätt	22
2.3	Första generationen	23
2.4	Andra generationen	24
2.5	Tredje generationen	28
2.6	Utvecklingen från ett europeiskt perspektiv	29
2.7	Den amerikanska utvecklingen	31
2.8	Summering	33

3	Att genomföra miljömål	35
3.1	Inledning	35
3.2	Övergripande mål och delmål	37
3.2.1	Övergripande mål	37
3.2.2	Delmål	37
3.3	Operationalisering	39
3.3.1	Behov av operationalisering	39
3.3.2	Det rättsliga styrmedlet	40
3.3.3	Från materiellt rättsläge till förhållningssätt	42
3.3.4	Genomdrivande	44
3.3.5	Rättslig operationalisering	45
3.3.5.1	Vem ansvarar för operationaliseringen	48
3.4	Olika angreppssätt – reglering som relaterar till reaktörer respektive aktörer	49
3.4.1	Regler som relaterar till aktörer	50
3.4.2	Regler som relaterar till reaktörer	51
3.5	Sammanfattning	53
4	Miljön och komplexa system	55
4.1	Inledning	55
4.2	Biosfären – vårt livsrum	56
4.2.1	Ekologiska system	56
4.2.2	Termodynamiska förhållanden	57
4.2.3	Olika typer av naturresurser	58
4.3	Ekosystemens uppbyggnad	60
4.4	Gränser	61
4.5	Linjära och icke-linjära effekter i miljön	63
4.5.1	Ett annat sätt att se på verkligheten	63
4.5.2	Människan och icke-linjäritet	65
4.6	Summering	67
5	Hållbar utveckling	70
5.1	Inledning	70
5.2	Människans förhållande till miljön	70

5.3	Begreppet hållbar utveckling	73
5.3.1	En kort bakgrund	73
5.3.2	Vad är en hållbar utveckling?	76
5.3.3	Förhållandet mellan begreppets olika delar	78
5.3.4	Ett dynamiskt begrepp i behov av operationalisering	80
5.4	Operationalisering av målsättningen om en hållbar utveckling	82
5.5	Vilken antropogen miljöpåverkan är acceptabel?	84
5.6	Summering	88

DEL II 90

6	Miljökvalitetsnormer i USA	93
6.1	Inledning	93
6.2	Luftvårdslagstiftningen	93
6.2.1	Luftvårdslagstiftningens historia	93
6.3	Clean Air Act 1970	94
6.3.1	Luftkvalitetsnormer	95
6.3.2	Genomdrivande av lagens krav	97
6.4	Clean Air Act Amendments, 1977	98
6.5	Clean Air Act Amendments 1990	101
6.5.1	Nya och modifierade tidsgränser	101
6.5.2	Program för försurande ämnen	102
6.5.3	Nytt tillståndsprogram	103
6.5.4	Genomdrivning	104
6.6	Resultatet	104
6.7	Vattenvårdslagstiftningen	106
6.7.1	Clean Water Act 1972	106
6.7.2	Vattenkvalitetsnormer	107
6.7.3	Genomförandet av vattenkvalitetsnormer	108
6.7.4	Reglering av punktkällor	109
6.7.5	Förorening från diffusa källor	110
6.7.6	Genomdrivande av lagens krav	111

6.8	En fortsatt utveckling	111
6.8.1	Behov av förändringar	111
6.8.2	Ändringarna 1987	112
6.9	CWA 25 år	114
6.9.1	Fortsatta problem trots goda resultat	114
6.9.2	EPAs roll	115
6.10	Analys av de amerikanska erfarenheterna	117
6.10.1	Operationalisering av luftkvalitetsmål	117
6.10.2	Operationalisering av vattenkvalitetsmål	119
6.10.3	Tvingande till handling	121
6.11	Miljökvalitetsnormer som regleringsteknik	123
7	Miljökvalitetsnormer i Japan	126
7.1	Inledning	126
7.1.1	Grunden	128
7.2	Miljökvalitetsnormer	129
7.2.1	Utfärdande av föreskrifter om miljö kvalitet	129
7.2.2	Miljökvalitetsnormer för luft, vatten och mark	130
7.3	Genomförande av miljö kvalitetsnormer	131
7.3.1	Möjligheter att genomföra miljö kvalitetsnormer	131
7.3.2	Utsläppskrav	132
7.3.3	Total utsläppskontroll	134
7.3.4	Ytterligare reglering	135
7.4	Enskilda rättigheter	136
7.5	Operationalisering av miljömål	136
7.6	Sammanfattning	138
8	Miljökvalitetsnormer i EG-rätten	139
8.1	Inledning	139
8.2	Bakgrund till hur befintliga direktiv vuxit fram	139
8.3	Direktiv om miljö kvalitet	141
8.3.1	Miljökvalitetsdirektiven	141
8.3.2	Miljökvalitetsnormer	142

8.3.3	Tillämpningsområde	143
8.4	Miljökvalitetsdirektivens genomförande	145
8.4.1	Direktiven skall vara genomförda både i lagstiftningen och i praktiken	145
8.4.2	Skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder och upprätta åtgärdsplaner	147
8.4.3	Gränsöverskridande förorening	148
8.4.4	Rätt till en viss miljö kvalitet	149
8.4.5	Direkt effekt av kvalitetsnormer och kravet att utse vissa områden	150
8.4.6	Direkt effekt av miljö kvalitetsnormer och krav att medlemsstater skall utpeka vissa områden	151
8.4.7	Rätt till ersättning	153
8.5	Direktivens genomdrivande	155
8.6	Operationalisering av miljömål i EG-rätten	157
8.7	En fortsatt utveckling	158
9	Miljökvalitetsnormer i den svenska miljöbalken	161
9.1	Bakgrund	161
9.2	Miljöbalkens syfte och allmänna hänsynskrav	164
9.2.1	Miljökvalitetsnormer	168
9.2.2	Miljökvalitetsnormernas ambitionsnivå	172
9.3	Genomförande av miljö kvalitetsnormer	174
9.3.1	Gränsen för de allmänna hänsynskravens ambitionsnivå	174
9.3.2	Möjligheter att ställa ytterligare krav	176
9.3.3	Förbud att överskrida miljö kvalitetsnormer	180
9.3.4	Ny verksamhet och ändringar av befintlig	181
9.3.5	Rätten till en viss miljö kvalitet	183
9.3.6	Krav på myndigheter att genomföra	184
9.3.7	Miljöskyddsområde	185
9.4	Åtgärdsprogram	186
9.4.1	Upprättande av åtgärdsprogram	187
9.4.2	Vad åtgärdsprogrammet får omfatta och innehålla	187
9.4.3	Åtgärdsprogrammets rättsliga status	190

- 9.5 Genomdrivande 191
- 9.6 Svensk operationalisering av miljökvalitetsnormer 192
- 9.7 Summering 195
- 9.9 En förstärkt miljöbalk 196

DEL III 197

- 10 Den ideala miljökvalitetsnormen 199**
 - 10.1 Inledning 199
 - 10.2 Miljörelationskriteriet 200
 - 10.3 Rättsverkanskriteriet 202
 - 10.4 Återkopplingskriteriet 203
 - 10.5 Vissa regeltyper som har drag av miljökvalitetsnormer 204
 - 10.5.1 Riktvärden för miljökvalitet 204
 - 10.5.2 Rättsliga standards 205
 - 10.5.3 Belastningsnormer 205
 - 10.6 Utformning av de olika kriterierna 206
- 11 Genomförande av miljökvalitetsnormer 207**
 - 11.1 Inledning 207
 - 11.2 Två olika basmodeller – passivt och aktivt genomförande 207
 - 11.2.1 Passivt genomförande 210
 - 11.2.2 Förbud mot att ytterligare försämra miljökvaliteten 213
 - 11.3 Aktivt genomförande 215
 - 11.3.1 Fördelning av ytterligare dämpningskrav 216
 - 11.3.2 Passivt och aktivt genomförande 218
 - 11.4 Etappvist genomförande 219
 - 11.5 Summering 221
- 12 Analys av genomförandet i praktiken 222**
 - 12.1 Inledning 222
 - 12.2 Miljörelationskriteriet 222

12.3	Rättsverkanskriteriet	224
12.3.1	Rättsverkansregler riktade mot myndigheter	224
12.3.1.1	USA	225
12.3.1.2	Japan	226
12.3.1.3	EU	227
12.3.1.4	Sverige	228
12.3.2	Rättsverkansregler riktade mot enskilda	229
12.3.2.1	USA	230
12.3.2.2	Japan	231
12.3.2.3	EU	231
12.3.2.4	Sverige	232
12.4	Återkopplingskriteriet	234
12.5	Problemen med ett aktivt genomförande	236
12.6	Genomförandet i ett vidare perspektiv	239
12.7	Summering	240
13	Rättens förhållande till komplexa system	241
13.1	Sammanfattning	241
13.2	Perspektivskifte	243
13.2.1	Behov av omprövning	243
13.2.2	Sättet att hantera förändringar i miljön	244
13.2.3	Ekologiska gränser och naturlagar	246
13.2.4	Miljökvalitetsnormer som regeltyp	247
13.2.5	Att styra till eller från	248
13.2.6	Gränsregler	250
13.2.7	Icke-linjäritet och tid	252
13.2.8	Att omvandla icke-linjärt till linjärt	254
13.2.9	Navigeringsfunktionen	256
13.3	En utvecklad rättslig navigering	259
13.3.1	Navigationsinstrument	259
13.3.2	Navigeringsregler	259
13.3.3	Miljöövervakning och ny information	261
13.4	Kopplingen mellan navigeringsregler och styrregler	262
13.4.1	Adaptiv planering	264

13.4.2	Även utveckling	264
13.5	Navigering som en rättslig funktion	265
13.6	En utveckling av navigeringsfunktioner	267
13.7	Summering	269

14	Slutord	270

	Summary in English	273

	Källor och litteratur	283

Förkortningar

BAT	Best Available Technology
CAA	Clean Air Act
CWA	Clean Water Act
EG	Europeiska Gemenskaperna
ELQ	Environmental Law Quarterly
ELR	Environmental Law Reporter
EPA	Environment Protection Agency
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
FWPCA	Federal Water Pollution Control Act
GA	Generaladvokaten
LKP	Lag om kemiska produkter, SFS 1985:426
MB	Miljöbalk, SFS 1998:808
MF	Miljöskyddsförordningen, SFS 1989:364
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
NEPA	National Environmental Policy Act (USA)
NOU	Norges offentlige Utredninger
PBL	Plan- och bygglag, SFS 1987:10
Prop	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen, SFS 1974:152
SFS	Svensk författningssamling
SJVFS	Statens Jordbruksverks författningssamling
SLVFS	Statens Livsmedelsverks författningssamling
SNFS	Naturvårdsverkets författningssamling
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environment Program
WCED	World Commission on Environment and Development (Brundtlandkommissionen)

Del I

Inledning och utgångspunkter

I den första delen av tre i denna avhandling ges, förutom en beskrivning av syfte, metod och materialanvändning, en bakgrund till de frågeställningar som kommer att beröras. Här ges en bild av mänskligheten som befinner sig i en situation av allt större och fler hot mot hennes långsiktiga överlevnad. Förståelsen för att denna situation inte är långsiktigt hållbar har nått även beslutsfattare och lagstiftare och det finns en gemensam målsättning att istället utvecklas hållbart. Det råder dock inte lika stor enighet om vad begreppet står för och hur en hållbar utveckling skall kunna genomföras.

Ett sätt att hantera detta mål liksom andra mer övergripande målsättningar är att bryta ner det till delmål. För att dessa mål även skall kunna genomföras och åtminstone inte motverkas krävs att målen integreras i rätten. Genom rättsregler av olika slag anges enskilda personers materiella rättsläge, d.v.s. vad de får och inte får göra. Reglerna kan kopplas till olika typer av maktmedel vilka kan komma att påverka enskilda människors beteenden.

Även om rättssystem till vissa delar anpassats för att kunna möta nya hot mot miljön inklusive människors hälsa och förändrad teknik på mänskligt förhållningssätt så är de sällan anpassade för att kunna möta de krav som en hållbar utveckling ställer på ett rättssystem. Denna målsätt-

ning kräver inte bara att dagens människors hälsa skyddas mot sådana störningar som vi vill undvika utan också att miljön inte utsetts för irreversibla skador vare sig nu eller i framtiden genom dagens generations förhållningssätt. Särskilt svårt blir detta beaktat att miljön är mer än något som vi statistiskt kan betrakta – det är liv. Därigenom är det svårt att förutse hur denna kommer att påverkas av olika typer av påverkan. Att människan också är en part i ett komplext samspel mellan naturen och mänskliga förhållningssätt gör det inte lättare.

Det finns dock regler som används för att stipulera gränser för miljö kvalitet vilka inte får överskridas – miljö kvalitetsnormer. Denna regeltyp är mycket intressant och sett ur miljö rättslig metodiksynpunkt löftesrik, därför att den relaterar till tillstånd i miljön och till gränser för hur förändrad miljön ska få vara, samtidigt som den kan användas för, eller utvecklas till, att åstadkomma en koppling mellan den miljön och vad människorna kan få göra och inte göra.

I denna första avdelning behandlas grundfrågor som underlag för en analys av miljö kvalitetsnormer.

1 Inledning

1.1 Introduktion

Denna avhandling behandlar frågor om hur miljömål kan förverkligas. Detta är nödvändiga frågor att ställa eftersom miljöns tillstånd inte överensstämmer med *hur världssamfundet och olika parlament* att önskar det skulle vara.

I detta inledningskapitel anges syftet med denna studie, vilken metod och vilket material som har använts. Vidare redogörs för utgångspunkterna för de frågeställningar utifrån syftet formulerats. I de följande kapitlen kommer dessa att fördjupas. Kapitlets inleds med en bakgrund till de formulerade frågeställningarna.

1.2 Människans resa genom tiden

Människans livsrum är Jorden och dess biosfär. Flera gånger har jag hört liknelsen där Jorden är ett rymdskepp – Spaceship Earth – med vilket människan färdas genom tiden.¹ Människan är för sin överlevnad beroende av sin omgivning och dess förmåga att tillhandahålla resurser av olika slag. Samtidigt är människan också en del av miljön. I vissa fall och för vissa organismer och ekosystem är människans påverkan en nödvändig faktor medan mänsklig påverkan i andra fall kan vara ett hot mot andra organismer och ekosystems överlevnad.

Det är ett närmast notoriskt faktum att människan medverkat till att åstadkomma det som vi nu skulle beteckna som störningar på miljö och hälsa.² Övergången från jägarsamhälle till jordbrukssam-

¹ Se bl.a. Sörlin, sid 144.

² Exempelvis skövlingen av Libanons cedrar under kungar som Hiram av Tyros och Salomo av Israel (900-talet f.Kr.) vilka omnämns i Gamla Testamentet (2 Krönikeboken 2 kap.). Sörlin (1997, sid 203f) beskriver hur täta skogar på Kanarieöarna avverksats på 1400- och 1500-talen, för att ge plats åt odlingar samt hur insättning

hülle och utvecklingen av olika verktyg innebar stora förändringar för människans liv på Jorden. Under framförallt senare delen av 1900-talet har spåren av människan blivit fler, tydligare och mer djupgående. Människans närvaro är märkbar i både det stora och det lilla perspektivet. I rymden återfinns människans spår i form av satelliter, rymdfärjor, kvarlämnade delar av sådana och föroreningar. Ozonskiktet som skyddar biosfären från skadlig solstrålning är skadat, troligen p.g.a. luftföroreningar som huvudsakligen antas orsakade av människan. Frågan är om det längre finns några områden på Jorden som inte är påverkade av människan.³ Människans spår finns till och med i många organismers arvs massa, där människor genom direkt eller indirekt påverkan medverkat till förändringar i gener sammansättning.

Exempel på hur ekosystem har påverkats av människan är jorderosion, torka, sjunkande och förorenat grundvatten, förorenade mark- och vattenområden, förorenad luft, utarmade fiskevatten, försvunna populationer och arter. I vissa fall har det inte endast varit fråga om påverkan utan om vad som kan betecknas som ekologiska katastrofer där hela eller delar av ekosystem slutat att fungera. Ett drastiskt exempel är den närmast totala förstörelsen av Aralsjöns ekologiska liv, som även drabbat intill liggande omgivningar. Andra exempel på allvarliga störningar är försurningen av skogar och mark i Europa och nord-amerika, samt den biologiska utarmningen av regnskogarna.⁴

av kaniner bidrog till att förvandla hela det ekologiska livet på öarna. Holling (1994, sid. 94) nämner européernas upptäckt och erövring av Nordamerika och Australien, som exempel på "ekologisk imperialism" på grund av de förödande konsekvenserna detta fick på det ekologiska livet på dessa kontinenter. I kapitel 4 kommer jag mer ingående att beskriva vad jag menar med störningar men redan här kan konstateras att det framförallt är störningar på organismer och ekosystems assimilering- och reproduktionsförmåga, d.v.s. skador som inte kan repareras (irreversibla) som avses.

³ I Antarktis och Arktis jättelika isar lär finnas spår av luftföroreningar.

⁴ Jag nämner här miljöproblem som jag antar är kända för läsaren. Mer ingående beskrivningar finns i t.ex. Turner m.fl. Se även t.ex. skriftserien Tillståndet i världen och Sveriges Nationatlas del om Miljön. Även om orsakerna till och beskrivningarna av olika miljöproblem alltid kan diskuteras är den ovannämnda litteraturen tillräckligt omfattande och välrenommerad för att konstatera att den sammantaga

Människan är involverad i ett komplicerat förhållande till naturen, där orsaker och effekt synes sammanflätade och svåra eller omöjliga att separera. I början av den industriella utvecklingen var omfattningen av det som idag ofta uppfattas som typiskt miljöpåverkande verksamhet, relativt liten och orsakade framförallt lokala effekter, t.ex. sanitära problem vid vattendrag, luftföroreningar, buller o.s.v. Efterhand som industrialiseringen ökade i omfattning, har också många effekter ökat, både i intensitet och spridning. Människans påverkan på sin omgivning kan nu ses även i ett globalt perspektiv som *dessutom* sträcker sig långt in i framtiden.⁵

I vissa fall är störningar på de ekologiska systemen orsakade av specifika åtgärder, verksamheter eller liknande. Men det som vi betecknar som miljöstörningar kan också orsakas av många och samverkande antropogena källor, som tillsammans med icke-antropogena faktorer, såsom väder eller hydrologiska särdrag, leder till att en viss effekt eller effektkedja uppkommer. Aktiviteter som var och en för sig medför relativt liten påverkan, t.ex. transporter, olika former av kemikaliehantering eller enskilda människors sätt att bo och konsumera olika produkter, kan tillsammans eller i kombination med andra aktiviteter ge upphov till stora störningar på miljön. Exempel på detta förhållande kan vara övergödning av hav och vattendrag, spridningen av tungmetaller och växthuseffekten. Det senare visar ett förhållande där många enskilda människors handlande även kan få globala konsekvenser.

Eller, hur skall man se på dessa störningar? Kan man säga att något orsakas av människan, om det människan bidrar med endast är en del av det som är förutsättningen för t.ex. en uppvärmning av atmosfären? Kan man göra som i skadeståndsrätten och utgå från *conditio sine qua non*, och se på människan som den omständighet utan vilken en viss miljöförändring *inte* skulle ha inträffat?

miljösituationen i många fall passerat gränsen för vad som är långsiktigt hållbart. Det var en sådan bild som Brundtlandkommissionen tecknade i sin rapport 1987 (cit. nedan WCED) och som legat till grund för mycket av diskussionerna hur vi skall kunna vända denna utveckling. Till denna och begreppet hållbar utveckling återkommer jag senare i detta kapitel och mer ingående i kapitel 5.

⁵ Holling (1994, sid 94).

Detta är inte bara en till synes finurlig fråga. Den är central för denna boks ämne som mycket kommer att kretsa kring de *antropogena* bidragen till sådant, som har betydelse för miljökvalitet m.m.

En starkt bidragande orsak till omfattningen av den ovan antydda utvecklingen av antropogen påverkan anses vara den närmast explosionsartade ökningen av jordens befolkning som skett under framför allt 1900-talet. En annan orsak är den industriella utvecklingen, som lett till en allt snabbare teknisk och ekonomisk utveckling. Sedan 1950-talet har jordens befolkning fördubblats och världsekonomens omsättning blivit *fem* gånger så stor.⁶ Detta har lett till att allt större anspråk ställs på jordens naturresurser och på ekosystemens förmåga att skapa och tillhandahålla livsmedel, energi, råvaror m.m., vilket i sin tur påverkar Jordens förmåga att upprätthålla produktionsförmågan (ett mycket viktigt begrepp sett ur perspektiv av målsättningen om en hållbar utveckling).⁷

Miljöns reaktioner är dock ofta fördröjda och visar sig inte alltid lika snabbt som människan agerar. Inte sällan kan det röra sig om en avsevärd tidsförskjutning från mänskligt handlande till iakttagbar effekt.

Människan har samlat en ofantlig kunskapsbank som har omsatts i en svårbeskrivlig ekonomisk och teknisk utveckling. Problemet är att denna utveckling bygger på en användning och påverkan på naturresurser och miljön, som i stor utsträckning innebär ett överskridande av naturens uthålliga avkastning. Dagens situation innebär att människan håller på att undergräva sin egen existens. Naturresurser och ekosystem som skall försörja mänskligheten i framtiden håller på att förstöras. Detta har beskrivits som att dagens generation tär på kapitalet istället för att leva på räntan.⁸

⁶ Brown, 1996.

⁷ Holling (1994, sid. 98) visar på komplexiteten i sambanden mellan människor och natur genom att en beskrivning av ett troligt samband mellan befolkningsökningen i Central- och Sydamerika och pappers- och massaindustrins utveckling i östra Kanada. Genom att förändringar av markanvändningen i sydliga länder kan påverka de fågelpopulationer som övervintrar i dessa områden, vilket inverkar på insektsbestånden i Kanada och därmed trädens kvalitet.

⁸ Se exempelvis Brown, 1996, Folke/Holling/Perrings (1996), Herman Daly, sid. 75f.

Så länge människan använder sig av flödande och förnybara resurser utan att påverka möjligheten till återbildning och kretslopp av dessa, påverkas inte naturens resurser långsiktigt. När människan däremot börjar nagga på naturens kapital, d.v.s. använder sådana resurser som inte kan återbilda eller stör återbildningsförmågan, påverkas förutsättningarna för framtida generationers välbefinnande och utveckling. På lång sikt påverkas människans möjligheterna att överleva som civiliserad art.⁹ Det finns möjligen naturresurser som svårigen skulle kunna förstöras eller manipuleras i en sådan omfattning att de skulle ha någon direkt påverkan på detta förhållande. Andra resurser har människan kunnat påverka så långt att de antingen försvunnit (t.ex. arter), spritts i naturen så att de endast svårigen skulle kunna återföras (t.ex. vissa metaller) eller på andra sätt förändrats (t.ex. vissa vattenekosystem).

Människans dilemma är att hon som biologisk varelse på olika sätt påverkar sin omgivning, samtidigt som hon som individ har vissa grundläggande *behov*. Människan har dock möjlighet att välja *sättet* på vilket hon tillfredsställer dessa behov. Alternativen kan främja en hållbar utveckling mer eller mindre. Ju fler människor, ju större betydelse har detta val. För att kunna göra sådana val krävs relevant och korrekt beslutsunderlag men detta är ju något som inte alltid finns, framförallt inte enskilda människor i deras dagliga liv.

Det är också tveksamt i vilken omfattning människorna som individer egentligen skulle acceptera sådana alternativ som är hållbara. Som så många andra utgår jag från att den enskilde oftast väljer det alternativ som ger egna fördelar på kort sikt, istället för att uppoffra sig för långsiktiga fördelar för en större grupp människor - både i förhållande till nu levande och kommande generationer. Detta är så-

⁹ Uttag av ändliga resurser kan även i ett mycket långsiktigt perspektiv värderas olika beroende av hur stor resursen är, hur stort det tänkta uttaget är och hur vi värderar framtida generationer. I kap. 4.1 går jag närmare in på människans syn på naturen och framtida generationer.

ledes det dilemma som Hardin beskrev som "the tragedy of the commons".¹⁰

1.3 Syfte och utgångspunkter

1.3.1 En hållbar utveckling

Utgångspunkt för denna avhandlingen är att människan för sin överlevnad och välbefinnande är beroende av den omgivande miljön och dess resurser. Mänsklighetens långsiktiga utveckling är därmed beroende av att förhållanden i den yttre miljön och naturens resurser hanteras på ett hållbart sätt.

Detta synsätt har kommit till uttryck genom målsättningen om en hållbar utveckling som använts och fått betydelse framförallt genom Brundtlandkommissionens rapport 1987 och senare i Rio-deklarationen 1992. Under årens lopp har begreppet på olika sätt utvecklats dels i nationell och internationell rätt, dels genom olika vetenskapliga arbeten.¹¹ Fortfarande kan det dock inte sägas ha enbart *en* bestämd betydelse.

Under senare år har det skrivits många rapporter, avhandlingar och vetenskapliga artiklar om begreppet hållbar utveckling. En rättsvetenskaplig studie av begreppet kan motiveras av att det är en del av både nationell och internationell rätt och en prioriterad fråga på den politiska dagordningen. Genom att utgå från de olika internationella dokumenten (framförallt Brundtlandrapporten och Rio-deklarationen) är det många som har försökt förklara innebörden av begreppet hållbar utveckling.

Det *rättsliga* begreppet är däremot inte utgångspunkten för denna avhandling.

¹⁰ Hardin 1968. Se även Christensen (1998, sid. 184) som utvecklar förhållandet mellan uthållighet och befolkningens acceptans. Jag återkommer till denna diskussion i kap. 3.1.

¹¹ Denna utveckling har bl.a. beskrivits av Jacob.

Jag är sålunda inte primärt intresserad av att analysera begreppet hållbar utveckling utifrån ett rättsdogmatiskt perspektiv.¹² I stället vill jag fånga in tankegångar som är nödvändiga för att ange människans möjlighet till en uthållig existens. Bakgrunden är därför vare sig Brundtlandrapporten eller Riodeklarationen utan den situation som översiktligt beskrevs inledningsvis.¹³ Det är därmed inte den korrekta juridiska eller politiska tolkningen av begreppet som är av intresse här och utgör därför inte heller en begränsning för mina slutsatser. Vad jag kommer att undersöka är i stället vilka konsekvenser ramarna för en ekologiskt hållbar utveckling medför för utformningen av rättssystemet samt hur regeltekniken skall anpassas efter dessa förutsättningar.

Den analys av begreppet hållbar utveckling som har gjorts inom olika vetenskapliga discipliner visar att begreppet utvecklats och i viss mån operationaliserats om än inte alltid rättsligt.¹⁴ Inom rättssystem kan miljömål hanteras genom att dessa bryts ner och konkretiseras så långt att de motsvarar rättsliga förhållningsregler som kan riktas till myndigheter och enskilda personer.¹⁵ Detta kan göras av lagstiftarna som därmed kan föreskriva olika typer av regler som relaterar till aktörer. Ett alternativ är lagstiftaren föreskriver gränser

¹² Westerlund 1997 sid. 25 diskuterar olika angreppssätt för vetenskapliga studier av begreppet hållbar utveckling.

¹³ Denna utgångspunkt är vare sig unik eller ny. I Miljöskyddslagstiftning och välfärden från 1971 beskriver Westerlund det enda vettiga önskemålet för nationell miljövård som att *"i bästa mån hushålla med naturtillgångarna 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"*. Även i naturresurs- och miljökommitténs betänkande SOU 1983:56 sid. 345 diskuteras långsiktig uthållighet.

¹⁴ Exempelvis Holmberg har beskrivit vad begreppet bärkraftig (hållbar) utveckling innebär från en termodynamisk utgångspunkt. Han har ställt upp några sammanfattande principer för hur utbytet med naturen och samhällets interna ämnesomsättning bör organiseras i ett bärkraftigt samhälle. Se Holmberg 1996, sid. 32f.). Att en sådan utgångspunkt kan utvecklas rättsligt visar Christensen (sid. 181ff). Ett annat intressant exempel är Daly som just använder begreppet operationalisera (Se Daly, kap 5).

¹⁵ Se framförallt Westerlund 1997 men även Christensen vad gäller möjligheter att hantera flödande resurser och Michaneks analys rättsligt genomförande av energihushållningmål.

för miljötillstånd eller total belastning och påverkan av sådana, d.v.s. regler som relaterar till reaktörer.

I föreliggande arbete är det möjligheten av en rättslig operationalisering av miljömål genom sådana regler som direkt kan avspegla miljökvalitetsmål, särskilt miljökvalitetsnormer som är i fokus. En miljökvalitetsnorm är regler som återspeglar en gräns för hur dåligt ett miljötillstånd ytterst får vara, och till vilken kopplas sådana regler om rättsverkan som medför att åtminstone den föreskrivna miljökvaliteten kan uppnås och sedan bibehållas. Gränserna kan följa av bedömningar som kan utgå från t.ex. målsättningen att ekosystem och organismer inte skall ha förändrats på ett irreversibelt sätt.

Att stipulera sådana gränser är redan det problematiskt men att se till att de kan genomföras är den riktigt svåra utmaningen. I första hand gäller det att se till att miljötillståndet åtminstone inte försämras ytterligare. Dessutom gäller det att undanröja de mest akuta och allvarligaste farorna. För att uppnå miljökvalitetsmål kan det även finnas behov av att återställa miljökvalitet, något som kan vara mycket svårt, ta lång tid och är inte sällan praktiskt omöjligt.¹⁶ Orsakerna till detta kommer att beröras nedan.

1.3.2 Miljörättsvetenskaplig forskning

För en rättsteoretiker är det intressant att undersöka hur ett lagstiftningssystem som bygger på målsättningen att samhället skall utvecklas på ett hållbart sätt kan konstrueras. Detta har varit utgångspunkten för mycket av miljörättsforskningen i Uppsala under senare år. Westerlund diskuterar detta mer ingående och kommer fram till att synen på rätten ställs inför ett paradigmskifte om den sätts i ett hållbarhetsperspektiv.¹⁷ Bland andra gäller detta hur rätten ska kunna genomföra miljökvalitetsmål trots att miljöns kvalitet kan vara

¹⁶ I Naturvårdsverkets rapport *Ren luft och gröna skogar* (sid. 23) beskrivs skillnaden mellan nuläget och miljömål som ett "gap" som måste fyllas igen. Det är dock viktigt att observera att det kan vara omöjligt att fylla igen detta gap så att ursprungssituationen uppnås.

¹⁷ Westerlund 1997 (sid. 162). Då räcker det inte att endast anpassa miljörätten, utan då måste hela rätten inklusive grundläggande rättsprinciper, rättsliga tekniker och grundsatser omförstås utifrån detta nya paradigm.

påverkad av många människor. En ännu större problematik förljer dock av att rätten måste hantera icke-linjäritet och tidens gång.

För att kunna göra analyser av det slaget aktualiseras både gällande rätt, rättshistoria och rättsvetenskaplig metodik (framförallt miljörättslig sådan). Jag har därför tagit utgångspunkt i den relevanta miljörättsforskning som bedrivits angående dessa frågor.¹⁸ Detta gäller bl.a. analyser avseende vad som krävs av ett rättssystem för att olika typer av miljömål ska kunna förverkligas.¹⁹

Vad gäller regler som relaterar direkt till miljön, t.ex. miljökvalitetsnormer, har med några få undantag detta hittills berörts i liten utsträckning inom rättsvetenskapen. Så även om jag anknyter till tidigare miljörättslig forskning, har mitt ämnesval varit ett relativt outforskat område av den nordiska miljörätten.²⁰ Även i övrig europeisk miljö rätt behandlas miljö kvalitetsnormer i stort sett uteslutande i ett rättsdogmatiskt perspektiv.

1.3.3 Syfte

Avhandlingens syfte är att undersöka möjligheter att använda miljö kvalitetsnormer för att förverkliga eller snarare genomföra miljö kvalitetsmål.²¹ Detta innebär att analysera och beskriva sådana

¹⁸ I tidigare svensk miljö rättslig forskning har frågan om hur samspelet mellan människan och miljön hittills har hanterats inom rätten Ljungman redan 1943, Westerlunds långa dokumentation (bl.a. 1971, 1975, 1987, 1988, 1997) och Michanek 1985, 1990 och 1993.

¹⁹ Christensen har mycket ingående analyserat hur de ovannämnda fysiska principerna skall kunna översättas till lagstiftning och vilka rättsliga krav detta ställer. Zetterberg har studerat rättslig kontroll av genteknik utifrån ett hållbarhetsperspektiv och då framförallt med utgångspunkt från försiktighetsprincipen. Nilsson har på motsvarande sätt studerat utbytesprincipen som en konkretisering av begreppet hållbar utveckling. Ytterligare exempel finns i Basse 1995.

²⁰ Se Westerlund bl.a. 1976, 1977, 1987, 1988 och 1997. Även Lundqvist 1980, Hydén 1975, Michanek 1990, Kuusiniemi 1995, Gipperth 1994b, Ebbesson 1996 Christensen 1998. Undantaget är Westerlunds analys av den amerikanska luft- och vatten-vårdslagstiftningens utveckling under 1970-talet och en viss uppföljning och vidareutveckling därav under senare år Bl.a. Westerlund 1997.

²¹ Det kan diskuteras om termen genomföra här används i korrekt betydelse. Undantaget är Westerlunds analys av den amerikanska luft- och vatten-vårdslagstiftningens utveckling under 1970-talet och en viss uppföljning och vidareutveckling därav under senare år Bl.a. Westerlund 1997. Förutom den något krångligare termen opera-

grundförutsättningar som rättssystemet måste uppfylla, för att sådana förhållanden i den fysiska miljön och ekosystem, som inte människan kan påverka eller förändra och som ofta är icke-linjära, skall kunna hanteras – vilket är nödvändigt för att kunna förverkliga miljö kvalitetsmål och målsättningen om en hållbar utveckling.

Målsättningen har varit att finna och utveckla *rättsliga funktioner* som kan användas för att hantera sådan sammanlagd antropogen påverkan som är ohållbar. Ett bidragande instrument för att åstadkomma detta är att ställa upp delmålet att vissa gränser för ekosystemens assimilerings- och reproduktionsförmåga, liksom naturresursers återbildningsförmåga, inte får överskrids genom mänsklig påverkan. En typ av regler som kan fylla denna funktion är miljö kvalitetsnormer. Sådana regler sätter gränser för miljöns tillstånd och indirekt kan därigenom fastställas gränser för människans totala påverkan på miljön. Med hjälp av miljö kvalitetsnormer och liknande miljörelaterade regeltyper kan miljöns reaktioner få direkt rättslig relevans. Därigenom uppkommer inte behovet av att i tid efter annan ändra lagstiftningen.

Avhandlingsämnet ger upphov till ett mycket stort antal frågeställningar som delvis är gemensamma med, och i vart fall berör, ett stort antal andra vetenskapliga discipliner. Inom ramen för en doktorsavhandling har jag naturligtvis inte haft möjligheter att göra utredningar beträffande alla dessa. Jag har koncentrerat mig på de för mitt syfte mest väsentliga frågorna och då enbart utifrån ett rättsvetenskapligt perspektiv. Därigenom har jag tvingats göra en rad avgränsningar vad gäller sådana frågeställningar som enbart delvis har rättslig relevans i förhållande till syftet. Detta gäller framförallt frågan om i vilka fall och hur ett miljö kvalitetsmål skall brytas ner till miljö kvalitetsnormer.

tionalisering, är det dock svårt att hitta en bättre term. Uppnå, realisera och förverkliga miljö mål är visserligen termer som synes synonyma men som inte fångar in själva processen som krävs för att nå detta mål. I kapitel 13 framkommer en ytterligare faktor som gör att det finns svårigheter att använda dessa termer.

1.4 En studie av rättslig operationalisering av miljö kvalitetsmål

Avhandlingen består av tre avdelningar om totalt 14 kapitel. Den första avdelning (kapitel 2-4) är en redogörelse för de problemställningar jag haft som utgångspunkt och som legat till grund för syftet med avhandlingen. Här ges således en bakgrund till varför det överhuvudtaget är intressant att studera genomförande av miljö kvalitetsmål och då särskilt miljö kvalitetsnormer. Vidare de särskilda omständigheter som är avgörande för om och hur detta kan vara möjligt.

I kapitel 2 beskrivs rättens sätt att hantera oönskade förändringar i miljön i ett historisk perspektiv. Det är möjligt att följa utvecklingen av det vi kallar miljö rätt genom att se lagstiftningen som olika generationer. Olika rättsliga tekniker har använts och dessa har delvis tvingats fram genom att vissa hot mot miljön och människors hälsa uppträtt, upptäckts eller blivit mer allmänt kända.

I kapitel 3 redogörs för olika typer av miljömål. För att operationalisera (ett för avhandlingen mycket viktigt begrepp) miljö kvalitetsmål kan dessa brytas ner till delmål, kanske i flera steg och i flera etapper. Beror miljö kvaliteten på något sätt av vad människor gör eller inte gör, måste människors materiella rättsläge (ett annat för avhandlingen mycket viktigt begrepp) vara anpassat till detta mål. Det måste alltså finnas en koppling mellan målet och människors förhållningssätt. Detta kan åstadkommas med sådana regler som relaterar till miljö kvaliteten, t.ex. miljö kvalitetsnormer. Detta är därför en regeltyp som är särskilt intressant att studera i förhållande till genomförande av miljö kvalitetsmål. De förutsätter dock en rättslig operationalisering, d.v.s. att reglerna på ett eller annat sätt omvandlas till, eller genererar, förhållningsregler. I detta sammanhang är det väsentligt att skilja mellan regler som relaterar till miljön och regler som relaterar till aktörer, men att inse att ett genomförande av miljö kvalitetsmål förutsätter båda typerna.

I kapitel 4 ges en beskrivning av grundläggande ekologiska och vissa fysikaliska förhållanden som har betydelse vid genomförandet

av miljö kvalitetsmål. Där redogörs bl.a. för ekosystemens icke-linjära uppbyggnad, om förutsättningar och hinder för ekosystems och organismers utveckling samt gränser för deras överlevnadsförmåga.

I kapitel 5 behandlas begreppet och termen hållbar utveckling. Jag beskriver där olika sätt att se på detta begrepp men låser mig inte vid den rättsliga betydelse såsom den kan tolkas utifrån Riodeklarationen. Istället ser jag begreppet i ett vidare perspektiv och kommer då fram till att det i ett överlevnadsperspektiv inte kan finnas några alternativ till att det är en ekologisk hållbarhet som måste styra människans utveckling.

I avdelning II ger jag en bild av hur miljö kvalitetsnormer har utformats, använts och genomförts i ett antal rättssystem. Denna analys är inriktad på den svenska utvecklingen men även andra länders utveckling behandlas, om än mindre ingående.

De fyra kapitel behandlar av användningen av miljö kvalitetsnormer i den amerikanska luftvårdslagen respektive vattenvårdslagen (kapitel 6), den japanska lagstiftningen (kapitel 7), inom EG-rätten (kapitel 8) och slutligen i den svenska lagstiftningen (kapitel 9). Här beskrivs inte bara regeltypernas användning utan analyseras även möjligheten att genomföra miljö kvalitetsmål med hjälp av dessa. Särskilt intressant är det att se på de regeltekniska problem som regeltypen ger upphov till och hur respektive reglering har utvecklats (eller inte har utvecklats) för att hantera dessa.

I avdelning III behandlas teorin runt miljö kvalitetsnormer och användningen av denna regeltyp. Vid en närmare analys av regeltypen som sådan, framgår att den har en del speciella funktioner som leder till specifika rättsproblem, varför det finns behov av att ytterligare karaktärisera och beskriva regeltypen. I kapitel 10 beskriver jag tre nödvändiga kriterier för att en regel skall kunna anses vara en miljö kvalitetsnorm och i kapitel 11 tar jag upp olika sätt som dessa kriterier kan uppfyllas och utformas. Resultatet av den teori om miljö kvalitetsnormer som jag här bygger upp ger mig också en metod för att analysera regleringen av miljö kvalitetsnormer.

Denna metod använder jag i kapitel 12 för att åter se på de rättssystem som jag tidigare redogjort för och de rättstekniska lösningarna där. Därigenom kan jag mer specifikt redogöra för svårigheterna och de svaga länkarna som finns i respektive rättssystem avseende möjligheten att genomföra miljökvalitetsnormer. Av detta framgår det också klarare hur de regeltypen kan utvecklas i de olika rättssystemen. Kriterierna har då blivit analysinstrument.

Efter en sammanfattning av avhandlingen i början av kapitel 13 ser jag tillbaka på de ursprungliga frågorna – utgångspunkten om en hållbar utveckling och möjligheten att genomföra miljökvalitetsmål. Jag redovisar där hur jag under studien av miljökvalitetsnormer brottats med vissa frågeställningar som hör samman med att genomförande av miljökvalitetsmål kräver eller förutsätter att rätten kan hantera icke-linjära effekter trots att tiden går och går. Vilka krav ställer detta på rätten och vilka rättsliga funktioner måste då finnas. Vilka regeltyper motsvaras av denna funktion?

Kapitel 14 slutligen utgör en reflektion över resultatet av den forskning vars resultat redovisas i denna bok.

1.5 Min egen resa

1.5.1 Metod

Av vad jag hittills redogjort för angående denna avhandlings utgångspunkter, syfte och innehåll, torde det framgå att teoriramen inte är rättsdogmatisk. Den omfattar även andra mycket mer grundläggande frågor för människans existens både i ett globalt och i ett framtidsperspektiv. Naturligtvis har detta påverkat metoden för att uppnå det angivna syftet.

Finns det då någon specifikt miljörättsvetenskaplig metod?

Naturligtvis finns det inte *en* metod inom ett ämne utan valet av metod är beroende av syftet med och utgångspunkten för arbetet. Flera forskare i miljö rätt har åtminstone delvis haft en problemorienterad utgångspunkt och utgått från frågeställningar som ligger

utanför själva rätten och som berör det mänskliga handlandet.²² Det har varit människans samspel med miljön som varit utgångspunkten, även om frågor om vad detta innebär för enskilda människor och samvärdet mellan dessa naturligtvis också berörs.

Det har visat sig att frågorna i olika utsträckning kunnat besvaras ur ett *de lege lata*-perspektiv (gällande rätt) och/eller ett *de lege ferenda*-perspektiv (rätten såsom man önskar den skall gälla). Den rättsdogmatiska metodens möjligheter att besvara frågor om människors samspel med sin omgivning har visat sig vara begränsad till i huvudsak situationer, där detta samspel eller snarare brist på samspel förutsetts resultera i konflikter mellan nu levande människor, och som därmed blivit föremål för rättslig reglering i vid bemärkelse. Nya konflikter har då kunnat behandlas utifrån befintlig lagstiftning.

De miljöproblem och konflikter som vi står inför idag, och som aktualiseras av inriktningen på en hållbar utveckling, är däremot sådana som dagens lagstiftning inte är tillräckligt utvecklad för att kunna hantera. Därför är en rättsdogmatisk metod inte tillräcklig. Istället får frågorna besvaras utifrån hur rättsliga instrument kan användas samt inte minst hur de kan utvecklas.²³

Således skulle denna avhandling kunna ha skrivits utan att det (ännu) fanns några faktiska rättssystem som använde sig av de här undersökta regleringsteknikerna såsom t.ex. miljökvalitetsnormer. Tillgången till sådant material om andra rättssystemens användning av den här typen av regler, och som en stor del av min tid gått åt att studera, har dock gett mig insikt om många typer av rättsliga problem kring reglering som relaterar till miljön. Jag har emellertid inte studerat de olika rättssystem med syfte att enbart beskriva dessa, eller att lösa ett visst juridiskt problem. Istället har jag varit intresserad

²² Se t.ex. Christensen, Ebbesson, Michanek 1990, Nilsson, Westerlund, bl.a. 1987 och 1997 och Zetterberg.

²³ Förutom miljö rätt finns det givetvis många andra rättsområden som också tar utgångspunkt i företeelser utanför själva rätten och där ett liknande angreppssätt kan användas, t.ex. könsdiskriminering, kriminalitet, datorkommunikation m.m. Förutom de områden som på något sätt har anknytning till naturresurser, hälsa och miljö, t.ex. sjukvårdslagstiftning, och arbetsmiljölagstiftning är detta dock förhållanden som berör samspelet människor emellan. Betydelsen av detta förhållande återkommer jag till nedan.

av att finna vilka *funktioner* som är nödvändiga för att långsiktigt kunna hantera ekosystemets universella och självständiga karaktär.

Metoden att studera funktioner istället för regler har också underlättat den komparativa studien av miljökvalitetsnormer. Reglerna har därigenom kunnat studeras utifrån sitt specifika rättsliga sammanhang. Hjälpmedel för analysen av den komparativa studien har varit kriterierna för den ideala miljökvalitetsnorm som jag uppställt.

Genom Genevadsåstudien (till vilken jag återkommer nedan) har jag också fått möjlighet att utveckla denna regelteknik (både vad gäller miljökvalitetsnormer och belastningsnormer) genom konstruktion av en "förstärkt" miljöbalk. I den genomförda studien testades en sådan lagstiftning. Resultatet av detta blev att det teoretiska resonemanget kring miljökvalitetsnormer och genomförande av dessa och liknande normer, ytterligare kunde utvecklas.

1.5.2 Material

Avhandlingsämnet kräver en stor bredd på material och omfattar flera andra vetenskapsområden förutom rättsvetenskapen. Ett av de största hoten mot ett slutförande av arbetet har därför varit risken att drunkna i idéer och material. Som redan är väl känt och som jag återkommer till nedan, handlar allt vetenskapligt arbete om reduktion. Så även denna avhandling. Jag har därför varit hårt pressad till att sälla i materialet.

Ämnesvalet och angreppssättet har gjort att jag måst sätta mig in i grundläggande ekologi, termodynamik och kaosteorier. Redogörelsen för dessa i kapitel 4 ger en bakgrund till de frågeställningar och slutsatser jag diskuterar i avhandlingen och klargör hur jag uppfattat denna kunskap. Min målsättning har varit att endast beröra dessa ämnen i den utsträckning jag funnit det nödvändigt för att lösa min rättsvetenskapliga uppgift. Jag tar därför endast upp sådant som såvitt jag förstår anses allmängiltiga och hänvisar härutöver till vidare läsning.

Även inom juridiken har otaliga dörrar öppnats genom detta avhandlingsämne; dörrar till inte endast miljörätt utan i större eller

mindre utsträckning allmän rättslära, EG-rätt, allmän förvaltningsrätt och folkrätt m.m. Även här har jag fått göra begränsningar.

Med målsättningen att hitta lagstiftningar som utvecklat den rättsliga tekniken vad gäller miljökvalitetsnormer har jag gjort en inventering av ett antal olika länders bruk av miljökvalitetsnormer. Trots att det av varje rättssystem går att dra intressanta slutsatser och se gemensamma problem, har i avhandlingen redovisningen av resultaten av den komparativa studien (funktionsstudien), begränsats till vissa länder. Urvalet har gjorts utifrån olika länders specifika erfarenheter och rättstekniska utveckling vad gäller användning av framförallt miljökvalitetsnormer. Givetvis har valet att studera EG-lagstiftningen och den svenska lagstiftningen även påverkats av att detta är särskilt intressant ur ett svenskt perspektiv. Den amerikanska luftvårdslagstiftningen i vilken miljökvalitetsnormer använts under mer än 30 år har visat sig vara den rättsvetenskapligt mest intressanta. Kopplingen mellan miljöns kvalitet och enskildas rättsläge är i denna lagstiftning mycket tydlig och i denna har olika typer av genomförandeinstrument utvecklats. Den amerikanska vattenvårdslagen har också föreskrivit miljökvalitetsnormer under en lång tid men genomförandet av dessa normer har inte reglerats och genomförts lika konsekvent. Här är kopplingen mellan normen och enskildas rättsläge svagare och den federala genomdrivningsmöjligheten betydligt mindre. Analysen av dessa båda lagstiftningars utveckling ger kunskap om regleringstekniska problem med miljökvalitetsnormer och utvecklingsmöjligheter.

Den japanska användningen av miljökvalitetsnormer är omfattande och avser både mark- vatten- och luftkvalitet. Dessa normer är inte alltid bindande. Genomförandet av dessa normer och framförallt användningen av bindande belastningsnormer är trots detta intressant.

I EG:s miljö rätt har miljökvalitetsnormer varit en av de främsta regleringstekniker som använts. EG-rättens krav på medlemsstaterna att föreskriva och genomföra miljökvalitetsnormer för luft- och vattenkvalitet har haft stor betydelse för den nationella rättsutveck-

lingen i medlemsstaterna. Betydelsen av direktivens krav har klargjorts och utvecklats av EG-domstolen.

I Sverige har miljökvalitetsnormer för första gången reglerats som ett mer generellt instrument genom den nya miljöbalken. Genom tekniken för denna reglering aktualiseras flera av de regeltekniska problem som kan uppkomma vid användning av denna typ av regler.

Det rättsliga material som jag använt mig av varierar. Den amerikanska rätten liksom EG-rätten har kunnat studeras genom lagtext, rättsfall och doktrin. Den japanska rätten har däremot, huvudsakligen till följd av språkliga problem, endast studerats utifrån engelskspråklig lagtext och doktrin. När det gäller svensk rätt har rättspraxis endast haft mindre betydelse. Det material som där använts är framförallt lagtexten, förarbeten och en mindre omfattande rättsvetenskaplig litteratur.

Användningen av miljökvalitetsnormer i det japanska rättssystemet kan liksom när det gäller den amerikanska regleringen inte endast studeras utifrån rätten som sådan. I viss mån måste rättskulturella förhållanden beaktats men detta har jag inte haft förutsättningar för att göra i tillräcklig utsträckning. Syftet med denna undersökning är dock främst att beskriva och bedöma regleringen utifrån en teknisk och teoretisk utgångspunkt, d.v.s. regelsystemets uppbyggnad såsom det framkommer av framförallt lagtext och praxis.

1.5.3 Genevadsstudien

Till skillnad från de flesta jurister har jag haft förmånen att åtminstone delvis testa mina forskningsresultat i ett fältförsök. Under hösten och vintern 1998/99 genomfördes ett i tre omgångar om vardera två dagar, simuleringsspel av ett fingerat händelseförlopp i Gene-

vadsåns avrinningsområde.²⁴ Utgångspunkten för händelserna var kväveproblematiken i området och då framförallt Laholmsbukten.

Efter ett förslag utarbetat av mig själv och Staffan Westerlund initierade Utredningen om avrinningsområden tillsammans med VASTRA (Vattenstrategiska forskningsprogrammet) denna studie.²⁵ Syftet med studien var att försöka utröna hur avrinningsområdesbaserad hantering av vattenresurser kan fungera, samt att peka på problem, brister och förtjänster med ett sådant angreppssätt. Detta syfte kan inordnas under tre olika huvudmål. För det första skulle en avrinningsområdesvis anpassad lagstiftning testas, i vilken bl.a. skulle ingå en reglering av miljökvalitetsnormer varigenom sådana även kunde genomföras. Den skulle också uppfylla EG-rätten. För det andra skulle avrinningsområdesvisa administrationsformer och samverkansformer testas. Slutligen skulle effekter av olika typer av åtgärder som kan vidtas inom ramen för lagstiftningen och det administrativa systemet utvärderas.

Mer specifikt kom Genevadsåstudien att inriktats på åtminstone fyra huvudfrågor:

- tillämpning av en lagstiftning baserad på miljökvalitetsnormer,
- möjligheterna till miljösamverkan,
- att finna genomförbara åtgärder för att minska kvävebelastningen och
- matematiska modellers användbarhet i miljöarbetet med kväve.

Ett antal personer, huvudsakligen med lokal förankring i området, i spelet de aktörer som sammanfaller med, eller ligger nära, den kategori man tillhör i verkligheten (såsom "massmedia", "innehavare av spannmålgård" etc). En ledningsgrupp anförd av en spelledare

²⁴ Genom att rapporten från Genevadsåstudien vid tryckningen av denna avhandling ännu inte färdigställts kommer jag vid behandling av denna studie endast att referera till denna som sådan och i förekommande fall till den testlagstiftning som utarbetades och som citeras testlagstiftningen eller den förstärkta miljöbalken. (Gipperth/Westerlund, Förstärkt miljöbalk – testlagstiftning för tillämpning i Genevadsåstudien).

²⁵ SOU 1997:155, sid. 116-123.

utformade spelet och ledde de tre spelomgångarna. Till sin hjälp hade ledningsgruppen och aktörerna en referensgrupp samt ett team forskare som assisterade med att ta fram underlagsmaterialet men också vid behov assisterade aktörerna under spelets gång.

Underlagsmaterialet omfattade i huvudsak spelregler, lagstiftning, områdesbeskrivning, modellberäkningar samt miljökvalitetsnormer. Lagstiftningen byggde så långt möjligt på svensk lag. Den viktiga skillnaden var att miljöbalken skrevs om och utvecklades.²⁶ Denna förstärkta miljöbalk lägger grunden för att miljökvalitetsnormer och de miljömål som har satts upp för kustvatten skall kunna genomföras. Testlagstiftningen uppfyller i huvudsak åtminstone de flesta av EG:s vattendirektiv. Den är även anpassad för att kunna genomföra EUs vattenvårdspolicy och förslag till nytt vattendirektiv m.m. (det s.k. ramdirektivet för vatten), särskilt vad gäller avrinningsområdesvist genomförande av vattenvårdspolicy. (Förslaget är dock inte genomfört i testlagstiftningen).

Förutom som medkonstruktör av den förstärkta miljöbalken har jag deltagit i det förberedande arbetet kring studien, i själva spelet och i analysen av slutsatser och rapporteringen av projektet. Som metod för att utveckla en rättslig teknik har det varit mycket givande. Jag kommer därför att på olika sätt i avhandlingen återknyta till den rättsliga problematik, som spelet åskådliggjorde, samt redogöra för några av mina slutsatser av studiens resultat.

²⁶ Se not 26.

2 En historisk analys av miljörettslig metodik

2.1. Inledning

Som en inledning till de följande kapitlen, där jag tar upp olika rättssystemens användning av miljökvalitetsnormer följer här en historisk tillbakablick. I detta kapitel beskriver jag hur rätten hittills hanterat det faktum att människan är en del av och dessutom beroende av ett komplext system. Jag visar på de utvecklingssteg miljöretten genomgått för att hantera människors förhållande till sin omgivning. Denna korta redogörelse visar var rätten befinner sig i förhållande till de mycket stora och komplexa frågeställningar som människor nu konfronteras med.

2.2. Miljörett

När ett visst mänskligt förhållningssätt kommit att påverka andra människors hälsa och välbefinnande samt möjligheter att nyttja naturen och dess resurser, har det utgjort en grund för konflikter mellan enskilda och/eller allmänna intressen. För att lösa och undvika dessa slags konflikter har människors förhållningssätt i olika hänseenden reglerats. Behovet av att reglera förhållanden som inte givit upphov till direkta konflikter har däremot varit mindre.¹ Detta är troligen en orsak till att t.ex. framtida generationers rättigheter och skyldigheter i mycket liten utsträckning formulerats i rätten.

Det som vi idag kallar miljörett har utvecklats inom flera andra rättssområden, framförallt civilrätt och förvaltningsrätt. Olika länder har lagt tyngdpunkten på regleringen på olika områden.² Jag kommer här inte att göra någon ingående beskrivning av den historiska utvecklingen av miljöretten.³ Däremot kommer jag att kort redovisa den miljörettsliga metodikens utveckling i några utvalda rättssystem. Jag tar upp utmärkande drag

¹ Konsekvenserna av detta beskrivs bl.a. i Gipperth 1998.

² De civilrättsliga reglerna syftar till att lösa konflikter mellan enskilda, medan förvaltningsrätten inbegriper regler som syftar till att ta tillvara och skydda vissa allmänna och gemensamma värden och resurser.

³ Sådana beskrivningar har gjort av bl.a. Ljungman, Michanek, Westerlund 1988, och när det gäller den internationella rätten, Ebbesson.

i den rättsliga regleringen under olika perioder och vilken rättslig relevans den fysiska verkligheten då har tillmätts. Huvuddelen av denna redogörelse utgår från den svenska rättsutvecklingen, vilken i stora drag även kan appliceras på övriga nordiska länder. För att beskriva den svenska utvecklingen använder jag mig bl.a. av Basses indelning i tre olika generationer.⁴ Därefter ger jag en kort inblick i utvecklingen inom EU och i USA.⁵

De olika generationerna miljölagstiftning följer på ett klart sätt den mer allmänna insiktsnivån avseende konsekvenserna av människors påverkan på sin omgivning. Den rättsliga utvecklingen återspeglar också människors syn på sig själva och miljön, såsom kommer att beskrivas i avsnitt 5.2. Att vi nu står inför en brytpunkt och en ny generation lagstiftning på miljöområdet kommer att ytterligare understrykas nedan.

2.3. Första generationen

Den första generationen miljölagstiftning tillkom framförallt för att lösa civilrättsliga konflikter, där två parter tvistade om rättigheter och skyldigheter i förhållande till viss egendom, vanligen fast sådan. Antalet parter var begränsat och störningen som gav upphov till konflikten förhållandevis hanterbar. Den lagstiftning och praxis som utvecklades innebar att äganderättens omfattning i princip avgränsades vad gäller rätten att störa andra m.m. Den angav vad en fastighetsägare fick tåla i form av störningar som härrörde från andras fastigheter och i vilken mån det var tillåtet att hantera sin fastighet på ett sätt som innebar att störningar uppkom för andra. Även om ett visst förhållningssätt var tillåtet, kunde störande parter ha rätt till ekonomisk ersättning. Reglerna syftade framförallt till att skydda privata intressen. Genomdrivandet av de skyddskrav som utvecklades i grannelagsrätten torde ha förutsatt att enskilda parter påtalade saken och var beredd att föra denna till domstol.

Det har också funnits allmänna intressen som varit föremål för förvaltningsrättslig reglering under denna period. Intresset av samhällsut-

⁴ Basse, 1997, sid 10 ff. Det finns även andra som gör en liknande uppdelning, bl.a. Christophersen, sid. 87ff. Hennes indelning är dock inte helt överensstämmande med Basses eftersom hon utgår från miljöfilosofiska särdrag i rätten.

⁵ I kapitel 6-9 redogör jag för användning av miljökvalitetsnormer i ett antal rättssystem. I detta kapitel beskriver jag samma rättssystem utifrån ett historiskt perspektiv. Den japanska utvecklingen har jag dock valt att inte ta med här, eftersom den förefaller unik jämfört med andra länder och dessutom varit svår att dokumentera.

veckling ledde till lagstiftning som främjade ökad tillgång på gemensamma resurser (t.ex. råvaror och energi) och markområden.⁶ Vattenlagstiftningen syftade bl.a. till att främja att vattenkraft skulle tas till vara på ett effektivt sätt. Minerallagstiftningen syftade till att främja utnyttjandet av mineralier och att reglera konflikter mellan den som vill utvinna mineralier och markägaren. Ett annat allmänt intresse som delvis skyddades genom reglering var allmänhetens hälsa och möjligheten för allmänheten att idka friluftsliv.⁷

Genom denna lagstiftning gavs ledning till hur olik motstående enskilda och allmänna intressen skulle vägas mot varandra. I de fall enskilda intressen fick stå tillbaka för allmänna sådana, utvecklades regler för att kompensera den/de fastighetsägare som fick sin äganderätt inskränkt eller upphävd genom lagstiftning eller samhällets beslut.⁸ Samhällets reglering och inskränkningar, avseende olika verksamheter eller åtgärder, berodde på immissionernas störningsnivå.⁹

Eftersom det i denna lagstiftning framförallt var fråga om att reglera värden, till vilka någon rättighet eller skyldighet kopplats, omfattade lagstiftningen inte intressen som saknade denna anknytning, t.ex. det estetiska värdet av en viss växt eller fågelart. Detsamma gällde framtida generationers intressen, i denna reglering endast skyddade i mycket liten utsträckning.

Den första generationen miljölagstiftning karaktäriseras av att den reglerar förhållanden, framförallt mellan enskilda personer samt mellan ett begränsat antal enskilda personer och det allmänna. Så länge den miljö som skall skyddas endast är beroende av en eller ett fåtal faktorer, kan en sådan lagstiftningsteknik vara funktionell när det gäller att avhjälpa eller förhindra uppkomst av ett visst miljötillstånd.

2.4. Andra generationen

I slutet av 60-talet och början av 70-talet inleddes i många länder en intensiv lagstiftningsperiod på miljöområdet. Människans påverkan på

⁶ Christophersen, sid. 91.

⁷ Christophersen, sid. 93.

⁸ Se vidare Ljungman som ingående beskrivit denna utveckling och Christophersen, sid. 97f.

⁹ Ljungman visade att det då fanns tre olika skyddsnivåer för olika typer av immissioner – politifarliga, excessiva men inte politifarliga och sanktionsfria. Gränserna mellan dessa grupper kallar han toleranspunkter.

miljön och utnyttjandet av naturens resurser hade då medfört störningar av den omfattningen att det ansågs vara av allmänt intresse att minimera dessa. Samhället gick då in som en mer aktiv aktör för att främja de allmänna intressena av bl.a. ett gott skydd för hälsan och miljön. Denna andra generations miljölagstiftning syftade både till att reparera uppkomna skador och att förebygga att nya skador och störningar överhuvudtaget uppkom. Den offentlighetsrättsliga lagstiftningen som tillkom under denna period, utgör fortfarande grunden i många länders miljö rätt.¹⁰

Den andra generationens lagstiftning är i stort sett uppbyggd för att hantera varje källa eller typ av källa, var för sig. Regleringen kom framförallt att inriktas på att ange dels olika aktörers skyldighet att vidta skyddsåtgärder, dels i vilken mån det är tillåtet att utnyttja naturresurser. För att främja det allmänna hälsointresset inskränktes äganderätten mer markant och viljan att kompensera dessa inskränkningar ekonomiskt var nu betydligt mindre. Med tiden kom fler och fler störande aktiviteter och verksamheter att regleras. Trots denna regleringsiver förekom störningar som inte fångades upp av denna lagstiftning. Diffus förorening som härrör från bl.a. användningen av produkter, markanvändning m.m. är exempel på förorening som många länder, av olika orsaker, haft problem att kontrollera.

För att hantera det alltmer komplexa samspelet mellan orsak och verkan, samt den snabba tekniska utvecklingen, har mer flexibla regleringstekniker kommit att användas och utvecklas. En sådan är användningen av legala standardregler, som visserligen förekommit långt tidigare men som under denna period fått ökad betydelse. Begrepp som *sanitär olägenhet* och *olägenhet av väsentlig betydelse* anger en störningsomfattning, som för att kunna preciseras relaterar till vissa relativt avgränsade värderingar som råder i samhället vid en viss tidpunkt. Begreppet *bästa möjliga teknik* relaterar till tillgänglig teknik och ekonomiska villkor vid en viss tidpunkt.¹¹ Även avvägningsregler kom till allt större användning och försök gjordes att utveckla denna regleringsteknik.¹²

¹⁰ Trots miljöbalksreformen utgörs grunden i den svenska miljö rätten av lagstiftning från denna tid (och ännu tidigare). Samma gäller enligt Basse, 1997 sid 13, för den danska miljö rätten.

¹¹ Se Westerlund 1975, sid. 148ff och 1990, sid. 140ff.

¹² Westerlund 1971 visade hur avvägningar kunde göras mer precisa. Senare (1975) övergav han dessa slutsatser till förmån för ett dubbelt angreppssätt med både avvägningar och gränser. Utvecklingsprocessen beskrivs i Westerlund 1997 sid. 100ff.

En annan metod som kan förmodas ha kommit till användning i syfte att öka lagstiftningens flexibilitet är användningen av ramlagstiftning.¹³ Ramlagarna har genererat en med föreskrifter och medfört att lagstiftningen i stora delar blivit mycket omfattande och svåröverskådlig.¹⁴ Ramlagstiftningen skulle möjligen kunna ses som ett utslag av en insikt om icke-linjära samband och komplexitet, men lagstiftningstekniken ger i sig själv upphov till en mycket komplex lagstiftning för att komplexa miljösituationer skall kunna hanteras. Regler om omprövning av verksamheter ger t.ex. möjlighet att beakta nya omständigheter är ett annat sådant exempel.¹⁵ Orsaken till att allmänna hänsynsregler endast liten utsträckning straffsanktionerats är sannolikt att kravnivån kan förändras och att det därför är svårt att föreskriva precisa rekvisit. Istället är det mera formella krav samt mycket precisa materiella bestämmelser som har straffsanktionerats.¹⁶

Den svenska miljörätten har framförallt reglerat olika typer av källor.¹⁷ Lagstiftningstekniken har alltså varit aktörsrelaterad. Om ambitionsnivån på dessa krav inte varit tillräcklig för att genomföra de målsättningar som uppställts, har ansvaret framförallt legat på lagstiftaren.¹⁸ Det första steget har då vanligen inte varit att höja ambitionsnivån utan att skärpa och effektivisera genomdrivandet, t.ex. i form av skärpta straffsatser, klarare tillsynsansvar och ekonomiska sanktioner.¹⁹ Miljötillståndets ökade

¹³ Denna innebär att allmänna hänsynsregler anger ambitionsnivån på de krav som senare specificeras i olika förordningar och föreskrifter.

¹⁴ Hydén, sid. 9f, beskriver olika fördelar och nackdelar med denna regelteknik.

¹⁵ Se t.ex. miljöskyddslagen (1969:387) § 24.

¹⁶ Som t.ex. brott mot tillståndsplikten och villkorsbrott. Undantag var under lång tid 5 § lagen om kemiska produkter (1985:426).

¹⁷ Miljöskyddslagen är ett bra exemplet på lagstiftning i den andra generation, även om den inte kan betecknas som en ramlag. De störningar, som lagen syftade till att åtgärda vid denna tidpunkt, var till stor del av lokal karaktär och för att komma tillrätta med dessa, var miljöskyddslagen ändamålsenlig. Genom individuell prövning av verksamheter som integrerade olika typer av störningar kunde relativt långtgående krav ställas och väsentliga miljöförbättringar uppnås på en rad områden. När sedan regionala miljöproblem som försurning och eutrofiering började uppmärksammas, erfors att miljöskyddslagen inte var lika ändamålsenlig för denna typ av störningar. Försök gjordes då att åtgärda detta, t.ex. genom att införa regler om miljöskyddsområde men eftersom ingen grundläggande materiell ändring av tillåtlighetsreglerna i detta område gjordes uteblev möjligheterna att genom legala krav skapa en förbättring.

¹⁸ Westerlund 1987, sid. 51.

¹⁹ Denna utveckling ser vi nu också inom EG-rätten. Kommissionen ägnar sig nu åt att framförallt försöka få befintlig EG-lagstiftning genomförd av medlemsstaterna innan skärpta krav övervägs. Se kommissionens rapport till Rådet "Implementing Community Environmental Law".

komplexitet har mötts av en alltmer komplex lagstiftning där ambitionen varit att täcka in varje område och föroreningskälla men där resultatet blivit att helhetsbilden saknas.

Miljön, miljö kvalitet och människors hälsa har sällan haft något *direkt* legalt skydd. Några undantag går att hitta t.ex. rättsliga standarder som "sanitär olägenhet" och "olägenhet av väsentlig betydelse", kommunernas möjlighet att föreskriva störningsgränser, samt skyddet av fornminnen. Fridlysningsreglerna liksom områdesskyddet har i och för sig syftat till att skydda vissa arter och områden, men då endast mot vissa typer av åtgärder och har inte inneburit något grundskydd eller heltäckande skydd mot degradering av miljö kvaliteten.

Under lång tid har det i Sverige funnits ett motstånd mot att föreskriva miljö kvalitetsnormer eller liknande bindande gränsvärden som relaterar till miljön. Motiveringen tycks ha varit att miljöskyddslagens allmänna krav på lokalisering och försiktighetsmått skulle vara tillräckliga för att upprätthålla en god miljö kvalitet. Departementschefen förordade i propositionen till miljöskyddslagen att ett system med emission- och immissionsgränser skulle utvecklas för att ge tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöskyddslagen fasthet och konsekvens.²⁰ Han menade dock att rättsligt bindande gränsvärden borde undvikas. Detta har fram till miljöbalken också varit den svenska linjen.²¹ I och med EES-samarbetet och inträdet i EU blev Sverige dock tvunget att bl.a. föreskriva bindande miljö kvalitetsnormer.²²

Genomdrivandet av den andra generationens lagstiftning är till skillnad från första generationen inte till lika stor del beroende av privata initiativ. De allmänna intressena skall istället tillvaratas av myndigheter och statliga organ genom tillståndsprövningar, tillsyn m.m. Kritik har framförts att den allmänna kontrollen inte är tillräcklig, och att även enskilda som inte har del i verksamheten bör ha möjlighet att delta i kontrollen av både effektivitetsskäl och rättssäkerhetsskäl.²³

²⁰ Prop. 1969: 28 sid. 219

²¹ Se Westerlund 1988, sid. 73f.

²² Se vidare kapitel 9.

²³ Se t.ex. Michanek 1997.

2.5. Tredje generationen

Under de senaste 20 åren har vi ställts inför en delvis ny problematik, som har beskrivits i inledningen till kapitel 1. Nu är det inte endast fråga om störningar för enskilda människor, lokala och regionala områden utan för hela befolkningsgrupper och generationer, ja till och med mänsklighetens överlevnad. Genom människans ökade påverkan på naturliga kretslopp av olika slag har dessutom komplexiteten kring de regionala och lokala miljöproblemen ökat. Detta har lett till ett allt intensivare internationellt, mellanstatligt och nationellt intresse för att reglera orsakerna till de uppkomna problemen men också styra utvecklingen i riktning mot ett sådant samhälle som undviker att skapa liknande problem.

Miljöstörningarnas ändrade karaktär (eller ibland den ändrade bilden av miljöproblematiken) tillsammans med en målsättning att utvecklas hållbart har lett till att rätten har fått behov av nya funktioner. Den behöver i allt högre utsträckning fungera som ett redskap för att uppnå olika typer av miljömål av vilket det övergripande är en hållbar utveckling. De gamla regleringsteknikernas förmåga att hantera dessa situationer har ifrågasatts och försök har gjorts att utveckla nya instrument som syftar till att bättre uppfylla målsättningar om bl.a. flexibilitet, självförvaltning, och marknadsstyrning.²⁴ Frivilliga miljöavtal, miljöledningssystem, krav på livscykelanalyser m.m. är några av dessa, åtminstone i grunden, rättsliga instrument. Inom flera rättsordningar har utvecklats en mer direkt målstyrning, vilket har inneburit ett allt större inslag av samhällsplanering.²⁵

Den svenska miljörätten verkar till stor del fortfarande vara färgad av sin historia, som dock präglas av helt andra syften än hållbar utveckling och de mål för miljön som riksdag fastställt under de senaste åren.²⁶ I miljöbalken har dock den av lagstiftarna avsedda inriktningen klart angivits i en målformulering i 1 kap. 1§. Dessutom anges där att balken skall tillämpas så att ett antal delmål som tillsammans återspeglar detta övergripande mål uppnås. Förutom miljökvalitetsnormer finns det dock inga mer direkta sätt i miljöbalken att genomföra denna målsättning. Opera-

²⁴ I USA har det förts en intensiv diskussion om fördelar och nackdelar med reglering genom s.k. command and control och genom att skapa ekonomiska incitament. Se Leyer.

²⁵ Se t.ex. Nya Zealands New Resource Management Act, den japanska baslagen och den nederländska miljöförvaltningslagen.

²⁶ Prop. 1997/98:145 om svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

tionaliseringen av det övergripande målet i delmål ligger utanför balken och är inte rättsligt bindande eller på annat sätt knuten till tillämpningen av balken.²⁷ Med andra ord är någon *rättslig* operationaliseringen knappt gjord.

Nya regleringsmetoder som utvecklas passar dock inte alltid in i de befintliga rättssystemen. Basse pekar på att de nya miljörättsliga principerna (t.ex. om hållbar utveckling, försiktighet, kretslopp och att förorenaren skall betala) som ligger till grund för de nya regeltyperna, har svårt att uppnå nödvändig rättslig status. Detta medför problem med att verkligen genomföra och genomdriva dessa normer och principer. Westerlund menar att en av orsakerna är att rättssystemet inte jämför framtida generationer med nutida och att rätten i sig själv därigenom utgör ett hinder för att uppnå en hållbar utveckling.²⁸

2.6. Utvecklingen från ett europeiskt perspektiv

Utvecklingen av den miljörättsliga metoden inom EG har varit påverkad av många olika faktorer, varav de flesta är politiska. Inom det som nu är en union har det mer varit fråga om vad man kan enas om, än vad som är mest ändamålsenligt. Ambitionsnivån på miljölagstiftningen i de olika EU-länderna har varit mycket olika och EG:s miljö rätt har endast angett en miniminivå. För länder som tidigare saknat egen miljölagstiftning har EG:s miljö rätt fått stor inverkan på den nationella rätten. Länder som önskat mer långtgående krav än vad EG-rätten ställt, har själva gått före, vilket skapat konflikter bl.a. ur konkurrenssynpunkt.²⁹ Visserligen har det funnits miljöproblem som det har funnits enighet om inom gemenskapen att åtgärda.³⁰ Att faktiskt reglera dessa har dock ofta visat sig svårare särskilt under den tid då det krävdes enighet om ny lagstiftning.

1958 då de ursprungliga avtalen om en europeisk gemenskap skrevs ansågs miljöskydd inte vara en gemensam angelägenhet och det omnämndes överhuvudtaget inte i Romtraktaten. Sedan dess har miljöskyddet fått en allt starkare ställning och omfattar nu ett eget avsnitt i Rom-

²⁷ Det sägs visserligen i förarbetena till balken, del I sid 158, att de av riskdagen fastställda miljömålen skall iakttas i olika beslutssituationer. Detta krav är dock inte fastlagt i lagtexten och det finns, vad jag känner till, inte rättsliga medel att genomdriva dessa mål.

²⁸ Westerlund, 1997.

²⁹ T.ex. kan nämnas det danska flaskmålet (C 302/86 Commission v. Denmark), där detta var en huvudfråga.

³⁰ Flera sådana framkommer i EU:s miljöhandlingsprogram.

traktaten och jämsställs med intresset av fri rörlighet för varor och tjänster. Från början, d.v.s. under 1970-talet var gemenskapens miljöreglering inriktad på att skydda enskilda miljösektorer - vatten, luft, mark, fauna och flora. På 80- och 90-talet har miljölagstiftningen fått en alltmer transsektoriell tillämplighet, där olika typer av störningar integrerats.³¹

Det har under lång tid funnits en spänning inom EG mellan effektorienterad miljökvalitetspolicy (reaktörsrelaterad reglering) och källorienterad utsläppskontrollpolicy (aktörsrelaterad reglering).³² Olika länder har valt att lägga tyngdpunkten i lagstiftningen på den ena eller den andra regeltypen. Italien är exempel på ett land som tidigare i stort sett byggt sin luftvårdslagstiftning enbart på luftkvalitetsnormer, liksom Irland. Länder som Danmark och Tyskland har däremot framförallt reglerat utsläpp och endast i mindre utsträckning miljökvalitet. När ramdirektivet om utsläpp (dir. 76/464) utformades tydliggjordes denna konflikt.

Resultatet blev att direktivet utformades med ett parallellt angreppssätt, där utsläppsnormer är huvudkravet men där en medlemsstat kan underlåta att föreskriva dessa, om det kan visas att vattenkvalitetsnormer är uppnådda.

Gemenskapens miljöpolitik har genomgått perioder av olika angreppssätt när det gäller miljölagstiftningen. Ena perioden har det varit miljökvalitetsnormer som föreskrivits, för att nästa period vara utsläppsnormer och direkta krav på störningskällor. De första direktiven för både luft- och vattenvård var produktrelaterade och tillkom i syfte att säkra varornas fria rörlighet.³³

Sedan dess har miljöregleringen utökats väsentligt till att innefatta de flesta typer av regler, såsom emissionsnormer, processnormer, miljökvalitetsnormer, administrativa normer och normer om straff och ersättning. I de senaste förslagen till nya direktiv framgår att kommissionen nu frångår denna strategi och istället förespråkar en reglering som kombinerar *både* utsläppsnormer och kvalitetsnormer (detta benämns som en "dual approach").

Dessutom har flera rättsliga principer som exempelvis försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen vunnit fotfäste i EG-rätten. Det finns

³¹ Framförallt genom IPPC-direktivet, ramdirektivet för luft och nu senast förslaget till ramdirektiv för vatten.

³² Jag återkommer till dessa begrepp i kapitel 3.4.

³³ Direktiv 70/220 om avgaser från motorfordon och direktiv 73/404 om tvättmedel.

också en önskan att gå vidare med nya typer av rättsligt reglerade instrument t.ex. ekonomiska styrmedel.³⁴

2.7. Den amerikanska utvecklingen

Utvecklingen av den amerikanska miljölagstiftningen har vissa speciella särdrag. På samma sätt som inom EU, har dock frågan om på vilken nivå lagstiftning på miljöområdet skall beslutas, varit aktuell inom den amerikanska federationen. Federal lagstiftning har begränsats med hänsyn till delstatliga intressen. Utvecklingen har dock gått mot en starkare roll för federal lagstiftning för att dels skydda samtliga medborgares hälsa, skydda gemensamma naturvärden och naturresurser samt skapa förutsättningar för konkurrens på liknande villkor. Fortfarande är vissa delar av miljökontrollen en delstatlig angelägenhet, över vilken de federala myndigheterna inte har någon makt. Detta gäller till stor del markanvändningen och planering.

Utvecklingen av miljörätten och de vändningar denna tagit har också ett starkt och direkt samband med den politiska utvecklingen i landet. Denna har haft stor inverkan på hur både verkställande organ, lagstiftaren och i viss mån även domstolarna agerat. Det har funnits och finns ett stort politiskt motstånd mot viss typ av reglering och reglering av vissa typer av källor såsom diffusa källor och användning av bensindrivna motorfordon. Detta har således fått konsekvenser för möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt reglera dessa källor och därmed möjligheten att skapa förutsättningar för en acceptabel miljökvalitet.

Liksom en stor del av övriga världen genomgick USA en period av intensivt lagstiftningsarbete på miljöområdet under slutet av 60-talet och början av 70-talet. 1969 utfärdades National Environmental Policy Act (NEPA) som var den första moderna miljölagstiftningen i USA. NEPA är fortfarande grunden i den amerikanska miljölagstiftningen. Lagen fastställer att alla federala myndigheter har ansvar för att skydda miljön. Detta innebär bl.a. att de skall utvärdera konsekvenserna för miljön i sina förslag och att beakta alternativa lösningar (d.v.s. det vi idag kallar miljökonsekvensbeskrivning i den vidare bemärkelsen). NEPA innebar en revolution av den federala beslutsordningen och demokratiserade den federala förvaltningen. Väsentliga ändringar gjordes av luftvårdslagen

³⁴ Femte miljöhandlingsprogrammet Towards Sustainability.

1970 och vattenvårdslagen 1972. Dessutom utfärdades en rad nya lagar.³⁵ Denna grund har vidareutvecklats och åtskilliga både smärre och större förändringar har gjorts sedan dess.³⁶ Detta har lett fram till ett komplicerat system med lagstiftning på olika nivåer, generella och individuella krav anpassade till olika typer av sakområden.

Den federala lagstiftningen har reglerat luft och vatten var för sig, en uppdelning som fortfarande kvarstår, även om viss samordning gjorts när det gäller prövning av verksamhet. Från att ha setts som lokala och därefter delstatliga problem har den federala kontrollen av luft- och vattenföroreningar förstärkts undan för undan. Utvecklingen på vattensidan har dock gått långsammare och har inte kommit lika långt.

Utmärkande för den federala regleringen av luft- och vattenföroreningar i USA är att den redan i ett tidigt skede syftade till att uppnå vissa specifika mål för allmänhetens hälsa och användningen av vattenresurserna. Målen skulle bl.a. genomföras genom att miljö kvalitetsnormer föreskrevs och genomfördes. Ansvar för genomförandet av kvalitetsnormerna överlämnades till delstaterna. Med tiden har de federala myndigheternas kontroll och möjligheter att genomdriva genomförandet ökat. Denna kontroll har varit betydligt starkare avseende genomförandet av luftkvalitetsnormerna jämfört med vattenkvalitetsnormerna.

Betydelsefullt för genomförandet av lagstiftningen i sin helhet har också varit medborgarnas möjlighet att under vissa omständigheter väcka talan mot myndigheter som inte fullgör de krav lagstiftaren (kongressens) föreskrivit. Under senare år har detta fått federala myndigheter, delstater m.fl. organ att skärpa genomförandet av vattenkvalitetsnormer.

Uppnåendet av luftkvalitetsnormerna har inte gått så snabbt som förutsattes och tidsgränserna för detta har flyttats fram flera gånger.³⁷ Dessutom hade nya problem uppkommit till vilka lagen inte var anpassad. Nya och förbättrade genomförandeinstrument har införts. Dessa har inbegripit ökade krav och ökad kontroll av både befintlig och ny verksamhet, bl.a. genom ett obligatoriskt provningsförfarande av större verksamheter.³⁸ Den ökade regleringen har lett till en komplexitet i systemet och krav på ett mer flexibelt regleringssätt. Utifrån luftvårdslagen har också flera olika program för utsläppsminskning genomförts vilka inbegriper

³⁵ Toxic Substances Control Act 1976, Resource Conservation and Recovery Act 1976 och Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act 1980.

³⁶ Blumm.

³⁷ Garrett/ Winner, del I.

³⁸ Se vidare kapitel 6.5.3.

ekonomiska incitament. Under senare år har bl.a. ett marknadsbaserat system för utsläppsminskning av svaveldioxid, som införts för att motverka förurningen.³⁹

Vattenvårdslagstiftningen har under lång tid huvudsakligen präglats av de tekniska krav på punktkällor och ett provningssystem som införts för dessa.⁴⁰ Vattenkvalitetsnormerna spelade endast en sekundär roll som stöd för de tekniska kraven. Det har funnits och finns fortfarande ett starkt motstånd mot att reglera och kontrollera diffusa källor, vilka kommit att få en allt större relativ betydelse för föroreningssituationen i takt med att punktkällornas bidrag begränsats. Även om kraven skärpts flera gånger finns det ett starkt motstånd mot federal reglering på detta område eftersom detta i så stor utsträckning rör markanvändning, något som anses vara ett exklusivt delstatligt lagstiftningsområde och dessutom i hög utsträckning inkräktar på markägarens frihet. Under senare år har dock genomförandet av vattenkvalitetsnormerna utvecklas och jämsställs nu med de tekniska kraven som styrmedel för att nå lagens mål.

2.8. Summering

Utvecklingen av miljörätten genom de olika generationerna motsvarar i stor utsträckning utvecklingen från relativt enkla till mycket komplexa miljöproblem även om lagstiftningen alltid har legat steget efter miljöutvecklingen. Till en början uppkom störningar i enskilda fall och för begränsade grupper och kunde lösas från fall till fall. Under denna period uppkom behovet av att reglera lokala störningar från punktkällor. Direkta krav på hänsyn ställdes varigenom äganderättens gränser klargjordes. Dessutom utvecklades regler för att i viss mån kompensera för uppkomna skador vilka även hade en preventiv funktion. Skadestandsreglerna har fortfarande denna funktion.

Den andra generationens miljölagstiftning tillkom under en tid när det stod klart att vissa människors förhållningssätt inverkade på allmänna intressen. Komplexiteten ökade och intresset av att värna om enskildas rätt fick konkurrens av allmänna intressen. Det fanns ett behov av att

³⁹ Avsnitt IV CAA.

⁴⁰ Lagen krävde att alla befintliga punktkällor före 1977 skulle använda "best practible control technology currently available" (BPT) och före 1983 "best available technology economically achievable" (BAT). Den senare standarden gällde även de flesta nya punktkällor och motsvarar i stort kravet i 5 § miljöskyddslagen, om bästa tillgängliga teknik.

styra många små källor gemensamt och att ha en helhetssyn vid avvägningar. Samhällsintresset av en god miljö tog sig uttryck i mer omfattande miljölagstiftning och ökad samhällelig kontroll.

Den tredje generationens miljölagstiftning ser vi ännu bara början på. Den ökande komplexiteten och globaliseringen av miljöhoten har lett till att nya regleringsinstrument utvecklas. Här återfinns sådan lagstiftning som förutsätter ökad planering, men samtidigt har vissa delvis frivilliga instrument utvecklats såsom miljöledning, märkning i olika syften samt livscykelanalyser.

Utmärkande för den svenska miljörättens utveckling har varit att den förutsätter att lagstiftaren hela tiden följer utvecklingen och korrigerar eventuella effektivitetsmissar. Under 1980-talet ägnade sig lagstiftaren framförallt åt att skärpa genomdrivandet av den lagstiftning som tillkommit på miljöområdet. En liknande utveckling ser vi idag inom EU. Kommissionen har i en rapport poängterat vikten av genomförande innan ny lagstiftning diskuteras.⁴¹ Det finns dock en väsentlig skillnad: i kommissionens rapport framgår det klart att det återstår mycket även efter det att medlemsstaterna genomfört befintliga direktiv. I Sverige verkar däremot under lång tid ha funnits en tro på att man skulle klara att åtgärda uppkomna miljöproblem med befintlig lagstiftning om den verkligen genomdrevs. Av förarbetena till miljöbalken framgår dock att det nu finns en insikt om att det kan vara nödvändigt att i vissa fall även skärpa kraven. Däremot är direkt miljörelaterad reglering i denna lag inte utvecklade i någon högre utsträckning. Visserligen införs möjligheten att föreskriva miljökvalitetsnormer, men hur de skall genomföras framstår fortfarande som oklart.

Miljösituationen har med tiden blivit alltmer kritisk och komplex. Antalet faktorer som påverkar denna har samtidigt som det har blivit mycket svårare att härleda effekter. Dessutom är vissa effekter av sådan karaktär, t.ex. icke-linjära sådana som gör att denna uppgift försvåras ytterligare. Det ställs således ytterligare krav på att kunna utveckla det rättsliga styrmedlet. Men kanske är inte längre detta tillräckligt – möjligen finns det ytterligare funktioner som rätten behöver utveckla.

⁴¹ Kommissionens rapport till Rådet "Implementing Community Environmental Law".

3 Att genomföra miljömål

3.1 Inledning

I kapitel 1 beskrev jag kort konsekvenserna av att människan är en del av och på många sätt påverkar biosfären. Många åtgärder har visserligen vidtagits för att förbättra miljötillstånd och i vissa hänseenden har dessa åtgärder givit gott resultat och förbättringar uppnåtts. Trots detta är det generella tillståndet i miljön allvarligt och försämras fortfarande, både här i Sverige men än mer globalt.¹ Detta är ett hot mot människors hälsa, välbefinnande och t.o.m. mänsklighetens långsiktiga civiliserade överlevnad. Detta är naturligtvis inget som människan strävat efter att uppnå. Det är inget medvetet val, utan mer en konsekvens av många människors förhållningssätt. Enskilda människor har kunnat gynnas men samtidigt har andra människor, både nu levande och framtida generationer, skadats, störts eller ställts inför risken att skadas eller störas. Detta är verkligen en mänsklighetens tragedi.

Allt medan effekterna av människans påverkan på miljön blivit allt tydligare och mer allmänt kända, har diskussioner om hur utvecklingen skall kunna ändras intensifierats och utvidgats. Framförallt under de senaste 30 åren har även styrande organ ställts inför dessa frågor.² Under årens lopp har det formulerats många mål om miljöns tillstånd och om vilka effekter av människors påverkan som bör undvikas.³ Dessa målformuleringar har många gånger utarbetats efter internationellt samarbete.

¹ Holm/Thunberg, sid. 12.

² George Perkins Marsh, publicerade redan 1864 sin bok *Man and Nature; or Physical Geography as Modified by Human Action*. I denna diskuteras människans påverkan på naturen.

³ Den svenska regeringen och riksdagen, har under årens lopp formulerat ett stort antal miljömål. I Naturvårdsverkets förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering (Rapport 4646) tas 167 olika miljömål upp. Vissa mål har nåtts - andra inte. Ytterligare andra mål har inte kunnat bedömas p.g.a. att under-

Generellt kan konstateras att de flesta av dessa mål inte genomförts. Det är inte ens alltid som uppföljningen av målen fungerat.⁴ I Sverige har det konstaterats vissa förbättringar, t.ex. avseende vattenkvaliteten i närheten av våra samhällen. En generell genomgång av miljövalitetsmålen i förhållande till den faktiska situationen, visar dock att det endast finns några enstaka exempel på att miljötillståndet förbättrats.⁵ I ett globalt perspektiv är situationen ännu sämre.⁶

Frågan är dock vad som krävs för att dessa mål verkligen skall kunna uppnås och om det ens är möjligt att genomföra mål som relaterar till miljön. Uppnåendet av dessa kompliceras ju av att vi sällan har en fullständig bild av vad vi bör sträva efter och vad vi bör undvika. Dessutom förefaller det som om det endast är *målen* som människor accepterar, inte att uppnåendet av dessa kan kräva att deras förhållningssätt måste ändras. Det är inte utan att man frågar sig om det överhuvudtaget är meningsfullt att sätta upp mål relaterade till miljön. Är detta inte snarare illusioner än målsättningar och visioner?

I detta kapitel skall jag först översiktligt undersöka miljösmål som sådana. Därefter kommer jag in på frågan om hur miljösmål rent principiellt kan genomföras och vilka särskilda krav detta ställer på rättssystemet.

lag saknats eller för att målen varit så otydligt formulerade att de inte gått att avgöra om de nåtts eller inte. Under senare år har det pågått ett intensivt arbete för att systematisera, samordna och uppdatera miljösmål. Det har lett till att det nu endast finns 15 nationella miljökvalitetsmål och ett antal delmål. Se Naturvårdsverkets rapport 4765 med förslaget till samordning av miljömålen och prop. 1997/98:145.

⁴ En av orsakerna har varit att miljömålen varit oklart formulerade och mycket svåra eller omöjliga att följa upp. En annan orsak är att de inte varit relaterade till miljön utan endast till mänskliga handlingar. (Ren luft och gröna skogar, Rapport 4765, sid.123).

⁵ Se Naturvårdsverkets uppföljning av föreslagna nationella miljökvalitetsmål, de Facto 98.

⁶ Angående koldioxidutsläppen i förhållande till Klimatkonventionens krav, se t.ex. Flavin, sid. 42.

3.2 Övergripande mål och delmål

3.2.1 Övergripande mål

Mål avseende människans förhållande till sin omgivning, kan vara av olika typer och på olika nivåer. *Övergripande målsättningar* (t.ex. om en hållbar utveckling) är generella för alla mänskliga förhållanden. Ofta är sådana mål så abstrakta, att det är svårt att koppla dessa till ett visst handlande eller åtgärder. Ett sådant mål behöver brytas ner (och därmed kanske konkretiseras) till *delmål*, vilket kan göras på flera nivåer.⁷ Delmålen återspeglar det övergripande målet antingen var för sig eller sett tillsammans. Med delmål menar jag här således sådana mål, som *kan* eller *måste* uppnås för att genomföra ett övergripande mål.⁸

Uppnåendet av mål måste på något sätt kunna kontrolleras och avläsas. Det skall alltså vara möjligt att verifiera om målet nåtts eller inte. Om målet inte nåtts skall det vara möjligt att åtminstone kunna avgöra om utvecklingen går i riktning mot uppfyllande eller tvärtom mot en allt större målavvikelse.

3.2.2 Delmål

Delmålen kan kopplas direkt till miljön eller till människans beteenden. Skillnaden mellan dessa mål är viktig. *Delmål som relaterar till människan* och dess handlande (handlingsmål) kan vara belastningsmål och utsläppsmål (t.ex. att människan inte skall belasta miljön med giftiga ämnen), effektivitetsmål (t.ex. grad av återcirkulering av material, exergiverkningsgrad) eller organisationsmål (t.ex. sam-

⁷ Skillnaden mellan övergripande mål och delmål görs även av bl.a. Christensen, sid.191. Han använder termen *nedstegning* för processen att bryta ner övergripande mål till miljömål. Se även Hellner, sid. 174, som dock använder termerna ultimärsmål och primärsmål och Westerlund 1997 sid. 43.

⁸ Westerlund 1997, sid. 43. Naturvårdsverket definierar de nationella målen som: *De nationella miljömålen beskriver den kvalitet i miljön och det tillstånd för miljö, hälsa och naturresurser som krävs i ett samhälle med hållbar utveckling* (Rapport 4765, sid.23).

hällsplanering som minskar behovet av transporter).⁹ Dessa mål kan brytas ner ytterligare genom att t.ex. kopplas till olika grupper av människor eller typ av verksamheter. De kan förfinas så långt att de anger gränser för enskildas förhållningssätt, t.ex. ange hur mycket en viss verksamhet får släppa ut av ett visst ämne eller förbjuda vissa beteenden.

Delmål relaterade till miljön (miljömål) kan avse total påverkan på eller belastning av miljön, t.ex. att belastningen av försurande ämnen inte får vara så hög att mark och vatten försuras.¹⁰ De kan också uttryckas som miljökvalitetsmål, t.ex. att luftkvaliteten skall vara sådan, att även de känsligaste människorna inte störs, eller att vattnet skall ha en sådan kvalitet att en viss typ av fisk kan leva där. Delmål som relaterar till miljökvalitet kan brytas ner så långt så att de motsvarar *gränser* för organismers existens, för materians sammansättning och ekosystems anpassningsförmåga.¹¹

Gränserna motsvara således sådana kriterier, som har avgörande betydelse för ett visst miljötillstånd. Om målet skall kunna nås, får

⁹ Holmberg 1995, sid. 75. I Naturvårdsverkets uppföljning av föreslagna nationella miljökvalitetsmål, som presenteras i de Facto 98, görs en skillnad mellan mål om påverkan, tillstånd och åtgärder.

¹⁰ Belastningsmål kan således både relatera till mänskliga handlingar och till miljön. Avgörande hur dessa mål skall betraktas är i vilken mån belastningen även påverkas av andra faktorer.

¹¹ Som jag återkommer till i kapitel 4.4 finns det inga statiska gränser i naturen. Mäniskan kan däremot stipulera gränser för vad som bedöms vara acceptabel förändring av miljön utifrån vad som bedöms vara långsiktigt hållbart, d.v.s. som inte skadar organismernas assimilerings- och reproduktionsförmåga. Denna förmåga är beroende av många olika faktorer, varav människans endast kan påverka vissa. Ljungman (sid. 84) använder begreppet toleranspunkt för sådana immissionsgränser som relaterar till olika rättslägen. De gränser jag nämner ovan begränsas inte till var lagstiftaren faktiskt har stipulerat att gränsen skall sättas, utan de kan fastställas efter vad som anses nödvändigt med hänsyn till organismers, arters eller ekosystems möjligheter att fortleva. Dessa *toleransgränser* kan sedan föreskrivas i lagstiftningen. I Svensk ordlista, Hässelberg/Allén, beskrivs ordet "gräns" som - linje som skiljer två områden. I det här sammanhanget kan den engelska översättningen av ordet ge en ytterligare förklaring till begreppets innebörd. Gräns kan översättas med både "border", "boundary" och "limit" av vilken den senare ligger närmast vad som kommer att diskuteras här. Substantivet "limit" beskrivs i Nordstedts English Law Dictionary som "point at which something ends or point where you can go no further" och exempel på olika typer av gränser ges; limits on imports, age limit, time limit and weight limit.

gränser inte överskridas. Gränser kan t.ex. avse en viss miljö kvalitet t.ex. förekomst och fluktuationer av vissa organismer, kemiska ämnen eller andra parametrar som kännetecknar ett visst medium. Det ovan nämnda exemplet, där målet var att vattenkvaliteten skulle vara sådan, att det skulle kunna användas som dricksvatten, skulle också kunna uttryckas genom gränser för syrehalt, pH-värde, bakteriehalter o.s.v. Gränserna kan också avse en viss belastning (s.k. kritiska belastningsgränser) t.ex. av vissa kemiska ämnen eller viss fysisk påverkan..

Oavsett om målen relaterar till miljön eller människor kan de dessutom brytas ner vad gäller dels tid (när olika delmål skall vara uppfyllda - *etappmål*), dels rum (delmål avseende olika geografiska områden eller samhällssektorer). Det är vanligt att delmålen innehåller av flera olika typer av konkretiseringar, både vad gäller innehåll, tid och rum. T.ex. kan ett vattenkvalitetsmål ange att vattnet i ett visst vattendrag från en viss tidpunkt skall vara av sådan kvalitet att det kan användas som dricksvatten.

Eftersom miljö tillståndet av naturliga orsaker varierar (t.ex. mellan olika områden, årstider, vädersituationer m.m.) är det viktigt att miljömålen anknyter till de faktiska miljöförhållandena. Varierar de lokala förhållandena, är det därför inte alltid lämpligt att använda enhetliga normer för exempelvis vattenkvalitet eller koncentration av luftföroreningar över ett område. Eller som Holm/Thunberg påpekar "Den som står med ena foten i kokande vatten och den andra i en ishink har det rätt behagligt – i genomsnitt."

3.3 Operationalisering

3.3.1 Behov av operationalisering

Delmål som relaterar till den fysiska miljön kan således se mycket olika ut och de kan vara långsiktiga eller kortsiktiga, generella eller specifika. Redan genom att målen fastställs, *kan* de komma att påverka människors (både enskildas och beslutsfattaress) sätt att handla. Men oavsett hur långt målet brutits ner och preciserats, är de sällan

handlingsreglerande, d.v.s. de anger inte hur människor skall förhålla sig i specifika situationer.¹²

Är syftet att målen verkligen skall genomföras och detta är beroende av hur människor beter sig, är det därför troligt att målens informativa funktion inte är tillräcklig. Det behövs en mer direkt koppling mellan målen och enskilda människors förhållningssätt. I vissa fall kan det vara otillräckligt att endast begränsa och styra människors förhållningssätt utan det krävs t.o.m. att ett visst handlingsätt påbjuds, för att målet skall kunna uppfyllas.

Denna process varigenom övergripande mål bryts ner till delmål och handlingsdirektiv för enskilda kan benämnas *operationalisering*. Målet omvandlas till mer direkta restriktioner och andra krav. Operationalisering är således inget som inträffar av sig själv bara för att ett mål fastställts.

Första ledet av en operationalisering är att klargöra om och hur målet kan brytas ned i mindre och mer precisa delmål. Det andra ledet är att sedan genomföra operationaliseringen och det tredje är att genomdriva de förhållningsregler som blir resultatet.

3.3.2 Det rättsliga styrmedlet

Vad är det då som påverkar enskildas förhållningssätt? Hur kan detta påverkas och styras? Det finns naturligtvis många olika faktorer som kan spela roll vid dessa överväganden, antingen var och en för sig eller under samverkan.¹³

¹² Westerlund 1997, (sid. 84).

¹³ Uppdelningen av styrmedel i informativa, ekonomiska och legala är vanlig och används av t.ex. i Eckhoff (1983, sid. 29) som lägger till även fysiska styrmedel som broar, fysiska hinder av olika slag. Westerlund 1997, sid. 18f, talar om tre olika skyddsfiler varav den första och svagaste är moral, den andra är ekonomin och den tredje och yttersta är rätten. Peczenik (sid. 164ff) visar på en annan men efter vad jag kan se, inte motsäggande uppdelning. Han gör dessutom en genomgång av sådana rättsregler, som han menar kan ha en styrande funktion. Hellner (sid. 161ff) beskriver lagstiftningen i ett styrmedelsperspektiv och visar att lagstiftningens funktion hör samman med andra alternativa och sammanhängande medel, som samhället kan utnyttja. Naturligtvis är det så och styrmedelsdiskussionen återfinns inom många discipliner, t.ex. ekonomi och statskunskap – vilka jag dock inte haft möjlighet att fördjupa mig närmare i.

Den första typen av sådan faktor är etiska och moraliska värderingar. Dessa varierar i olika kulturer och tidsperioder och kan i högre eller lägre utsträckning påverka människans förhållningssätt. Synen på naturen kan ha stor betydelse för hur samhället som helhet förhåller sig till denna.

En annan faktor som kan ha stor betydelse är ekonomin. Även om människor tycker att en viss handling (eller passivitet) är moraliskt förkastlig och inser att den innebär ekonomiska nackdelar för en större grupp människor på lång sikt, kan de av individuella ekonomiska kortsiktiga skäl ändå vilja handla så.

Det som möjligen ändå kan påverka valet av förhållningssätt i sådana lägen, är rätten. Beroende på hur denna är utformad, kan det förhållningssätt som den anvisar att prioriteras framför ekonomiska hänsynstaganden och eventuellt motstridiga moraliska värderingar.¹⁴ Det rättsliga styrmedlet skiljer sig från de tidigare genom att det inkluderar olika former av auktoriserade maktmedel. Det är i rätten som det *materiella rättsläget* bestäms, alltså vad bl.a. enskilda personer (både fysiska och juridiska personer) har rätt att göra och inte har rätt att göra, samt vad han är skyldig att göra. Rättens funktion är därmed inte endast att utgöra en uppsättning styrmedel, utan därtill och att vara ett slags skyddande filter som (beroende på rättens utformning) har möjlighet att fånga upp sådant som har passerat aktörers etiska och ekonomiska bedömningar.¹⁵

De olika faktorerna samverkar och på längre sikt kan värderingar och ekonomiska hänsyn även komma att påverka rättens innehåll, som i sin tur kan komma att påverka värderingar och ekonomiska överväganden.¹⁶

Handlingsdelmål, alltså delmål som relaterar till människors beteende, kan dock inte alltid ersätta miljömål, d.v.s. mål som relaterar avseende miljön. I de fall mänskligt beteende i viss omfattning kan

¹⁴ Jfr. Holmgrens beskrivning av juridiskt läckage sid. 203 och Westerlund, 1997, sid. 54f, om genomförandeunderskott. Bilden har även använts av Nilsson, sid. 337, och Christensen sid. 169. I kapitel 11 och 12 återkommer jag till övervältringseffekter.

¹⁵ Westerlund 1997, sid. 18f.

¹⁶ För en mer ingående analys av förhållandet mellan rätten och etiken se t.ex. Peczenik, sid. 548 ff.

accepteras krävs vanligen miljörelaterade mål som avgränsar hur mycket av, det i och för sig acceptabla, som får göras.

Uppkommer konflikter mellan olika delmål, bör dessa kunna hanteras genom att det bedöms vilket av målen som bättre gynnar det närmast överordnade målet. Slutligen kommer det övergripande målet att ha en avgörande betydelse i en sådan konflikt.

Självklart kan det vara svårt att lösa denna typ av målkonflikter. Därför bör målen vara så tydligt formulerade, att en sådan bedömning kan göras. Det underlättar om delmålen är så "transparenta" att det övergripande målet hela tiden framträder.¹⁷ Råder det osäkerhet om det övergripande målets innehåll, eller föreligger konkurrerande sådana, kan det vara omöjligt att hantera en sådan målkonflikt.¹⁸

3.3.3 Från materiellt rättsläge till förhållningssätt

Om genomförandet av miljömål är beroende av människors förhållningssätt, följer att genomförandet också är beroende av på vilket sätt rätten reglerar detta. Avgörande är därför hur det *materiella rättsläget* är i förhållande till miljömålen.¹⁹ Detta rättsläge anger eller avgränsar sådana mänskliga förhållningssätt, som är tillåtliga, och sådana som inte är det. Sällan har det funnits någon direkt koppling mellan detta rättsläge och miljöns kvalitet. Även direkt hälsofarlig miljö kvalitet har länge varit fullkomligt laglig, om än oönskad och motarbetad. Eller tydligare uttryckt: varit effekten av lagligt handlande. Till och med sådan försämring av miljö kvaliteten och natur-

¹⁷ Christensen, sid. 191.

¹⁸ Ett exempel på målkonflikt är om det ställdes krav på att en viss myggart, som överför sjukdomar till människor, skulle utrotas eller i vart fall kraftigt minimeras. Detta skulle kunna medföra att målet att skydda människors hälsa skulle komma i konflikt med målet om bevarande av biologisk mångfald. En sådan konflikt skulle möjligen kunna lösas om det övergripande målet formulerats så tydligt att det klart går att utläsa vad som är mest i överensstämmelse med detta.

¹⁹ Det materiella rättsläget anger således vad människor *får, skall eller inte får göra i sak* (t.ex. att de får bedriva verksamhet under vissa omständigheter, att de skall betala skatt, medan det *formella rättsläget* anger vad de får, skall eller kan vidta för rättsliga åtgärder, (t.ex. att de får föra talan i domstol eller kan överklaga ett beslut, att de måste ansöka om tillstånd om de vill bedriva viss verksamhet). Rättsläget är resultatet av en sammanvägning av olika regler i rättssystemet som styr ett viss förhållande och således inte detsamma som en rättsregels rättsföljd.

resurserna som skulle kunna medföra framtida katastrofer för mänskligheten, har ofta varit på detta sätt laglig.

Som jag nyss nämnde omfattar rättssystemet även de situationer som inte är explicit reglerade. Även i de fall det *inte* finns rättsregler som anger hur människor skall förhålla sig i sak gentemot exempelvis den fysiska omgivning, så finns det ett materiellt rättsläge som anger vad människor får, kan och skall göra.

Frågan är vilket?

Teoretiskt kan det finnas två svar på denna fråga. Antingen är allt tillåtet som inte uttryckligen är förbjudet eller så är inget tillåtet som inte uttryckligen är tillåtet. Jag har endast kommit i kontakt med rättssystem som utgår från det första synsättet - ett visst förhållningssätt som kan komma att påverka miljön är tillåtet, om det *inte* finns en rättsregel som anger något annat.²⁰ Oavsett vilken utgångspunkten är för det materiella rättsläget kan dock detta förändras, antingen avseende enskilda situationer eller generellt.²¹

Rättsreglerna som anger materiella rättslägen kan utformas på många olika sätt och lämna mer eller mindre utrymme för avvägningar och skön för tillämpande organ. Rättsregler kan förbjuda, tillåta eller påbjuda förhållningssätt och effekter.²² De kan rikta sig till myndigheter och/eller enskilda personer. Det materiella rättsläget är inte nödvändigtvis något som framgår av *en* rättsregel. Detta avgörs istället av den sammanlagda verkan av rättssystemets alla olika komponenter, regler, rättsliga principer m.m. En redan given lag-

²⁰ En intressant fråga är om det finns rättssystem med den motsatta grundpresumtionen. Observera att begreppet rättsregel inte endast motsvaras av lagregler utan även kan avse regler som med hjälp av tolkningsregler m.m. utvecklas genom praxis. Jfr. Westerlund 1997, sid. 21.

²¹ Westerlund 1997 sid. 77. Jfr. Strömholm, sid.158f som diskuterar behov av reglering i ett nybildat samhälle.

²² Regler som anger hur någon får, inte får eller skall förhålla sig benämner jag fortsättningsvis *förhållningsregler*. Denna term inkluderar således även passivitet. Strömholm, sid.254, använder termen förhållningsregler, en term som även Jareborg, sid. 387, och Strömberg, sid. 23, finner adekvat. I de fall reglerna syftar till att ställa sådana krav, som avser att dämpa belastning och påverkan av miljön, använder jag termen dämpningsnorm som är hämtad från Westerlund 1987, sid 51. Denna normtyp kan även kallas handlingsregler (Strömberg, sid. 13f) och plikt-normer (Eckhoff/Sundby sid.67f). Regler kan också ange att vissa personer får en rättslig kompetens att vidta vissa rättsliga handlingar (kompetensregler) och ge viss handlingar eller situationer en viss rättslig kvalitet (kvalifikationsregler).

regel kan sålunda få en ny innebörd om det tillkommer nya tolkningsregler, eller om regler längre upp i regelhierarkin ändras.²³

3.3.4 Genomdrivande

För att det angivna rättsläget även skall uppfyllas är det vanligen inte tillräckligt att föreskriva förhållningskrav. Människor kan trots rättsliga förbud prioritera sina egna motstridiga värderingar eller ekonomiska fördelar och bortse från detta.²⁴ För att i möjligaste mån minska diskrepansen mellan det angivna rättsläget och människors faktiska förhållningssätt, finns det behov av att även reglera *genomdrivandet* av förhållningsreglerna.²⁵ Detta kan ske exempelvis genom olika typer av sanktioner, tillsyn och förprovning. För att myndigheter skall kunna kräva något av en enskild eller hindra denne att vidta en viss handling, måste det *dels* finnas en materiell grund för ett sådant krav, *dels* en formell grund som ger myndigheten möjlighet att ställa och framtvinga att detta krav uppfylls.

²³ Exempel är när EG-rätten blev gällande i Sverige och en fördragsenlig tolkning måste göras av svensk rätt. Miljöbalkens tolkningsimperativ (1 kap 1 §) kommer att inverka på hur många andra regler som fortsättningsvis skall tillämpas, även sådana som i förhållande till tidigare lagstiftning inte har förändrats vad gäller deras text.

²⁴ Ljungman, sid. 74, uttrycker detta på följande sätt: "Samhällsmedlemmarna äro åtminstone icke hittills så högtstående, att de alla kunna väntas respektera givna rättsregler blott emedan de inse, att reglernas upprätthållande överhuvud är allmännyttigt. Lagstiftaren måste därför även betjäna sig av mera handgripliga sanktionsmedel, vilka vid sidan av sin avskräckande verkan vanligen i sin tur fylla funktionen av att bevara och underblåsa den spontana reaktionen mot «det orätta»."

²⁵ Detta begrepp är viktigt för den fortsatta redogörelsen och skall inte sammanblandas med *genomförande* som är ett annat viktigt begrepp. Det senare betecknar här en process genom vilken rättsliga krav eller mål som är relaterade till tillstånd, förhållanden eller liknande, vilka inte är direkt handlingsreglerade, konkretiseras. I plansammanhang talas om att genomföra planer, vilket i sådana sammanhang betyder att se till att planerna blir verklighet. I EG-rätten sägs att direktiv "genomförs" och med det menas att direktivens regler omvandlas till nationell rätt.

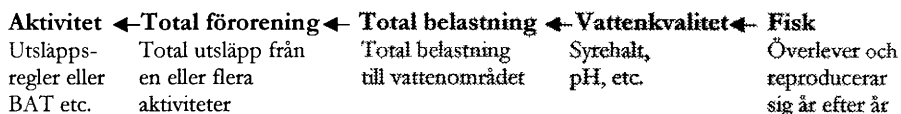
3.3.5 Rättslig operationalisering

Miljömål kan uttrycka ett förhållande eller tillstånd i miljön. Vanligen är det många människor som påverkar eller kan komma att påverka detta förhållande. Dessutom är det en rad andra faktorer, som inte är knutna till mänskliga beteenden som spelar större eller mindre roll för miljökvaliteten. För att kunna genomföra miljömålen måste vi som nyss nämnts konkretisera och bryta ner dem så långt att de slutligen motsvarar förhållningssätt för enskilda. Frågan är då var i denna operationaliseringskedja som det är ändamålsenligt att reglera. Här följer ett exempel som också anger olika typer av regler som kan vara möjliga att använda för de olika länkarna i denna kedja.

Orsak



Effekt



Figur 1. Operationaliseringskedjan.

Operationalisering kan åskådliggöras genom denna figur. Den utgår från att det finns ett visst miljömål som skall uppnås, t.ex. att en viss fiskart skall överleva i ett visst vattenområde.²⁶ Med överleva menar jag inte att bara hålla sig vid liv, utan att populationen i sjön är livskraftig och kan reproducera sig. Detta mål kan fastställas i lagstiftningen.

²⁶ Bilden, självklart starkt förenklad, överensstämmer i stort med Westerlund 1997, sid. 44. Se även Christensen, sid. 362f. Bilden är självklart starkt förenklad. Vanligen är det inte endast en typ av fisk som är av intresse utan en hel biotop med hela dess organismsammansättning. Det kan däremot vara lämpligt att välja ut några organismer som indikerar ett visst miljötillstånd. I kap. 10 återkommer jag till problematiken att välja ut relevanta kriterier för ett miljötillstånd.

För en livskraftig population krävs att ett antal förutsättningar är uppfyllda, t.ex. en viss vattenkvalitet och vattenflöde, en viss typ av biologiskt liv i vattnet och i dess närområdet. Dessa kan utgöra delmål som också kan regleras.

Vart och ett av delmålen kan troligen brytas ner ytterligare och i vissa fall till gränser. Vattenkvaliteten kan beskrivas genom sådana avgörande kriterier som exempelvis syrehalten och pH-värdet i vattnet. Dessa gränser kan regleras som vattenkvalitetsnormer. Nästa steg är att klargöra vilka faktorer som påverkar vattenkvaliteten, t.ex. syrehalten. Förutom strömmar och hydrologiska faktorer kan en sådan faktor vara den totala belastningen av kritiska ämnen, t.ex. kväve. Den totala kvävebelastningen vid en viss punkt, t.ex. mynningen av en älv, kan regleras som en belastningsnorm.²⁷

Hittills har det endast handlat om regler relaterade till miljön. Nästa steg innebär att klargöra vad dessa krav på miljökvalitet och totalbelastning innebär för människors förhållningssätt. Då skulle man kunna beräkna hur stor del av den totala belastningen som är antropogen och klarlägga vilken belastningsminskning som eventuellt är nödvändig. En sådan minskning kan krävas genom olika typer av förhållningsregler, vilka kan utformas på flera olika sätt. Dessa krav kan rikta sig generellt till alla aktörer som medverkar till belastningen, till grupper av sådana eller till var aktör individuellt.

Krav på en viss belastningsminskning kan riktas mot en grupp aktörer. Det kan exempelvis avse en viss minskning av utsläpp av ett visst ämne från ett område eller grupp av verksamheter. Belastningskravet kan då utformas som en s.k. bubbla.²⁸

Krav på belastningsminskningar kan även riktas generellt mot samtliga utsläppskällor antingen avseende belastning (d.v.s. var och en skall minska belastningen med ett visst antal procent) eller ett visst förhållningssätt (t.ex. uppfyllande av en rättslig standard som BAT). Det totala belastningsutrymmet (d.v.s. den belastning som är möjlig utan att gränsen överskrids) kan också allokeras direkt på en-

²⁷ Begreppet belastningsnorm är en i Sverige okänd rättslig term. Det motsvarar i stort sett det mer kända begreppet kritiska belastningsgränser, som dock avser icke-bindande normer. I kapitel 6 och 7 beskriver jag hur denna regeltyp används i andra rättssystem.

²⁸ Jag återkommer närmast till denna typ av regler i kap. 6. Denna typ av reglering behandlas av Leyser i en kommande avhandling.

skilda källor eller typer av sådana, d.v.s. varje källa får bära sin del av den nödvändiga belastningsminskningen.²⁹

Den sista länken i operationaliseringskedjan avser regler som kan rikta sig direkt till enskilda och anger då ett direkt förhållningskrav som inte förutsätter ytterligare operationaliseringssteg. Dessa slags krav kan genomdrivas direkt och efterlevnaden hos en enskild kan kontrolleras och olika typer av sanktioner kan tillgripas. Ställs dessa krav direkt i lagstiftningen är det således ett (åtminstone i teorin) resultat av lagstiftarens operationalisering.

Regleringen på alla de övriga nivåerna kräver däremot ytterligare operationalisering. Här kan vi tala om *rättslig operationalisering* eller *rättsligt genomförande*.³⁰

Den nödvändiga kopplingen mellan mål och enskilda som jag nyss nämnde, åstadkoms genom att regleringen omfattar *både* det grå och det vita fältet på figuren. Även om det endast skulle finnas regler i det vita fältet, kan en nödvändig koppling föreligga om dessa motsvarar resultatet av en operationalisering samtidigt som förhållandena på högersidan är konstanta. Förändras förhållandena måste dock kraven på vänstersidan anpassas.³¹

Så länge reglering avser det vita området är det endast mänskligt handlande som berörs, men så fort vi kommer över i det grå fältet på högersidan kommer sådana faktorer, som människan inte alltid kan påverka att ha betydelse. Därför måste rättsordningen kunna hantera denna operationaliseringen så att det reglerade miljötillståndet, totalbelastningen eller målet bryts ner så att enskildas materiella

²⁹ Genevadsåstudiens testlagstiftning utgick från att operationalisera riksdagens mål om en halverad kvävebelastning (ett mål som skulle varit uppfyllt 1995). I Genevadsåns delavrinningsområde bröts detta mål ner till tre gränser, en belastningsnorm för kvävetillförseln vid mynningen av Genevadsån, en flödesnorm som angav vattenflödet i ån samt en vattenkvalitetsnorm som angav högsta tillåtna halt av nitrat i grundvattnet. När det gällde den överskridna belastningsnormen gjordes en sammanställning dels av hur stor del av den totala kvävebelastningen som härörde från antropogena källor, dels en uppdelning av de olika källornas bidrag. Som jag återkommer till i kap. 12 visade det sig att de allmänna hänsynskraven som gällde oavsett om normerna överskreds eller ej, räckte mycket långt för att få till stånd en minskning av kvävebelastningen. När det gällde återstoden av nödvändig belastningsminskning prövades olika typer lösningar och krav.

³⁰ Se ovan not 25.

³¹ Se även Christensen, sid. 364.

rättsläge sammantaget, om det genomdrivs, medför att tillståndet, belastningen eller målet kan uppnås.³²

Om inte hela denna operationaliseringskedja är direkt reglerad i lag, krävs att lagstiftningen också anger vem som skall slutföra operationaliseringen, samt att det finns ett materiellt och ett formellt rättsläge som gör detta möjligt.

3.3.5.1 Vem ansvarar för operationaliseringen

Valet för lagstiftaren står således mellan att själv hantera operationaliseringen och föreskriva direkta förhållningskrav riktade mot enskilda och att delegera en större eller mindre del av operationaliseringen. Valet kan vara beroende av hur det mål lagstiftningen syftar att genomföra har formulerats och vad det avser.

Frågan kan synas vara med vilken precision målen skall operationaliseras i lagstiftningen. Men frågan kan också vara vem som skall göra den slutliga operationaliseringen – lagstiftaren, statliga myndigheter eller ett prövningsorgan. Ett delmål om en god vattenkvalitet kan preciseras genom att olika generella krav på vattenkvalitet fastställs. När det gäller vattenkvaliteten i ett särskilt vattenområde kan ytterligare preciseringar av kraven behöva göras. När det gäller enskildas påverkan på detta vattendrag är det inte säkert att det är lämpligt att ange det i generella termer. Istället kan det överlätas till en prövningsmyndighet att föreskriva vilka försiktighetskrav som behöver riktas mot enskilda för att delmålet skall kunna nås.

I alla stegen av den rättsliga operationaliseringen finns det en risk att en del av det förväntade resultatet i miljön av olika anledningar faller bort. Eftersom vi inte kan räkna med att krav genomdrivs till 100 procent uppkommer vanligen ett underskott i måluppfyllelsen. För att undkomma detta dilemma kan genomdrivandet av kraven behöva överdimensioneras. Det leder således till en slags övervältring av bördan att genomföra målet. Genom att ta hänsyn till att

³² Se t.ex. 1 kap. 1 § 2 st miljöbalken, där det anges att den skall tillämpas så att ett antal mål uppfylls. I stort sett saknas dock koppling till regler som mer direkt operationaliserar dessa mål och bryter ner dem till förhållningssätt för enskilda. Där emot finns det många regler i balken som kan bidra till att målen uppfylls.

det finns enskilda som inte gör vad förhållningsreglerna kräver, får andra enskilda göra mer, så att miljömålet ändå kan genomföras.³³

3.4 Olika angreppssätt – reglering som relaterar till reaktörer respektive aktörer

Den ovan beskrivna operationaliseringen av miljömål utgick från miljömålet som bröts ner steg för steg, så att det så småningom omvandlades till förhållningssätt för enskilda. Resultatet av en sådan process skulle, beroende på den fysiska situationen i förhållande till målet och tidsperioden för när detta skall vara uppnått, kunna bli att sådana krav ställs på enskilda, som många skulle uppfatta som "orealistiska".³⁴ Visserligen kan alltid tidsramen ändras, men frågan är om det finns något alternativt sätt att genomföra miljömål. Skulle det då vara möjligt att utgå från den enskildes förhållningssätt – d.v.s. att föreskriva förhållningskrav utifrån vad enskilda kan bedömas klara av att uppfylla, både avseende teknik och ekonomi?

Möjligt skulle det naturligtvis vara, men konsekvensen av en sådan utgångspunkt skulle bli att genomförandet av målet skulle vara högst osäker. Det skulle både kunna leda till att kraven var så starka att målet nåddes med mycket god marginal, eller att målen inte nåddes alls. Men helt klart är att miljörätten måste innehålla båda typerna av regler – sådana som relaterar till människors förhållningssätt (aktörer) och regler som relaterar till miljötillstånd och effekter i miljön (reaktörer).³⁵

Dessa två huvudtyper av regler återspeglar således rättsliga regleringstekniker eller angreppssätt för att sammantaget reglera mänsklighetens förhållande till miljön. Vissa länder har inriktat sin miljölagstiftning på att reglera olika typer av källor som anses medföra

³³ Se not 14.

³⁴ Jag återkommer till detta problem i kapitel 11.4.

³⁵ Denna uppdelning görs t.ex. av Westerlund, 1987 sid. 50ff, och Kuusiniemi, sid. 245. Christensen, sid. 86ff, har utifrån resursflöden utvecklat denna bild. Han delar upp aktörsrelaterade normer i beteenderelaterade och avvägningsrelaterade normer. Reaktörsrelaterade normer delar han upp i situationsrelaterade och flödesrelaterade normer.

störningar, medan andra länder istället har använt regler som relaterar till miljön tillstånd.³⁶

3.4.1 Regler som relaterar till aktörer

Regler som relaterar till aktörer kan innehålla restriktioner och krav på hur personer skall förhålla sig i olika situationer, vid verksamheter eller åtgärder etc. Det kan således röra sig om regler för en viss typ av verksamhet, hantering av en viss produkt, ägande av en viss typ av mark o.s.v. Reglerna kan innebära en generell utsläppsbe-gränsning, teknik- eller processkrav för en viss typ av verksamhet, åtgärd eller produkt föreskriven utifrån en viss ambitionsnivå (t.ex. BAT), etc.

Reglerna är vanligen riktade direkt till adressater och anger ett visst förhållningssätt eller ramar för detta, inom vilka man skall hålla sig. Vanligen kan dessa regler efterlevas direkt av enskilda personer. Är regeln riktad till en grupp av människor, t.ex. genom att ange högsta tillåtna sammanlagda utsläpp av ett visst ämne från en viss typ av verksamheter i ett område, krävs dock att detta krav bryts ner så att det klargörs vad det innebär för varje verksamhets-utövare (alltså en ytterligare operationalisering). Det förekommer också att det generella kravet som visserligen kan tillämpas direkt av en enskild, prövas särskilt och preciseras genom en formell prövningsprocess (t.ex. i form av tillståndsvillkor).

De aktörsrelaterade reglerna kan kompletteras med tolkningsregler eller principer som styr tillämpningen av dessa regler i en viss riktning. Så kan exempelvis anges att bevarandet av den biologiska mångfalden är en målsättning som skall styra tillämpningen.³⁷

När det gäller de aktörsorienterade reglerna får det förmodas att lagstiftaren (åtminstone indirekt) redan har gjort bedömningen av vilka krav som är nödvändiga eller ändamålsenliga för att nå önska-

³⁶ Detta beskrivs exempelvis i kommissionens förslag till nytt ramdirektiv för vatten, KOM(97) 49, vilket även framgår av beskrivningarna av de olika EU-ländernas miljölagstiftning som finns i Seerden/Heldeweg.

³⁷ Se kap. 1 § 2 st. 3p. miljöbalken vilken skall påverka tillämpningen av hänsynsreglerna.

de miljömål.³⁸ Å andra sidan är det svårt att bedöma om de ställda kraven är tillräckliga för att nå sitt syfte, eftersom det praktiskt taget aldrig finns någon direkt koppling till målet.

Skulle det visa sig att de ställda kraven är otillräckliga för att upprätthålla önskad miljö kvalitet och detta inte anses bero på genomdrivandet av lagstiftningen, är en förändring beroende av lagstiftarens initiativ. Denne har då möjlighet att göra en ny bedömning och exempelvis höja förhållningskravens ambitionsnivå. Det kan också vara nödvändigt att inte bara reglera befintlig och kommande verksamheter och åtgärder utan därutöver påbjuda vissa förhållningssätt och därmed tvinga aktörerna att initiera visa handlingar, t.ex. bygga en våtmark.

3.4.2 Regler som relaterar till reaktörer

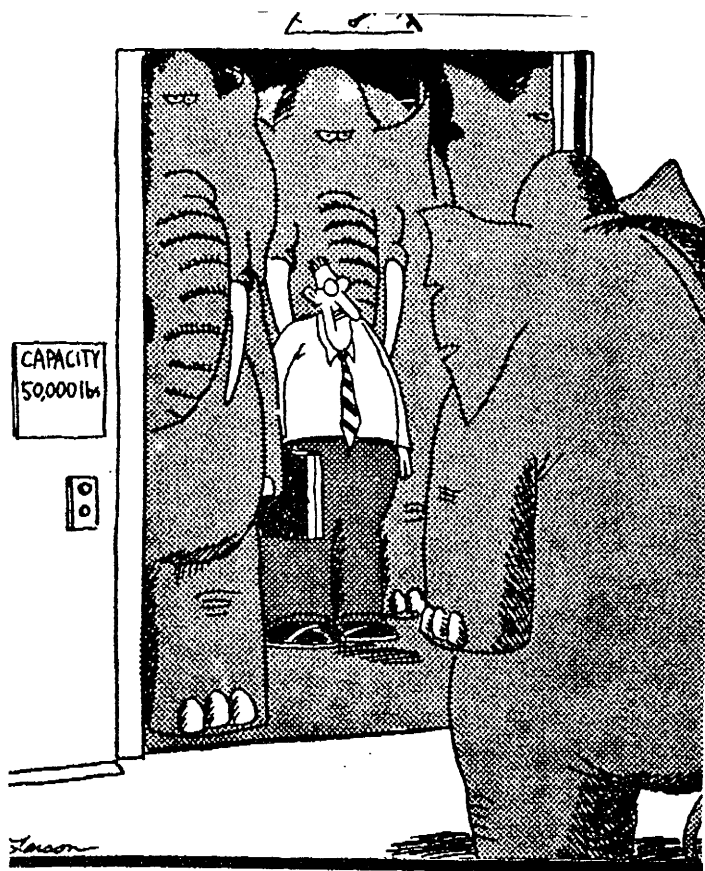
Regler som relaterar till miljö tillstånd och effekter i miljön anger endast indirekt hur människan totalt sett skall förhålla sig till omgivningen. Sådana regler anger inte klart vad de innebär för den enskilde. De kan som jag beskrev ovan ange gränser för miljö kvalitet, eller effekter, eller beskriva vissa miljö tillstånd som skall skyddas. Gränserna kan vara exakta (gäller exempelvis numeriska miljö kvalitetsnormer och belastningsnormer) eller utgöras av beskrivningar (rättsliga standards och vissa beskrivande miljö kvalitetsnormer).³⁹ De senare lämnar åtminstone ett visst tolkningsutrymme.

Om denna typ av regler skall kunna genomföras måste dessa, såsom visades ovan, kopplas till regler som anger enskildas rättsläge. Till skillnad från aktörsrelaterade regler har lagstiftaren en mindre roll i fall miljö kvaliteten inte uppnår den föreskrivna nivån. Överskrids nivån blir det inte en lagstiftningsfråga, utan en genomföran-

³⁸ Självklart går det inte alltid att överhuvudtaget se någon koppling mellan källrelaterad reglering och miljömål, framförallt inte om dessa är generellt utformade försiktighetskrav av typen BAT och substitutionsregeln. När det gäller regler, som är högggradigt objektiverade och exempelvis anger hur ett visst ämne eller produkt får användas, kan det vara lättare att göra en sådan bedömning.

³⁹ Jag återkommer till skillnaden mellan dessa regler i kapitel 9. Ett exempel på en rättslig standard är kravet på *olägenhet för människors hälsa* (9 kap. 3 § miljöbalken). Se även Westerlund 1975, sid. 91.

defråga och ansvaret kan då ligga på ett genomförandeorgan och behöver inte ligga på lagstiftaren. Om däremot de föreskrivna gränserna och delmålen uppnås utan att det överordnade målet nås och detta inte beror på någon fördröjningsmekanism, är det lagstiftaren eller det organ denne utpekat som har ansvar för att ompröva delmål och gränser.



**To Ernie's horror, and the ultimate disaster of all,
one more elephant tried to squeeze on.**

Figur 2. När regler om gränser talar för sig själva. © Gary Larson.⁴⁰

⁴⁰ Reproducerad efter benäget medgivande.

3.5 Sammanfattning

Vi har i detta kapitel på sätt och vis rört oss i två världar, dels den fysiska, dels den rättsliga. Jag har visat att genomförandet av mål som relaterar till den fysiska miljön och som är beroende av att människor handlar eller låter bli att handla på ett visst sätt, kräver en fysisk operationalisering. Det är annars omöjligt för enskilda att säkert veta vad som krävs just av dem, för att ett sådant mål skall nås; låt vara att en målsättning kan påverka våra bedömningar.

Om det överordnade målet bryts ner till delmål, kriterier för miljötillstånd, toleransgränser o.s.v. kan det så småningom tydligare framgå vilket förhållningssätt enskilda människor åtminstone måste ha för att målet skall kunna nås.

Att i operationaliseringsprocessen med nödvändighet även måste omfatta den rättsliga världen följer av att de flesta människor påverkas av rättens utformning, och av att det finns människor som har andra preferenser än att främst gynna en hållbar utveckling. Rätts-system kan både vara kontraproduktiv och befrämjande för att genomföra ett miljömål; allt beroende av de regler som anger hur människor får eller ska förhålla sig i olika situationer. Avgörande för att kunna genomföra miljömål är att koppla målet till människors materiella rättsläge – alltså en rättslig operationalisering. Detta kan som jag visat ske på olika nivåer (d.v.s. på olika delar av den skuggade delen av pilen i figur 1).

Att det är nödvändigt med en rättslig operationalisering av miljömål som går från höger på pilen i figuren till vänster gör inte att reglerna på vänstersidan saknar betydelse utan är en följd just därav. Det är genom den typen av regler som det materiella rättsläget för enskilda kan regleras. Jag kommer senare tillbaks till frågan om de olika angreppssätten för regleringen, men kan redan nu konstatera att det egentligen inte ligger någon konflikt mellan dessa. De kan användas tillsammans.

Operationaliseringsprocessen är här förhållandevis enkelt beskriven, men den inbegriper flera svåra bedömningar som kräver mycket kunskap inom bl.a. ekologi och termodynamik, och dessutom information om de faktiska miljöförhållandena. Även med dessa svårigheter lösta är beskrivningen en förenkling av en verklig operationalisering. Jag har nämligen ovan förutsatt att det går att bryta

ner övergripande mål till delmål, kriterier, gränser ända ner till mänskliga förhållningssätt. Därmed har jag bortsett från en faktor som gör en dylik process mycket mer svårhanterlig.

Problemet är att det sällan föreligger ett direkt samband mellan människors förhållningssätt och miljöns tillstånd. Tvärtom är det oftast fråga om ett icke-linjärt förhållande mellan miljökvaliteten och olika källor. Jag kommer nedan att beskriva vad detta är. Ett exempel är att kvävehalten i ett visst vattenområde inte enbart påverkas av hur mycket kväve som tillförs genom läckage från den intill liggande åkermarken eller luftdeposition av kväve som härrör från bilavgaser utan även är beroende av exempelvis växternas upptagningsförmåga av kväve och hur stor denitrifikationen (d.v.s. den process genom vilken nitrat omvandlas till kvävgas) är. Ju längre vattnet får färdas från källan desto mer tid får denitrifikationsprocessen verka och desto mindre kväve finns kvar i vattnet.

Problemet är dock mer svårhanterligt än så. Mycket, kanske det mesta, av det som inverkar på miljökvaliteten är sådant som i och för sig är naturligt. Naturliga kretslopp av kväve, fosfor, vatten etc. bidrar till kväve- och fosforhalter i mark och vatten. Människan, som i och för sig kunde anses vara en del av naturen, bidrar på olika sätt med ytterligare utsläpp, belastning etc. (det antropogena bidraget). Alla miljömål som relaterar till något där en bidragande faktor är något icke-antropogen ("naturligt") har det gemensamt att bara en del av påverkan kan åtgärdas, nämligen den antropogena. Ibland kan åtgärder också vidtas för att minska den "naturliga" påverkan.

Sådant går inte att bortse från i en operationalisering av miljömål. Det är därför nödvändigt att kortfattat och översiktligt redogöra för sådana grundläggande fakta avseende miljön, som har betydelse för genomförandet av miljömål.

4 Miljön och komplexa system

4.1 Inledning

Att biosfären är människans livsrum, är en utgångspunkt för denna studie. Den omgivande miljön ger oss förutsättningarna för mänskligt liv men sätter även gränser för vår tillvaro. Det är ekologiska och termodynamiska förhållanden som inte går att bortförhandla eller bortreglera. Vi kan reglera människans förhållande till miljön men det är inte meningsfullt att rättsligt styra andra levande organismer. I stället måste rätten, om vi vill att den skall kunna hantera människans förhållanden till miljön och genomförandet av miljömål, acceptera naturen.

Människans kunskap om naturen är dock trots all forskning begränsad. Ändå måste befintlig kunskap användas, samtidigt som utvecklingen av kunskap troligen också kommer att förändra denna, såsom har skett så många gånger tidigare. Varje rättslig teknik, som direkt eller indirekt är kopplad till uppfattningar om den fysiska verkligheten, måste därför kunna hantera även denna utveckling och kunna omprövas.

En rättslig operationalisering av miljömål genom regler, som relaterar till miljöns kvalitet eller förhållandena i miljön, kan varken göras ändamålsenliga eller analyseras utan en grundläggande förståelse om den fysiska verkligheten. I detta kapitel tecknar jag en mycket förenklad bild av denna verklighet. En sådan förståelse är en nödvändig komponent för behandling av det slags regler, och de slags miljökontrollproblem, som denna bok handlar om. Det vetenskapliga anspråk jag ställer på min rättstekniska behandling, är att den ska vara adekvat och konsekvent i förhållande till denna världsbild, såsom jag har uppfattat den.

I detta kapitel beskrivs därför översiktligt sådana förhållanden som har betydelse för människans långsiktiga välbefinnande och överlevnad och som därmed även bör ha betydelse för rättssystemets uppbyggnad.¹

¹ Jag är väl medveten om att det kan finnas tveksamheter, dels ifråga om de ovan beskrivna teorierna och förhållandena, dels rörande mitt sätt att återge dessa. Vetenskapen bygger i stor utsträckning på analytisk reduktionism, vilket gör att det alltid kan finnas an-

Bland annat berörs ekosystemens komplexitet och skillnaden mellan linjära och icke-linjära effekter.

4.2 Biosfären – vårt livsrum

4.2.1 Ekologiska system

Människans livsrum är Jorden och dess biosfär, som befinner sig i ett planetsystem i galaxen Vintergatan – som ingår i en hop av galaxer och som utgör en del av universum – som i sin tur är en del av ... ja vad? Trots att vi fått alltmer kunskap om rymden och universum, svindlar ändå tanken inför det ogripbara och oändliga. Håller vi oss till biosfären blir rummet något mer greppbart, även om vi fortfarande snuddar vid tankar om det oändliga och det som vi inte förstår.

Biosfären innehåller levande och ickelevande (abiotisk) materia vars struktur och uppbyggnad kan beskrivas på många olika sätt. De levande organismerna samspelar med andra organismer och abiotisk materia inom *ekosystem*. Inom ett ekosystem kan bl.a. urskiljas olika *växt- och/eller djursamhällen*, d.v.s. någorlunda bestämda kombinationer av växter eller djur, vilka tycks återkomma under likartade miljöförhållanden. I ett samhälle finns olika *arter* av organismer och det bestämda antalet av en art inom ett område utgör en *population*.² *Organismer* består av *organ, celler, cellstrukturer, molekyler och atomer*. Inom dagens elementarpartikelfysik anses *kvarkar* vara den minsta delen av en atom. Dessa bildar grupper som kallas baryoner och som utgör delar av atomens kärna.

Utvecklingen av ekosystem och organismer – evolutionen – har pågått sedan den första cellen skapades för mer än tre miljarder år sedan. Dagens universum, från galaxer och solsystem till ekosystem, organismer, celler och atomer, är ett resultat av denna utveckling av skapande eller utveckling, som fortfarande pågår. Livet på jorden är inte oföränderligt utan hela tiden under omvandling och utveckling. När levnads-

ledning att ompröva tidigare kunskap. Den vetenskapliga osäkerheten är en kunskap i sig som vi inte kommer ifrån och som samhället måste leva med, eftersom vetenskapen med all sannolikhet aldrig kommer att bli fulländad. En annan sak är att ett samhälle kan vara mer eller mindre benäget att ta till sig kunskap och vilja se "verkligheten", såsom hotet mot människans existensförutsättningar.

² Nihlgård, sid 14.

förhållanden förändras genom t.ex. stora temperaturförändringar, vulkanutbrott, översvämningar, så kan det få till följd att vissa arter försvinner men också att utvecklingen går vidare i en ny riktning, när arter anpassar sig för att kunna leva vidare. Mångfald och olikheter är faktorer som av allt att döma främjar livets uthållighet.

Bland organismerna utgör vi människor idag troligen den viktigaste ekologiska faktorn. Genom att medverka till att andra arters populationer minskar, eller försvinner och mångfalden även på andra sätt utarmas, ingriper människan i evolutionen.³ Som jag nämnde tidigare, är visserligen ett visst mått av mänsklig påverkan ofrånkomligt, men den fråga som är av avgörande intresse för bl.a. mycket av miljörättsforskningen, är huruvida människan kan kontrollera sig själv så pass att denna påverkan i vart fall inte leder till sådana irreversibla konsekvenser som motverkar en ohållbar utveckling.

4.2.2 Termodynamiska förhållanden

Avgörande för förståelsen av sambanden i miljön är insikten, att varken energi eller materia kan försvinna. Material är bevarad eftersom atomer inte försvinner och inte skapas.⁴ Energi kan varken skapas eller förstöras men omvandlas mellan olika energiformer. Energi kan däremot ha olika kvalitet (exergi) och *denna* kan påverkas.⁵

Exergi återfinns i alla former av kontraster, vilka således utgör naturresurser. Det är dessa termiska, mekaniska, elektriska och kemiska kontraster, som det mänskliga samhället lever av och som vi använder när vi t.ex. äter, utvinner energi eller bygger hus. Ett glas mjölk består i grunden av en rad olika atomer, som genom olika händelseförlopp och exergitillförsel sammanfogats till den struktur som vi kallar mjölk. Dricker vi mjölken, förändras denna sammansättning och delas upp i nya sammansättningar. En del atomer kommer så småningom att användas för att

³ Folke/Holling/Perrings (1996).

⁴ Ett ovanligt undantag är då atomer sönderdelas i en kärnreaktor.

⁵ Holmberg 1995, sid. 11. Exergi, avser sådan energi som duger att vara energikälla och har förmåga att uträtta arbete. Det är således exergin i olika naturresurser och livsmedel som vi utnyttjar. Exergibegreppet behandlas även i SOU 1983:56, sid. 138 och har stor betydelse i Christenssens avhandling (se sid. 219f).

bygga upp och utveckla strukturer i kroppen, medan andra passerar igenom.⁶

En annan fundamental kunskap som knyter an till det föregående är att allting har en tendens att sprida sig. Olika kontraster i t.ex. temperatur, tryck, koncentration av ämnen, fallhöjd o.s.v. strävar efter att så småningom utplånas. Ordnade strukturer och tillstånd övergår i slutna system till mindre ordnade och så småningom till oordnade förhållanden. I öppna system kan exergi tillföras så att ordnade strukturer kan upprätthållas eller vidareutvecklas. För biosfärens del är det ytterst solen som genom sin energiomvandling står för denna exergitillförsel.⁷

Liv kännetecknas av struktur och varje sådan eller del därav kan ha en eller flera funktioner. Det gäller för cellens struktur och uppbyggnad, liksom för organismer, ekosystem och hela biosfären. För att upprätthålla dessa strukturer, hindra dem från att falla sönder samt för att förändras och utveckla nya strukturer, krävs tillförsel av exergi. Således är alla levande organismer och samhällen beroende av en sådan tillförsel. Eftersom själva användningen av exergi medför att viss uppbyggd struktur förstörs eller blir mindre ordnad, krävs exergi för att reparera denna eller bygga en ny struktur av samma slag – ett kretslopp.⁸

En del strukturer är lättare, andra svårare eller omöjliga att reparera. Det senare kan gälla för exempelvis vattenekosystem, vilka på grund av sin komplexitet är praktiskt omöjliga att återskapa.⁹

4.2.3 Olika typer av naturresurser

Ett vanligt sätt att kategorisera naturresurser är att utgå från tre olika grupper.¹⁰ Den första är flödande resurser, i första hand solstrålar och i

⁶ Holmberg 1992, sid. 36.

⁷ Tage Sundström (Sörlin m.fl. 1997, sid. 77) skriver "Den ekologiska grundregel vi har funnit för liv och aktivitet, för resursförsörjning och skapande verksamhet och för allt vad utveckling heter, bygger på att det finns en exergikälla tillgänglig i ett öppet system. Inga händelseförlopp och ingen verksamhet förlöper i ständig isolering. Alla celler och organismer, samhällen och kulturer, är beroende av system som "ligger utanför", och som är större än de själva."

⁸ Exergi kan således användas för olika syften såsom att ersätta förluster (genom läckage, friktion och degradering av material), att driva processer och att bygga upp ny struktur. Holmberg 1992, sid. 35.

⁹ Allan/Zarull beskriver detta utifrån erfarenheter vid restaurering av vattenekosystem i de Stora sjöarna på den amerikanska kontinenten.

andra hand vindar, havsströmmar etc. Ett uttag av exergin i dessa resurser gör inte att tillgången på denna resurs minskar. Genom solen tillförs hela tiden ny energi, som bygger upp exempelvis vindarnas exergi.

Den andra typen är fondresurser som utgörs av t.ex. djur och växter som byggs upp och drivs av de kontinuerligt flödande resurserna. Ett uttag av dessa minskar den sammanlagda resursen men så länge uttaget inte orsakar skador på reproduktionsförmågan kan resursen återuppbyggas till samma storlek som innan uttaget.¹¹

Den tredje typen är lagerresurser, alltså sådana resurser som har ingen eller väldigt liten återbildningsmöjlighet. Därigenom uppkommer ett fördelningsproblem både vad gäller tid (mellan generationer) och rum (mellan olika befolkningsgrupper). Dessutom är många av dessa resurser förknippade med stora miljöproblem.

Vad har då termodynamiken att göra i en rättsvetenskaplig studie som denna? Förklaringen är i och för sig enkel. Inte bara miljökvalitetsnormer och liknande regler som relaterar till miljön, utan också s.k. miljömål (som ju också normalt relaterat till miljön), sätts upp för att uppnå eller undvika ett visst miljötillstånd. Detta underlättas om vissa typer av förändringar i miljöns tillstånd undviks.¹² Dessutom syftar ofta både mål och regler även till att förbättra sådana förhållanden som är på väg att bli, eller redan är, sämre än de normer eller mål som man har satt upp. Ibland är ekosystemens och organismernas förmåga att återhämta sig tillräcklig för att uppnå målen men i andra fall krävs mänskliga insatser. Ett exempel på det senare är sanering av förorenad mark, återställande av markförhållanden och hydrologiska förhållanden mm, vilket kräver tillförsel av exergi. Betraktat på detta sätt är en förorening av en sjö en minuspost i en exergibalans.

¹⁰ Det finns naturresurser som svårligen kan inordnas i någon av dessa grupper, exempelvis en vacker vy (landskapsbilden). Carlman har visat på svårigheterna att avgöra i vilken mån denna typ av resurs överhuvudtaget skall betraktas som en resurs och på problem som kan uppkomma vid bedömningen av en sådan (Carlman 1990, sid. 204 ff.).

¹¹ Det är detta samband som gör det möjligt att göra ett *väst* uttag av fisk och andra levande organismer utan att dess långsiktiga överlevnad hotas.

¹² Detta har Christensen (1998) redogjort för i en miljörättslig kontext.

4.3 Ekosystemens uppbyggnad

*Och haren han sitter och äter blå bär
Och tänker förmöjt: "Det är gott det här",
Då kommer en räv ur en buske och tar'n
Och tänker förmöjt: "Gud ske lov att jag har'n" –
det är harens visa.*

Gustav Fröding, Sådant är livet

Ekosystem kan jämföras med rum med osynliga väggar.¹³ I dessa rum lever och fungerar en samling organismer som tillsammans, och mer eller mindre beroende av varandra och rummets miljöfaktorer, oavbrutet omsätter kemiska substanser i ett ständigt kretslopp. Avfallsprodukter från en organism blir till näring för en annan.

Varje organism påverkas av ett stort antal ekologiska faktorer såsom klimat, markförhållanden och levande organismer i omgivningen, vilka är under ständig förändring. Ekosystemets omgivning kan i sin tur påverkas av organismernas påverkan på miljöfaktorer, genom energiomsättning samt genom immigration till och emigration från ekosystemet.¹⁴

Ytterst drivs dessa system av den exergi som solen tillför. Denna energi gör att växter kan fånga in koldioxid och avge syre som kan tas upp av djur som i sin tur avger koldioxid. Samspelet mellan alla dessa otaliga organismer och omgivningen bildar det invecklade nätverk av ömsesidiga aktiviteter, som benämns ekosystem.

Det finns ett starkt samband mellan systemets struktur, (d.v.s. hur organismvärlden ser ut, vilken artsammansättning och kemisk sammansättning den har, vilka miljöfaktorer som finns att ta hänsyn till o.s.v.) och de olika delarnas funktioner. Nihlgård och Rundgren jämför dessa funktioner med kugghjul, som är nödvändiga för att maskineriet skall fungera.¹⁵ Vissa organismer fungerar som producenter, medan andra är konsumenter av högre eller lägre rang i en näringskedja. Ytterligare andra organismer fungerar som nedbrytare av material. Varje organism har vad

¹³ Abramsson i Sörlin m.fl. 1997, sid. 219 och Nihlgård/Rundgren sid. 13. Begreppet ekosystem är en av människan skapad indelning av verkligheten som visserligen kan ifrågasättas men som har ett praktiskt syfte att avgränsa olika delar av biosfären.

¹⁴ Sörlin m.fl. 1997, sid. 136 och 219, Nihlgård/Rundgren sid. 13.

¹⁵ Nihlgård/Rundgren, sid. 22 och 29.

som ofta kallas en nisch (funktion) i ekosystemet och lever i ett visst habitat.

Det finns ingen skarp avgränsning av ekosystems omfattning. Vi kan tala om ekosystem på mikronivå men vi kan också se hela biosfären som ett sådant system, allt beroende på vilka samspelsfunktioner som bestäms vara avgränsande. Systemen kan betraktas som mer eller mindre avgränsade men är ytterst sammankopplade med varandra.

4.4 Gränser

”Att tro att människan är i stånd att säkerställa de ekologiska systemens funktioner enbart med tekniska hjälpmedel – medan man negligerar naturens självreglerande mekanismer, som byggts upp under miljontals år – det är ett uttryck för en absurd förmäenhet som bottnar i människans självöverskattning.

Om människan vill överleva måste hon som en nödvändig förutsättning acceptera de självreglerande faktorerna i ekosfären. Hon måste respektera deras fundamentala struktur; vissa avvikelser kan vara tillåtna, men de måste ligga inom acceptabla gränser.”

Edward Goldsmith¹⁶

Inom ekologin talas ofta om att ekosystem uppnår olika utvecklingsstadier (successionsstadier) för att så småningom nå ett klimaxstadium, där balans i systemet uppnåtts. Unga ekosystem är därför ofta instabila, medan gamla har stabiliserats. Det är dock, som tidigare påpekats, inte fråga om något statiskt tillstånd, utan dynamiska system som är under ständig utveckling.¹⁷

Ekosystemen har en större eller mindre självreglerande förmåga som gör att de kan hantera förändringar i omgivningen i en viss utsträckning och därmed vidmakthålla ett slags balans.¹⁸ Exempelvis är variationer av antal rovdjur och bytesdjur kopplade till varandra genom ett slags kontrollmekanism. Ju fler bytesdjur, desto gynnsammare förhållanden för

¹⁶ Citat hämtat från Natur under påverkan, sid 96.

¹⁷ Se vidare Schneider/Kay.

¹⁸ Inom ekologin fanns det länge en uppfattning om en naturlig balans som skulle kunna uppnås om naturen lämnades ifred. Gleick beskriver hur denna syn senare har modifierats eftersom den byggde på ett linjärt tänkande som inte motsvaras av naturen som ett komplext system som i stor utsträckning styrs av icke-linjära effekter. Gleick, sid. 325.

rovdjuren, vilket leder till fler rovdjur, som kan fånga fler bytesdjur o.s.v. Detta kan beskrivas som ett feed-back-system (återkopplingssystem). Det innebär att verkan av en process reglerar processens fortsatta förlopp.

Trots dynamiken finns det gränser för organismers existens, för materians sammansättning och ekosystems anpassningsförmåga.¹⁹ Varje typ av organism har en *ekologisk amplitud*, d.v.s. ett område inom vilket, en viss faktor kan variera utan att organismen tar direkt skada. Sker ytterligare förändring, även små sådana av t.ex. temperaturen, kan det innebära stora konsekvenser för en organisms möjlighet till fortlevnad, vilket i sin tur kan påverka samspelet med andra organismer, vilket därmed *kan* ge stora konsekvenser för ett helt ekosystem. Så t.ex. har temperaturen betydelse för olika arters geografiska utbredning.

Nu är verkligheten mycket komplicerad, genom att det oftast är flera faktorer som är avgörande för organismens, artens eller ekosystemets fortlevnad. Dessutom samverkar många faktorer, vilket kan medföra att bl.a. synergieffekter uppkommer (d.v.s. flera faktors gemensamma verkan blir större än summan av de enskilda faktorerna). I andra fall uppkommer s.k. tröskeleffekter - effekten av en viss påverkan uppträder inte förrän vid en viss nivå av påverkan, vilket kan ta mycket lång tid.²⁰

Överskridande av organismers och ekosystems gränser får stora konsekvenser och att "återskapa" ekosystem har i många fall visat sig vara mycket komplicerat, eftersom det är många betydelsefulla faktorer som ska uppträda samtidigt.²¹ Även om ett förorenat vattendrag skulle kunna återställas så att vattenkvaliteten återfår sin ursprungliga status, är det dock ingen garanti för att det biologiska livet i och kring vattendraget skulle komma att återställas. En älvfåra som restaureras efter en vattenkraftsutbyggnad så att förutsättningarna för ett visst biologiskt liv återskapas, garanterar inte att ekosystemet återskapas s.k. irreversibla skador. I vissa fall är skadorna sådana att det ursprungliga biologiska livet inte kan återskapas. Som tidigare nämnts kräver en återställning dessutom, ett större eller mindre exergitillskott. Detta betyder att i de fall annat än so-

¹⁹ Holling (1994 sid. 91).

²⁰ Tröskeleffekter förekommer när ämnen ackumuleras (samlas) och reaktionen av detta fördröjs – en sista droppe får bägaren att rinna över.

²¹ Allan/Zarull, 1995.

lenergi nyttjas, det är uppbyggda strukturer som används för att återuppbygga förstörda strukturer.

4.5 Linjära och icke-linjära effekter i miljön

4.5.1 Ett annat sätt att se på verkligheten

*Ett söm föll ur och hästskon föll av;
Hästskon föll av och hästen föll omkull;
Hästen föll omkull och riddaren föll ur sadeln;
Riddaren föll ur sadeln och hären föll undan;
Hären föll undan och kungariket föll!²²*

Vetenskapen har på många områden, under framförallt det senaste århundradet, gjort mycket stora för att inte säga omvälvande framsteg. Naturens strukturer och funktioner har beskrivits och förklarats. Drivkraften har varit att finna ordning och kunna systematisera verkligheten. Kunskap har lett till omprövning och vidareutveckling av gammal kunskap. Ännu har vi inte nått någon gräns för denna utveckling. Den pågår fortfarande.

I grunden har praktiskt taget all vetenskap ett reduktionistiskt arbetssätt. Genom att formulera problem, dela upp dem i sina enklaste beståndsdelar och därefter analysera och sammanfoga dessa igen, har vetenskapen skapat världsbilder. Dessa bilder har ofta kommit att förväxlas med verkligheten.²³

Verkligheten gör sig dock ständigt påmind och även till synes enkla samband och problem förbryllar och förändrar gång på gång synen på rådande vetenskapliga teorier, vilket leder till omprövning av tidigare resultat. Utvecklingen av kaosteori är exempel på sådan omprövning. Denna förklarar dessutom bättre än tidigare teori, varför vetenskapen aldrig kommer att fullständigt kunna beskriva och förklara verkligheten.

Det som senare kommit att kallas kaosforskning kom igång på 60-talet, i och med en växande insikt om att synnerligen enkla matematiska

²² Folklig vers som citeras i Gleick, sid. 34.

²³ Vetenskapens utveckling i detta hänseende är kort beskriven av Lagerroth, 1998. Se även Lagerroth (1986 sid. 278) där han hänvisar till Alfred Orzybokis som påpekat att "kartan är inte terrängen".

ekvationer kunde avbilda komplicerade system.²⁴ Små skillnader i ingångsvärden kunde snabbt ge oerhörda skillnader i utgångsvärden. Detta kom att beskrivas som "sensitivt beroende av begynnelsevillkor" och blev utgångspunkten för kaosforskningen. Fenomenet kom att symboliseras av den s.k. fjärilseffekten – föreställningen att en fjäril som rör sig i dag i Peking kan orsaka stormar nästa månad i New York.

Den man som lanserade denna teori hette Edward Lorenz, en matematiker som arbetade inom meteorologin. I sina försök att förstå varför det inte gick att göra långsiktiga väderprognoser, ens med datorers hjälp, stod det klart för honom att små felaktigheter i indata kunde fortplanta sig explosionsartat i en sådan prognos. Genom matematiska avbildningar av bl.a. vädrets växlingar och vätskeflöden kunde Lorenz visa en oändlig komplexitet, en avbildad ordning som ändå bildade ett ordnat mönster. En geometrisk struktur, en ordning som *upptäckte* som slumpmässighet.

Lorenz och andra tidiga kaosteoretikers resultat var ingalunda begränsade till ett eller flera specifika vetenskapsområden, utan hade en generell tillämpbarhet. Inom många vetenskapsområden t.ex. fysik, ekonomi, sociologi, ekologi och meteorologi hade fenomen upptäckts, som tidigare inte gick att på ett framgångsrikt sätt förklara. Experiment som avvek från förväntade resultat ansågs som misslyckade eller resultaten avvikande, utan att orsaken till detta kunde identifieras.

Till stor del hade detta att göra med matematikens begränsning att lösa merparten av s.k. differentialekvationer, som avbildar icke-linjära system. Dessa problem gick inte att bearbeta och uppfattades därför som olösliga. Linjära system kan avbildas som en rät linje i ett diagram. De är proportionella, d.v.s. lika orsaker ger lika följder och är därför förutsägbara. De är också väl kända och bearbetade.

Icke-linjära system uppför sig däremot oberäkneligt och är svåra att förutsäga, eftersom de återger relationer som inte är fullständigt proportionella.²⁵ För att kunna lösa icke-linjära ekvationer krävs att dessa ersätts med linjära uppskattningar eller att man hittar någon annan osäker bakväg.²⁶ Det är få icke-linjära system som låter sig förklaras på detta sätt och de flesta förblir därför olösliga. Den kunskap som förmedlats vidare

²⁴ Gleick, sid. 20.

²⁵ Icke-linjära system sägs i matematiken vara okomputerbara (uncomputable) vilket betyder just oberäkneliga. Med tiden har det byggts upp kunskaper om hur vissa av dessa ändå kan lösas.

²⁶ Gleick, sid. 80.

i undervisning har därför kommit att omfatta de differentialekvationer som går att lösa. När icke-linjära relationer dykt upp inom olika vetenskapsområden, har de blivit betraktade som avvikelser trots att det i själva verket förhåller sig tvärtom – de flesta differentialekvationer går inte att lösa.

Naturen är i princip icke-linjär, eftersom händelser i praktiken alltid är unika. De upprepar sig inte på exakt samma sätt, eftersom förutsättningarna hela tiden förändras och där även den minsta förändring skulle kunna åstadkomma stora konsekvenser.

När så småningom det som kom att kallas kaosforskning kom igång, upptäcktes samband mellan oförklarliga fenomen inom olika vetenskapsområden i form av komplicerade mönster. Det rörde sig om mycket olika förhållanden såsom populationers fluktuationer och aktiemarknaders upp- och nedgångar. Detta ledde också till ett nytt sätt att betrakta även enkla processer. Dessa nya insikter har inneburit en förändring av världsbilden för många forskare. Många har överhuvudtaget inte velat acceptera dess resultat, medan det för andra inneburit en revolution i tänkande.

Inom ekologin har det lett till att mycket av tidigare kunskap omprövats, varvid gängse beskrivningar av ekosystem, balans och regelmässighet i naturen mött mycken kritik. Dessa kritiker har istället använt ord som oregelbunden, osammanhängande och oförutsägbar.²⁷ En av de mer namnkunniga ekologerna, Schaffer, har hävdad att en ekologi som baseras på jämviktsbegreppet förefaller dömd att misslyckas och att de traditionella modellerna förleds av sina linjära fördomar. Naturen är mer komplicerad. Han menade vidare att kaosforskningen kan komma att underminera ekologins varaktigaste antaganden. ”Det som betecknas som ekologins grundläggande begrepp är som en dimma inför stormens vrede – i det här fallet en stark, icke-linjär storm”.²⁸

4.5.2 Människan och icke-linjäritet

Även när det gäller människans sätt att handla kan vi finna att detta följer icke-linjära mönster. Även om vi vet hur människor normalt handlar i en

²⁷ Se Christophersen sid. 34.

²⁸ Se Schaffer 1986, sid 63 och Schaffer/Kot, 1985 sid. 349.

viss situation, går det inte att göra säkra prognoser om hur människor kommer att handla när denna typ av situation uppkommer, eftersom situationer och förhållanden inte är identiska. Varken människorna eller förhållandena kan vara exakta likadana – händelser är i alltid unika.²⁹

Tolonen menar att ”ur de empiriska samhällsvetenskapernas synvinkel ter sig den sociala verkligheten kaotisk. De sociala lagbundenheter som vi använder för att tolka samhällets verkliga liv, har visat sig vara otillräckliga. Det händer mycket som vi inte kan förstå.”³⁰

Karlquist visar på det omöjliga i att styra utvecklingen i en viss riktning med hjälp av traditionell samhällsplanering.³¹ Som exempel pekar han på att oljekrisen på 70-talet ledde till att planlägnings- och optimeringsmodeller över hela världen plötsligt blev inaktuella. Hans slutsats var att kaosteori visar på tydliga gränser för vilka kunskaper som det är praktiskt möjligt att få fram och därmed vilka uttalanden om framtiden som det är meningsfullt att formulera. Däremot menar han inte att planläggning därmed är meningslös, utan att det på bas av denna kunskap går att klarlägga vilka områden som det, utifrån vetenskapliga metoder, går att uttala sig om.

De icke-linjära förhållandena och medvetenheten om kaoteori spelar således en avgörande roll för operationaliseringen av miljömål, vilket beskrevs i kapitel 2. Därigenom har dessa förhållanden också stor betydelse för vilken regelteknik som bör användas för att genomföra miljömål som relaterar till en viss kvalitet eller effekt i miljön. Det kan verka nära till hands att dra slutsatsen att det är omöjligt att etablera sannolika samband mellan människors förhållningssätt och miljö kvalitet, eftersom det kräver att det går att hantera osäkerheter. Det skulle behövas en annan typ av återkopplingar, än återkommande ändringar i lagstiftningen. Detta är emellertid rättssystem sällan uppbyggda för att kunna att hantera.³²

²⁹ Tolonen sid. 6. Detta grundläggande faktum används ofta för att kritisera sociologiska undersökningar vilka således aldrig med säkerhet kan förutsäga hur en människa kommer att bete sig i en viss situation utan endast hur hon kan förmodas komma att bete sig.

³⁰ Tolonen sid. 6.

³¹ Kalquist, 1991.

³² I vissa delar har kunskapen och sättet att hantera osäkerheter kommit en bra bit på väg och är under stark utveckling, t.ex. i form av riskanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar.

4.6 Summering

Människans strävan att erövra och härska över naturen har i stor utsträckning uppnåtts. Eller kanske det är mer korrekt att säga att strävan att *erövra* har lyckats. Det är mera tveksamt med hur det är med härskandet. Att döma av kaosteori och kunskapen om sensitivt beroende av begynnelsevillkor, förefaller mycket av den tidigare vetenskapens framgång, behöva sättas i ett nytt perspektiv. Det finns många, även mycket enkla, fenomen som är omöjliga att kontrollera och förutsäga på grund av att de också inbegriper icke-linjära sammanhang.

När det gäller det ekologiska samspelet och de fysiska förhållandena som styr vår tillvaro, har vetenskapen idag kommit mycket långt. Men med den kunskap vi nu har ser vi att systemen är så komplexa att det kan vara mycket svårt att hantera fakta och förutse hur ens relativt enkla system uppträder.³³ Det är fenomen som exempelvis synergism och tröskелеffekter som gör det svårt att förutse vilka effekter en viss mänsklig påverkan kan komma ha i ett ekosystem eller på en organisms levnadsförhållanden. Därför är det tveksamt om vi kan beteckna vårt förhållande till naturen som härskande. I stället verkar det som om människan behärskas och begränsas av naturens begränsade resurser och naturlagarna men handlar som om det vore tvärtom.

Naturen och den fysiska verklighet som omger oss – alltifrån minsta lilla del av en partikel, till celler, organismer, ekosystem, biosfären ja, hela universum – innehåller komplicerade strukturer och funktioner. Sett utifrån möjligheten att genomföra miljömål är det näst intill med ett beklagande som det måste konstateras att allt dessutom på ett komplext och många gånger oförutsebart sätt, ytterst hänger samman.

Till denna kunskap kan vi förhålla oss på olika sätt.³⁴ Ett sätt, är att förlita sig på att det finns eller går att finna kunskap och svar på alla frågor. Kunskap är då endast en tidsfråga. När vi ser hur långt vetenskapen kommit med att förklara olika samband i naturen, kan det tyckas som om vi har grepp om tillvaron och att rådande miljösituation kommer att kunna åtgärdas. Då inbegrips dock inte betydelsen av själva tidsfaktorn ("medan gräset växer dör kon").

³³ Holling (1994 sid.94).

³⁴ Thelander/Lundgren (sid. 63) beskriver och diskuterar olika argument som används för att verifiera uppfattningen att problem kan lösa sig av sig själva.

Ett motsatt förhållningssätt är att ifrågasätta om det överhuvudtaget är möjligt att ens försöka styra utvecklingen och tillstånden i miljön. Naturens oerhörda komplexitet på olika plan från partikelnivåer, till organismer, ekosystem och universum kan verka omöjlig att hantera. Läger vi därtill den sociala verkligheten och kunskapen om att det mänskliga handlandet är mycket svårt att förutse och styra, blir bilden än mer komplicerad. Att lägga upp planer för att "styra" påverkan på ekosystem, som redan är påverkade av mänsklig aktivitet, för att få ett visst resultat, förefaller lika svårt som (om inte svårare än), att göra säkra långsiktiga väderprognoser.

Även om det vore så att t.ex. de kortsiktiga väderprognoser som görs generellt sett blivit alltmer tillförlitliga, växer såvitt jag kan förstå komplexiteten mycket snabbt med tiden. Detta antagande, som jag tror är relativt okontroversiellt, ligger till grund för den forskning och de analyser som har lett till denna bok. Komplexiteten och icke-linjäriteten, som snarare är regel än undantag när det gäller miljöpåverkan, kräver att det finns beredskap och flexibilitet för att olika typer av situationer kan uppkomma, händelser inträffa och förhållanden förändras. Osäkerheten om hur verkligheten skall uppfattas är också något som hela tiden måste beaktas och hanteras.

En idag utbredd uppfattning, som jag delar, är att människan på många områden passerat gränsen för vad som är långsiktigt hållbart. Huvudfrågan är då hur denna utveckling kan vändas och istället, bl.a. genom att styra enskilda människors handlande, uppnå ett sådant mänskligt förhållningssätt, som sammantaget leder till att målsättningar avseende förbättringar av miljöns tillstånd kan genomföras. I kapitel 3 beskrev jag hur detta även inbegriper en rättslig operationalisering. Av min redogörelse i detta kapitel, angående icke-linjära och komplexa system, framgår att en dylik operationalisering måste kunna hantera sådana förhållanden eftersom dessa snarare är regel än undantag när det gäller genomförande av miljömål. Detta är något som rätten visserligen har kommit i kontakt med, men till synes utan att egentligen ha grundats på djupare insikter om problemet och utan att det har lett till revidering av det rättsliga systemets uppbyggnad.

En problemställning som däremot är väl känd är människors många gånger oförutsägbara handlande, även om det också här finns gränser för hur detta kan hanteras rättsligt. Trots att icke-linjäritet m.m. kan sägas ha insetts på allvar först i senare tid, kan det ändå konstateras att regler, som

etablerar ett samband mellan en viss miljö kvalitet och enskildas rättsläge, faktiskt finns och används. Jag skall i kapitel 5 beskriva ett antal sådana exempel. Dessförinnan skall jag närmare redogöra för utvecklingen av människors syn på naturen och den idag relativt allmänt accepterade men mycket omdiskuterade målsättningen om en hållbar utveckling.

5 Hållbar utveckling

5.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en översiktlig redogörelse för människors syn och förhållanden till naturen. I backspegeln kan vi se att människors levnadssätt inte alltid varit anpassat till de grundläggande förhållanden i miljön som beskrivits i kapitel 3. Istället har människor försökt betvinga naturen och dess resurser. Här redogör jag för hur denna utveckling hänger samman med det vi idag kallar miljöetik och hur denna har förändrats. Jag konstaterar att insikten ökat om att det för människans långsiktiga överlevnad är nödvändigt att acceptera ekosystemens gränser, och att denna insikt också har medfört en delvis förändrad syn på människans roll i naturen.

Målsättningen om en hållbar utveckling kan ses som ett uttryck för denna förändring. Innebörden av denna målsättning, som ytligt sett har fått både politisk acceptans och en viss rättslig status, är omtvistad. Här beskrivs först mycket kort begreppet såsom det kommit till uttryck i Brundtlandkommissionen och Riodeklarationen. Utifrån en grundläggande kunskap om de ekologiska och termodynamiska samband som jag har beskrivit i kapitel 3, visar jag därefter varför målsättningen i första hand måste vara att nå en *ekologisk* hållbar utveckling, samt att detta egentligen ligger i begreppet självt så som kommissionen uttryckt detta. Därefter diskuterar jag vilka särskilda krav på operationalisering som denna synnerligen övergripande målsättning medför. Kapitlet avslutas med reflektioner över begreppet miljö kvalitet och dess innebörd bl.a. i förhållande till inriktningen på en hållbar utveckling.

5.2 Människans förhållande till miljön

Den syn människan har på naturen utgör också grunden för det sätt hon vill påverka och använda naturresurser och miljön. Denna syn eller etik varierar beroende på kultur, religion och tidsålder. Redan av de äldsta

bevarade skrifterna (de äldsta är ca. 3-4.000 år) ser vi att människor spekulerade i sina livsvillkor.¹ Under medeltiden utvecklades i den västeuropeiska kulturen en syn på människan som universums centrum. Bakgrunden till denna syn var det antika och det judisk-kristna arvet. Denna antropocentriska syn vidareutvecklades och låg som grund för industrialiseringen och den tekniska utvecklingen under slutet av 1800-talet och 1900-talet. Fortfarande är den en dominerande syn på många håll. Naturen och dess resurser har betraktats som en källa med oändliga resurser vars väsentliga funktioner inte kan påverkas av mänsklig aktivitet. Dessa resurser har setts som människans tillgångar, vilka kan utnyttjas för olika ändamål; livsmedel, energi, råvaror eller endast för rekreation och för sina estetiska värden.² Troligen uppfattades de som i stort sett outtömliga. Ännu idag förefaller många omfatta denna syn.

Miljömedvetande hade visserligen funnits sedan slutet av 1700-talet, men under slutet av 1960-talet blev kunskapen om resultaten av människans påverkan på naturen och naturresursernas begränsning allt tydligare och mer allmänt kända i västvärlden.³ Detta ledde till att krav ställdes att inte bara reparera redan uppkomna miljöproblem utan även att undvika sådana genom att styra samhället efter de ramar naturen ger. Under denna tid blev ord som miljö, miljövard och ekologi allmänna, även om de myntats långt tidigare.⁴ Kunskap i ekologi och förståelsen för att naturens system hänger samman oberoende av staters gränser eller gränser i

¹ Redan de gamla grekerna ja, redan vid denna tid funderade människor på sitt förhållande till sin omgivning. Platon lär i *Lagarna* t.ex. ha skrivit att vattnet behöver lagens skydd eftersom det är lätt att förstöra.

² Utvecklingen av människans förhållande till naturen och vad som påverkat denna beskrivs mer ingående av t.ex. Ariansen (sid. 19ff), Christophersen (sid. 27-35) och Sörlin m.fl. (sid 342 ff).

³ Redan 1798 utkom Robert Malthus bok *An Essay on the Principle of Population*, som satte fart på diskussionen om relationen mellan befolkningstillväxten och möjligheten att försörja denna befolkning med nödvändiga resurser. Några av de mer betydelsefulla bidragen till ökad miljömedvetenhet var Georg Perkins Marsh bok *Man and Nature; Or Physical Geography As Modified by Human Action* som utkom 1864 och Ernst Haeckels grundläggande beskrivningar i ekologi i slutet av 1800-talet. Även Georg Borgströms välkända bok *Jorden – vårt öde*, väckte diskussion om överlevnadsfrågor och beredde marken för det mer allmänna intresse för miljö- och utvecklingsfrågor som följde under 1960-talet och framåt. En bok som framförallt brukar nämnas och som väckte många till insikt är Rachel Carsons berömda bok, *En tyst vår*. Miljömedvetandets historia är bl.a. beskrivet av Ariansen, Christophersen, Sörlin och Carlman 2000.

⁴ Ernst Haeckel myntade exempelvis begreppet ekologi redan 1866.

tid, ökade helhetssynen och medverkade till att förändra synen på miljö.⁵

Att mänsklighetens utveckling, under framförallt 1900-talet har haft stor inverkan på det ekologiska livet och naturens resurser har beskrivits i kapitel 2. Nu står det alltmer klart att det inte endast är enskilda människor eller grupper av människor som störs och skadas, vilket är allvarligt i sig. Nu ser vi effekter som på lång sikt t.o.m. kan innebära hot mot hela *Homo sapiens* existens, åtminstone mot hennes tillvaro som civiliserad varelse med förutsättningar att tillgodose sina basbehov under fridsamma former.⁶ Kunskapen om situationen har också påverkat synen på vår omgivande miljö och människans förhållande till denna.

Till det tidigare förhållningssättet, enligt vilket naturen endast utgör en källa för samhällets utveckling, har flera alternativa synsätt vuxit sig starkare under slutet av 1900-talet. Enligt dessa utgör naturen själva fundamentet för människans existens. Begrepp som ekologisk grundsyn, vad naturen tål och kritiska belastningsgränser har börjat användas i både politiska och rättsliga sammanhang.⁷ Det finns även ideologier enligt vilka naturen tillräknas ett värde i sig. Dessa menar att det antropocentriska betraktelsesättet måste överges för ett biocentriskt.⁸

Dessa tankegångar har även påverkat rättsvetenskapen.⁹ Bl.a. har det diskuterats om inte naturen eller delar av denna, skulle kunna vara rättssubjekt som har vissa rättigheter (inte skyldigheter). Eftersom de inte själva kan företräda sina intressen skulle detta kunna lösas genom att de i rättsliga sammanhang företräds av någon fysisk eller juridisk person.¹⁰

Detta kan tyckas som en radikal idé men vid jämförelse med andra rättsliga figurer, som företag, stater, myndigheter o.s.v. så kanske ändå denna tanke inte är helt verklighetsfrämmande.

⁵ Stockholmskonferensen 1972 om miljö och utveckling bidrog också till att dessa frågor uppmärksammades.

⁶ Se framförallt Turner m.fl. Att vi nu står inför en ny och betydligt allvarligare situation än tidigare, beskrivs även av Holling, 1994.

⁷ Se exempelvis Naturresurs- och miljökommitténs betänkande SOU 1983:56.

⁸ Beskrivs av Christophersen, sid. 65f, och hävdas av Bosselmann, sid. 136, Taylor 1981, Singer 1973 och Regan 1980 m.fl. hävdar att det t.o.m. är dags att kräva att även djur och växter blir jämställda med människor. För detta krävs att en kamp förs, liknande de som förts för att jämställa kvinnor med män, svarta med vita, homosexuella med heterosexuella o.s.v.

⁹ Till detta återkommer jag i kapitel 6.

¹⁰ Se Christoffer Stone, 1972 och 1994. Ferry (sid. 9ff) beskriver medeltida domstolsförhandlingar där växter och djur (t.ex. råttor och skadeinsekter), företrädde av ombud, ställdes till svars för olika typer av obehag och skador för människor.

I det föreliggande arbetet utgår jag från ett antropocentriskt betraktelsesätt som dock skiljer sig väsentligt från det som jag ovan redogjorde för. Jag sätter människan i ett holistiskt perspektiv – det är inte den enskilda människan som är utgångspunkten utan mänskligheten och dess långsiktiga överlevnad.

Frågan är då vilka rättigheter och skyldigheter som människor kan ges i förhållande till miljön. På alltfler håll ses en god miljö som en mänsklig rättighet.¹¹ För att människor skall kunna hävda denna rättighet har också i olika utsträckning införts möjlighet för enskilda att väcka talan, om denna rätt hotas.¹² Än mer intressant, men än så länge kanske mindre diskuterad, är frågan i vilken mån det är möjligt eller lämpligt att till dessa rättigheter koppla mänskliga skyldigheter gentemot miljön (eller gentemot de människor som är beroende av miljön, d.v.s. samtliga människor – varför det lika gärna kan kallas en skyldighet med avseende på miljön). För detta finns redan ett begrepp, nämligen förvaltaransvar vilket även används i miljöbalken.¹³

5.3 Begreppet hållbar utveckling

5.3.1 En kort bakgrund

Den västerländska synen på miljön och människans förhållande till naturen har således förändrats med tiden. Den ökade globaliseringen av miljöeffekter och den alltmer spridda kunskapen att naturens resurser är begränsade har lett till en holistisk syn på vår omgivning. I större utsträckning ses människan som en del av naturen och naturen tillerkänns till viss del ett egenvärde.¹⁴ Målsättningen om en hållbar utveckling och dis-

¹¹ I vissa länder bl.a. i USA och Kanada har flera av delstaterna inskrivit en sådan rättighet i sina miljölagstiftningar - "Environmental Bill of Rights". Först med detta var Michigan 1970 men sedan dess har flera delstater gjort detsamma. Se även den miljörättsliga expertgrupp som arbetade under WCED, princip 1, (i WCED). Se också Gunnerstad angående staters skyldighet att ta hänsyn till miljön såsom denna kommit till uttryck i nyare konstitutioner.

¹² Se exempelvis Europadomstolens dom López Ostra v. Spain, dom den 9 december 1994, Serie A 303-C.

¹³ I miljöbalken 1:1 sägs att en hållbar utveckling "bygger på isikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ansvar för att förvalta naturen väl". Se not 18 angående den norska grunlovens § 110b, vilken beskrivs av både Backer, sid. 52 och Christophersen, sid. 122f.

¹⁴ Christophersen, sid. 42.

kussionerna vad detta inbegriper är betecknande för tiden runt millenni-
umskiftet.

I Brundtlandkommissionens vid det här laget välkända rapport *Vår gemensamma framtid* som presenterades 1987, redogörs för de övergripande hoten mot mänskligheten; miljöförstöring, utarmning av naturresurser och den ekonomiska snedfördelningen mellan olika regioner i världen.¹⁵ Kommissionen drar slutsatsen att målsättningen för mänskligheten måste vara en hållbar utveckling.¹⁶ Genom rapporten och de diskussioner som följde denna blev begreppet hållbar utveckling allmänt känt och använt. Brundtlandrapporten var ett underlag för FN:s konferens om miljö och utveckling, den s.k. Riokonferensen som hölls 1992. Denna konferens var även en uppföljning till Stockholmskonferensen 1972. Vid konferensen diskuterades hur de stora hoten mot miljön, samt främjandet av utveckling av ekonomiskt eftersatta länder, skall hanteras. Flera dokument antogs under konferensen, bl.a. Riodeklarationen. Denna är en principdeklaration i vilken anges grunderna och målen för det globala miljö- och utvecklingsarbetet. Vidare antogs ett handlingsprogram för hur detta skall gå till – Agenda 21.

Varken Rio-deklarationen eller Agenda 21 är rättsligt bindande men genom användningen av begreppet hållbar utveckling i olika konventioner och folkrättsliga dokument har detta blivit en del av folkrätten.¹⁷ Därigenom har det i olika omfattning också kommit att påverka nationell politik och nationell rätt. Begreppet hållbar utveckling och en rad liknande begrepp (som dock inte alltid är kongruenta) återfinns nu i många länders nationella rättsordningar.¹⁸

¹⁵ FN:s generalförsamling tillsatte 1983 en oberoende världskommission för miljö och utveckling, ledd av den dåvarande norska statsministern Gro Harlem Brundtland. Kommissionens uppdrag var att analysera för mänskligheten avgörande miljö- och utvecklingsproblem och att formulera realistiska förslag för att lösa dem (WCED sid. IX). Dessa lösningar skulle tillförsäkra en kontinuerlig utveckling för att tillgodose dagens behov, utan att kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov äventyras.

¹⁶ På svenska finns flera översättningar av detta begrepp, hållbar utveckling, uthållig utveckling och bärkraftig utveckling. Sverige har förbundit sig att genomföra både Riodeklarationen och Agenda 21, Rskr 1992/93:13 sid.5.

¹⁷ Se t.ex. 1992 års klimatkonvention (art.2), 1992 års konventionen om biologisk mångfald (förord p.22 och 23 och art.1)

¹⁸ I den svenska miljöbalken (1998:808) 1 kap. 1 § anges att ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människors rätt att förändra och bruka naturen är förenade med ett ansvar för att förvalta naturen väl”. I Norge bidrog Brundtlandkommissionens rapport till att få igenom en länge diskuterad ändring av Grunnloven (§ 110b) där det numera sägs i första stycket

Trots (eller kanske just därför) att begreppet är svårt att definiera, till vilket jag återkommer nedan, har det fått en mycket stor spridning och blivit accepterat som ett gemensamt mål som de flesta länder, mellanstatliga organisationer, myndigheter och kommuner m.fl. säger sig vilja sträva efter. Det är en målsättning som numera ofta är utgångspunkten för arbetet i de nationella och internationella sammanhang där miljö och utvecklingsfrågor är aktuella. Därigenom har det varit möjligt att diskutera frågor som rör både ekonomi och miljö samtidigt, även på mycket hög politisk nivå. Det går att betona olika delar av begreppet – hållbarhet eller social och ekonomisk utveckling – men det går inte att komma ifrån att de hör ihop.

Även om det var Brundtlandrapporten som gjorde att begreppet blev allmänt känt så var begreppet inte helt nytt i dessa sammanhang. Spår av liknande tankegångar finns exempelvis i Stockholmsdeklarationen från 1972.¹⁹ Det kan till och med sägas att kunskapen om nödvändigheten av att hushålla med naturens resurser alltid funnits.²⁰ I vissa kulturer och befolkningsgrupper (t.ex. indianer, maorier och aboriginer) tycks den heller aldrig ha försvunnit. Insikten om naturen som en given och nödvändig restriktion för mänsklig verksamhet har hos dessa varit och är fortfarande en livsförutsättning.²¹ Även i den svenska historien finner vi exempel på att sådan kunskap funnits.²²

”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsaevne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslaegten”. Ett intressant exempel är den i Nya Zeeland antagna lagen från 1991 ”Resource Management Act”, som inbegriper omfattande planeringsregler för att nå målet om en ”sustainable management of natural and physical resources”.

¹⁹ Se särskilt princip 2,3 och 5. UNEP:s förre generaldirektör Tolba (sid. 3) beskriver hur han utvecklade begreppet redan 1984.

²⁰ Se Schutt (1992) som beskriver tysk skogsvård som redan under 1800-talet inbegrep ett krav på hållbar användning (nachhaltige Nutzung) av skogen.

²¹ Berkes/Folke/Gadgil menar att vi därigenom har mycket att lära av dessa kulturer. Se även Sörlin m.fl. sid. 350. Även inom sådana kulturer har dock förekommit ohållbara förhållningssätt.

²² Se exempelvis 1907 års Skogsvårdslag som har element av detta. Beskrivet bl.a. i Carlman (2000).

5.3.2 Vad är en hållbar utveckling?

Både Brundtlandrapporten och Riodeklarationen har kritiserats för att begreppet hållbar utveckling inte ges en klarare definition.

Det är till att börja med viktigt att komma ihåg att begreppet, så som det kommit till uttryck i dessa dokument, är resultatet av en politisk process med möjlighet till många kompromisser. Utgångspunkterna har varit många och främjat olika inte nödvändigtvis kompatibla intressen – i huvudsak åtminstone utåt sett har det framförallt varit intresset av ekonomisk utveckling, social rättvisa och en god miljö. Begreppets oklarhet är sannolikt både dess styrka och dess svaghet.²³ Det lämnar stort tolkningsutrymme och det finns ett starkt behov att utveckla begreppet och *operationalisera* dess innebörd. I Brundtlandrapporten sägs att hållbar utveckling innebär

”development that meets the ‘needs’ of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.”²⁴

Kommissionens diskussioner kring begreppets innebörd ger mer ledning, även om ganska mycket faktiskt kan härledas ur texten som sådan och då inte minst hänvisningen till de begränsningar miljön har att möta samtida och framtida behov, vilket är av intresse i denna bok. Begreppets kärna kan sägas bestå av tre delar – ekologisk hållbarhet, ekonomisk utveckling och social rättvisa mellan dels samtida befolkningsgrupper, dels generationer.

Ekonomisk utveckling: I Brundtlandrapporten hävdas att fattigdom är en överordnad orsak till, och effekt av, miljöproblem. Som rapporten å andra sidan också visar är det snarare västvärlden och dess konsumtionsmönster som orsakat globala miljöhot som växthuseffekt och förtunning av ozonskiktet.

²³ Jacob (sid. 21f).

²⁴ WCED, 1987, sid. 43

För att kunna hantera miljöproblem måste således även fattigdom och den orättvisa fördelning av resurser inbegripas.²⁵ Hållbar utveckling betyder att människors grundläggande behov tillgodoses och att alla får möjlighet att fullfölja sina ambitioner om ett bättre liv (dock utan att Jordens bärkraft överskrids). Ytterligare en förutsättning för hållbar utveckling är därför enligt rapporten att befolkningsmängden harmoniseras med jordens produktionskapacitet. En värld i vilken fattigdom är vanlig kommer alltid att föra med sig ekologiska och andra katastrofer. En nödvändig men inte tillräcklig faktor för att eliminera fattigdom är enligt Brundtlandrapporten därför en relativt omgående inkomstökning bland u-världens befolkning.²⁶

Social rättvisa: För att utvecklas hållbart krävs det inte bara en ny ekonomisk tillväxt för de fattiga länderna, utan även att denna tillväxt kommer de fattiga i dessa länder tillgodo. Därigenom skapas förutsättningar för att en fortsatt tillväxt kan upprätthållas.²⁷ En hållbar utveckling innebär också enligt rapporten att de som är välförsedda måste anpassa sin livsstil till de ekologiska förutsättningarna på Jorden. Möjligheten att kunna tillfredsställa sina grundläggande behov genom att utnyttja naturens resurser skall dock enligt kommissionen även gälla framtida generationer. Detta förutsätter att vi idag i vårt utnyttjande av naturen tar hänsyn till hur detta nyttjande kan komma att påverka framtida generationer. Eftersom vi inte vet exakt vilka behov dessa kommer att ha, måste valmöjligheterna lämnas öppna. Därmed kommer vi med nödvändighet till följande:

Ekologiskt hållbart: En hållbar utveckling innebär en utveckling som inte hotar de naturliga system som utgör grunden för livet på jorden, d.v.s. atmosfären, vattnet, jordarna och organismerna²⁸ Utvecklingen

²⁵ WCED 1987, sid. 3.

²⁶ För att åstadkomma detta krävs att alla utvecklingsländer har en genomsnittlig ökning av inkomst per capita med 3 % per år, WCED 1987, sid.50. Observera att detta är en över 10 år gammal siffra och att det inte anges för hur lång tid denna ökning behövs. Den ger dock en bild av vad som kommissionen då ansåg krävdes i form av ekonomisk utveckling.

²⁷ WCED 1987, sid. 8.

²⁸ WCED 1987, (sid 59). I de generella principer för miljöskydd och hållbar utveckling som utarbetades av en av Brundtlandkommissionens expertgrupper på miljörett (WCED bilaga 1, sid. 348) sägs: *States shall maintain ecosystems and ecological processes essential for the functioning of the biosphere, shall preserve biological diversity, and shall observe the principle of optimum sustainable yield in the use of living natural resources and ecosystems.* bilaga 1, (sid. 348). Observera det självemotsägande i citatet - en optimering av uttaget och bevarande av

måste ta en form som ryms inom de ramar som ekologin sätter. Därför är det en ekologisk hållbarhet som här avses. Brundtlandkommissionen menar att begreppet hållbar utveckling inbegriper gränser, men att dessa inte är absoluta utan beroende av tekniken och samhällets fördelning av naturresurserna och biosfärens möjligheter att tåla påverkan. Genom utveckling av teknik och en bättre fördelning skulle möjligheter för en ny era av ekonomisk utveckling skapas.²⁹

5.3.3 Förhållandet mellan begreppets olika delar

Förhållandet mellan å ena sidan resurshushållning-miljövård och å andra sidan utveckling, såsom det kommer till uttryck i målsättningen om en hållbar utveckling, är komplicerat och var också den stora frågan vid Rio-konferensen, liksom 20 år tidigare vid Stockholms-konferensen. Härigenom tydliggjordes bl.a. den så kallade nord-syd-konflikten. Riodeklarationen ger inte explicit miljön och hållbarheten en övervikt utan poängterar snarare rätten till utveckling för individer, folk, stater och geografiska regioner var för sig.³⁰ Helheten och framtiden kommer delvis i skymundan.

Kommissionens slutsats om nödvändigheten av en ekonomisk utveckling har kritiserats från många håll, framförallt för att det inte anges hur (vilken teknik och vetenskap) och på vems bekostnad utvecklingen skall ske.³¹ Kommissionen poängterar att dess föreställning om att en ekonomisk utveckling är nödvändig förutsätter en förändrad inriktningen av vetenskap och teknik, så att den ekonomiska tillväxten ligger inom de nödvändiga ramarna för ekologisk hållbarhet och att tillväxtbegreppet ges en ny innebörd.³²

biologisk mångfald kan mycket väl vara motstridiga intressen. Detta är ett tecken på att rapporten var ett förhandlingsresultat.

²⁹ WCED 1987, sid 8 och 45.

³⁰ Schröder, sid. 6.

³¹ Inför och under Riokonferensen samlades en stor del av de s.k. utvecklingsländerna för att tillsammans främja sina intressen. I Riodeklarationen poängteras också att dessa länders behov skall prioriteras (princip 6) samtidigt som i-länderna uppmärksammar sitt ansvar för miljöns tillstånd och sina tekniska och ekonomiska resurser.

³² WCED 1987, sid. 52-54 och diskuteras i Jacob sid. 26.

För människans del kan det lika väl påstås att det är hennes sociala förmåga att anpassa sig till de ekologiska gränserna som på lång sikt är det avgörande.³³

Det har gjorts åtskilliga analyser av begreppet hållbar utveckling och hur (eller huruvida) kravet på utveckling skall balanseras mot ekologisk hållbarhet. Slutsatserna har varit olika och är naturligtvis beroende av, utifrån vilken utgångspunkt en sådan avvägning görs (politiskt, rättsligt eller vetenskapligt). Utgångspunkten men också kunskaper kan således påverka om det är ekonomisk utveckling, social rättvisa eller ekologisk hållbarhet, som väger tyngst. Ofta har utvecklingen varit den utgångspunkt som varit tyngst i politiska analyser, medan ekologisk hållbarhet fått störst vikt ur ett vetenskapligt perspektiv.³⁴

En rättslig utgångspunkt kan innebära en rättsdogmatisk studie, där begreppet studeras utifrån vad kan betecknas som gällande rätt eller vad som bör tolkas som gällande rätt.³⁵ Det kan å andra sidan också innebära en rättsvetenskaplig studie av begreppets funktion och vad detta ställer för krav på rättssystem som skall vara anpassat för en sådan inriktning.³⁶ Det bör i detta sammanhang även uppmärksammas att det är skillnad mellan att å ena sidan studera målet som sådant och dess innebörd, och å andra sidan studera hur målet kan genomföras rättsligt. Vilken uppgift som valts kan således också i hög grad påverka resultatet av studien.

Mot bakgrund av att målsättningen om en hållbar utveckling så klart avses främja även framtida generationers intressena, och med beaktande av de omständigheter som jag redogjort för i kapitel 3, har jag inte kunnat se någon annan möjlighet än att ansluta mig till dem som menar att det är den ekologiska hållbarheten som bör sätta gränserna för utvecklingen.³⁷ Det är ju ändå det den gör. Behovet av utveckling som är ut hållig gör att hållbarhet är nödvändig. Den ekologiska hållbarheten är inte avhängig av social rättvisa men däremot menar jag att social rättvisa är beroende av ekologisk hållbarhet. Detta hindrar mig inte från att inse behovet av utveckling och en rättvis fördelning mellan människor och

³³ Jfr. Christensen, sid. 184.

³⁴ Se Christophersen, sid 116.

³⁵ Exempelvis Bugge 1997.

³⁶ Exempelvis Christensen 1998 och Westerlund 1997.

³⁷ Till liknande slutsats kommer bl.a. Westerlund, 1997 sid. 26, och Christensen, sid. 42. Den senare använder termen *ekologisk* hållbar utveckling, för att betona att detta har överordnad intresse. Jag menar att det är möjligt och även lämpligt att hålla fast vid begreppet hållbar utveckling men vill då betona att jag ser det ekologiskt hållbara som ett överordnat intresse i förhållande till ekonomisk utveckling och social rättvisa.

generationer. Det är just när kommande generationer beaktas, som hållbarhet blir ett måste.

Om vi ser mänsklighetens möjlighet till fortsatt existens och utveckling i ett långsiktigt perspektiv, är det inte så svårt att få gehör för påståendet att det är naturens resurser som är basen. Utan denna bas kan människan inte överleva och fortsätta utvecklas. Framtida generationers önskemål om specifika naturresurser är visserligen oviss, men kommer åtminstone att omfatta sådant som behövs för att tillfredsställa grundläggande behov som mat, vatten och skydd för värme och kyla samt naturresurser som underlag för en ekonomi.

Detta innebär att det ekologiska livet och möjligheten att utnyttja naturens resurser inte kan förändras utöver vissa gränser. Att naturresurser och ekosystem är en grundförutsättning för alla världens ekonomier är möjligtvis också ett motiv. För att främja dagens och framtida generationers välbefinnande måste människan ta hänsyn och vid behov avstå från vissa förhållningssätt.

Vad är det då som är så problematiskt med att hävda att den ekologiska hållbarheten skall vara överordnad ekonomisk och social utveckling? Westerlund ställer den enkla frågan "Kan en ohållbar utveckling verkligen vara hållbar?"³⁸ Svaret är givet, men konsekvenserna av målsättningen om en hållbar utveckling skulle operationaliseras till krav på förändrade förhållningssätt är däremot inte alltid politiskt accepterat.³⁹ Detta faktum ger både Brundtlandrapportens tvetydighet och Riodeklarationens vaghet vad gäller hållbarheten, uttryck för.

Däremot kan det alltid diskuteras i vilken mån påverkan på miljö och naturresurser i ett enskilt fall långsiktigt stör människans förutsättningar att utvecklas, en fråga som jag strax återkommer till.

5.3.4 Ett dynamiskt begrepp i behov av operationalisering

En hållbar utveckling kan ses både som ett övergripande mål eller snarare inriktning, som vi strävar efter att uppnå i framtiden, och som det *sätt* på vilket vi utvecklar samhället för att kunna uppnå detta.⁴⁰ Mänsklighe-

³⁸ Westerlund 1997, sid. 25.

³⁹ Se Christensen (sid. 184).

⁴⁰ Holmberg 1992 (sid. 43) menar att en bärkraftig utveckling bör delas upp i två faser. Först en fas när samhället skall utvecklas *till* ett bärkraftigt samhälle och sen en andra fas

ten kan komma att utvecklas i olika riktningar, men oavsett riktning kan sättet på vilket utvecklingen sker, vara mer eller mindre hållbart. Både i Bruntlandrapporten och Riodeklarationen framhävs att det är en utveckling mot social rättvisa mellan individer, befolkningsgrupper och generationer, som skall vara målet. Vägen dit skall vara ekologiskt hållbar – hållbarheten är således inte så mycket ett mål som ett färdssätt; ett sätt för mänskligheten att färdas genom tiden.

I Bruntlandrapporten konstaterades också att målsättningen om en hållbar utveckling inte motsvarar ett statiskt tillstånd av harmoni, utan snarare en förändringsprocess där utnyttjandet av resurser, investeringars inriktning, den teknisk utvecklingens inriktning och institutionella förändringar av samhället görs för att tillgodose både dagens och framtida generationers behov.⁴¹

Christophersen menar att begreppet hållbar utveckling kan ha en så sammansatt funktion, beroende på att det bygger på dynamiska faktorer, d.v.s. kunskap om jordens tillstånd samt en ny syn på naturen, två faktorer som är under ständig utveckling. Detta gör att begreppet i sig får en dynamisk karaktär. Hon menar att detta är begreppets styrka och beskriver begreppet som en terminologisk katalysator för vidare inriktning och nytänkande både inom etiken och rättsvetenskapen.⁴²

Bugge pekar på att denna nu erkända rätt för kommande generationer medför nya utmaningar för rätten.⁴³ Även Ebbesson pekar på att begreppet kan leda till impulser för att utveckla nya rättsregler och mer preciserade rättsliga principer.⁴⁴ Westerlund går längre och menar att begreppets innebörd betyder att hela rätten måste ses ur ett nytt perspektiv och talar om paradigmskifte.⁴⁵

Även om det ligger en dynamik i att människans syn på – och kunskap om – sig själv och sin omgivning förändras och ger nya förutsättningar för att tolka vad som är en hållbar utveckling, så är det inte endast detta som ger dynamiken. Jag menar att denna framförallt ligger i att begreppet hållbar utveckling är lika relevant oavsett vilka förändringar som

när det bärkraftiga samhället skall utvecklas. Som framkommer nedan gäller dessa faser även genomförandet av miljökvalitetsnormer – dessa regler skall både uppfyllas och upprätthållas.

⁴¹ WCED, sid.9.

⁴² Christophersen sid. 117.

⁴³ Bugge 1995, sid.37.

⁴⁴ Ebbesson sid. 242.

⁴⁵ Westerlund 1997, sid. 45.

sker i den komplexa yttre miljön. Oavsett faktiskt miljötillstånd anger det ett förhållningssätt för människan. Det behåller sin relevans även då en hållbar utvecklingen har "uppnått" eftersom utvecklingen och förändringen i naturen fortgår även därefter. Och även då ska hållbarhet råda.

Inom rätten sker en utveckling och konkretisering av begreppet, dels genom nya internationella avtal och konventioner, dels genom nationell lagstiftning. Rättsvetenskaplig forskning som syftar till att tolka och behandla denna rätt medverkar också till denna utveckling. Men det finns också en vetenskaplig utveckling av begreppet som inte begränsas av det rättsliga begreppet utan har en mer grundläggande utgångspunkt – nämligen människans fortsatta långsiktiga överlevnad. Med denna utgångspunkt blir rättsvetenskapens uppgift bl.a. att hitta och/eller utveckla rättsliga koncept och instrument för att kunna främja framtida generationers intressen. Ett koncept som bör kunna höra hit och som berördes inledningsvis, är *förvaltarskap*. När det gäller legala instrument kan ett exempel vara de rättsliga gränser för miljö kvalitet som kommer att beröras ingående nedan.

5.4 Operationalisering av målsättningen om en hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling kan, som framgått ovan, tolkas på många sätt. Det har i och för sig en substans, men är samtidigt vitt och oprecist.⁴⁶ Vägen till ekologisk hållbarhet kan liknas vid en färd genom ett ofattbart komplext icke-linjärt system. Ett otal faktorer som var och en kan förändras samverkar och påverkar varandra. På samma sätt som icke-linjära ekvationer i vissa fall kan lösas genom att ett antal linjära ekvationer sammanfogas, skulle målet om en hållbar utveckling kunna angripas och bli hanterbart genom att delas upp i delmål både med avseende på tid, rum och/eller innehåll. Därefter kan man gå vidare till att ange ett materiellt rättsläge för enskilda, på så sätt som jag redogjorde för i kapitel 4.

Genom denna kedja av operationalisering av mål och delmål sätts enskilda handlingar i ett större sammanhang så att det blir möjligt att reglera dessa inte endast utifrån egenskapen av den enskilda handlingen,

⁴⁶ Detta gäller begreppet utifrån ett allmänt språkbruk. Huruvida det har en substans som rättsligt begrepp är, som väl torde ha framgått mera omdiskuterat.

utan som en del av mänsklighetens totala påverkan på den globala miljön sett i ett långsiktigt perspektiv. Några kanske ifrågasätter om det verkligen är nödvändigt att genomföra denna komplicerade process. Skulle det inte vara betydligt enklare att istället sätta upp mål för människors beteenden och rätt och slätt reglera detta. Detta vore i så fall samma typ av argument som jag diskuterade i kapitel 3 angående rättsliga angreppssätt.

Det finns inget som motsäger att hållbar utveckling bryts ner till målsättningar om mänskliga beteenden, t.ex. till effektivitetsmål (t.ex. grad av återcirkulering av material, exergiverkningsgrad), organisationsmål (t.ex. samhällsplanering som minskar behovet av transporter), eller utsläppsmål.⁴⁷ Tvärtom har jag i kapitel 3 poängterat att en operationalisering av miljömål måste kopplas till människors beteenden. Däremot är det en helt avgörande insikt att det aldrig kan vara tillräckligt med en koppling mellan målet direkt till människors förhållningssätt, utan den tidigare beskrivna operationaliseringen. Det är nämligen inte människors ändrade beteenden som är målet, utan effekter och tillstånd i miljön. Eftersom målsättningar om miljötillstånd inte är direkt handlingsreglerande, kommer man inte ifrån nödvändigheten av en operationalisering, såvida man inte nöjer sig med att endast eventuellt nå målet. Även om alla målsättningar om människors *beteende* skulle vara uppfyllda är det ändå inte säkert att vi en hållbar utveckling uppnått. Det kan förekomma mänskliga beteenden som inte fångats upp, eller faktorer i miljön som medför att förändrade beteenden i får önskad effekt. Därför måste människors rättsläge göras rättsligt beroende av fysiska gränser och mål.

Därför är det inte heller tillräckligt att se den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling som en rättslig princip, eller en i lagstiftning fastställd målsättning att tillämpas i enskilda fall, om det inte dessutom finns sådana regler gällande för enskilda som avspeglar miljö kvalitetsmål genom en operationalisering. En sådan princip kan göra att regler med ett givet tolkningsutrymme, kan komma att tolkas på ett sätt som bidrar till en mer hållbar utveckling (eller i vart fall mindre ohållbar utveckling) än om sådan princip saknats. Det innebär dock inte att en operationaliseringen därmed skulle kunna undvikas.

Det finns naturligtvis många olika typer av principer men om denna skall ge ledning i ett enskilt fall så måste detta fall kunna sättas in i ett globalt sammanhang för att det skall kunna avgöras hur detta förhåller

⁴⁷ Holmberg 1992, sid. 75.

sig till vad som är en hållbar utveckling.⁴⁸ Jag är som torde framgått tveksam till om det överhuvudtaget är möjligt att formulera en princip som ändamålsenligt skall kunna tillämpas i enskilda fall, när principens innebörd är beroende av icke-linjära samband till både andra människors beteende och miljön.

5.5 Vilken antropogen miljöpåverkan är acceptabel?

Så kommer vi till frågan om miljö kvalitet. Vid operationaliseringen av olika miljömål, och ytterst det övergripande målet om en hållbar utveckling, har denna fråga en fundamental betydelse. Frågan är vilken miljö kvalitet vi skall operationalisera.

Att människor bara genom att finnas till, genom att andas och äta, påverkar miljön och den fysiska omgivningen, är som jag redan påpekat något man aldrig kan komma ifrån. Det är en del av alla dessa ekologiska grundfakta som inte kan bortförhandlas. Detsamma gäller det faktum att människor har andra behov som måste tillfredsställas, för att de skall kunna överleva och må bra.⁴⁹ Här finns däremot visst utrymme för värderingar.

Ett annat faktum är att biosfären är inte bara ett "system" utan därtill också en process, där organismer och samspelet dem emellan hela tiden

⁴⁸ Toumela (sid. 153f) betecknar hållbar utveckling som en ideologisk bakgrundsprincip. Han föreslår att andra miljörättsliga grundprinciper används som utgångspunkt för att kunna definiera begreppets innehåll. Som han själv nämner, finns det även andra aspekter som måste analyseras och som inte framgår av dessa principer. Backer, sid. 49f, gör en genomgång av olika typer av miljörättsliga principer. Han poängterar svårigheten att ange vad som egentligen skall betecknas som en princip. Bärkraftig utveckling är en av de miljörättsliga principer som han beskriver. Peczenik (sid. 446) konstaterar att det finns olika principer och att vissa principer ingår i rättsordningens etiska värdebas, som ligger till grund för lagstiftning snarare än avgörande i enskilda fall. Han redogör vidare för värdeprinciper som uppställer ett visst ideal som mer eller mindre kan förverkligas. Av vad jag förstår menar han att principer uttrycker ett bestämt värde som vid tillämpning av en regel vägs mot andra principer och därigenom kan förverkligas i olika hög grad. En regel å andra sidan uttrycker resultatet av en avvägning mellan olika värden som lagstiftaren gjort. Eftersom hållbar utveckling uttrycker flera värden, och definitivt inte bör tillämpas så att det förverkligas *mer eller mindre* utan fullständigt, menar jag att hållbar utveckling bör ses som ett övergripande mål och inte som en princip. Genomförandet kommer däremot rimligtvis att befrämjas om man som Toumela föreslår, utvecklar de miljörättsliga principerna.

⁴⁹ Jag konstaterar här endast att vi har vissa behov som måste tillfredsställas men går inte in på vilka dessa är.

är under förändring och anpassar sig efter nya förhållanden. Det är själva kärnan i evolutionen. Det finns inget som tyder på att Jorden kommer att försvinna, oavsett vad vi som människor tar oss till. Även i det värsta katastrof scenariot kommer det vara i det närmaste otänkbart att det inte skulle finnas någon form av liv kvar på planeten så länge solen lyser. Däremot verkar människorna kunna orsaka en radikal förändring av livet på Jorden. Så länge det spelar roll hur livet på vår planet ser ut och förutsatt att det även skall inrymma människor, kan vi därför inte enbart anlägga en mekanisk syn på dessa frågor.⁵⁰ Hela denna studie utgår från frågan om vad som kan behövas i rättsligt hänseende, om människan ska försöka genomföra en hållbar utveckling – generation efter generation. Frågan som då bör ställas är hur vi skall hantera sådana antropogena förändringar som motverkar detta.

Eftersom människan i någon mån kan kontrollera sitt handlande, så skulle man kunna tycka att hon, när hon tillfredsställer sina behov, också skulle kunna välja *på vilket sätt* hon tillgodoser sina behov och därmed beakta hur detta påverkar miljön. Därmed skulle det vara relevant att fråga sig vilken mänsklig påverkan på miljön som kan accepteras. Eller anorlunda uttryckt – vilken miljö kvalitet skall samhället sträva efter att upprätthålla?

Svaren på dessa frågor kan tyckas framförallt vara av etisk natur och sålunda beroende av hur miljön värderas. Men man kan se det också på andra sätt. Ett är att helt enkelt utgå från vad som krävs för en hållbar utveckling och att ovanpå detta lägga olika delmål såsom hälsa m.m. Ett annat är att bara utgå från att det görs politiska ställningstagande till hur bra miljön ska vara i olika hänseenden (eller rättare sagt: var gränsen går för hur dålig eller förändrad den får vara), och att sedan ge sig i kast med de rättstekniska och rättsteoretiska frågor, som detta för med sig.

Oavsett vilken utgångspunkten är för att bestämma eller avgränsa miljöns kvalitet, måste det beaktas att ekosystem är föränderliga även människan förutan. Detta är, som jag redan nämnt, en förutsättning för evolution. Ekosystemens egen inre dynamik tillsammans med yttre abiotiska faktorer orsakar en kontinuerlig förändring och anpassning.

⁵⁰ Denna typ av frågor diskuteras bl.a. inom humanekologin. James Lovelock har gjort ett spännande inlägg i denna debatt genom att betrakta biosfären som en individ, *Gaia*. Denna, menar han, kan förändras så mycket att den inte inrymmer människan men vi kommer inte att kunna utplåna Gaia. Se Sörlin, 1991, sid 145.

Mänsklig påverkan på miljön bör därför bedömas utifrån den ytterligare förändring eller annorlunda förändring som denna påverkan medför.⁵¹ En sådan bedömning kan göras utifrån ett termodynamiskt perspektiv. För att materia som förändrats skall återgå till sitt ursprungliga läge och form krävs att exergi tillförs. Såsom nämnts ovan kan viss materia som förändrats inte återgå, oberoende av hur mycket exergi som tillförs. Ett sätt att bedöma förändringar i miljön, skulle sålunda kunna vara att bedöma miljön *utifrån möjligheten och exergigångsen för att få förändrad miljö att återgå till ursprunglig form eller läge samt i vilken mån detta är en naturlig process eller måste initieras av människan*. Påverkan på vattenkvalitet, som vi orsakar vid uttag av vatten och användning för olika mänskliga syften, kan således bedömas utifrån vad som krävs för att återföra vattnet till en bättre kvalitet.

En bedömning av miljö kvalitetsförändring utifrån denna utgångspunkt är vilken typ av resurs det är fråga om. De kontinuerligt flödande resurserna kan vi i princip utnyttja i obegränsad omfattning. Fondresursernas kvalitet påverkas vid uttag men så länge inte deras förmåga att återskapa sig själva skadas, återskapas även kvaliteten. Däremot kan det ta längre eller kortare tid, vilket kan betyda att det blir problem med miljö kvaliteten under den tid, tills vilken den har förbättrats. De lagrade resursernas kvalitet kommer alltid att påverkas då vi utnyttjar dem, vilket i sin tur påverkar andra befolkningsgruppers och kommande generationers möjlighet att utnyttja dessa.

Det jag nu har nämnt gäller endast uttaget av eller ur resursen. Vid längre gående utvinning och användning av de olika resurserna kan andra resurser påverkas. Vid exempelvis uppförande av vindkraftverk kan sådana strukturer komma att påverkas eller förstöras, som tidigare bildat en viss biotop.

Att mänsklig påverkan även kan vara positiv, och till och med en förutsättning för livsbetingelserna för en viss art eller ett ekosystem, är välkänt. Samtidigt kan samma påverkan vara negativ och en orsak till skada ur någon annan arts eller ekosystems synvinkel.⁵² De negativa ef-

⁵¹ Vilken typ av mänsklig påverkan som medför förändringar i miljön beskrivs exempelvis i Turner II m.fl., sid. 10.

⁵² Vissa ekosystem, t.ex. hagmark är helt beroende av mänskliga aktiviteter och förändras eller försvinner om denna påverkan försvinner. Nedfallet av kväve gynnar t.ex. vissa växtarter brännässla och hundkåx, medan det kan vara förödande för många andra växter och lavar. Detta förhållande beskrivs bl.a. i Sveriges Nationalatlas del om Miljön, 1991.

fekterna som kan uppkomma av antropogen påverkan kan vara av olika slag. Det kan förefalla lätt att skilja mellan reversibla och irreversibla effekter.⁵³ Mera korrekt är ändå antagligen att utgå från vad som egentligen skulle krävas (i form av exergi) för att en effekt skulle motverkas eller resultatet därav repareras fullt ut, och i så fall skulle vi snarare få en glidande skala mellan det vi i dagligt tal skulle kalla reversibelt och irreversibelt.

När man diskuterar miljö kvalitet är det således viktigt att konstatera att man kan och ska beteckna något som ekosystem, även om det är utsatt för mänsklig påverkan. Överallt på jordytan finns det någon form av biologiskt liv, även i mycket starkt påverkade områden. Det är däremot inte säkert att samspelet dem emellan kan ses som ett "fungerande" ekosystem. Även i starkt försurade sjöar, som ofta förenklat sägs vara "döda", finns ett biologiskt liv, men det är starkt förändrat jämfört med före försurningen. Under vissa förutsättningar kan människan bidra till att återskapa (eller hur vi ska beteckna detta) fungerande ekosystem, även om det visat sig mycket komplicerat att återskapa det "ursprungliga" ekosystemet.⁵⁴ Har i verklig mening irreversibla skador åstadkommits, kan inte det ursprungliga ekosystemet återuppstå av vare sig naturens kraft eller med hjälp av människan.

När jag i den fortsatta framställningen använder begreppet miljö kvalitet är det min strävan att därmed avse tillståndet i miljön i olika, mer eller mindre godtyckligt eller på värderingar grundade hänseenden. Detta löser inte så många problem när det gäller att försöka bedöma antropogen påverkan som sådan. Men eftersom det endast är denna del av miljö påverkan som människan över huvud taget råder över (eller skulle kunna råda över), måste den ändå ägnas den största uppmärksamhet.⁵⁵ Så länge det är ett miljö kvalitetsperspektiv som anläggs, kan denna däremot aldrig bedömas isolerat. Det är endast och uteslutande miljöns tillstånd som har betydelse, d.v.s. såsom en effekt av kombinationen av antropogen påverkan och andra förhållanden. Och varför? Jo, därför att förutsättningarna för människornas tillgodoseende av sina behov är ytterst

⁵³ Westerlund 1998 diskuterar rättsliga aspekter på degradering av miljö kvalitet.

⁵⁴ Allan/Zarull, 1995.

⁵⁵ Däremot finns det säkert situationer som vi människor uppfattar som miljöhot men som inte alls har påverkats av människan, t.ex. utsläpp av olika ämnen i samband med vulkanutbrott. Se Ariansen, sid. 65.

beroende av miljön, inte av vare sig människans goda vilja eller "miljömedvetande".

5.6 Summering

I detta kapitel har jag redogjort för människors syn på miljön och sig själv som legat till grund för hennes sätt att utnyttja och bruka naturen och dess resurser. De hot som nu reser sig mot vår framtid synes ha lett till nya synsätt och målsättningar för människans förhållande till naturen. Framförallt manifesteras detta i målsättningen om en hållbar utveckling – idag allmänt accepterad men fortfarande starkt omdiskuterade. Jag har berört målsättningen ur flera perspektiv, ett juridiskt, ett kulturellt och ett vetenskapligt och dragit slutsatsen att det i första hand är en ekologiskt hållbar utveckling som skall nås och att den långsiktiga utvecklingen är beroende av hur vi kan genomföra detta mål.

En hållbar utveckling innebär inte att miljökvaliteten inte kan tillåtas förändras, det gör den även människan förutan.⁵⁶ Människans handlande kan påverka evolutionens utveckling men inte *att* den sker. Människor kommer alltid, i högre eller mindre utsträckning, att påverka ekosystemen. Som tidigare konstaterats är frågan istället vilken typ och grad av förändring som bör accepteras.⁵⁷ Vi vet att vi måste leva inom naturens ramar men det kan vara svårt att avgöra var dessa ligger.

Trots de svårigheter jag beskrivit tidigare vad gäller operationalisering av miljömål, kan jag inte se att det finns några alternativ, om mänskligheten skall kunna utvecklas hållbart. Så även om det i princip är omöjligt, att långsiktigt förutsäga hur ett icke-linjärt system (som exempelvis ett ekosystem) kommer att utvecklas måste människors förhållningssätt kopplas samman med detta. Vi kan göra kvalificerade antaganden grundade på erfarenheter och dessutom ta med i beräkningen att dessa *kan* visa sig vara felaktiga. Så även om det inte går att i detalj planera för hur man ska handla för att uppnå långsiktiga miljömål, kan det med erfarenheter och kunskap vara möjligt att ange riktning genom att bryta ner målet om en hållbar utveckling i delmål. Genom återkoppling till det ursprungliga målet kan genomförandet av delmål läggas fast.

⁵⁶ Se kapitel 4.2.

⁵⁷ Angående miljömålen och hur de skall sättas se Lindeström som i en artikel i Miljöaktuellt kommenterar Naturvårdsverkets allmänna råd om bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag.

Det är således mycket troligt att en hållbar utveckling underlättas om regler för vilken miljö kvalitet och/eller total miljöpåverkan som är tillåten föreskrivs även om det sannolikt inte är en tillräcklig faktor.

Del II

Miljökvalitetsnormer i praktiken

I kapitel 3 beskrev jag hur miljömål kan operationaliseras, bl.a. till olika typer av toleransgränser avseende miljökvalitet och vidare till förhållningskrav riktade mot enskilda. Att denna process inbegriper särskilda svårigheter eftersom sambandet mellan de olika miljön och människors förhållningssätt är icke-linjärt, beskrev jag i kapitel 3. Om mänskligheten vill utvecklas hållbart samt låta detta återspeglas i den materiella rätten, verkar det dock vara omöjligt att undgå en operationalisering av miljömål, trots dessa svårigheter. Det förefaller dessutom svårt att komma ifrån att en operationalisering även behöver vara rättslig.

I detta läge är det därför intressant att konstatera att operationalisering av miljömål faktiskt är något som görs och som även är rättsligt reglerat. *Miljökvalitetsnormer* är den typ av gränser jag beskrev i kapitel 3 som beskriver ett miljötillstånd, motsvarande en målsättning. Vanligen uttrycks dessa toleransgränser för miljön eller människors hälsa i precisa termer, t.ex. genom att ange en kvävedioxidhalt i luften och pH-värde eller bakteriehalt i vatten som inte får överskridas. Miljökvalitetsnormer har inga specifika adressater och anger inte heller hur enskildas materiella rättsläge påverkas av att normen överskrids eller inte överskrids. Det enda undantaget är om det skulle kunna härledas ett

förbud mot att i ett läge, när normen är klart överskriden, vidta någon åtgärd eller ändra verksamhet, på ett sådant sätt att det medför ytterligare försämring av miljön.

Miljökvalitetsnormer är i vilket fall alltid beroende av rättslig operationalisering eller *genomförande* som är termer som jag använder synonymt. Genomförandet görs genom att regler som anger adressat och materiellt rättsläge kopplas till miljökvalitetsnormen. Dessa påkopplade regler kan se olika ut i olika rättsordningar men gemensamt är de anger att den gräns miljökvalitetsnormen anger inte får överskridas och vad detta innebär för enskildas rättsläge.

Miljökvalitetsnormer av modernt slag har använts i både nationell och internationell miljö rätt under de senaste 35 åren. Som jag beskriver i kapitel 2 kan vi se spår av liknande tankegångar långt tidigare. Idag återfinns vi denna typ av regler i många nationella rättssystem och inom den internationella miljö rätten.

I de kommande kapitlen (6-9) kommer jag beskriva och analysera användningen och regleringen av miljökvalitetsnormer i ett antal rättssystem: i USA, inom EG-rätten, i Japan och i Sverige. Redogörelsen är starkt begränsad till att endast omfatta det som är direkt relevant för regleringen genom miljökvalitetsnormer och genomförande av sådana. Med beskrivningarna som bakgrund analyserar jag lagarnas ändamålsenlighet *vad gäller operationaliseringen av mål avseende miljökvalitet*.

Jag har översiktligt studerat flera länders reglering av miljökvalitetsnormer förutom den jag redogör för här, men inte hittat samma sofistikerade genomförandeteknik som utvecklats i den amerikanska luftvårdslagen.¹ Det är orsaken till att jag ägnar så stort intresse åt just denna lag. Den amerikanska erfarenheten av miljökvalitetsnormer, framförallt vad gäller luft är en historia om utvecklingen av en miljö rättslig metodik. Även i den amerikanska vattenvårdslagen har miljökvalitetsnormer reglerats men på ett något annorlunda sätt, vilkas konsekvenser ger intressanta erfarenheter att analysera.

I Europa har miljökvalitetsnormer använts mer i vissa rättssystem än i andra. I EG-rätten har regeltypen använts mer under vissa perioder och

¹ Observera att det inte är miljökvaliteten i sig som jämförs eller ens en eventuell förbättring av miljökvaliteten vilken kan hänföras till lagstiftningens utformning. Det är lagstiftningens konstruktion utifrån de grundkrav på operationalisering såsom de beskrivits i kap. 3 som undersöks.

mindre under andra. Efter intensiva diskussionen inom EG och EU under lång tid, där reglering av reaktörer ställts mot reglering av aktörer, verkar det nu finnas en vilja att kombinera dessa angreppssätt.

Trots de för Norden så främmande kulturella och rättsliga förhållandena i Japan har dess användning av miljökvalitetsnormer vissa likheter med den svenska regleringen. Användningen av miljökvalitetsnormer samt en typ av belastningsnormer är dock förhållande vis hög i Japan och omfattar både luft- vatten- och markkvalitet respektive belastning. Liksom i USA har miljökvalitetsfrågorna här många gånger ställts på sin spets när förhållandena varit mycket dåliga.

Reglerna om miljökvalitetsnormer i den svenska miljöbalken är intressanta i perspektiv av de här beskrivna rättssystemen för att den är helt ny. Den skulle därmed kunna förmodas vara förhållandevis avancerad, i och med att det finns så mycket lärdom att dra av andra rättssystemers användning av denna regeltyp. Dessutom är det naturligtvis det rättssystem som såväl författaren som de flesta läsare får förmodas vara mest bekant med.

Naturligtvis kan ifrågasättas hur en jämförelse mellan så olika rättssystem kan göras. Varje rättssystem torde vara unikt på samma sätt som den språkliga och kulturella omgivning i vilken det finns. Varje försök att bedöma främmande rättssystem riskerar påverkas av missförstånd rörande innebörden av begrepp och hur dessa uppfattas av respektive adressater. Min utgångspunkt har därför varit att studera regler som sätter gränser för miljökvalitet och som kopplas till regler som anger enskildas rättsläge i förhållande till denna. Denna utgångspunkt har gjort att jag varit tvungen att studera miljökvalitetsnormen i sitt vad man kan beteckna som systemsammanhang, och inte endast normen i sig.² Genom att det är metodik och funktioner m.m. som behandlas, läggs rättsdogmatik åt sidan.

² Bogdan, sid. 63. Detta angreppssätt har däremot inte helt eliminerat risken för att det finns begrepp och sammanhang i denna lagstiftning som jag kan ha missuppfattat. Eftersom avsnitt II inte har syftet att vara en rättsdogmatisk beskrivning, utan finns med för att ge en bild av miljökvalitetsnormer som regeltyp och de specifika rättsproblem denna kan föra med sig, skulle dock ett sådant olycksfall i arbetet inte vara avgörande för vidare analys och slutsatser.

6 Miljökvalitetsnormer i USA

6.1 Inledning

I över 25 år har miljökvalitetsnormer funnits i både den amerikanska luftvårdslagen och vattenvårdslagen.¹ De båda lagarna har haft olika utgångspunkt och delvis använt olika sätt för att genomföra dessa normer. Genomförandesystemen har genomgått åtskilliga förändringar som i hög grad varit påverkade av den politiska situationen liksom av miljösituationen.²

6.2 Luftvårdslagstiftningen

6.2.1 Luftvårdslagstiftningens historia

Luftföroreningar är ett gammalt problem i USA. Redan i slutet av 1800-talet reglerades luftföroreningar i vissa större städer genom lokala förordningar. Så småningom började delstaterna reglera utsläpp av luftföroreningar men inte förrän 1955 reglerades luftutsläpp i federal lagstiftning. Denna lag som gällde både för utsläpp från fasta och rörliga källor reglerade dock främst forskning och

¹ Eftersom jag av utrymmesskäl velat komprimera denna redogörelse av den amerikanska lagstiftningen och ge både en bild av den historiska utvecklingen och gällande lagstiftning förekommer det tempusbyten i denna text.

² Amerikansk lagstiftning är textmässigt är betydligt mer omfattande än den svenska. Dess omfattning och detaljrikedom gör att jag här endast kan ge en kort överblick över de viktigaste delarna av reglerna om miljökvalitetsnormer och genomförandet av dessa. Det innebär bland annat att jag inte kommer att redogöra för undantag och möjlighet till dispens från de beskrivna kravreglerna. Redogörelsen begränsas nedan till en översiktlig beskrivning av framförallt den federala lagstiftningen och jag redogör inte för olika delstaters lagstiftning. En annan begränsning är att jag endast kommer att studera vattenvårdslagstiftningen utifrån målsättningar avseende ytvattenkvalitet och bortser från grundvattenproblematiken. Ytterligare beskrivningar av den amerikanska utvecklingen av miljökvalitetsnormer beskrivs t.ex. i Westerlund 1975, 1976 och 1988 samt Gipperth 1994.

ekonomiskt och tekniskt stöd för delstatliga åtgärder mot luftföroreningar.³

Under 1960-talet inträffade flera allvarliga inversioner där flera hundra människor dog vilket förstärkte kraven på effektiv lagstiftning.⁴ 1963 utökades den federala kontrollen genom en ny luftvårdslag som dessutom innehöll vissa genomdrivningsmekanismer.⁵

Denna lag ersattes 1967 av en luftkvalitetslag som föreskrev att delstaterna skulle fastställa ur luftvårdssynpunkt lämpliga luftkvalitetsområden.⁶ Dessa följde inte alltid befintliga administrativa gränser vilket skapade samarbetsproblem. Den federala miljömyndigheten skulle utfärda luftkvalitetskriterier utifrån vad som ansågs nödvändigt för att skydda den allmänna hälsan och välfärden. Med ledning av dessa kriterier skulle delstaterna fastställa luftkvalitetsnormer för varje luftkvalitetsområde och genomförandeplaner för att nå dessa normer. Genomförandereglerna i denna lagen var dock svaga och få av de tidsgränser lagen uppställt efterlevdes. Syftet med lagen var att stärka den federala kontrollen men detta förmådde lagen inte uppfylla.

6.3 Clean Air Act 1970

Efter förslag från president Nixon gjordes 1970 grundläggande förändringar av luftvårdslagstiftningen genom antagande av 1970 års luftvårdslag (*Clean Air Act*).⁷ Den federala kontrollen över luftkvaliteten ökade och den då nyligen bildade federala miljövärdsmyndigheten EPA (*Environmental Protection Agency*) gavs förhållandevis stort inflytande över dessa frågor. Trots de många förändringar som lagen genomgått sedan dess är grunderna i den nu gällande luftvårdslagen, i stort sett desamma som 1970.

³ Air Pollution Control Act, 1955.

⁴ Vid en inversion i New York i november 1963 dog ca. 200 människor och i november 1966, 168 människor.

⁵ Clean Air Act, 1963.

⁶ Air Quality Act, 1967.

⁷ Clean Air Act Amendments of 1970.

6.3.1 Luftkvalitetsnormer

EPA blev enligt lagen skyldigt att ta fram kriterier för luftkvalitet och att utifrån dessa ange de ämnen som orsakar eller bidrar till att hota en ur hälsosynpunkt god luftkvalitet. Utifrån detta material var EPA tvunget att inom vissa tidsramar utfärda luftkvalitetsnormer för förorenande ämnen.⁸ *Primära luftkvalitetsnormer* skall fastställas med utgångspunkt från att människors hälsa skall skyddas och skulle enligt 1970 års lag ha genomförts senast 1975 (det fanns möjlighet att förlänga tidsfristen till 1977). *Sekundära luftkvalitetsnormerna* skall fastställas med utgångspunkt från att skydda den allmänna välfärden (t.ex. byggnader, boskap och grödor) och skall genomföras inom "rimlig" tid.⁹ De federala luftkvalitetsnormerna är minimikrav och delstaterna har möjlighet att föreskriva ytterligare eller strängare normer.

Den rättsliga operationaliseringen av dessa regler sker på två sätt. *Dels* genom en delstatlig plan varigenom befintliga verksamheter och fordon regleras, *dels* genom generella krav i lagen utifrån vilka EPA meddelar föreskrifter för nya verksamheter och fordon.

Har en luftkvalitetsnorm utfärdats, kräver lagen att varje delstat fastställer en plan för varje luftkvalitetsområde och samlar dessa till en delstatlig genomförandeplan (*State Implementation Plan* -SIP).¹⁰ Denna plan skall innehålla sådana krav på utsläppsbegränsningar och försiktighetsåtgärder m.m. som är lämpliga för att nå och bibehålla luftkvalitetsnormerna. Planen kan både innehålla generella krav på en viss typ av utsläppskälla och krav på individuella utsläppskäl-

⁸ Enligt § 108 skulle EPA ta fram och regelbundet revidera kriterie-dokument som beskrev olika ämnens påverkan på människors hälsa. När det framkommit att ämne påverkade människors hälsa skulle detta listas och sedan regleras som en luftkvalitetsnorm. 1970 fanns det redan framtaget sådana kriterier för ett antal ämnen medan det i andra fall tagit lång tid att få fram kriterier och luftkvalitetsnormer, t.ex. för bly och små partiklar.

⁹ 1999 gäller följande utfärdade luftkvalitetsnormer: svaveldioxid, ozon, kvävedioxid, kolmonoxid, bly och partiklar (av två olika storlekar). Lagen skiljer mellan förorenande ämnen och giftiga ämnen och reglerar dessa på olika sätt. Det fanns 1970 ett krav på EPA att reglera särskilda farliga förorenande ämnen. Detta krav var inte lika klart uttryckt som kravet att reglera förorenande ämnen genom luftkvalitetsnormer, vilket gjorde att det krävdes en lagändring (1987) innan dessa ämnen kom att regleras.

¹⁰ CAA §110.

lor. 1970 föreskrev inte lagen hur eller utifrån vilken utgångspunkt dessa krav skall utarbetas, d.v.s. vilken ambitionsnivå de skulle motsvara. Delstaterna var relativt fria att själva göra avvägningen vilka krav som skall ställas på olika branscher och industrier, så länge kraven syftade till att uppnå och bibehålla luftkvalitetsnormerna. Det angavs varken hur stränga dessa maximalt får vara eller att vissa källor överhuvudtaget skulle regleras. I planen skall även föreskrivas om övervakning av luftkvaliteten, regler för att genomdriva planen, och regler för hur och när planen skall revideras.

EPA skall godkänna planerna och har således ansvar för att genomförandeplanen följer de minimikrav som uppställts i lagen och då framförallt att den innehåller sådana kravregler som leder till att luftkvaliteten når och bibehåller den nivå som föreskrivs i luftkvalitetsnormerna. Om planen inte kan godkännas är EPA skyldigt att utfärda en federal genomförandeplan för delstaten.¹¹

För *nya punktkällor* och *ändringar av befintliga* sådana skall EPA fastställa *prestandanormer* (t.ex. krav på viss teknik, process, tillverkningsätt eller förbud) för olika typer av verksamheter och anläggningar.¹² Enligt 1970 års lag skulle dessa krav motsvara vad som ansågs vara de bästa systemen för utsläppsminskning. Hänsyn skulle även tas till andra effekter på miljön som kraven skulle kunna ge upphov till kan få och till verksamhetsutövarnas kostnader för att uppfylla dessa. Prestandanormer syftar även till att motverka en försämring av luftkvaliteten i områden med god luftkvalitet och antogs vid denna tid vara tillräckliga för att uppfylla detta syfte.

Slutligen innehöll lagen vid denna tid krav på att en 90-procentig utsläppsminskning från nya bilmodeller skulle uppnåtts till 1975.¹³ Kalifornien tilläts behålla de strängare krav som fanns sedan tidigare. Delstaterna hade i sina genomförandeplaner möjlighet att reglera utsläpp från befintliga fordon i den mån det behövdes för att uppnå

¹¹ Se t.ex. Kennecott Copper Corp. V. Train (1976) där EPA inte ville godkänna en av delstaten Nevada utarbetad genomförandeplanen i en del som rörde ett koppar-smältverks svavelutsläpp. EPA menade att delstaten måste föreskriva en sådan plan att luftkvalitetsnormen för svavel kunde uppnås och bibehållas. Rättsfallet rör även frågan om det var tillåtet att förbättra luftkvaliteten inom ett visst område genom att bygga högre skorstenar.

¹² "Best system of continuous emission reduction". CAA §111.

¹³ Detta var ett krav som kom att leda till flera domstolsprocesser och tidpunkten flyttades senare fram. Se vidare Westerlund, 1977, sid. 13.

eller bibehålla luftkvalitetsnormerna medan EPA skulle föreskriva om avgaskrav på nya fordon, krav på godkännande av nya motorfordon, krav på begränsning och förbud av vissa bränslen samt reglera den kemiska sammansättningen i bränslen.¹⁴

6.3.2 Genomdrivande av lagens krav

För att se till att dessa krav genomfördes i delstaterna försågs EPA med förstärkta instrument att genomdriva lagens krav. En av EPA godkänd genomförandeplan gäller som både federal och delstatlig lag. Det betyder att både federala och delstatliga myndigheter med exempelvis hot om sanktioner (böter, fängelse m.m.) kan kräva att olika aktörer uppfyller de krav planen anger. Tvister angående dessa krav kan således tas upp i både delstatliga och federala domstolar.

I USA finns även särskilda regler som ger enskilda medborgare rätt att inför domstol föra talan mot myndigheter och delstater om efterföljelse av de krav lagen ställer på dessa.¹⁵ Detta har utnyttjats av exempelvis miljöorganisationer då dessa menat att EPA godkänt planer som varit otillräckliga för att genomföra luftkvalitetsnormerna och då lagstadgade tidsgränser överskridits.

Flera av de stora amerikanska miljöorganisationerna har använt rättegångar som ett instrument för att få till stånd en förbättrad luftkvalitet.¹⁶ Även dessa organisationer lever dock i en politisk verklighet och gör avvägningar i vilken mån de skall gå in i processer som är politiskt känsliga och genom vilka de kan förlora i medlemsantal, prestige m.m. Organisationerna är beroende av bidragsgivare och sponsorer vilket kan göra det känsligt att gå in i processer

¹⁴ Avdelning II i CAA 1970.

¹⁵ En mycket markant kraft i utvecklingen av den amerikanska luft- och vattenvården har varit möjligheten för enskilda (*any person*) att få lagstiftningens krav pröva-
de och genomdrivna med hjälp av domstolsutslag. Talan kan riktas mot 1) personer, inklusive den federala staten och dess myndigheter som anses ha brutit eller bryter mot utsläppskrav eller begränsning enligt luftvårdslagen, 2) federala myndigheter anses inte uppfylla de krav lagen ställer och 3) verksamheter som bryter mot tillståndsplikt eller tillståndsvillkor kan stämmas.

¹⁶ Om möjligheterna att föra sådana processer, se Rodgers, sid.99ff.

där de saknar allmänt stöd.¹⁷ Möjligen är detta förklaringen till varför det förs allt färre processer angående genomförandeplanernas överensstämmelse med luftvårdslagens krav.¹⁸

6.4 Clean Air Act Amendments, 1977

Utgångspunkten för 1970 års luftvårdslag var att skydda allmänhetens hälsa som vid den tidpunkten framstod som ett mycket viktigt intresse. Lagen antogs trots att det saknades faktisk teknik för att genomföra den men med förhoppningen att utvecklingen av ny teknik skulle främjas av de hårda kraven. Några år senare och efter oljekrisen var inte målsättningen att skydda allmänhetens hälsa lika självklar. Tidsgränsen som satts upp framstod i många fall som helt orealistisk såvida inte det accepterades att industrier och andra anläggningar skulle tvingas att begränsa sin produktion.

När det visade sig att tidsgränserna för uppfyllandet av luftkvalitetsnormerna inte skulle kunna hållas föranledde detta intensiva diskussioner om hur situationen skulle hanteras. Istället för ett "idiotstopp", (d.v.s. förbud mot utsläpp från verksamheter) ändrades lagen 1977.¹⁹ Tidsgränserna flyttades fram till 1982 (med möjlighet till förlängning till 1987) för de områden där kvalitetsnormen inte uppnåts (s.k. *non-attainment-areas*), samtidigt som kravnivån för både nya och befintliga källor skärptes.²⁰ För befintliga källor infördes nu ett generellt krav att genomförandeplanen åtminstone skulle ställa vissa minimikrav.²¹ Delstaterna blev också skyldiga att införa till-

¹⁷ Detta kan vara förklaringen till att vi inte sett någon större benägenhet att driva processer där allmänheten har en negativ inställning, t.ex. avseende åtgärder som rör bilanvändningen och bensinpriset.

¹⁸ Intervju 1996-12-04 med Senior Attorney Janet S. Hathaway, Natural Resources Defense Council, San Francisco som är en av de miljöorganisationer som varit mest aktiv när det gäller processer av den här typen.

¹⁹ Clean Air Act Amendments of 1977, Publ. L. No. 95-95, 91 Stat. 686.

²⁰ CAA §171-178.

²¹ Dessa skulle motsvarade vad som var "reasonably available control technology" (RACT). CAA §172(b). Detta är ett begrepp som till skillnad från många andra teknikbaserade krav i inte är definierat i lagtexten. Det är ett svagare krav än kravet på bästa tillgängliga teknik som gäller för nya källor. För att klargöra vad detta innebärrer har EPA utfärdat en rad rådgivande dokument i vilka anges vad begreppet motsvarar i utsläpp från olika typer av befintliga källor

ståndsplikt för *nya större verksamheter* samt för ändringar av *befintliga punktkällor* i dessa områden.²²

För att få tillstånd krävs att verksamheten följer de strängast möjliga kraven på utsläppsbegränsningar.²³ Dessutom krävs att verksamheten minskat det totala utsläppet av det aktuella ämnet inom området och därmed skapat sig ett utsläppsutrymme. Detta kan ske genom att utsläppsminskningar inom den egna verksamheten eller genom att utsläppsminskningar "köps" från en annan verksamhet inom området (s.k. *offset*).²⁴ Detta område utgör i dessa fall vad som brukar beskrivas som en *bubbla*.

Genom EPA:s föreskrifter medges också att utsläppsminskningar *utöver* vad som krävs av genomförandeplanen sparas för att användas i framtiden.²⁵ Ytterligare krav som måste uppfyllas för att tillstånd skall ges är bl.a. att företaget vid sina andra anläggningar i delstaten uppfyller och följer luftlagstiftningen samt att en analys av alternativ lokalisering gjorts som visar att fördelarna av lokaliseringen inom ett område där en miljö kvalitetsnorm överskrids överväger de miljömässiga nackdelarna.²⁶

²² CAA §172(c)(5) och §173. Med "stora" avses här alla punktkällor som släpper ut, eller har kapacitet att släppa ut, 100 ton per år eller mer av något ämne som regleras i luftvårdslagen.

²³ "Lowest achievable emission rate" (LAER) vilket betyder att det till skillnad från bedömningen av BACT inte görs någon bedömning av vad som är ekonomiskt rimligt utan endast vad som är praktiskt genomförbart (achieved in practice).

²⁴ CAA §173. Lagen reglerar inte direkt dessa olika typer av utsläppsrätter och bubblor. EPA har meddelat s.k. guidelines till delstaterna i ämnet och frågan har varit uppe i flera domstolsprövningar. Genom ett utslag i Högsta domstolen (Chevron, U.S.A., Inc. V. NRDC, (1984) avgjordes att denna typ av delstatlig reglering är tillåten. Federala myndigheter har dock enligt Findley/Farber (sid. 127) möjlighet att reglera frågan direkt, d.v.s. även förbjuda bubblor. Att det kan uppkomma problem vid utbyte mellan olika utsläpp visar t.ex. Citizens Against the Refinery's Effects, Inc. V. United States EPA, (1981), där ett raffineris utsläpp av fotokemiska oxidanter skulle bytas mot minskad asfaltsanvändning i ett område förhållandevis långt från platsen för det planerade raffineriet. I Sverige benämns det tillåtna utsläppsutrymmet *utsläppsrätter*.

²⁵ S.k. "banking".

²⁶ Dessutom tilläts delstaterna att i "non-attainment-areas" införa de kaliforniska bilavgaskraven. Tidsgränsen för att uppfylla den 90-procentiga utsläppsminskningen på nya bilmodeller som fanns i 1970 års lag, förlängdes generellt.

1970 års lag hade visats otillräcklig för att hindra väsentlig försämring av områden med god luftkvalitet.²⁷ Därför infördes särskilda krav för att motverka att luftkvaliteten försämrats i sådana områden.²⁸ Dessa områden är indelade i tre grupper och för varje grupp föreskrivs hur mycket koncentrationen av ämnen i luften maximalt får öka.²⁹

För alla nya stora källor och ändringar av sådana inom dessa områden infördes tillståndsplikt.³⁰ Tillstånd kan endast ges om sökanden visar att utsläppen inte kommer att orsaka att luftkvalitetsnormer och den föreskrivna maximala koncentrationen för området överskrids. Dessutom måste visas att verksamheten uppfyller kravet att använda den bästa tillgängliga tekniken ("best available control technology" BACT) för att begränsa utsläppen. Prövningen av vad som är bästa tillgängliga teknik görs individuellt till skillnad från övriga tekniska krav som är generella för en viss bransch, verksamhetstyp eller förorening.³¹ Fastställandet av BACT-nivåer för olika källor har utvecklats genom EPAs praxis. 1987 införde EPA ett tillvägagångssätt som innebar att BACT skulle motsvara vad som var lägsta utsläppsnivå som var tekniskt tillgänglig för en typisk verksamhet, och att det var den aktuella verksamheten som hade bevisbördan för att denna nivå inte var tekniskt eller ekonomiskt rimlig i det specifika fallet.³²

²⁷ Visserligen hade en federal domstol i målet *Sierra Club v. Ruckelshaus*, 344 F. Supp. 253 (D.D.C.1972), 412 U.S. 541 (1973) fastställt att lagen syftade till en "non-degradation" policy och att EPA inte hade rätt att godkänna en genomförandeplan som innebar en försämrad luftkvalitet oavsett om detta inte innebar att luftkvalitetsnormer överskreds men det fanns behov av att klart reglera denna fråga. Se även Westerlund 1977.

²⁸ CAA §160 - §169. "Prevention of Significant Deterioration Program".

²⁹ Det fanns opposition mot reglerna för att förhindra försämring av god luftkvalitet eftersom dessa av vissa ansågs begränsa tillväxten i dessa områden. Se diskussion i Menell/Stewart sid. 341f. De särskilda regler som gäller i områden där luftkvalitetsnormernas överskridits och de regler som syftar till att skydda områden där kvalitetsnormer inte överskridits, gäller i förhållande till varje enskild luftkvalitetsnorm. Ett område kan alltså omfattas av båda dessa typer av regler om luften i området uppfyller en luftkvalitetsnorm för ett ämne men inte uppfyller en luftkvalitetsnorm för ett annat ämne.

³⁰ "Större punktkälla" avser här källa som listats och som har potential att släppa ut mer än 100 ton/år av ett i lagen reglerat ämne (förutom HAP) eller en källa med potential att släppa ut mer än 250 ton/år av sådant ämne. CAA § 169. Dessutom infördes tillståndsplikt i vissa områden med särskilt god luftkvalitet.

³¹ Garrett/Winner II.

³² Detta tillvägagångssätt kallas "top-down" BACT och blev under en tid starkt ifrågasatt. Det fanns t.o.m. ett färdigt lagförslag framtaget av Bush-administrationen för återgå till den tidigare gällande ordningen men detta förslag skrinlades 1993 efter presidentskiftet. Se Menell/Stewart, sid. 344.

6.5 Clean Air Act Amendments 1990

Under hela 80-talet pågick en debatt om att ändra luftvårdslagen. Även om lagen inneburit att utsläpp från bilar och större industri-anläggningar minskat markant så var många områden fortfarande långt ifrån att uppnå luftkvalitetsnormernas krav.³³ Tidsgränserna som sattes 1977 visade sig även denna gång vara alltför optimistiska. Dessutom hade nya problem uppkommit till vilka lagen inte var anpassad, t.ex. försurningen av mark och vatten, skador på ozon-skiktet och växthuseffekten. 1990 fick president Bush slutligen igenom en lagändring.³⁴

6.5.1 Nya och modifierade tidsgränser

Den nya luftvårdslagen är mer detaljerad och tar större hänsyn till att olika områden har olika problem och förutsättningar. Tidsgränserna har anpassats och är nu olika för olika ämnen och områden. Idag finns det t.ex. sex olika kategorier av områden som inte genomfört kvalitetsnormen för ozon. De områden vars luftkvalitet ligger strax över de i normen angivna värdena gavs tre år för att nå dessa. De områden med sämst luftkvalitet t.ex. Los Angeles har där emot fått 20 år på sig att nå samma luftkvaliteten. Dessutom infördes särskilda krav för att luftkvalitet i alla områden kontinuerligt skall förbättras i en viss föreskriven den takt.

För allvarligt förorenade områden har kraven skärpts och anpassats till de olika luftkvalitetsnormerna. I exempelvis områden som är svårt förorenade av ozon, infördes skärpta regler om sammansättningen i bränslen, samt krav på att delstaterna i sina genomförandepaner föreskriver att en viss andel av de fordon som används i yrkesmässig trafik uppfyller vissa *mycket* stränga avgaskrav.³⁵

Kravet på nya och ändrade verksamheter att skaffa sig ett utsläppsutrymme skärptes. Det utsläppsutrymme den nya verksamheten måste skaffa sig i det område den skall lokaliseras, motsvarar

³³ Garett/Winner, del I.

³⁴ Clean Air Act Amendments of 1990.

³⁵ CAA §246. Dessutom skärps bilavgaskraven generellt och dessutom ställs för första gången federala krav på bränslen.

således mer än vad den nya verksamheten skall släppa ut (proportionen är nu 1/1,2). Särskilda krav infördes också för att minska det totala utsläppet av NO och VOC. Genomförandeplanen måste innehålla sådana krav att den sammanlagda reduktionen av dessa föroreningar mellan 1990 och 1996 uppgår till 15 %. Därefter skall det totala utsläppet av dessa ämnen minska med ytterligare 3 % per år.³⁶

6.5.2 Program för försurande ämnen

Genomförandet av luftkvalitetsnormer för svaveldioxid och kvävedioxid visade sig inte vara ändamålsenliga för att hejda försurningen av mark och vatten. Tvärtom hade genomförandet av dessa under 70-talet i viss mån försämrat försurningssituationen. Lokala föroreningsproblem åtgärdades under en tid genom att bygga högre skorstenar och på annat sätt öka spridningen av dessa ämnen. Detta blev ett gränsöverskridande problem eftersom de största föroreningskällorna låg i mellanvästern medan recipienterna låg i nordöstra USA och Kanada. Det betydde att reglerna om "non-attainment areas" inte nödvändigtvis gällde där källorna fanns. De regler som skulle lösa denna konflikt visade sig alltså otillräckliga och för att motverka försurningen infördes nya regler för utsläppsminskning av svaveldioxid.³⁷ Det är ett marknadsbaserat system som bygger på en superbubbla över hela USA inom vilken man har möjlighet att sälja utsläppsrätter. Det infördes även nya regler som syftar till att hindra spridningen av ämnen som skadar ozonskiktet i atmosfären.³⁸

³⁶ Systemet med "Reasonable further progress" regleras i CAA § 182 för ozon och §§186-193 för koloxid, partiklar, svaveldioxid och bly.

³⁷ Avsnitt IV CAA.

³⁸ Avsnitt VI CAA. Detta försurningsprogram beskrivs mer ingående av Leyser i hennes kommande avhandling.

6.5.3 Nytt tillståndsprogram

En av de största nyheterna med 1990 års luftvårdslag var införandet av en generell tillståndsplikt för befintliga källor som gäller oberoende av luftkvaliteten i området.³⁹ Detta tillståndssystem, som började tillämpas 1995, administreras i huvudsak av delstaterna och är uppbyggt efter vattenvårdslagens modell. Det nya tillståndssystemet kompletterar tidigare tillståndskrav, men delstaterna har rätt att samordna dessa prövningarna.

De nya reglerna innebär att alla större punktkällor, både nya och befintliga, är tvungna att ansöka om tillstånd hos EPA.⁴⁰ Prövningsverksamheten kan delegeras till delstater vars tillståndsregler godkänts av EPA. Dessa har då rätt att utfärda tillstånd och föreskriva villkor om utsläppsgränser och andra nödvändiga försiktighetsåtgärder. I villkoren skall ingå *alla* de krav som lagen ställer på den aktuella verksamheten, t.ex. federala prestandakrav och krav enligt delstatens genomförandeplan.

Tillstånd får utfärdas för högst fem år och måste därefter omprövas. EPA kan alltid lägga in ett veto mot delstatens beslut att ge tillstånd till en verksamhet om detta inte uppfyller de krav som ställs i lagen eller i andra föreskrifter t.ex. genomförandeplanen. I princip innebär ett tillstånd rättstrygghet i de frågor som regleras genom tillståndet.⁴¹ EPA och delstaterna kan dock i vissa fall ompröva tillstånd.

I takt med att den individuella prövningen av fasta källor ökat, har de generella prestandanormerna kommit att minska i betydelse. De kan snarast ses som en miniminivå som åtminstone inte får överskridas i tillståndsvillkoren. I praktiken ställs kraven oftast högre än vad dessa anger, trots att de uppdaterats kontinuerligt.⁴²

³⁹ Avsnitt V CAA. New Source Review.

⁴⁰ Med "större punktkällor" avses här de punktkällor som antingen släpper ut a) mer än 100 ton per år av ett i lagen reglerat ämne eller b) mer än 10 ton per år av ett enskilt giftigt ämne eller c) mer än 25 ton per år av en kombination av flera giftiga ämnen. CAA §502(a).

⁴¹ CAA §504(f).

⁴² En annan stor nyhet var förändringen av regleringen av giftiga ämnen. Det hade visat sig att EPA inte hade reglerat många ämnen och att det fanns en infekterad debatt om riskbedömning när det gällde dessa ämnen. Genom ändringen föreskrevs att EPA är skyldigt att utfärda utsläppsnormer för inte mindre än 189 di-

6.5.4 Genomdrivning

Vid ändringarna av luftvårdslagen 1990 genomfördes även en översyn av straffreglerna. Det medförde att fler gärningar straffbelades och att straffen för vissa brott skärptes.

Även EPA:s möjlighet att genomdriva de krav lagen ställer på delstaterna skärptes, bl.a. genom att vissa federala bidrag till motorvägar nu kan komma att dras in, om delstaterna inte utarbetar lagenliga genomförandeplaner. Dessutom kan kravet på utsläppsrätter för nya källor höjas ytterligare.⁴³ Den nya lagen anger också att sådana område där kvalitetsnormerna inte uppnåtts och där tidplanen för kontinuerlig förbättring inte hålls, skall omklassificeras av EPA så att strängare krav ställs. Det innebär också att en omprövning av genomförandeplanen måste göras.

6.6 Resultatet

USA har stora och komplexa luftföroreningsproblem. Det har funnits en vilja att skapa ett system som skyddar människors hälsa och helst omgivande miljön från luftföroreningar. Gränser för luftkvalitet har satts och ett system för genomförande av dessa har utvecklats till att innehålla federala och delstatliga utsläppskrav, krav på viss användbar teknik, tillståndsplikt, krav på utsläppsrätter m.m., i ett komplicerat samspel.

Luftvårdslagen har såsom framgått, flera gånger genomgått relativt omfattande förändringar. Reglerna om luftkvalitetsnormerna, har dock varit desamma sedan 1970. Det är reglerna om genomförandet av normerna som utvecklats. Resultatet har blivit en lag med vilken vissa ämnen och vissa problem kan hanteras men inte andra. Genom att både den federala och delstatliga kontrollen av föroreningskällor har ökat har ett mycket komplext kravsystem skapats. Kraven varierar således mellan olika stater men är också beroende av vilken typ av verksamhet det är fråga om, om det är en ny eller

rekt angivna giftiga ämnen. För varje sådant ämne skall EPA föreskriva krav som motsvarar maximalt tillgänglig försiktighetsteknik (maximum available control technology – MACT) som alla större utsläppskällor är ålagda att följa.

⁴³ CAA § 179.

en befintlig verksamhet, hur mycket förorening verksamheten släpper ut samt hur luftkvaliteten är i området där verksamheten lokaliseras. Även om provningsprogrammet som infördes 1990 innebär förenklingar varierar ambitionsnivån mellan kraven i tillstånd, delstaternas genomförandeplaner och federala generella krav.

Det kan antas att syftet med förändringarna varit att gynna den ursprungliga målsättningen att skapa en luftkvalitet som inte var skadlig för allmänhetens hälsa. Klart är att resultatet blivit ett mycket komplicerat kravsystem. Detta har lett till ifrågasättande om fördelarna med ändringarna motsvarar nackdelarna (bland annat ökade kostnader). Diskussioner har förts om fördelarna respektive nackdelarna av olika regleringstekniker och många är de som efterlyst ett mer flexibelt och mer kostnadseffektivt genomförandesystem. Traditionell reglering genom att ställa generella och individuella krav på enskildas förhållningssätt har många gånger ställts mot ekonomiska styrmedel.⁴⁴

Luftkvaliteten har i många avseenden blivit betydligt bättre under de senaste 25 åren. Koncentrationen i luften av flera av de ämnen som reglerats genom luftkvalitetsnormer har sjunkit markant, framförallt vad gäller bly och svaveldioxid. Det totala utsläppet av de vanligaste föroreningarna har minskat eller åtminstone hållit sig relativt konstant, trots en kraftigt ökad befolkning och ekonomisk utveckling.⁴⁵ Fortfarande återstår stora luftkvalitetsproblem framförallt i de större städerna.

I Los Angeles, där stora resurser lagts på att förbättra den mycket dåliga luftkvaliteten är de nationella luftkvalitetsnormerna fortfarande inte uppnådda. Däremot har under denna tid området expanderat både vad gäller invånarantal och industri utan att luftkvaliteten försämrats i samma utsträckning som expansionen. Här har frågan om möjligheterna att genomföra luftkvalitetsnormerna ställts på sin

⁴⁴ Se t.ex. Dwyer.

⁴⁵ Mellan 1970 och 1990 ökade befolkningen med nästan 22 procent och den sammanlagda ekonomin tre gånger fortare än befolkningen. Antalet bilar ökade med 56 procent och antalet körda mil per bil med 48 procent. Council on Environmental Quality, Environmental Quality 1970-1990: Twentieth Annual Report, 7-10 (1990).

spets vilket lett till en utveckling av rättsliga instrument och tillvägagångssätt.⁴⁶

Genom de nya luftkvalitetsnormerna för ozon och fina partiklar som beslutats av kongressen 1997, ställs delstaterna och federala myndigheter inför nya prövningar. Genom dessa normer klargörs att ytterligare områden inte uppfyller föreskriven luftkvalitet, vilket kommer att ställa stora krav på förbättringar. Det är troligt att utvecklingen av genomförandet av dessa normer därför fortsätter att utvecklas.

6.7 Vattenvårdslagstiftningen

I den amerikanska vattenvårdslagstiftningen har båda olika angreppssätten att reglera miljö använts sedan lång tid tillbaka. Krav på utsläppsminskningar och direkta förbud mot utsläpp till vatten föreskrevs redan i 1899 års River and Harbors Act som mer allmänt blivit känd som Refuse Act. Den första federala vattenvårdslagen kom 1948, Water Pollution Control Act, och föreskrev vattenkvalitetsnormer och regler om hur dessa skulle genomföras. Den lagen genomgick flera förändringar och namnbyten. Enligt 1965 års vattenvårdslag (Water Quality Act) var det delstaternas ansvar att utfärda och genomföra vattenkvalitetsnormer. Normerna skulle godkännas av EPA som dock hade små möjligheter att påverka genomförandet av dessa normer. Stora resurser gick till att ange vad normerna skulle ange och mindre kraft lades på att genomföra dessa och åtgärda föroreningar.⁴⁷ Under tiden kom flera krisrapporter om kvaliteten på landets vattenresurser.⁴⁸

6.7.1 Clean Water Act 1972

1972 ersattes Refuse Act och Water Quality Act av *Federal Water Pollution Control Act* (även kallad *Clean Water Act*).⁴⁹ Målsättningen var

⁴⁶ Olika bubbelprogram. Hr utvecklats och använts i Kalifornien, t.ex. det så kallade RECLAIM-programmet i vilket ett antal industrier och verksamheter i Los Angeles sedan 1994 kan byta utsläpp av kvävedioxid och svavel.

⁴⁷ Se Houck, sid. 10332.

⁴⁸ Beskrivs bl.a. i Rober W. Adler mfl. Se även Caputo, sid10574f.

⁴⁹ Publ. L. No. 92-500, 86 Stat. 816, 33 U.S.C.A. §§ 1251-1376. För vidare beskrivning av den historiska processen se exempelvis Houck I-III och Caputo.

att lagen skulle medverka till att det från 1983 i stort sett skulle vara möjligt bada och fiska i alla vattendrag och att det från 1985 inte skulle förekomma några förorenande utsläpp.

Det ursprungliga lagförslaget utgick från att vattenkvaliteten skulle kunna förbättras i tillräcklig utsträckning genom föreslagna federala utsläppskrav på punktkällor, vilka skulle kontrolleras genom ett provningssystem. Förslagsställarna menade att det visat sig alltför svårt att genomföra vattenkvalitetsnormer och att lagen därför inte skulle innehålla denna typ av regler. Förslaget väckte en het debatt och framförallt delstaterna och representanthuset motsatte sig detta angreppssätt och menade att vattenkvalitetsproblemen bäst hanterades med hjälp av vattenkvalitetsnormer och att det var delstaterna som var mest lämpliga att genomföra dessa.⁵⁰ Senaten däremot menade att vattenkvalitetsnormer var ett instrument som var svagt, långsamt, disparat, vetenskapligt osäkert, till stor del inte genomfört och antagligen inte ens möjligt att genomföra.⁵¹ Slutresultatet blev en kompromiss genom vilket grundkravet var att punktkällor skall uppfylla federala utsläppsnormer och där vattenkvalitetsnormerna snarast sågs som en säkerhetsanordning för att vattenkvaliteten under inga omständigheter skulle underskrida en viss miniminivå.

6.7.2 Vattenkvalitetsnormer

Fastställande av vattenkvalitetsnormer är en operationalisering av ett övergripande federalt mål om god vattenkvalitet till i första steget en målsättning för varje vattenområde avseende användning, i nästa steg till kriterier för denna vattenkvalitet som därmed måste finnas och därifrån vidare till gränser avseende vattenkvaliteten i form av numeriska eller beskrivande vattenkvalitetsnormer. Enligt vattenvårdslagen är det inte EPA utan delstaterna som är skyldiga att fastställa vattenkvalitetsnormer för i stort sett alla vattenområden inom delstaten.⁵² På liknande sätt som i luftvårdslagen är dock EPA skyldig att utarbeta generella kriterier som beskriver de effekter förore-

⁵⁰ Beskrivs i Houcik I.

⁵¹ Houck 1, sid 10335 med hänvisning till S. Rep. No. 92-414 (1972).

⁵² CWA §303.

nande ämnen kan orsaka i alla tänkbara typer av vattenområden. EPA är också skyldig att publicera information om de faktorer som påverkar effekten av de förorenande ämnena och om de faktorer som är nödvändiga för att bibehålla eller återskapa en vattenkvalitet. Delstaternas frihet att välja användningssätt har begränsats av EPA så att i stort sett alla vattendrag åtminstone skall ha en sådan kvalitet att de kan användas för fiske och för bad. Alla vattenkvalitetsnormer måste godkännas av EPA. Om de inte godkänns är EPA skyldigt att utarbeta och utfärda sådana normer.

Fastställandet av vattenkvalitetsnormer är en i princip kontinuerlig process. Delstaterna skall inom vissa i lagen föreskrivna tidsperioder pröva om normerna måste revideras eller om nya vattenkvalitetsnormer skall fastställas.⁵³ Det är dock inte tillåtet att sänka nivån på miljökvalitetsnormerna genom att exempelvis ange ett nytt användningssätt, utan mycket starka skäl.⁵⁴

6.7.3 Genomförandet av vattenkvalitetsnormer

Genomförandet av vattenkvalitetsnormer är ett komplicerat system av regler och hanteras i flera steg.⁵⁵ Först skall delstaterna *inventera* de vattenområden där vattenkvalitetsnormerna överskrids. Därefter skall en *prioriteringslista* upprättas där dessa vattenområdena uppställs i prioritetsordning utifrån hur allvarligt förorenade de är och vad de skall användas till. För varje sådant vattenområde måste delstaten sedan fastställa den *maximalt tillåtna belastningen* per dag av de ämnen som påverkar vattenkvaliteten (*total maximum daily load* - TMDL).⁵⁶ Den totala belastningen (ett slags belastningsnorm) skall bestämmas så att vattenkvalitetsnormerna uppnås med tillräcklig säkerhet. Dessutom skall belastningen *fördelas* på olika källor, vilket vanligen görs genom att delstaterna upprättar en plan som anger hur föroreningsutrymmet för olika nya och befintliga, fasta och diffusa källor.⁵⁷

⁵³ CWA §303(c). Rodgers (sid. 34) hävdar dock att vattenkvalitetsnormerna av olika orsaker inte förändrats mycket under åren utan snarare frusits i tiden eller i varje fall förpassats till rättsligt bakvatten.

⁵⁴ Vilket dock ändå tycks ske enligt Rodgers, sid 356.

⁵⁵ CWA §303(d)(1)(A).

⁵⁶ CWA § 303(d).

⁵⁷ "Waste load allocation" (WLA).

Alla delstater skall upprätta en vattenvårdsplan.⁵⁸ I denna plan samlas olika typer av planer och dokument angående vattenhanteringen i delstaten, t.ex. den ovan beskrivna prioriteringslistan och belastningsnormerna. Denna plan skall vidare innehålla de utsläppsnormer som krävs för att vattenkvalitetsnormerna skall uppfyllas.⁵⁹

Hela genomförandeplanen skall godkännas av EPA som dock inte har någon rätt eller skyldighet att utfärda en federal genomförandeplan, om den plan som delstaten lämnat för godkännande inte uppfyller lagens krav. EPA kan dock utfärda en federal prioriteringslista och belastningsnormer om planen inte godkänds. EPA har således inte mycket att sätta emot om genomförandeplanen är otillräcklig för att upprätthålla föreskriven vattenkvalitet.

6.7.4 Reglering av punktkällor

Grundläggande för Clean Water Act och som naturligtvis har stor betydelse för genomförandet av vattenkvalitetsnormerna, är att all förorening av vatten är förbjuden om inte tillstånd beviljats och följs.⁶⁰ Tillstånd kan ges för fem år av EPA och de delstater som har ett av EPA godkänt tillståndsprogram. Förutsättningen är att verksamheten uppfyller gällande federala och eventuella delstatliga utsläppskrav.⁶¹ Utsläppsnormerna utarbetas för olika verksamhetskategorier och motsvarar vad som kan åstadkommas med användning av bästa tillgängliga teknik (*best available technology economically achievable* - BAT).⁶² Nya källor skall följa de prestandanormer som EPA fastställer för olika kategorier av källor och skall motsvara (*best available demonstrated control technology* - BACT) med hänsyn tagen till kostna-

⁵⁸ "Continuing Planning Process" (CPP), CWA § 303(e).

⁵⁹ CWA 303(e).

⁶⁰ Detta förbud fanns redan i Refuse Act. Undantagna från den allmänna tillståndsplikten (det s.k. NPDES-programmet) är bl.a. allmänna avloppsanläggningar vilka reglerats separat i CWA §§ 301(a),(b),(e) och 402. Dessutom finns det möjligheter till ytterligare undantag i CWA § 301(g)(h).

⁶¹ Tillstandsreglerna fick namnet "*National Pollution Discharge Elimination System*" (NPDES).

⁶² Lagen krävde att alla befintliga punktkällor senast 1977 skulle använda "*best practicable control technology currently available*" (BPT) och senast 1983 "*best available technology economically achievable*" (BAT). CWA § 301(b)(1)(A) och (2)(A).

terna och övriga miljökonsekvenser.⁶³ För ämnen som klassats som giftiga gäller speciella försiktighetskrav.⁶⁴

Om de ovan beskrivna utsläppsnormerna inte är tillräckliga för att vattenkvalitetsnormerna skall uppnås är både EPA och delstaten skyldiga att utfärda strängare utsläppsnormer.⁶⁵ Även en tillståndsmyndighet kan vid en enskild tillståndsprövning ställa sådana strängare krav på utsläppsbegränsningar, om det bedöms vara nödvändigt för att vattenkvalitetsnorm skall uppnås.⁶⁶ Som nyss påpekades finns det däremot inget generellt förbud mot att i denna situation påbörja en ny verksamhet eller förändra en befintlig så att vattenkvaliteten ytterligare försämras.

6.7.5 Förorening från diffusa källor

Utsläppsnormer och kraven på viss teknik som beskrivits ovan gäller inte utsläpp från diffusa källor (vilket även inkluderar sådana källor som i många andra länder skulle kallas punktkällor – exempelvis jordbruksanläggningar och utsläpp av dagvatten). Genom CWA 1972 angreps visserligen problemet med förorening från dessa källor men det var inte fråga om direkt reglering utan främst om frivilliga åtgärder och möjligheter för delstaterna att få bidrag för vissa typer av program och åtgärder. Delstaterna skulle identifiera diffusa källor och föreskriva hur förorening från dessa skall begränsas till en rimlig nivå.⁶⁷ Detta var dock inte krav som gick att genomdriva från federalt håll. Däremot har lagen inte begränsat möjligheterna för delstaterna att reglera diffusa utsläpp.

⁶³ CWA §306.

⁶⁴ CWA § 307(a).

⁶⁵ CWA § 302. Delstaterna skall föreskriva om sådana utsläppsnormer i genomförandeplanen CWA §303(e). Många delstater har dock föreskrivit att utsläppskraven inte får vara strängare än det federala kraven!

⁶⁶ CWA §301(b)(C).

⁶⁷ CWA §208.

6.7.6 Genomdrivande av lagens krav

Ansvar för att genomdriva lagens krav ligger framförallt på delstaterna men EPA har stora möjligheter att överta denna roll om detta bedöms nödvändigt.⁶⁸ Det finns däremot ingen genomförandeplan eller liknande avseende vattenkvalitet som gäller som federal lag, på det sätt som gällde för delstaternas genomförandeplaner.

Det finns även här möjligheter för enskilda att genom domstolsprocesser tvinga myndigheter på både federal och delstatlig nivå att följa lagen. Detta instrument har visat sig mycket betydelsefullt, till vilket jag strax återkommer.⁶⁹

För de federala och delstatliga myndigheter som skall genomdriva lagens krav gentemot enskilda finns särskilda sanktioner att tillgå. Att fällas för brott mot lagens krav kan innebära mycket kännbara ekonomiska straff och fängelse.⁷⁰

6.8 En fortsatt utveckling

6.8.1 Behov av förändringar

I 1972 års CWA spelade vattenkvalitetsnormerna endast en sekundär roll som stöd för de tekniska kraven och som ett skyddsnät. Det var delstaterna som vidhållit att denna typ av regler skulle finnas kvar i lagen och också hävdade att de var kompetenta att hantera och genomföra dessa regler. Lagen gav också delstaterna stora möjligheter att även genomföra vattenkvalitetsnormerna men av olika orsaker kom det att dröja lång tid innan delstaterna började ta detta ansvar. Diskussioner om att förstärka vattenkvalitetsnormernas roll i förhållande till utsläppsnormerna fortsatte.⁷¹

⁶⁸ EPA har under vissa förutsättningar möjlighet att både hindra att tillstånd ges och påverka delstatens tillståndsprogram CWA § 402(c) och (d).

⁶⁹ Se Caputo, sid.10580 och Rodgers sid. 99.

⁷⁰ Böter skall utdömas till minst \$2500 och högst 25.000 per dag av överträdelse. Dessutom kan fängelse i upp till ett år utdömas. Om det är upprepade brottslighet gäller \$50.000 som högsta bötesbelopp och två års fängelse. CWA § 309(c).

⁷¹ Beskrivs ingående i Houck I.

Till en början var det de generella utsläppskraven som stod i fokus och dessa uppfattades på många håll som stelbenta och alltför generella. För att motverka detta ändrades lagen 1977 så att utsläppskraven varierar mellan olika ämnen.⁷² EPA fick möjlighet att i vissa fall ge dispenser från de tidigare uppställda utsläppskraven och tidsgränserna. Dessutom förlängdes vissa tidigare uppställda tidsgränser. Lagen gjordes mer differentierad genom att olika krav ställdes på utsläpp av olika ämnen.⁷³

6.8.2 Ändringarna 1987

Tidsgränser för uppfyllande av vattenkvalitetsmålen, uppnåddes inte inom de tidsgränser som föreskrivits i 1972 års lag. I kongressen hade det dessutom uppmärksammats att befintliga vattenkvalitetsnormer var satta på en sådan nivå att de angivna målsättningarna inte skulle kunna uppnås (alltså bristfällig operationalisering redan tidigt i kedjan).

Detta ledde till att diskussionerna om nya lagändringar fick ny aktualitet. Visserligen hade stora förbättringar skett på många håll men fortfarande hade många vattenområden således inte ens nått de befintliga vattenkvalitetsnormerna.⁷⁴ Framförallt var det föroreningen av giftiga ämnen som uppmärksammades.⁷⁵ Befintliga utsläppskrav var inte tillräckliga för att upprätthålla en godtagbar vattenkvalitet. Ett stort bekymmer var de många källor som inte betraktades som punktkällor i lagens mening och därför inte omfattades av utsläpps- och tillståndskraven. I och med att kraven på punktkällorna hade ökat och också lett till stora förbättringar, kom mindre punktkällorna diffusa källornas belastning i allt större fokus.⁷⁶

⁷² Clean Water Act of 1977.

⁷³ Bland annat modifierades kravet på BAT för vissa typer av föroreningar till "best conventional pollutant control technology" (BCT) vilket innebar att en avvägning mellan kostnaderna av och fördelarna med en utsläppsminskning skulle göras när utsläppsnormerna fastställdes. Findley/Farber, sid 133.

⁷⁴ Niehaus/Fast.

⁷⁵ Houck I, sid.10340.

⁷⁶ Houck I, sid.10342.

1987 ändrades lagen och reglerna om tillståndskrav för utsläpp från punktkällor utvidgades.⁷⁷ EPA fick utökade möjligheter att fastställa strängare generella utsläppskrav för fasta källor i områden där vattenkvalitetsnormernas krav inte uppfyllt.⁷⁸ Detta har gett EPA utökad makt i förhållande till delstaterna.⁷⁹

Dessutom infördes regler som innebar att varje delstat skall utarbeta en utvärderingsrapport som identifierar alla de problem som utsläpp från diffusa källor orsakar. I ett åtgärdsprogram ska delstaterna ange vilka åtgärder som skall vidtas för att begränsa dessa och vad som skulle betraktas som bästa miljöhänsyn (best management practices) för olika kategorier av källor och verksamheter med diffusa utsläpp.

Lagen gav däremot inte EPA några effektiva verktyg att genomdriva de angivna kraven gentemot delstaterna och någon effektiv begränsning av diffusa utsläpp har inte heller skett.⁸⁰ En morot för delstaterna att ändå införa sådan reglering är att kongressen bidrar ekonomiskt vid genomförande av åtgärdsprogram.⁸¹ De nya reglerna om diffusa utsläpp kan också kritiserats för att de inte är samordnade med, vare sig vattenvårdslagens övriga regler eller annan lagstiftning.⁸²

För att ytterligare förbättra genomförandet av vattenkvalitetsnormerna ställer lagen sedan 1987 krav på att delstaterna skall göra omfattande utredningar så att det framgår vilka vattenområden som inte väntas uppnå vattenkvalitetsnormer eller lagens allmänna mål och orsakerna till detta.⁸³ Om vattenkvalitetsnormerna inte uppnås på grund av giftiga utsläpp från punktkällor skall delstaterna dessutom utarbeta individuella begränsningsstrategier för varje sådant vattenområde. Dessa begränsningsstrategier skall utgå från att

⁷⁷ Water Quality Act of 1987. Denna lag benämndes dock fortfarande Clean Water Act.

⁷⁸ CWA §302.

⁷⁹ Niehaus/Fast.

⁸⁰ Se Zaring som karaktäriserade § 319 som "not enough carrot, not enough stick, and too much of the same planning imperatives that had characterized Section 208". Se även Caputo, sid. 10579 som uttrycker det som att det inte bara är hårmotet som ändrats till det bättre under denna tid.

⁸¹ CWA §319.

⁸² T.ex. Coastal Zone Management Act of 1972, 16 U.S.C.A: § 1451-1464.

⁸³ CWA §304(l).

vattenkvalitetsnormen senast skall nås inom tre år från att en sådan strategi fastställts. Listorna och den individuella övervakningsstrategin skall godkännas av EPA.

Tidtabellen för delstaterna att upprätta dessa dokument var hård och det fanns ett hot att EPA skulle komma att agera om inte delstaterna klarade av att åtgärda giftiga "hot-spots" inom denna tid. Trots stora skillnader i innehåll och ambitionsnivå mellan olika delstater, visade det sig ändå möjligt att få fram detta material under förhållandevis kort tid.⁸⁴

6.9 CWA 25 år

6.9.1 Fortsatta problem trots goda resultat

Det är nu mer än 25 år sedan Clean Water Act antogs av kongressen. Vattenkvaliteten har i flera avseenden generellt sett förbättrats avsevärt, exempelvis när det gäller förekomsten av fosfor bakterier och metaller.⁸⁵ Detta beror på punktkällornas minskade belastning på nationens vattenresurser vilket är väl omvittnat och lovordat.⁸⁶

När det gäller den diffusa belastningen är trenden däremot den omvända. Tillförseln av kväve och partiklar har inte minskat utan snarare ökat och övergödningsproblemen är tydliga.⁸⁷ Eftersom punktkällorna minskat har de diffusa källornas andel av den totala belastningen ökat markant. Av olika skäl har dessa källor inte reglerats i samma omfattning och styrka som punktkällor. Istället har frågan i huvudsak överlämnats till delstaterna och det federala an-

⁸⁴ Houck I, sid. 10341.

⁸⁵ Det är dock inte alla vattenområden som genomgått denna förbättring. Se Caputo, sid 10577.

⁸⁶ Se exempelvis Adler m.fl., Caputo, Donahue och Weeks som hänvisar till flera författare och vetenskapliga rapporter.

⁸⁷ Flera områden har allvarliga störda ekosystem, exempelvis San Francisco-bukten, Long Island-sundet, Mississippi-deltat, Stora sjöarna och Everglades. Djurhanteringen och framförallt gödselhanteringen har fått stora konsekvenser i flera områden, bl.a. Chesapeake Bay där en gigantisk olycka med en gödselbehållare ledde till att allt akvatiskt liv inom 28 km försvann. Stränderna i detta område har fått stängas p.g.a. olyckan och förekomsten av giftiga alger som denna orsakat. (Houck III).

svaret har tagits genom olika typer av frivilliga program och finansiellt bistånd.⁸⁸

6.9.2 EPAs roll

Från många håll har EPA kritiserats för att sakna vilja eller förmåga att driva på delstaterna att upprätta prioriteringslistor, belastningstak (TMDL) och planer för vattenområden som inte uppnår vattenkvalitetsnormerna.⁸⁹ Efter flera domstolsutslag i slutet av 70-talet och början av 80-talet gjorde EPA försök att få fart på denna process.⁹⁰ Att detta arbete inte varit tillräckligt kraftfullt för att verkligen genomdriva lagens krav har varit tydligt.⁹¹

Under slutet av 80-talet och början av 90-talet drevs flera processer för att tvinga EPA att genomdriva kravet på delstaterna att genomföra vattenkvalitetsnormerna.⁹² Flera domstolar kom till slutsatsen att så länge delstaterna gjorde *något*, även om det var långt ifrån tillräckligt kunde inte EPA begära ytterligare.⁹³ Under 1991 började dock EPA för första gången publicera råd för genomförandeplaneringen enligt § 303(d) och föreskrev en tidsgräns för delstaterna att upprätta prioriteringslistor.

Under senare år har flera nya processer angående genomförandet av vattenkvalitetsnormerna förts. Ett antal domstolsutslag över hela landet har lett till en total scenförändring.⁹⁴ Domstolarna har tagit lagens syfte som utgångspunkt för att kräva att EPA aktivt ge-

⁸⁸ Under senare år har krav på vad vattenvårdslagen betecknar som diffusa källor börjats ställas med § 401 som grund. Förutsättningen är att källan som kräver någon form av federalt tillstånd men inte nödvändigtvis under vattenvårdslagen. Caputo, sid 10584.

⁸⁹ Ingående beskrivet i Houck II.

⁹⁰ Se Scott v. City of Hammond och Northwest Environmental Defense Center v. Thomas.

⁹¹ Vilket inte betyder att legala instrument för detta helt saknats. EPA kan låta bli att godkänna tillstånd om inte TMDL upprättats, de kan begära att tillstånd omprövas och de kan återta tillståndsprövningen från delstaten om denna inte lyckats ta fram, genomföra och genomdriva TMDLs. Houck III sid. 10420f.

⁹² Alaska Ctr. for the Environment v. Reilly, Alaska Ctr. for the Environment v. Reilly och Alaska Ctr. For the Environment v. Browner.

⁹³ National Wildlife Federation v. Adamkus och Sierra Club v. Browner.

⁹⁴ Houk beskriver detta som att EPAs tak ramlat in - "From EPA's perspective, the roof fell in". Houck II, sid 10395.

nomdriver lagens krav på delstaterna och föreskrivit tidsgränser för detta arbete.⁹⁵

Detta har tvingat EPA till att aktivt utarbeta strategier, råd och reglering för att genomdriva de krav lagen ställde redan 1972.⁹⁶ En av de viktigaste frågorna för EPA att reglera, där lagen inte är helt klar, har varit i vilken mån belastningstaket (TMDL) skall inkludera diffusa utsläpp. Detta kan synas självklart men har varit föremål för en långdragen konflikt mellan framförallt EPA och olika delstater. 1997 angav EPA att delstaterna skulle tvingas att ta fram prioireteringslistor och en tidsplan för framtagande av belastningstak (TMDL) genom speciella avtal med EPA. Dessutom beskrivs en ny typ av genomförandeplan som även skulle inkludera diffusa utsläpp.⁹⁷

För delstaternas del har den nya situationen inneburit att arbetet med prioriteringslistor och genomförandeplaner har måst högprioriteras. Naturligtvis finns många invändningar mot detta och många ifrågasätter kostnadseffektiviteten.⁹⁸

Finansieringen av att verkligen genomföra vattenkvalitetsnormerna var en av de frågor som togs upp i den aktionsplan (Clean Water Action Plan) som president Clinton presenterade i början av 1998. Nya pengar skulle tillkomma för att minska diffusa utsläpp bl.a. genom tillskapande av våtmarker. Framförallt handlade det om att för första gången koordinera vattenplaneringen för varje avrinningsområde vilken skall grundas på TMDLs.

Från att ha varit en fråga som ingen egentligen velat ta ansvar för har genomförandet av vattenkvalitetsnormerna nu blivit en huvudfråga inom den amerikanska vattenvården. Blir inte resultatet av

⁹⁵ Idaho Sportsmen's Coalition v. Browner, Sierra Club v. Hankinsson.

⁹⁶ Bl.a. tillsattes en rådgivande kommitté bestående av representanter för olika intressegrupper såsom myndigheter på olika nivåer, jordbruk, skogsbruk, miljöorganisationer. Denna kommitté som arbetat under mycket öppna former har försökt skapa konsensuslösningar på många av de problem som en TMDL-planering innebär. Även om det inte gick att lösa alla problem har dessa uppmärksamats och arbetet med att lösa dessa överlämnats till EPA. (Report of the Federal Advisory Committee on the Total Maximum Daily Load (TMDL) Program.

⁹⁷ Se EPA: New Policies for Establishing and Implementing Total Maximum Daily Loads (TMDLs).

⁹⁸ Kostnaden för detta beräknar EPA uppgår till mycket stora belopp. 531. EPA, TMDL Development Cost Estimates Case Studies of 14 TMDLs.

denna process ett ökat genomförande av vattenkvalitetsnormerna är det sannolikt att nya processer följer.

6.10 Analys av de amerikanska erfarenheterna

Den historiska utvecklingen av den amerikanska luftvårdslagen och vattenvårdslagen visar på många likheter, vilket också har påverkat lagarnas innehåll.⁹⁹ När det gäller fastställandet och genomförandet av miljökvalitetsnormer har dock de båda lagarna trots många likheter olika utgångspunkter.

6.10.1 Operationalisering av luftkvalitetsmål

I luftvårdslagen fastställs målsättningen att luften skall ha sådan kvalitet att den inte skadar människors hälsa. EPA är skyldigt att ta fram kriterier för vad detta innebär ifråga om luftens kvalitet och föreskriva sådana miljökvalitetsnormer att människors hälsa skyddas inom en viss tidsperiod och den allmänna välfärden så snart som möjligt. Luftkvalitetsnormerna och tidsgränserna för att uppnå dessa har setts som absoluta och inte möjliga att frångå annat än genom lagändring, vilket dock skett flera gånger.

Lagens krav på viss luftkvalitet är kopplad till enskildas materiella rättsläge på två sätt. Lagen ställer upp *generella förhållningskrav* på vissa verksamheter i områden där luftkvalitetsnormerna inte uppfylls och i vissa fall har EPA med stöd av lagen meddelat ytterligare sådana krav. Det är inte tillåtet att starta en ny verksamhet eller där ändra en befintlig så att luftkvaliteten ytterligare försämras. Detta krav kom att utveckla reglerade system för byte av utsläpp inom ett område.

Dessutom är delstaterna skyldiga att upprätta rättsligt bindande *genomförandeplaner* där sådana krav måste ställas, så att luftkvalitetsnormerna kan uppnås och bibehållas. Rättsläget för vissa enskilda förändras således direkt p.g.a. att en luftkvalitetsnorm överskrids.

⁹⁹ Rodgers, sid. 248.

För andra klarläggs inte skillnaden förrän genomförandeplanen har fastställts.

Delstaternas genomförande av luftkvalitetsnormer kontrolleras av den federala miljöförvaltningsmyndigheten EPA. Genomförandeplanen skall godkännas av EPA och gäller då som både federal och delstatlig lag. EPA är också skyldig att även på andra sätt agera om delstaten inte uppfyller vad lagen föreskriver. Dessutom kan enskilda möjlighet att föra talan i domstol mot både myndigheter och verksamheter angående efterföljelsen av lagens krav påverka genomförandet av miljökvalitetsnormerna. På detta sätt kan den federala myndigheten se till att rättsläget för enskilda sammantaget är sådant att luftkvaliteten minst är sådan som luftkvalitetsnormerna föreskriver.

Operationaliseringskedjan är därmed i princip fullständig. Ändå motsvarar luftkvaliteten i USA inte luftkvalitetsnormerna, trots att denna lagstiftning i varit i kraft under snart 30 år. Detta kan antas bero på att föreskrivna krav inte är tillräckliga och att många källor inte omfattas av kraven.¹⁰⁰ Eller, med Holmgrens bild, det juridiska läckaget har varit betydande.

Systemet är dock uppbyggt så att förhållningskraven och planerna kontinuerligt skall revideras. Detta är en följd av ett slags rättsverkan av kvalitetsnormerna. Det har lett till att kraven blivit fler och strängare samt att kontrollen över de olika källorna blivit alltmer omfattande. Resultatet av detta har blivit ett komplicerat system med federala, delstatliga och lokala regler som är olika för olika verksamheter och områden.

Även kriterierna för luftkvalitet och luftkvalitetsnormerna omprövas kontinuerligt. De nyligen antagna luftkvalitetsnormerna för

¹⁰⁰ Ett exempel är regleringen av den befintliga bilparken. Många gånger har frågan om reglering av bilavgaser diskuterats eftersom detta är en av de stora källorna till luftföroreningar. Efterhand har det blivit alltmer ofrånkomligt att även reglera denna källa. Trots detta finns det fortfarande en stor tveksamhet mot den typen av regler. Enligt professor Roger Findley, Loyola Law School, Los Angeles, (intervju 1996-12-09) har det visats att 10% av bilarna i Los Angeles bidrar till 50% av föroreningen av kvävdioxid. Luftkvaliteten skulle således kunna förbättras avsevärt om denna del av bilparken (de äldsta bilarna som till stor del ägs av den ekonomiskt svagaste delen av befolkningen) byts ut mot nyare bilar. Det är således endast en kostnadsfråga som kan jämföras med andra restriktioner och åtgärder. Professor Findley menade att det inte kan vara av varken ekonomiska eller praktiska skäl som denna åtgärd inte vidtas utan att det har politiska förklaringar.

ozon och fina partiklar tillkom efter att det visats att dessa ämnens förekomst i luften har stor inverkan på människors hälsa. Dessa normer innebär att nya krav måste ställas. Sannolikt kommer vi därför se att den rättsliga operationaliseringen i och genom luftvårdslagen kommer att utvecklas ytterligare.

6.10.2 Operationalisering av vattenkvalitetsmål

I den amerikanska vattenvårdslagen finns klart angivna mål avseende nationens vattenkvalitet som lagen syftar till att genomföra. För varje vattenområde är delstaterna ansvariga för att bryta ner och klargöra målsättning vad gäller användningsområde. När detta klargjorts skall delstaten föreskriva miljökvalitetsnormer för i princip alla vattenområden inom delstaten. I praktiken spelar dock EPA:s föreskrifter och råd om kriterier och områdets klassificering en stor roll i delstaternas arbete.

Vattenvårdslagens operationalisering av vattenkvalitetsnormer följer i huvudsak figuren 1 i kapitel 3. Delstaterna skall inventera de vattenområden där vattenkvalitetsnormer överskrids, lista dessa i prioriteringsordning och bestämma den maximalt tillåtna totalbelastningen av ifrågavarande ämne. Detta belastningsutrymme skall sedan fördelas på olika källor. Dessutom skall delstaterna föreskriva sådana utsläppskrav som är nödvändiga för att vattenkvalitetsnormerna inte skall överskridas. Hela denna kedja av dokument från prioriteringslistan till utsläppskrav samlas i ett slags genomförandeplan som skall godkännas av EPA. Denna myndighet skall upprätta en egen prioriteringslista och ange totalbelastningen om planen inte kan godkännas men däremot inte någon federal plan såsom gäller enligt luftvårdslagen. Planen skall kontinuerligt omprövas av EPA.

I vattenvårdslagen tycks det inte vara genomförandeplanen utan utsläppsnormerna och tillståndssystemet som är det främsta instrumentet för att genomföra kvalitetsnormerna och som påverkar enskildas rättsläge i fall vattenkvalitetsnormer överskrids. Enligt lagen är EPA även skyldigt att utfärda sådana generella utsläppsnormer som kan behövas för att vattenkvalitetsnormer inte skall överskridas. Vid prövning av tillståndspliktiga utsläpp skall dessa utsläppsnormer gälla i områden där vattenkvalitetsnormerna inte följs.

Dessutom krävs att utsläppet ryms inom det totala belastningsutrymmet.

Ansvar för att genomföra vattenkvalitetsnormerna ligger i stor utsträckning på delstaterna. EPA har inte kunnat förmå dem att infria detta ansvar som de vid lagens tillkomst 1972 och alltsedan ansett sig vara kapabla att infria. EPA:s rättsliga möjligheter att utöva direkt påtryckningar på delstaterna att genomföra vattenkvalitetsnormerna förefaller mindre än när det gäller luftkvalitet. Dessutom tycks federala myndigheter på grund av politiska hänsyn inte heller ha velat utnyttja de möjligheter som finns.¹⁰¹ Genom rättsprocesser har dock delstaternas genomförande av vattenkvalitetsnormerna och EPA:s översyn över densamma angripits. Den utvecklingen verkar nu ha tvingat in olika aktörer i en process, där miljökvalitetsnormer skall genomföras genom upprättande av ett slags genomförandeplaner.

Trots stora förbättringar har vattenföroreningsproblemen inte försvunnit och vattenkvalitetsnormerna överskrids fortfarande i många områden. Till stor del verkar detta bero på att vattenkvalitetsnormerna endast kopplas till vissa av de enskilda som påverkar vattenkvaliteten. Uppfyllandet av vattenkvalitetsnormerna är dock beroende av möjligheten att reglera samtliga bidragande källor varav källor med diffusa utsläpp har kommit att utgöra en allt större andel allteftersom punktkällornas utsläpp minskat. Svårigheterna med att reglera de diffusa källorna har inte bara varit att de kan vara svåra att identifiera, svåra att mäta och att de är beroende av säsong och väder utan framförallt att de innehas av politiskt starka grupper (jord- och skogsbruk, städer utan dagvattenhantering). I det politiska spelet har dessa källor kommit att ställas mot de punktkällor som redan är reglerade men som står inför hotet om ytterligare krav om inte diffusa utsläpp kommer att åtgärdas (ett klassiskt exempel på övervältring). EPA verkar ha befunnit sig någon stans mittemellan.

¹⁰¹ Detta gäller även tillsynen över luftvårdslagen. Av politiska hänsyn förekommer det att EPA avvaktar med att föreskriva en federal SIP och istället försöker förmå delstaten att ändra denna på ett visst sätt.

6.10.3 Tvingande till handling

Genomförande av miljökvalitetsnormer betyder att lagen kräver att saker skall hända, teknik utvecklas och situationer uppstå inom vissa datum och utgår från att detta är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Regleringstekniken har visat sig problematisk när det funnits motstånd mot lagens krav och då det funnits ekonomiska och tekniska svårigheter att uppnå dessa. Då har behovet av operationalisering och genomdrivande varit starkt.

I luftvårdslagen finns en större möjlighet för EPA att tvinga delstaterna att ta obekväma beslut och upprätta genomförandeplaner som verkligen medför att luftkvaliteten kan förbättras inom föreskriven tid. Enligt vattenvårdslagen finns också sådana möjligheter om än inte riktigt lika långtgående. Oavsett hur stora befogenheter EPA haft har myndigheten i vissa fall och av olika orsaker inte varit effektiv i genomdrivandet av lagens krav. Det gäller exempelvis genomdrivandet av reglerna om gränsöverskridande föroreningar som kunde skett på ett mer effektivt sätt. De politiska svårigheterna att hantera denna problematik har gjort att EPA tenderat bortse från de instrument lagen ändå har.¹⁰²

Andra exempel är diskrepansen mellan regleringen av befintliga källor jämfört med nya källor samt regleringen av stora källor jämfört med små. Det verkar ha funnits ett politiskt godkännande för att reglera vissa källor men inte andra.

Ett annat exempel har varit genomförandet av vattenkvalitetsnormerna liksom regleringen av diffusa källor, för vilket delstaterna i stor utsträckning ansvarar. Detta ansvar har delstaterna endast i mindre utsträckning tagit, trots att det var delstaternas påtryckning som bidrog till att vattenkvalitetsnormerna blev kvar i CWA, och trots att det egentligen inte saknats legala möjligheter till att också reglera sådana källor.¹⁰³

Problemet verkar vara att införandet och genomförandet av dessa regler måste övervinna svåra administrativa och politiska problem. På federal nivå finns det en ovilja att kräva att delstaterna reglerar markanvändning, vilket ju är ett av de viktigaste sätten för

¹⁰² Detta diskuterar bl.a. Patton.

¹⁰³ Trots lagens krav menar Donahue, sid 283 att få delstater om ens någon har *reglerat* källor med diffusa utsläpp.

att kontrollera diffusa utsläpp. Regleringen av markanvändning är i stort sett en delstatlig angelägenhet som de federala myndigheterna inte kan påverka. EPA har inte verkat vilja åtgärda problemen förrän det efter ett större antal fällande domar blev juridiskt omöjligt att bortse från dem.

Som beskrivits ovan har genomförandet av vattenkvalitetsnormerna efter flera omgångar av rättegångar kommit allt närmare, trots ett starkt motstånd och i vissa fall likgiltighet. Myndigheterna har tvingats att hantera problem som varit mycket känsliga. Detta har också varit ett mycket användbart argument för myndigheter gentemot verksamhetsutövare som beläggs med krav. "Vi kan inte undgå att ställa detta kravet utan att riskera att bli ställda inför rätten av enskilda".

I vissa situationer har det kommit till förhandlingar mellan federala och delstatliga organ och verksamhetsutövare om i vilken mån lagens krav skall uppfyllas. Det har inte alltid varit administrationen som fått igenom sina krav. Detta har i sin tur resulterat i stämningar gentemot administrationen och domstolsutslag, med hjälp av vilka lagens krav i vissa fall kunnat genomdrivas.¹⁰⁴ Detta har dock visat sig vara en långsam procedur och har därför endast kunna fungera som spjutspetsar i genomförandet.¹⁰⁵

Här har det ändå funnits en kraft som kunnat påverka inte bara delstaten som skall fastställa kraven utan även den myndighet som skall se till att delstaten gör vad den ska. Härigenom tvingas EPA att inte endast ta hänsyn till de politiska, praktiska och ekonomiska konsekvenser lagens krav medför utan att dessutom då i första hand, genomdriva lagstiftningen såsom den har tolkats av domstolarna. Möjligheten att verkligen få till stånd en operationalisering har därmed förstärkts.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Se Melnick, *Pollution Deadlines and the Coalition for Failure*, 75 Public Interest 123 (1984) återgiven i Menell/Stewart sid. 351 ff.

¹⁰⁵ Melnick funderar också över om det inte varit lite väl många deadlines som överskridits och vad dessa egentligen fyller för funktion. Han menar att de framförallt har ett symboliskt värde och att det finns större behov av att reformera symbolerna än praktiken.

¹⁰⁶ Caputos slutsats, sid 10580 är att "a Vountary system with little federal oversight, little money, and vast opporunities for polluting entities to dispute the fact and character of controls on their activities is not a recipe for success".

I USA diskuteras på vilken nivå federal eller delstatlig lagstiftning skall ligga. Denna diskussion liknar i stora delar den som funnits inom EU. Det är många som således frågar sig varför miljökvalitet skulle vara en federal angelägenhet. Samma typer av argument som vi känner igen från Europa dyker upp. Framförallt är det nackdelarna ur konkurrenssynpunkt, av att ha olika regler i de olika delstaterna som är det främsta argumentet. Ett argument är individens rätt till en god miljö, även om denna rätt vare sig framgått i lagtext eller erkänts av domstolar.¹⁰⁷

Slutsatsen som kan dras är att även om vattenresurser bäst hanteras nära avrinningsområdet förutsätter detta att det finns en federal miniminivå som kan genomdrivas. Sådana miniminivåer skulle kunna föreskrivas genom exempelvis federala krav på bästa möjliga miljöhänsyn för olika sektorer på samma sätt som det finns miniminivåer på utsläppsgränser.¹⁰⁸

6.11 Miljökvalitetsnormer som regleringsteknik

Av den amerikanska diskussionen om miljökvalitetsnormer som regleringsteknik framgår att de två olika angreppssätten jag diskuterat i kapitel 2 fortfarande ofta ställs mot varandra istället för att kombineras.¹⁰⁹ Problemen som många amerikanska analytiker ser med vattenkvalitetsnormer och som var orsaken till att senaten inte föreslog denna regleringsteknik 1972, verkar framförallt vara problemen och resurserna det kräver att visa på sambandet mellan vattenkvalitet och de olika källorna.¹¹⁰ Det förutsätts således att det endast finns miljökvalitetsnormer och inga generella dämpningskrav. Kraven på verksamhetshavaren är då helt beroende av vattenkvali-

¹⁰⁷ Menell/Stewart, sid. 246f.

¹⁰⁸ Med hänvisning till delstaternas möjlighet att hantera "hot-spots-programmet" under § 304(l) menar Houck att kontrollen av diffusa utsläpp måste spöras genom ett federalt hot när frivilliga lösningar inte fungerar. Houck I, sid. 10342.

¹⁰⁹ Rodgers (sid. 13) som en av USA:s främsta miljörettsprofessorer talar t.o.m. om "the emission-standard-school" och "the ambient-air-school". Han nämner dock inte något om att det skulle finnas en skola där de olika angreppssätten kombineras.,

¹¹⁰ Se Caputo, sid. 10578, Rodgers, sid. 259.

teten och måste anges för varje vattenområde. Detta är en tidsödande process som ger verksamhetshavaren ett starkt verktyg för att åtminstone fördröja processen.

I de fall det finns ett generellt grundkrav att de som påverkar skall vidta försiktighetsåtgärder i en viss omfattning (BAT, BMP etc.), är det endast när dessa krav inte är tillräckliga som det finns behov av att ställa ytterligare krav. Ett generellt hänsynskrav kan visserligen leda till att vattenkvaliteten blir bättre än vad vattenkvalitetsnormen anger. Många hävdar att detta innebär slöseri med resurser och att försiktighetsmått endast skall vidtas där de verkligen behövs. Andra menar att det alltid är en rimlig investering att göra så mycket som möjligt och därigenom skapa sig en säkerhetsmarginal och möjlighet för fler föroreningskällor att rymmas i området.

I vattenvårdslagen finns det grundkrav på att utsläppskraven för en stor del av punktkällorna skall motsvara en viss teknisk och ekonomisk ambitionsnivå (BAT, BCT och BMP m.m.). Däremot är det många mindre punktkällor som lagen och EPAs föreskrifter ses som källor med diffusa utsläpp och som därmed inte generellt omfattas av generella försiktighetskrav. Delstaterna har haft möjlighet att utöka gruppen av tillståndspliktiga verksamheter i områden där vattenkvalitetsnormer överskridits, något som inte förekommit i någon större omfattning. En utökad tillståndsplikt har dock använts för att åtgärda dagvattenutsläpp och är nu något EPA arbetar för när det gäller vissa jordbruksföretag.¹¹¹

I luftvårdslagen är förhållandena liknande. Vissa mindre verksamheter har under lång tid lämnats utanför lagens generella regler även om detta liksom i vatten vårdslagets fall inte hindrat att delstaterna reglerat dessa. Delstaternas reglering av dessa källor i genomförandeplanen måste då visas ha ett direkt samband till den aktuella miljön, d.v.s. det skall visas att kravet är rimligt i förhållande till källans del av det totala utsläppet.

Det som i Europa kallas dual approach har visserligen funnits i båda lagarna sedan lång tid tillbaka men tecken finns på att förde-

¹¹¹ För dagvatten infördes en utökad tillståndsplikt 1987 i § 4102(p). För utökad tillståndsplikt för jordbruksföretag, se U.S. EPA, Draft Strategy for Addressing Environmental and Public Health Impacts from Animal Feeding Operations (Sept. 1998).

larna med denna teknik inte helt uppfattats.¹¹² En utvidgning av de tekniska kraven på samtliga källor som kan medföra påverkan på vattenkvaliteten skulle kunna minska den svåra diskussionen om allokering av belastning.

Ser vi utvecklingen med utgångspunkt från de olika legala angreppssätten, är det helt klart att det är det är utsläppskraven på punktkällor som varit den verkliga drivfjädern i CWA. Visserligen innehåller lagen ett kombinerat angreppssätt där vattenkvalitetsnormer skall fungera som skyddsnät men detta har visat sig ha rewor men framförallt har det inte använts. Delstaterna som från början och sedan dess varit positiva till användningen av vattenkvalitetsnormer som regleringsteknik har som påpekats tidigare haft möjligheter att genomföra dessa men inte gjort detta.

¹¹² Ofta beskrivs de olika regleringsteknikerna var för sig (t.ex. Menell/Stewart, sid. 257ff respektive sid. 284ff).

7 Miljökvalitetsnormer i Japan

7.1 Inledning

Användningen av miljökvalitetsnormer i det japanska rättssystemet kan liksom när det gäller den amerikanska regleringen inte endast studeras utifrån rätten som sådan. I viss mån måste även rättskulturella förhållanden beaktas. Denna redogörelse beaktar i viss mån dessa förhållanden men utgår framförallt från en studie av lagstiftningen och dess syfte är att åtminstone beskriva grunderna och karaktären av denna normtyps användning i det japanska rättssystemet.¹

Den snabba industrialiseringen av Japan efter andra världskriget ledde till en kraftigt ökad förorening av stora områden. Under 1960-talet inträffade en rad miljökatastrofer som Yokkaichi-astman (kraftiga andningsbesvär på grund av luftföroreningar), Itai-itai-sjukan (kadmiumförgiftning) och Minamata-sjukan (kvicksilverförgiftning). Dessa medförde att många tusen människor dog eller drabbades av allvarliga skador. Offren för dessa katastrofer och anhöriga till de döda stämde de ansvariga företagen och staten på ersättning. De fyra största målen brukar kallas "The Four Big Pollution Cases" och har haft stor inverkan på utformningen av den japanska miljörätten.²

Den uppmärksamhet katastroferna och processerna medförde gjorde allmänheten miljömedveten och opinionen krävde en strängare lagstiftning. 1967 kom den första grundläggande lagen om miljön och 1970 års riksdag genomförde en omfattande reformering av den japanska miljölagstiftningen genom att stifta flera nya lagar och förändra andra.³

¹ En mer utförlig beskrivning av Japans miljölagstiftning finns i Gipperth, 1996.

² Skadeståndprocessen som drivs av Minamata-offren har pågått i över 20 år men kunde genom en förlikning avslutas 1995. Se vidare J. Gresser m.fl.

³ 1970 års riksdag går numer under namnet "föroreningsriksdagen" (pollution diet).

På nationell nivå administreras miljölagarna av miljöbyrån eller något av regeringens många sektorsorgan. På regional och lokal nivå hanteras miljöfrågor och genomförandet av miljölagstiftningen av särskilda organ. De organ som styr i regionerna är i hög utsträckning självstyrande. De har drivit en mycket mer långtgående miljöpolitik än den nationella. Kraven har skärpts och nya instrument för att genomdriva dessa har utvecklats, vilket med tiden även påverkat den nationella lagstiftningen.⁴ I Japan förefaller det ha varit länen och kommunerna som har drivit på regeringen och statliga myndigheter snarare än tvärtom. Resultatet har dock blivit ett mycket omfattande och svåröverskådligt system av regler där det förekommer stor diskrepans mellan kravnivåerna för olika områden och verksamheter.

Miljölagstiftningen konkurrerar med annan lagstiftning t.ex. marklagstiftningen och naturresurslagstiftningen som ofta skyddar intressen som prioriteras före miljön. Däremot verkar allmänhetens hälsa vanligen ha prioritet. Både miljöskyddslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen är i hög grad inriktad på att skydda människors hälsa och behov av en vacker natur. Naturen i sig verkar hittills inte ha varit föremål för samma reglering och skydd.

Det finns i Japan en allmän åsikt att konflikter och problem skall lösas genom samförstånd.⁵ Samtidigt är det ett hierarkiskt samhälle där myndigheter och företag har sina klara positioner. Vissa av miljöproblemen angrips genom ett slags frivillighet, t.ex. rekommendationer eller avtal mellan myndigheter och företag. Det är dock klart att myndigheterna har social auktoritet som de använder sig av för att genomdriva krav. En del för oss västerlänningar annorlunda påtryckningsmedel för att genomdriva dessa frivilliga krav som rekommendationer och råd används, varför dessa inte kan jämföras med exempelvis Naturvårdsverkets allmänna råd.

⁴ Lokala beslutande organ har också rätt att meddela föreskrifter inom sitt geografiska område men de får inte strida mot nationella lagar och förordningar. Däremot har de ofta rätt att skärpa kraven. Oda, sid 36 f.

⁵ Se Zweigert/Kötz (sid. 326) som påpekar hur förvånade observatörer från västvärlden ofta blir, av att japaner håller fast vid gamla konfliktlösningsmekanismer som t.ex. medlare i familjetviser och av att de i det längsta avhåller sig från lösa frågan med hjälp av en domstolsprocess eftersom denna ger offentlighet åt konflikten.

Även om miljön i vissa avseenden blivit betydligt bättre till följd av minskade föroreningar, t.ex. svavel i luften och tungmetaller i vatten, är uppsatta miljömål många gånger långt ifrån uppfyllda.⁶ Idag anses de allvarligaste problemen vara de som är av global omfattning och som orsakar långsiktiga och långväga skador. Det är inte längre självklart industrin som är syndabocken utan i minst lika stor utsträckning människors levnadssätt och konsumtion. Syftet med den nya miljöbaslagen från 1993 är att även kunna hantera dessa frågor.⁷

7.1.1 Grunden

Grundläggande för japansk miljövard och miljölagstiftning är miljöbaslagen vars främsta mål numera anges vara att främja en hållbar utveckling.⁸ Miljöbaslagen innehåller en grundläggande miljöpolicy och anger vem som har ansvaret för att genomföra dessa. Där sägs klart vilket ansvar den nationella regeringen, de regionala regeringarna, kommunerna, företagen och även enskilda har i förhållande till miljön. För att ytterligare konkretisera miljöpolicy och lagens målsättningar skall regeringen utarbeta en övergripande nationell miljöplan, vilken skall godkännas av riksdagen. I denna plan skall också anges hur målsättningarna skall kunna uppnås.

I miljöbaslagen föreskrivs vilka typer av krav som skall ställas (miljökvalitetsnormer, utsläppsnormer, produktkrav m.m.). Den anger också ambitionsnivån för dessa krav liksom vilka genomförandeinstrument som skall användas. Här finns grundläggande regler om miljökonsekvensbeskrivningar, utbildning,

⁶ Svaveldioxidutsläppen har sjunkit väsentligt sedan toppen i slutet på 1960-talet och luftkvalitetsnormen uppnås idag nästan över hela landet. Detsamma gäller för kolmonoxid. När det gäller kvävedioxid har koncentrationen bibehållit relativt hög nivå och luftkvalitetsnormen överskrids i många områden. Halten av svävande partiklar är däremot på samma höga nivå som 1980 och luftkvalitetsnormen är långt ifrån uppnådd. Även kvalitetsnormen för fotokemiska oxidanter överskrids i perioder i vissa områden. Information hämtad ur *Quality of the Environment in Japan*, 1993.

⁷ The Basic Environment Plan, 1994.

⁸ The Basic Environment Law (1993). Denna lag (och dess föregångare) ligger som grund för de olika miljölagarna, t.ex. luftföroreningslagen, vattenföroreningslagen, industrivattenlagen, avfalls- och renhållningslagen.

forskning, ekonomiska styrmedel, internationell samverkan om globala miljöproblem m.m.⁹

Utifrån miljöbaslagen har många miljörelaterade lagar tillkommit. Ofta är dessa probleminriktade och syftar till att åtgärda ett visst föroreningsproblem eller kontrollera vissa naturresurser. Det finns t.ex. flera olika lagar som rör vattenresurser, en lag för vård av sjöar och en för vård av marina områden och en lag för vård av det förorenade Setohavet. Lagarna har relaterat till både källor och till miljön (huvudsakligen i förhållande till människors hälsa). Konflikten mellan olika regleringstekniker verkar inte vara lika tydlig i Japan som i Europa och USA.

7.2 Miljökvalitetsnormer

7.2.1 Utfärdande av föreskrifter om miljökvalitet

I miljöbaslagen föreskrivs att regeringen skall fastställa miljökvalitetsnormer för luft, vatten, mark och buller utifrån vad som krävs för att skydda allmänhetens hälsa och miljön.¹⁰ Dessa normer kan vara kategoriserade och förutsätta att geografiska områden utpekas vilket är en uppgift som kan delegeras till länen. Miljökvalitetsnormerna skall grundas på all relevant vetenskaplig kunskap om människors hälsa och miljön. När ny relevant kunskap framkommer skall kvalitetsnormerna om nödvändigt revideras, vilket skett flera gånger, exempelvis 1993 då vattenkvalitetsnormerna skärptes och utökades till att gälla fler ämnen.

De japanska miljökvalitetsnormerna verkar uppfattas som obligatoriska målsättningar för miljön, vilka lagstiftare och myndigheter på olika nivåer är ansvariga att genomföra.¹¹ Förutom i vissa specifikt reglerade fall till vilka jag strax återkommer, kan dessa regler

⁹ Regeringen är skyldig att utarbeta en grundläggande miljöplan för den övergripande och långsiktiga miljövardspolitiken samt hur dessa mål skall kunna uppnås. Den plan som utarbetades 1994 kräver att de lokala organen i förorenade områden, utarbetar lokala miljökontrollprogram, som skall motsvara lokala versioner av den nationella planen.

¹⁰ Artikel 16.

¹¹ Se exempelvis Gresser m.fl., sid. 254.

inte göras gällande vare sig mot eller av enskilda personer i en domstol eller annan prövning. Det finns inget direkt förbud i lagstiftningen mot att ytterligare försämra miljön i områden där en miljökvalitetsnorm överskridits även om regionerna kan ställa sådana krav som försvårar en ytterligare försämring.

7.2.2 Miljökvalitetsnormer för luft, vatten och mark

I november 1993 hade luftkvalitetsnormer föreskrivits för fem ämnen; svaveldioxid, koloxid, svävande partiklar, kvävedioxid och fotokemiska oxidanter.¹² Dessutom har Miljöbyrån utfärdat riktlinjer för triklöretylen, tetrakloretylen och vissa kolväten (*eng.* non-methane hydrocarbons).

Vattenkvalitetsnormer föreskrivs utifrån två olika syften, människors hälsa och miljön.¹³ Hälsorelaterade kvalitetskrav har föreskrivits för bl.a. olika metaller och organiska föreningar. I miljöskyddssyfte finns normer för bl.a. pH (surhetsgrad), BOD (biological oxygen demand), COD (chemical oxygen demand), totalfosforhalt och totalkvävehalt. Vattenkvalitetsnormer föreskrivs dels för olika typer av vattenområden (floder, sjöar och kustvatten) dels för olika användningsområden (naturvård, bad, fiske, industri, jordbruk). Genom att regionerna klassificerar varje vattenområde och anger vilket användningsområden det skall främja, kan sedan vattenkvalitetsnormerna för respektive område fastställas.

Markkvalitetsnormer är utfärdade för 25 ämnen och gäller för nästan all mark, inklusive jordbruksmark. Normerna anger innehållet av vissa ämnen i jordprov eller i grödor. De sätts utifrån målsättningen att skapa förutsättningar för en god vattenkvalitet och hälsosamma jordbruksprodukter.

¹² Air Quality Standards (1973), Environmental Quality Standards for Nitrogen Dioxides (1978), Environmental Quality Standards for Carbon Monoxides (1970) och Environmental Quality Standards for Sulphur Dioxides (1973).

¹³ Environmental Water Quality Standards (1971).

7.3 Genomförande av miljö kvalitetsnormer

7.3.1 Möjligheter att genomföra miljö kvalitetsnormer

Genomförandet av miljö kvalitetsnormerna är inte en sammanhållen process utan ett komplext samspel av olika nationella, regionala och lokala regler. Huvudansvaret för att genomföra miljö kvalitetsnormerna ligger på regeringen. Denna skall *anstränga sig* för att uppnå normerna genom att fullständigt och effektivt genomföra den generella miljö policyn såsom anges i miljö baslagen och miljö basplanen.¹⁴ Regeringen och dess myndigheter samt i viss mån även de regionala organen, kan och i vissa fall skall föreskrivande olika typer av krav, såsom de generella utsläppskraven för fasta och rörliga källor, förprovning och reglering av särskilt förorenade områden.

Förutom traditionella krav i lagstiftningen på utsläppsbegränsningar och försiktighetsmått, använder sig de lagstiftande organen även av rekommendationer och liknande administrativ rådgivning. Dessa är i och för sig inte formellt bindande men följs i mycket hög utsträckning.¹⁵

Det finns dessutom ett omfattande system med bidrag och skattelättnader för företag och verksamheter som vidtar åtgärder för att minska förorening genom att t.ex. installera reningsutrustning,

¹⁴ Artikel 4 p.4 där den engelska översättningen anger att regeringen "shall make efforts to attain the standard provided for in Paragraph 1 by comprehensively and effectively implementing policies concerning environmental pollution control which are set forth in this chapter".

¹⁵ Myndigheterna har olika instrument för att genomföra rekommendationerna; exempelvis händer det att myndigheter hotar med att offentligt publicera de företag som inte följer rekommendationen. Det är vanligt att rekommendationer används under den tid ny lagstiftningen utreds och att erfarenheterna av dessa används i lagstiftningsarbetet. Ett annat komplement till lagstiftningen är de avtal som sluts mellan myndigheter (och/eller enskilda organisationer) och företag om krav som är strängare än vad lagstiftningen angivit. Lokala och regionala organ använder sig ofta av alla dessa funktioner. Först meddelas rekommendationer om att iaktta vissa försiktighetsmått. Detta ger erfarenheter och kunskap om hur obligatoriska krav bör utformas och anses skapa en beredskap och acceptens för reglerna från företagen. Rekommendationerna blir sedan obligatoriska genom föreskrifter. Genom avtal mellan företag och de lokala myndigheterna kan kraven för enskilda företag skärpas ytterligare. Wallace, sid. 96.

använda miljöförbättrande teknik eller främja återvinning och liknande.¹⁶ Detta har bl.a. använts för att främja utbyte till lågsavligt bränsle, förbättrad förbränningsteknik, att vissa förorenande ämnen försvunnit från produktionen och en ökad återanvändning och återvinning av material. Den nya miljöbaslagen är betydligt mer öppen för nya styrmedel än sin föregångare.

Förutom att regeringen och regionala organ således har möjligheter att vidta åtgärder och föreskriva olika typer av krav har riksdagen i vissa delar reglerat genomförandet av miljökvalitetsnormer i flera av miljölagarna. Jag kommer nedan att redogöra för genomföranderegleringen avseende vatten- och luftkvalitetsnormer. Genomförandet av markkvalitetsnormer är förutom för jordbruksmark inte reglerat i lagstiftning, utan sker istället enbart genom administrativa rekommendationer.

7.3.2 Utsläppskrav

Det finns inte något allmänt krav i japansk miljölagstiftning att verksamheter skall uppfylla någon viss standard, exempelvis bästa tillgängliga teknik. När regeringen föreskriver generella utsläppsnormer enligt luftföroreningslagen skall dock hänsyn tas till ekonomiska och tekniska förutsättningar att uppfylla dessa.¹⁷ Sådana normer skall föreskrivas för fasta källor och varierar beroende på typ av verksamhet och geografiskt område.¹⁸

Enligt vattenföroreningslagen skall regeringen föreskriva generella utsläppskrav avseende utsläpp till allmänna vattenområden, från källor med större utsläpp.¹⁹ Gränsvärden för 22

¹⁶ T.ex. Environmental Pollution Service Corporation Act (1965), The Fund for Improvement of Facilities for Small and Medium-sized Enterprises och Special taxation Measures Act, (1957). Det finns även lagstiftning som ställer krav på myndigheter och kommuner att vidta miljöförbättrande åtgärder, exempelvis krav på att förbättra vatten- och avloppssystemen, National Financing of Pollution Prevention Business Special Measure Act (1971)

¹⁷ Art. 3, Air Pollution Control Law (1968).

¹⁸ Anläggningarna har delats in i tre grupper för vilka föreskrivs utsläppsnormer för svaveldioxid, kvävedioxid och partiklar. För en av grupperna gäller även utsläppsnormer för fyra toxiska ämnen bl.a. kadmium och bly. Det finns också speciella regler om damm och asbestdamm. Normen för svaveldioxid varierar också beroende av hur hög skorstenen på utsläppskällan är!

¹⁹ Art. 3, Water Pollution Control Law.

ämnen syftar till att skydda människors hälsa och gränsvärden för 14 ämnen för att skydda miljön. När dessa nationella utsläppsnormer inte är tillräckliga för att vattenkvalitetsnormerna skall kunna genomföras i allmänna vattenområden *får* regionerna föreskriva strängare utsläppskrav. Detta har gjorts i samtliga regioner.

Den som avser att starta en ny eller ändra en befintlig anläggning som medför förorening, skall anmäla till regionens miljöorgan hur anläggningen kommer att följa föreskrivna utsläppskrav.²⁰ Detta organ prövar om gällande utsläppsnormer och övriga krav efterlevs. Om dessa inte följs kan ett föreläggande om att göra ändringar utfärdas. Detta föreläggande är straffsanktionerat.

I områden där en miljökvalitetsnorm överskrids hindrar lagstiftningen inte explicit etablering av ytterligare verksamheter som kan medföra ytterligare försämring. Eftersom alla större utsläpp förprövas, har regionerna *möjlighet* att genomföra miljökvalitetsnormer genom att föreskriva sådana utsläppsnormer som behövs för att dessa inte skall överskridas. Det är också regionerna som ansvarar för att genomdriva krav gentemot åtminstone dessa källor. I och med att regionerna också *gör* detta verkar det svårt att i praktiken öka utsläppen i ett sådant område.²¹ Det är dock inte säkert att dessa krav är tillräckliga för att genomföra miljökvalitetsnormerna. Huruvida övervärtning är vanligt förekommande, har jag inte undersökt.

För att minska föroreningsbelastningen i kraftigt industrialiserade områden finns det speciell lagstiftning vilken syftar till att omlokalisering industrier enligt särskilda planer. Industrier som flyttar till mindre belastade områden gynnas genom t.ex. skattelättnader.²²

²⁰ Detta gäller enligt flera lagar, luftföroreningslagen (art.3-8,10-13 och 18), vattenföroreningslagen, (art. 3-7 och 9-12), bullerlagen (art. 4-8, 10 och 14), vibrationslagen (art. 4-8, 10 och 14) och luktlagen (art. 4 och 7). I vissa områden krävs tillstånd för att använda grundvatten - The Industrial Water Law och Law Concerning the Regulation of Pumping Up of Underground Water for Use in Buildings.

²¹ Se vidare nedan om "Total utsläppskontroll".

²² Industry Reallocation Promotion Act (1972).

7.3.3 Total utsläppskontroll

I de områden där miljökvalitetsnormerna troligen inte kommer att nås enbart genom befintliga regler gäller ett speciellt förfarande om total utsläppskontroll (en slags bubblor). Idag omfattar ca. 24 områden för luftkvalitet och 3 områden för vattenkvalitet.²³ Detta system innebär att regeringen först *anger vilka områden* som skall omfattas av reglerna och därefter fastställer den *totala mängden utsläpp* som kan tolereras i området för att luft- eller vattenkvalitetsnormerna skall kunna uppnås. Därefter utarbetar de regionala organen *åtgärdsprogram* för att minska den totala utsläppsmängden till önskad nivå.

För vattenområden skall detta innehålla särskilda krav för större punktkällor som anger *högsta daglig belastning* av det aktuella ämnet. För övriga utsläpp som mindre verksamheter och hushåll fastställs generella regler i form av råd och rekommendationer. Dessutom innehåller planen krav på förbättringar av avloppssystemet. När det gäller luftkvalitet är det endast vissa angivna fasta källor som omfattas av dagliga belastningskrav. Andra fasta källor regleras genom bränslekrav m.m. Rörliga källor omfattas inte alls av denna lagstiftning utan regleras separat. Generellt har större anläggningar därigenom ålagts strängare krav än mindre.

Inte heller i områden med total utsläppskontroll finns det regler som anger att det skulle vara förbjudet att starta en ny verksamheter och ändra en befintlig även om det innebar ytterligare försämring av miljökvaliteten. Det finns inte heller krav på att sådan verksamhet skall vidta kompensationsåtgärder motsvarande de ökande utsläppen, av den typ som finns i den amerikanska luftvårdslagen. Det är regionerna som fördelar belastningsutrymmet och denna myndighet kan välja att fördela detta utrymme så att det finns utrymme för sådan utveckling. Dessutom kan regionen föreskriva strängare utsläppskrav för nyttillkommande verksamhet än för befintlig verksamhet. Den totala utsläppsgränsen är bindande för de regionala organen och dessa kan inte medverka till att ge tillstånd till verksamhet som medför att denna överskrids. Däremot är det osäkert om det finns några sanktioner som regeringen kan använda för att

²³ Areawide Total Pollutant Load Control System, art. 4 i vattenföroreningslagen och art. 5 i luftföroreningslagen. För vattenområdena är det endast utsläpp av COD som regleras.

genomdriva denna ram.

7.3.4 Ytterligare reglering

Utsläppskraven och reglerna om total utsläppskontroll krav har inte ansetts tillräckliga för att vattenkvalitetsnormerna skall kunna genomföras i alla vattenområden. Därför utfärdades 1984 en speciell lag för vattenkvaliteten i sjöar (Law Concerning Special Measures for Conservation of Lake Water Quality).²⁴ Särskilda vattenvårdsplaner skall fastställas för utpekade sjöar, i vilka skall anges strängare krav för sådana nya verksamheter och ändringar av befintlig verksamhet som regleras i vattenföroreningslagen. Dessutom kan även andra mindre typer av källor regleras, inte bara genom utsläppskrav utan även genom krav på användningssätt m.m. De regionala organen kan också initiera olika typer av avloppsreningsåtgärder och andra åtgärder för att reducera föroreningsmängden.

Även på luftsidan har det ansetts finnas behov av att ytterligare reglera vissa källor. Avgaskraven för bilar har skärpts flera gånger och anses vara bland de strängaste i världen. Föroreningsproblemen har dock vuxit, vilket framförallt till följd av ökade kvävedioxidutsläpp, vilket anses bero på att antalet fordon ökat.²⁵ 1992 utfärdades en ny lag om speciella åtgärder för att minska de totala utsläppen av kväveoxider från fordon i vissa områden.²⁶ De regionala organen i dessa områden (bl.a. Tokyo och Osaka) skall utarbeta en plan för en total utsläppsminskning. Planen skall föreskriva de gränser för kvävedioxidutsläpp som krävs för att kunna möta luftkvalitetsnormerna samt nödvändiga åtgärder för att främja lågförorenande fordon, förbättra allmänna kommunikationssystemet och trafikflöden.

²⁴ Law No. 61, July 27, 1984. Det finns också en särskild lag om Setohavet, vilken har en liknande uppbyggnad, Act Concerning Special Measures for Conservation of the Environment of the Seto Inland Sea, (1973).

²⁵ Genom luftföroreningslagen har utsläppsnormer för motorfordon utfärdats för CO, HC, NO_x, dieselrök och partiklar som kontrolleras genom bilbesiktning eller typgodkännande av bilmodellen.

²⁶ Law Concerning Special Measures for Total Emission Reduction of Nitrogen oxides from Automobiles in Specified Areas, 1992.

7.4 Enskilda rättigheter

Det är svårt för enskilda att föra talan om försiktighetsmått i domstol eftersom talerätten är kraftigt begränsad.²⁷ Miljökvalitetsnormerna ger inte någon rätt till den föreskrivna miljökvaliteten och det finns ingen rättslig grund för enskilda att kräva att dessa skall genomföras.

Den allmänna opinionen under 1960-talet krävde möjligheter för enskilda att komma till tals med förorenarna och lösa uppkomna konflikter på ett snabbare sätt än genom domstolsprocess. Den nationella lagen om förfarande i miljöföreningstvister ger riktlinjer för regionerna att tillskapa undersökningskommissioner för miljöförening.²⁸ Dessa organ har rätt att ge råd, medla och om möjligt meddela skiljedom och är således ett sätt för allmänheten att komma till tals i frågor om genomförande av miljökvalitetsnormer.

7.5 Operationalisering av miljö mål

I den nationella miljöplanen som regeringen enligt miljöbaslagen, skall ta fram och regelbundet ompröva, skall de japanska miljömålen anges och specificeras. Ett av de sätt på vilket denna lag anger målen skall genomföras på, är fastställande av miljökvalitetsnormer. Den japanska regeringen är således skyldig att fastställa miljökvalitetsnormer för luft, vatten, mark och buller utifrån vad som krävs för att skydda allmänhetens hälsa och miljön. Däremot anger inte miljöbaslagen hur dessa normer skall genomföras utan endast att regeringen skall anstränga sig att upprätthålla dessa.

I flera av miljölagarna finns dock regler som anger att särskilda krav *ställs, skall eller kan ställas*, om miljökvalitetsnormerna överskrids. Detta är således krav som gäller *utöver* de allmänna krav som gäller oavsett miljökvalitetsnormerna överskrids eller inte. Till att börja med finns det en generell möjlighet för regionala organ att skärpa de allmänna utsläppskraven – en möjlighet som utnyttjas fullt ut. Dessutom finns en möjlighet för regeringen att skärpa krav i vis-

²⁷ Se Nakayama.

²⁸ Pollution Dispute Settlement Act (1970).

sa områden där miljö kvalitetsnormerna inte uppfylls genom att särskilt peka ut dessa områden.

Regeringen kan enligt både luftföroreningslagen och vattenföroreningslagen, utpeka områden för vilka regler om total utsläppskontroll skall gälla. Regeringen är då skyldig att fastställa en högsta tillåten total belastning för området av vissa specifika ämnen (alltså inte alla miljö kvalitetsnormer). Denna gräns skall motsvara den belastning som miljön kan antas klara för att miljö kvalitetsnormerna inte skall överskridas. De regionala organen skall sedan fördela på olika punktkällor genom belastningskrav (mängd utsläpp av ett visst ämne per dag) och den påverkar således enskildas möjligheter att få tillstånd och bedriva sin verksamhet.

Dessutom anger lagen om skydd av sötvattenkvalitet, att de regionala organen skall upprätta vattenvårdsplaner om regeringen särskilt utpekat området på grund av att vattenkvalitetsnormer överskridits. I dessa planer skall föreskrivas sådana strängare krav som behövs för att normerna inte skall överskridas. Kraven kan riktas mot flera olika typer av verksamheter och åtgärder. För att genomföra luftkvalitetsnormen avseende kvävedioxid skall i vissa angivna områden, de regionala organen utarbeta en plan för en total utsläppsminskning av detta ämne. I denna skall föreskrivas sådana utsläppskrav avseende kvävedioxid från fordon samt vissa typer av verksamheter, som krävs för att kunna möta luftkvalitetsnormerna

Miljö kvalitetsnormerna är generellt inte kopplade till några rättigheter för enskilda. De är inte heller kopplade till generella skyldigheter utom i vissa fall som jag redogjort för här. Dessa skyldigheter är begränsade till att gälla i förhållande till vissa miljö kvalitetsnormer, vissa utpekade områden och vissa verksamheter.

Den rättsliga operationaliseringen av miljö kvalitetsnormer har hittills inte varit sammanhållet reglerat. Det är därför svårt att följa en kedja av olika åtgärder som skall vidtas utan olika lagstiftningar och åtgärder verkar mer ha tillkommit efterhand problem med genomförandet uppkommit. Riksdagen har specialreglerat vissa situationer där miljö kvalitetsnormer överskridits. I vissa fall har regeringen utnyttjat de möjligheter denna speciallagstiftning ger och gett regionerna ansvar för att skärpa kraven.

Systemet har i stor utsträckning varit beroende av att de regionala organen tagit ansvar och utnyttjat de möjligheter som givits att

meddela föreskrifter utöver den nationella kravnivån och dessutom genomdrivit dessa krav. Hade regionerna agerat på motsatt sätt och inte utnyttjat dessa möjligheter verkar lagen inte ge regeringen några medel att påverka detta. Att regionerna också åtminstone till viss del, lyckats genomföra miljö kvalitetsnormer verkar mer vara beroende av de rättspolitiska och kulturella särdragen i Japan än normernas legala status.

7.6 Sammanfattning

Miljölagstiftningen har hittills varit uppbyggd för att lösa olika uppkomna miljöproblem framförallt genom olika tekniska lösningar och i mindre utsträckning för att förhindra att dessa uppkommer. Detta har lett till en mycket komplex lagstiftning med en mängd särregler för vissa aktiviteter, områden och utsläpp. I den nya miljöbaslagen anges att miljövärden nu som främsta mål skall inriktas mot en utveckling. I den nationella miljöplanen från 1994 anges också vissa nya principer som kretsloppsanpassning, skydd av den biologiska mångfalden och inriktningen på att åtgärda globala miljöproblem. Detta kan tyda på att hela miljölagstiftningen kommer att få en ny inriktning, vilket i sin tur kan koma att sätta Japans operationaliseringsmetodik på prov.

8 Miljökvalitetsnormer i EG-rätten

8.1 Inledning

Det har under lång tid funnits olika uppfattningar mellan länderna inom EG på vilket sätt människors förhållande till miljön skall regleras. Vissa länder har valt att lägga tyngdpunkten på reglering av effekter i miljön och miljötillstånd, medan andra valt att framförallt reglera källor.¹ Italien är exempel på ett land vars luftvårdslagstiftning tidigare i stort bestått av enbart luftkvalitetsnormer. Irland, Tyskland och Danmark (liksom även övriga skandinaviska länder) i har däremot framförallt reglerat utsläpp och mänskliga källor som påverkar miljön.

I EG-rätten används båda angreppssätten men under olika perioder har det ena eller andra kommit mer till användning.² Diskussioner har pågått länge om vilket som är att föredra. Under senare tid har ett nytt angreppssätt i allt högre utsträckning förespråkats. Efter en kort bakgrundsbeskrivning återkommer jag strax till detta.

8.2 Bakgrund till hur befintliga direktiv vuxit fram

Det ursprungliga Rom-fördraget behandlade inte miljöskydd. Detta var något som först på 70-talet ansågs angeläget att reglera. 1973 upprättades inom EG det första miljöhandlingsprogrammet.³ I detta fastslogs vikten av att sätta gränser för påverkan på miljön och miljöns kvalitet. Detta var startpunkten för arbetet att med ta fram ett antal direktiv som föreskriver miniminivåer avseende kvaliteten på luft och vatten.

Kommissionens luftvårdspolitik gick under perioden 1975-85 till stor del ut på att fastställa miljökvalitetsnormer och att kräva att medlemsstaterna vidtog åtgärder, så att kvalitetsnormerna skulle uppnås vid en viss tidpunkt. Dessutom skulle kommissionen föreskriva gemensamma regler för de största föroreningskällorna som ansågs kräva enhetliga lösningar. Denna strategi stötte på problem, bland annat på grund av att det tog längre tid än väntat att

¹ Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on Ambient Air Quality Assessment and Management, COM (94) 109 final, Brussels, 04.07.1994, sid 4f.

² Johnson/Corcelle, sid. 29.

³ 1:a miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1.

fastställa kvalitetsnormerna. Dessutom har det för att genomföra dessa normer inte räckt att med att reglera få välkända utsläppskällor, eftersom en stor del av de reglerade parametrarna påverkas av mindre källor och diffusa utsläpp. Många gånger har luftkvalitetsnormerna gett ett otillräckligt skydd för miljön, eftersom dessa framförallt är satta utifrån målsättningen att skydda människors hälsa, inte miljön.⁴ Detta var orsaker till att kommissionen ändrade strategi och efter 1985 framförallt inriktade sig på att föreskriva utsläppsnormer för vissa anläggningar och ämnen.

Även när det gäller gemenskapens vattenvård har det funnits en viss spänningen mellan valet av angreppssätt. Detta kom till klart uttryck när ramdirektivet om utsläpp till vatten (dir. 76/464) utformades.⁵ Storbritannien motsatte sig att begränsningar av utsläppen skulle styras genom utsläppsnormer och menade att miljökvalitetsnormer var att föredra, eftersom kraven borde ställas i förhållande till de skador de orsakade i miljön. Britterna, som lever i ett land med relativt korta floder där utblandningen går relativt snabbt, ville inte att deras utsläppskällor skulle behöva vidta strängare åtgärder än vad hänsynen till miljön krävde (d.v.s. Storbritanniens miljö). Deras inställning verkar ha varit att ge naturen vad den tål, snarare än att vidta försiktighetsmått så att naturen åtminstone inte belastas mer än vad den tål. Alla de övriga EG-länderna ansåg att utsläppen av farliga ämnen under alla omständigheter skulle minimeras. Därför fick direktivet utformningen av ett system med vad som benämndes "parallel approach" där utsläppsnormer är huvudkravet men där ett land kan underlåta att föreskriva dessa om det kan visas att vattenkvalitetsnormer är uppnådda.⁶ När dotterdirektiven mellan 1980-82 skulle utarbetas blossade konflikten upp igen vilket försenade detta arbete.⁷

Genom IPPC-direktivet (det allmänna ramdirektivet för att reglera fasta föroreningskällor), ramdirektivet för luftkvalitet och förslaget till ramdirektiv om vatten framgår att kommissionen nu återigen bytt strategi och istället

⁴ Proposal for a Council Directive on Ambient Air Quality Assessment and Management, COM(94) 109 final.

⁵ Johnson/Corcelle, sid. 74.

⁶ Johnson/Corcelle, sid. 75. Av flera domar under senare tid, t.ex. C-98/95 *Comission v. Germany* [1996] ECR I-6747 samt C-232/95 och C-233/95 *Commission v. Hellenic Republic* [1998] ECR I-3343, framgår det dock att det för vissa ämnen skall upprättas åtgärdsprogram vari det skall föreskrivas miljökvalitetsnormer. Direktivet synes därigenom ha kommit att få en *dual approach*.

⁷ Englands agerande och argument under utarbetandet av utsläppsdirektivet och dess underdirektiv kan möjligen vara en förklaringen till varför många medlemsstater fortfarande är tveksamma mot tekniken med miljökvalitetsnormer.

förespråkar en reglering som kombinerar *både* utsläppsnormer och kvalitetsnormer. Detta nya kombinerade angreppssätt har också benämnts *dual approach*.⁸ I kommissionens förslag till vattenpolicy från 1996 anges att de två angreppssätten inte står i motsatsställning till varandra, utan i stället kompletterar varandra.⁹ I förslaget till ramdirektiv för luft poängterades att de länder som uppnått ett effektivt luftkvalitetsskydd, som regel är de som använder båda angreppssätten. Även om de båda typerna av reglering hör ihop, kommer jag här redogöra för EG-rättens reglering av miljökvalitetsnormer och operationaliseringen av dessa. Att källorienterade direktiv då spelar stor roll är självklart, även om jag här inte kommer att beskriva dessa.

8.3 Direktiv om miljökvalitet

8.3.1 Miljökvalitetsdirektiven

Det finns ett antal direktiv som föreskriver miljökvalitetsnormer för luft¹⁰, vatten¹¹ och mark¹². De flesta av dessa direktiv tillkom innan Enhetsakten och grundades på artiklarna 100 och 235 i Romfördraget. De syftar till att harmonisera nationella lagar och till att skydda människors hälsa och miljön.

⁸ Dir. 96/61/EEG, Dir. 96/62/EEG och Kommissionens förslag till Rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik KOM(97) 49 slutlig, Bryssel 26.02.1997.

⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, European Community Water Policy, COM (96)59 final, Bryssel 21.02.1996, sid. 11. Se även KOM (97)49, sid.12.

¹⁰ Direktiv (82/884/EEG) om ett gränsvärde för bly i luften, direktiv (85/203/EEG) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, direktiv (80/779/EEG) om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar, direktiv (92/72 EEG) om luftförorening av ozon samt direktiv (96/62/EEG) om beräkning och vård av luftkvaliteten.

¹¹ Direktiv (75/440) om kvalitetskrav för ytvatten som används för framställning av dricksvatten, direktiv (76/160) om badvattenkvalitet (under omarbetning), direktiv (78/659) om kvaliteten för sådant sötvatten som kräver skydd eller förbättring för att vara ägnat att fisk ska leva däri, direktiv (79/923) om kvalitetskrav för skaldjursvatten, direktiv (76/464) om förorening av utsläpp av vissa farliga ämnen i vattenmiljön (ändr. 88/347) samt underdirektiv 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 och 86/280 samt direktiv (91/676) om skydd för vatten mot nitrutföroreningar från jordbruk.

¹² Rådets direktiv (86/278) om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket.

De direktiv som införts efter Enhetsakten har grundats på artikel 130s (d.v.s. art. 175 i Amsterdamfördraget).¹³

Miljökvalitetsdirektiven är minimidirektiv och de flesta av direktiven tillåter uttryckligen att miljökvalitetsnormerna skärps och i vissa fall även att ytterligare parametrar föreskrivs, givetvis förutsatt att sådana skärpningar inte får sådana effekter som strider mot fördragets grundregler om förtäckta handelshinder m.m.

8.3.2 Miljökvalitetsnormer

I de direktiv som föreskriver miljökvalitetsnormer används en rad olika uttryck för denna regeltyp. Tyvärr är begreppsbildningen inte konsekvent utan olika termer används för samma begrepp och i något fall används samma term för olika begrepp.¹⁴ Termen gränsvärde används ofta i direktiven och betecknar där själva angivandet av miljötillståndet. Här används detta begrepp synonymt med miljökvalitetsnorm. I det första miljöhandlingsprogrammet definierades *kvalitetsnormer* som

"standards which, with legally binding force, prescribe the levels of pollution or nuisance *not to be exceeded* in a given environment or part thereof". (Min kurs.)¹⁵

Miljökvalitetsnormerna uttrycks numeriskt (i siffror) eller beskrivande (t.ex. avseende lukt). Sättet att mäta de beskrivna miljötillstånden är en del av själva normen. Således är mätmetod och mätfrekvens inte något som kan skiljas från normen utan är en del av denna.

Miljökvalitetsnormer skall vara uppnådda inom en viss period och får inte överskidas därefter.¹⁶ För att kunna hantera den situationen att en miljökvalitetsnorm är överskriden tillåter ramdirektivet för luft att en toleransmarginal fastställs som anger en viss andel av gränsvärdet som får överskridas vid vissa tidpunkter. Marginalen skall sedan minska så att miljökvalitetsnormen så småningom kan uppnås.¹⁷

¹³ Förutom blydirektivet (82/884/EEG) som endast grundades på artikel 235.

¹⁴ I utsläppsdirektivet dir. 76/464, används termen miljökvalitetsmål trots att det sannolikt är miljökvalitetsnormer som avses, vilket kommissionen kommenterat i KOM (97) 49, sid.15.

¹⁵ 1:a miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1.

¹⁶ Se ramdirektivet för luft, dir. 96/62/EC, art. 2.

¹⁷ Ramdirektivet för luft (96/92), art.4 p.4. I ozondirektivet (dir.92/72/EEC) används begreppet tröskelvärde. Tröskelvärden anger en särskild koncentrationsnivå vid vilken det

För att främja en mer långsiktig förbättring av miljön har i de flesta miljökvalitetsdirektiv fastställts miljökvalitetsmål eller riktvärden. Dessa riktvärden är medlemsstaterna skyldiga att sträva efter att uppnå. I direktiven betecknas de som vägledande värden.¹⁸ Medlemsstaterna är således skyldiga att vidta åtgärder så att dessa mål kan nås i framtiden.

Miljökvalitetsnormerna betecknas i direktiven som bindande och således är medlemsstaterna skyldiga att uppfylla dessa.¹⁹ Av direktivens definitioner framgår att en miljökvalitetsnorm *inte får* överskridas. Hänsyn till ekonomiska eller sociala förhållanden kan inte tas när det gäller *om* eller *när* kvalitetsnormen skall uppfyllas. Av detta följer att medlemsstater är skyldiga att föreskriva kvalitetsnormer. I de så kallade *TA-Luft-målen* angav domstolen att gränsvärdena (miljökvalitetsnormerna) skall vara bindande såtillvida att de inte får överskridas och att de skall gälla generellt för alla källor inom landets gränser som kan komma att påverka gränsvärdet.²⁰ Domstolen menade att det är viktigt att detta uttrycks klart i den nationella lagstiftningen, så att de som kan komma att ge upphov till sådan förorening som påverkar gränsvärdena, klart kan se vilka skyldigheter detta medför.

Enligt ytråvattendirektivet skall ett överskridande av miljökvalitetsnormerna för vissa vattenområden medföra att det är förbjudet att använda detta vatten för uttag av dricksvatten även om undantag kan göras i vissa speciella situationer.

8.3.3 Tillämpningsområde

Vissa av de miljökvalitetsnormer som föreskrivs i direktiven avser hela unionens territorium (t.ex. luftkvalitetsdirektiven och direktivet om utsläpp

finns en risk för hälsoskador under även kort exponering. Överskrids dessa är medlemsstater skyldiga att vidta omedelbar åtgärder bl.a. genom att informera befolkningen. Tröskelvärdena är dock inte bindande på det sättet att en viss luftkvalitet måste uppnås. Direktivet syftar framförallt till att harmonisera procedurerna för mätning och spridande av information för att skapa ökade kunskaper om ozonföroreningar, optimera åtgärder för att reducera ozon.

¹⁸ I första miljöhandlingsprogrammet definierades dessa som "a set of requirements which must be fulfilled at a given time, now or in the future, by a given environment or part thereof"

¹⁹ I luftkvalitetsdirektiven t.ex. dir. 80/779, art. 2 anges att "med gränsvärde avses: koncentrationerna av [...] vilka, särskilt för att skydda människors hälsa, *inte får* överskridas inom medlemsstaternas territorier under angivna perioder och enligt de villkor som fastställs i de följande artiklarna". (Min kurs.)

²⁰ C-361/88, *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567 och C 59/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2607.

till vatten) och skall tillämpas parallellt. Medlemsstaterna skall föreskriva sådana generella miljökvalitetsnormer för all utomhusluft inom medlemsstaterna med undantag för luft i arbetsmiljö. I de tidigare omnämnda *TA-Luft-målen* fälldes Tyskland bland annat för att förbudet att överskrida luftkvalitetsnormerna för svaveldioxid inte var generellt utan endast gällde för vissa anläggningar.²¹

Andra direktiv har ett begränsat tillämpningsområde och gäller endast vissa typer av områden såsom badvatten, ytråvattentäktsområden och skaldjusvatten. I badvattendirektivet anges rekvisiten för att ett vattenområde skall falla in under tillämpningsområdet.²² Genom det s.k. Blackpool-målet klargjordes att direktivets krav gäller så fort rekvisiten är uppfyllda och att tillämpningen inte är beroende av hur medlemsstaten tolkar begreppet badvatten.²³

En tredje grupp är de direktiv som är begränsade till vissa typer av geografiska områden som explicit inom en viss tidsperiod, skall utpekade av respektive medlemsstat. Dessa utpekanden kan vara knutna till vad vattnet är tänkt att användas eller faktiskt används till, inklusive att vara biotop för vissa organismer. I något fall handlar det om en viss föroreningsituation som kriterium för utpekande.²⁴ Som exempel syftar sötvattenfiskdirektivet till att skydda och förbättra kvaliteten på sådant rinnande och stillastående sötvatten där det finns eller borde kunna finnas (om föroreningen minskade eller upphörde) fisk av naturligt förekommande arter eller arter som bedöms önskvärda i vattenområdet.

I praktiken tillämpas direktiven endast på en liten del av gemenskapens vattenområden, mycket få områden har angivits och då har det ofta varit

²¹ C-361/88, *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567 och C 59/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2607. Se Jans (1995, sid. 131) som kommenterar detta.

²² Badvattendirektivet är enligt art. 1 tillämpligt på sådant söt- eller saltvatten där badning uttryckligen är tillåten eller där badning inte är förbjuden och traditionellt används av ett stort antal badande (med undantaget av vatten som används för terapeutiska syften och i simbassänger).

²³ Mål C 56/90 *Commission v. United Kingdom* [1993] ECR I-4109. Domstolen hade att ta ställning till vad som menas med "ett stort antal badande", ett begrepp som Storbritannien hade angett exakta kriterier för. Domstolen menade att det inte går att ange ett exakt antal utan att man måste tolka detta i ljuset av direktivets syfte, d.v.s. att skydda miljön och allmänhetens hälsa samt att skapa förbättrade levnadsförhållanden. Stränderna runt Blackpool och Southport har sedan länge varit kända badorter och anpassade för badning genom omklädningsrum, toaletter markeringar för badområden och badvakter och ansågs av domstolen omfattas av direktivet trots att de brittiska föreskrifterna angav motsatsen.

²⁴ Direktiv 91/676 om nitratföroreningar i vatten.

sådana som redan är av god kvalitet. Bl. a har Italien fällts i EG-domstolen för att inte i tillräcklig utsträckning ha angett områden enligt vare sig sötvattenfiskdirektivet eller skaldjursdirektivet.²⁵

8.4 Miljökvalitetsdirektivens genomförande

Direktiven anger endast delvis hur miljökvalitetsnormerna skall genomföras. Genom EG-domstolens praxis har dock kraven på medlemsstaternas genomförande utökats och preciserats.²⁶ Miljökvalitetsnormerna i direktiven är i vissa fall direkt knutna till enskilda människors rättsläge. Invånare i medlemsstaterna har när det gäller hälsorinriktade direktiv rätt till den i direktivet föreskrivna miljökvaliteten. Det finns däremot ingen liknande koppling när det gäller enskildas skyldigheter. I övrigt är det medlemsstaterna som själva bestämmer hur normerna skall genomföras och som bestämmer vilka skyldigheter som skall kopplas till miljökvalitetsnormerna men inte huruvida detta skall ske. Det finns en allmän skyldighet för medlemsstaterna att genomföra direktiven.

8.4.1 Direktiven skall vara genomförda både i lagstiftningen och i praktiken

Artikel 189 föreskriver att direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. För att säkra en fullständig implemtering av direktiv i lagstiftning och inte bara i praktiken, måste medlemsländerna föreskriva en specifik rättsgrund för den aktuella frågan.²⁷ Det är alltså inte tillräckligt att miljökvalitetsnormerna är uppnådda i praktiken. Denna relativt vanliga invändning har domstolen förkastat i ett flertal mål.

”The fact that a practice is in conformity with the requirements of a directive in the matter of protection may not constitute a reason for not transposing that directive into national law by provisions capable of creating a situation

²⁵ C-322/86 *Commission v. Italy* [1988] ECR 3995, C-225/96 *Commission v. Italy* [1997] ECR I-6887 och C-298/95 *Commission v. Germany* [1996] ECR I-3343.

²⁶ Jämför här t.ex. Jans, 1995 sid 119-141.

²⁷ C-64/90 *Commission v. France* [1991] ECR I.4335.

which is sufficiently precise, clear and transparent to enable individuals to ascertain their rights and obligations.”²⁸

Ett annat återkommande försvar från medlemsstater för att direktiven inte genomförts är att den nationella regeringen ålagt regionala organ inom landet att genomföra detta och att medlemsstaten därför inte kan ansvara för att dessa inte fullgjort sin plikt. Domstolen har dock klart angivit att en medlemsstat inte kan undkomma ansvar för ett otillräckligt genomförande genom att hänvisa till förhållanden som i grunden beror på statens legala system.

”A member state may not plead provisions, practices or circumstances in its internal legal system to justify failure to comply with obligations under community directives.”²⁹

Den nationella lagstiftningen skall vara sådan att direktiven krav verkligen följs oavsett om genomförandet är delegerat till myndigheter, kommuner eller delstatsorgan.³⁰

Lagstiftningen skall vara så klart och precist uttryckta att det framgår för enskilda vad dessa uttrycker. Reglerna om genomförande skall garantera att direktiven uppfylls.³¹ Det är däremot inte nödvändigt att direktiven införs enligt bokstav i en speciell lagstiftning.³²

Skyldighet att genomföra direktiven korrekt gäller trots att de nationella domstolarna och verkställande organ är skyldiga att göra en fördragsenlig tolkning (Romfördraget art.5) och gäller oavsett om direktivets regel har direkt effekt.³³ Det är också viktigt att poängtera att det inte heller är tillräckligt för ett korrekt genomförande att ha en överföring av direktivet i nationell lagstiftning. Dessa direktiv ställer också krav på att medlemsstaterna ser till att de materiella kraven på en viss miljö kvalitet också uppfylls.

²⁸ Se mål C 361/88, *Commission v. Germany*, [1991] ECR I -2567, C 13/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4327 och C 14/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4331.

²⁹ Se t.ex. C-72/81 *Commission v. Belgium* [1982] ECR 183 och C-30-34/81 *Commission v. Italy* [1981] ECR 3379.

³⁰ Jans 1995, sid. 133.

³¹ T.ex. C-131/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-825, C-361/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567 och C-13/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4327 och C-14/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4331.

³² Se citat,tidigare C 361/88.

³³ C-103/88 *Fratelli costanzo Spa v. Comune di Milano and Impresa ing. Lodigiani spa*. [1998]. Wiklund s384.

8.4.2 Skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder och upprätta åtgärdsplaner

Direktiven ställer även i viss mån krav på hur medlemstaterna skall genomföra miljökvalitetsnormerna. Enligt i stort sett samtliga miljökvalitetsdirektiv är medlemsstaterna ålagda att vidta samtliga de åtgärder som är nödvändiga för att kvalitetsnormerna skall uppnås inom en viss föreskriven tid.³⁴ Enligt ytvattendirektivet skall staterna dessutom vidta de åtgärder som krävs för att tillförsäkra att ytvattenkvaliteten fortlöpande förbättras.³⁵ Dessutom är staterna som nyss nämndes skyldiga att sträva efter att uppnå de eventuella riktvärden som föreskrivs i direktiven.

I IPPC-direktivet anges att ytterligare krav skall ställas vid tillståndsprövning av sådana fasta föroreningskällor som regleras i detta direktiv, om miljökvalitetsnormerna inte kan genomföras endast genom att normala krav (motsvarande BAT), ställs. Det skall då finnas möjlighet att i vissa fall även pröva givna tillståndsvillkor.³⁶

I de flesta miljökvalitetsdirektiv anges att de åtgärder medlemsstaterna vidtar enligt direktivet varken direkt eller indirekt får leda till ökad förorening eller försämrad kvalitet av de vatten eller den luft direktivet avser att skydda.³⁷ Det är alltså inte tillåtet att enbart "flytta" föroreningen från ett förorenat område till ett mindre förorenat område, t.ex. genom att höja skorstenar.

Enligt luftkvalitetsdirektiven skall *åtgärdsprogram* upprättas om luftkvalitetsnormerna inte uppnåtts inom den föreskrivna tiden. När det gäller vattenkvalitetsdirektiven skall program eller planer upprättas redan i samband med att områden utpekas och gränsvärden föreskrivs. Dessa planer skall syfta till att minska föroreningen och tillförsäkra att de aktuella miljökvalitetsnormerna kan uppfyllas.³⁸ Enligt ytvattendirektivet skall en systematisk åtgärdsplan utarbetas som tillförsäkrar att miljöns tillstånd

³⁴ Se t.ex. art. 3.1 i direktiv 80/779 ("Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ..."), art. 4.1 i badvattendirektivet 76/160 (Member States shall take all necessary measures to ensure that ...) och art. 3.1 i dir. 80/884/EEG (Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa ...). Med åtgärd menas här även rättsliga åtgärder, t.ex. förändring av lagstiftning.

³⁵ Art. 4.2 dir. 75/440/EEG.

³⁶ Artikel 10 och 13 i IPPC-direktivet 96/61. Tillståndskravet gäller både nya och befintliga verksamheter även om de senare, enligt artikel 5, har fått en viss tidsperiod för omställning.

³⁷ Se t.ex. art 8 dir. 79/923, art. 7 dir. 75/440 och art. 9 dir. 76/464.

³⁸ C-298/95, *Commission v. Germany*, [1996], ECR I-6747, där domstolen anger att "Det framgår klart [...] att medlemsstaterna är skyldiga att fastställa särskilda program i syfte att minska föroreningarna i sötvatten och i skaldjursvatten på fem respektive sex år."

förbättras avsevärt under en tioårsperiod.³⁹ Och skaldjursvattendirektivets artikel 5 föreskriver att

"Medlemsstaterna skall upprätta program *för att minska förorening och säkerställa* att angivna vatten, inom sex år efter beslutet enligt artikel 4 uppfyller kraven, både vad avser de värden som medlemsstaterna har fastställt enligt artikel 3 och anmärkningarna i kolumnerna G och I i bilagan." (Min kursivering).

Åtgärdsprogram, liksom övriga regler i direktiven, måste genomföras i den nationella lagstiftningen genom bindande regler. Av domstolens praxis framgår att det inte är tillräckligt med åtgärdsprogram som är riktade till tillsynsmyndigheter eller liknande. Dessa skall kunna föreskriva rättigheter och skyldigheter för enskilda.⁴⁰

Det kan tyckas som en onödig uppgift att upprätta dylika program, om vattenkvaliteten är så god att gränsvärdena inte överskrids. Enligt domstolen saknar dock detta betydelse och har inte medgivit undantag från detta krav.⁴¹ Dessutom menar domstolen att det inte är tillräckligt att upprätta allmänna vattenprogram utan dessa måste vara så specifika, så att direktivets syfte täckas av programmet.⁴²

8.4.3 Gränsöverskridande förorening

I regel kräver direktiven att medlemsstaterna samarbetar, om vattenkvaliteten i ett vattendrag påverkas av flera medlemsstater. Om ett vattendrag som skall utses enligt skaldjursvattendirektivet gränsar till ett annat medlemsland skall staterna konsultera varandra och eventuellt även kommissionen.

Däremot föreskriver inget av direktiven någon skyldighet för en medlemsstat att vidta direkta åtgärder om dess föroreningar drabbar en annan medlemsstat.⁴³ Att miljökvaliteten påverkas av förorening som härrör från ett annat land, har inte heller ansetts utgöra en godtagbar orsak till att medlemsstaten inte vidta åtgärder för att förbättra miljökvaliteten.

³⁹ Art. 4.2 dir. 75/440.

⁴⁰ C-96/81, *Commission v. Netherlands*, [1982] ECR 1791.

⁴¹ C-298/95, *Commission v. Germany*, [1996], ECR

⁴² Se även C-298/95 *Commission v. Germany* [1996], ECR I-6747.

⁴³ I 1991 års tilläggsprotokoll till 1976 års Rhen-konvention om klorföroreningar, artikel 1, föreskrivs att Frankrike skall vidta åtgärder för att minska den franska tillförseln av klorförorening om halten klor vid gränsen mellan Holland och Tyskland överskrider en viss nivå.

8.4.4 Rätt till en viss miljö kvalitet

I de fall miljö kvalitetsdirektiv syftar till att skydda människors hälsa, anses medborgarna ha en rätt till en viss miljö kvalitet.⁴⁴ Enligt ett antal rättsfall följer av detta särskilda krav på genomförandet. Människor vars hälsa kan komma att påverkas om gränsvärdena överskrids skall tillförsäkras denna rätt genom bindande regler som klart anger att det inte är tillåtet att överskrida normerna. Dessutom skall människor ha möjlighet att ha rättsliga möjligheter att bevaka och t.ex. i domstol genomdriva sina rättigheter.

“The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where *appropriate*, rely on them before the national courts.”⁴⁵ (Min kursivering).

Omfattningen av rätten av föra talan i domstol är efter vad jag kan se inte helt klar och det är svårt att avgöra vad domstolen här menar med ”appropriate”.⁴⁶ Det lämnar öppet för flera tolkningar. En rimlig sådan bör vara att den nationella lagstiftning inte bara skall föreskriva bindande gränsvärden, utan också *dels* regler som anger att det *materiella rättsläget* för enskilda är sådant att de har rätt till den i normerna föreskrivna miljö kvaliteten, *dels* regler som anger att det *fomella rättsläget* är sådant att den materiella rätten även kan prövas av en domstol där så är relevant och lämpligt. Detta är således inte något som lagstiftaren själv kan bedöma utan följer av medlemsstatens skyldighet att genomföra syftet av direktivet.⁴⁷ En något annan tolkning skulle kunna vara att det är medlemsstaterna som får

⁴⁴ C-131/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-825, C-361/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567, C 58/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-4983 och C 186/91 *Commission v. Belgium* [1993] ECR I-851. Jans 1995, sid. 124.

⁴⁵ Se t.ex. mål C-361/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567 och C-59/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2607.

⁴⁶ Appropriate enligt ordlistan (Nordstedts stora engelsk-svenska ordbok) står bl.a. för lämplig, passande, riktig, skälig och tillämplig.

⁴⁷ Jans 1995 (sid. 181) diskuterar frågan i förhållande till bl.a. MKB-direktivet (dir. 85/337) som innehåller regler som ger individer rättigheter. Han menar att ”... where the content of a Community law standard relates to the protection of individuals, it would be contrary to the intention and purpose of this standard if it could not be relied upon before the courts”.

bedöma om domstolsprövning behövs eller om den enskilde kan tillförsäkras sina rättigheter på annat sätt. Syftet med miljökvalitetsdirektiven är således inte bara att skapa skyldigheter för medlemsstaterna att upprätthålla en viss miljökvalitet, utan också att skapa rättigheter för enskilda till en sådan.⁴⁸

Vem omfattas då av denna rätt till en viss miljökvalitet? Av domstolens uttalanden i TA-Luft-målen tycks det som att det skulle vara möjligt för berörda personer att föra talan.⁴⁹ Domstolen menar att eftersom direktivet (80/779 om svaveldioxid i luften) särskilt syftar till att skydda människors hälsa så medför det att

”whenever the exceeding of the limit values could endanger human health, the *persons concerned* must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to assert their rights”. (Min kursivering).

Det kan diskuteras vilka domstolen menat vara berörda personer. Troligen kan vara en mycket stor grupp.

Rätten till en viss miljökvalitet kan komma upp till domstolsprövning genom att en enskild vill hävda sin rätt och begär att myndigheter skall vidta åtgärder för att tillse att den föreskrivna miljökvaliteten kan upprätthållas. Frågan kan också komma upp vid prövning av sådan verksamhet som påverkar miljökvaliteten där enskilda begär att prövningsmyndigheten skall tillgodose deras rätt till viss miljökvalitet. Den kan däremot inte läggas till grund för en enskilds skyldighet.

8.4.5 Direkt effekt av kvalitetsnormer och kravet att utse vissa områden

Som beskrivits ovan syftar miljökvalitetsdirektiven bl.a. till att skydda hälsan hos unionens befolkning i vissa hänseenden. Detta har setts som en rätt för medborgarna till den föreskrivna miljökvaliteten och ställer som nyss nämndes, särskilda krav på det nationella genomförandet. Ett bristfälligt genomförande av direktiven kan riskera att påverka människors hälsa.

I vissa fall kan denna brist kompenseras genom att vissa regler har direkt

⁴⁸ Se C-59/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2607, C-58/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-4983 och C-361/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567.

⁴⁹ C-361/88, *Commission v. Germany*, [1991] ECR I 2567 och C-59/89, *Commission v. Germany*, [1991] ECR I-2607.

effekt.⁵⁰ Det betyder att dessa regler skall tillämpas av nationella domstolar och myndigheter, oavsett om den nationella lagstiftningen inte överensstämmer med direktivet.⁵¹ När det gäller miljökvalitetsdirektiven kan jag se att två fall av direkt effekt kan bli aktuella. Det ena är miljökvalitetsnormerna som sådana och det andra (behandlas i nästa avsnitt) är regler som anger att medlemsstaten skall utpeka vissa områden.

När det gäller sättet att genomföra kvalitetsnormerna har medlemsstaterna stor handlingsfrihet så länge genomförandet uppfyller de krav jag redogjort för ovan och är tillräckliga för att genomföra kvalitetsnormerna.⁵² Av detta följer att av den direkta effekten av en kvalitetsnorm inte kan åberopas gentemot andra enskilda personer utan enbart gentemot medlemsstaten.⁵³ När det gäller frågor om vem som kan hävda direkt effekt av ifrågavarande regler och när detta kan bli aktuellt hänvisas till vad jag redogjort för ovan.

8.4.6 Direkt effekt av miljökvalitetsnormer och krav att medlemsstater skall utpeka vissa områden

Miljökvalitetsnormer är en ofta precis beskrivning av ett miljötillstånd som anger en kvalitetsnivå som inte får underskridas. Dessa krav lämnar inget handlingsutrymme för medlemsstaterna mer än att de ges möjlighet att ställa strängare krav. Även om frågan inte prövats av EG-domstolen är detta sannolikt en typ av regel som uppfyller kriterierna för direkt effekt.⁵⁴ Däremot gäller detta endast upp till miniminivån och inte i de fall en medlemsstat valt

⁵⁰ Doktrinen om direkt effekt har utvecklats genom EG-domstolens praxis och fortfarande återstår många frågor angående dess innebörd. Se C-8/81, *Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, [1982] ECR 53, C-148/78, *Pubblico Ministero v Tullio Ratti*, [1979] ECR 1629. Direkt effekt av en regel förutsätter att denna är klar och entydig, att den är ovillkorlig, att den inte förutsätter ytterligare åtgärder från någon myndighet och att det inte finns något utrymme för egna bedömningar vid genomförandet. Mahmoudi, sid. 38. Jans 1995, sid. 151.

⁵¹ Även om EG-rätten också kräver att de som innehar verksamhet som kan förorsaka överskridande av gränsvärdena i den nationella lagstiftningen klart skall kunna utläsa vilka skyldigheter detta kan komma att innebära kan dessa personer inte nå genom direktivets rättsverkan utan endast genom nationell rätt och fördragsenlig tolkning av denna. Se C-14/86, *Pretore di Salò v. X*, [1987] ECR 2545 och C-168/95, *Begäran om förhandsavgörande av Pretura circondariale di Vicenza*, [1996].

⁵² Jans 1996, sid. 61 och generaladvokaten i C-361/88 och C-59/89.

⁵³ Se t.ex. C-168/95 förhandsavgörande *Preitra circondariale di Vincenza* i brottmål mot Luciano Arcaro.

⁵⁴ Jans, 1996, sid. 52. Krämer, 1996, sid. 115 och Mahmoudi, sid. 39.

att höja nivån.

Ett annat krav som skulle kunna vara föremål för direkt effekt är vissa direktivs krav på att medlemsstaterna skall utpeka vissa områden, för vilka i direktivet angivna miljökvalitetsnormer skall föreskrivas. Skulle en nationell domstol vara tvungen att beakta direktivets krav på grund av en direkt effekt vid exempelvis prövning av ett exploateringsföretag i ett skyddsvärt område? Medlemsstaternas skyldighet att utpeka områden framgår klart av ett antal direktiv och har fastställts i ett antal rättsfall. Av dessa är det endast sådana regler som syftar till att skapa rättigheter för individer som kan vara aktuella.⁵⁵ Avgörande om ett krav på utpekande av ett område kan skapa direkt effekt är då hur stor utrymme för skönsmässiga bedömningar direktiven ger medlemsstaterna när det gäller att välja ut dessa områden. EG-domstolen har inte prövat frågan men ett par andra rättsfall kan möjligen ge en viss vägledning.

I *Leybucht*-målet, där det var frågan om Tysklands rätt att ändra och modifiera ett område som blivit skyddat enligt fågelskyddsdirektivet, menade domstolen att direktivet gav medlemsstaten ett vist utrymme att själv bestämma områdets storlek och placering, varför det var svårt att fastställa en skyldighet att skydda ett *vist* område.⁵⁶ I *Marismas de Santoña* menade däremot domstolen att Spanien, när det gällde ett visst omtvistat område som hade mycket högt skyddsvärde, i praktiken inte hade någon handlingsfrihet och utrymme för egna bedömningar.⁵⁷ Detta innebar en skyldighet för Spanien att utse detta område vilket bör kunna tolkas som att direktivets föreskrift i detta fallet kan anses ha direkt effekt.⁵⁸ Detta resonemang höll domstolen fast vid även i fallet *Lappel Banks*.⁵⁹

I *Blackpool*-målet fastslog domstolen, att badvattendirektivet gällde för alla de badplatser som kunde klassas som sådana enligt direktivets definition, och att det i det aktuella fallet inte fanns något utrymme för Storbritannien att utesluta badstränderna runt Blackpool och Southport från att omfattas av direktivet.⁶⁰

⁵⁵ Enligt C-298/95 *Commission v. Germany* [1996] ECR I-4705 är ett av syftena med sötvattenfiskdirektivet (dir. 78/658) och skaldjursvattendirektivet (dir. 79/923) att skydda folkhälsan.

⁵⁶ C-57/89 *Commission v. Germany* (1991) ECR I-833 angående direktiv 79/409 om vilda fåglar.

⁵⁷ C-355/90, *Commission v. Spain* [1993] ECR I-4221.

⁵⁸ Se Jans, sid 57.

⁵⁹ C-44/95, *The Queen v. Secretary of State for the Environment*, ex parte: *Royal Society for the protection of birds* [1996], ECR-I 4805.

⁶⁰ C-56/90, *Commission v. UK*, [1994] CMLR 765.

Slutsatsen bör bli att möjligheten att ett visst geografiskt område skall anses omfattat av ett direktivs regler om miljökvalitetsnormer på grund av en direkt effekt och utan att medlemsstaten utsett området, måste prövas utifrån vilken handlingsfrihet medlemsstaten har i det enskilda fallet.⁶¹ Precisionen i kriterierna för utpekande eller för att direktivet skall gälla varierar mellan de olika direktiven. Frågan är således värd att utredas vidare.

8.4.7 Rätt till ersättning

Det har ovan konstaterats att större delen av de miljökvalitetsnormer, som föreskrivs i direktiven, har till syfte att skydda allmänhetens hälsa och att medborgare i medlemsstaterna därmed har rätt till denna miljökvalitet. När koncentrationen i luft eller vatten av de ämnen som regleras är högre än vad en miljökvalitetsnorm föreskriver, kan dessa rättigheter komma att kränkas. Som nyss konstaterades är det då möjligt att hävda miljökvalitetsnormens direkta effekt. Trots denna möjlighet kan den överskridna situationen medföra skada för vissa personer.⁶² I dessa situationer kan det vara aktuellt att ta upp frågan om medlemsstaten har ersättningsskyldighet för att direktivets krav inte genomförts. Vad jag vet har denna fråga inte prövats vare sig i nationell domstol eller av EG-domstolen. Det finns dock goda grunder för antagandet att det skulle kunna inträffa fall då en medlemsstat görs ersättningsskyldig för att en miljökvalitetsnorm inte genomförts.⁶³

Inom EG-rätten har det utvecklats principer om medlemsstaters skadeståndsansvar i vissa fall.⁶⁴ För att grunda ett sådant ansvar krävs att den regel som inte genomförts 1) syftar till att ge enskilda rättigheter, 2) att

⁶¹ Pagh 1997, sid. 522 som pekar på att det i Danmark i en rättslig process går att stödja sig direkt på direktivet. Se även Jans 1996, sid 58.

⁶² Enligt Somsen, sid. 149, har det diskuterats om rätten till ersättning skulle kunna begränsas av om det finns en direkt effekt. Somsen menar dock att detta inte kan ha någon betydelse eftersom skada ändå kan uppkomma.

⁶³ Se även Somsen, sid. 150 som förutspår prövningar angående sådant ansvar. Pagh, sid 352 är något mer tveksam till de generella ersättningsskyldigheten vad gäller genomförandet av miljödirektiv men påpekar att en sådan skyldighet möjligen kan finnas för direktiven som föreskriver miljökvalitet.

⁶⁴ Mål C-56/90 Commission v. United Kingdom [1993] ECR I4109. Därefter även C-46 och 48/93, Brasserie du pêcheur v. Germany and R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, [1996] ECR I-1029, C-392/93, R v. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications, [1996] ECR I-1631, C-5/94 R v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas, [1996]. ECR I-2553.

medlemsstatens överträdelse är tillräckligt klar och 3) att det finns ett orsakssamband mellan denna överträdelse och den enskildes skada. Vid bedömningen av medlemsstatens skadeståndsskyldighet skall hänsyn tas till hur klar och precis den regel som överträtts är, samt hur stort utrymme för skönsmässiga bedömningar den ger medlemsstaten. Det kan också ha betydelse om överträdelsen skedde uppsåtligt eller om någon av gemenskapens institutioner genom sitt beteende kan ha påverkat medlemsstaten till att agera som den gjort.⁶⁵ Det är inte en nödvändig förutsättning att fördragsbrottet slagits fast i en dom, även om detta naturligtvis kan förenkla en skadestandsprocess.⁶⁶ Det har antagligen inte heller någon betydelse om regeln även har direkt effekt eftersom en skada motsvarande nationella skadestandsregler som täcker dessa fall. ändå kan uppkomma.

De ovan nämnda principerna som utvecklats i dessa rättsfall utgör ett rättsmedel som vilar på EG-rättslig grund. Dessa är inte beroende av att det finns motsvarande nationella skadestandsregler som täcker dessa fall. Omfattningen av ersättningen avgörs däremot av de nationella reglerna. Det är inte tillåtet att diskriminera fall som grundas enbart på EG-rätt, i förhållande till fall då ersättning grundas på nationell rätt. Reglerna får inte heller vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller mycket svårt att erhålla ersättning.⁶⁷

Vid en prövning av skadeståndsrätten i fall då en medlemsstat inte genomfört miljökvalitetsnormer enligt direktiven skall således bedömas

- om miljökvalitetsnormen är sådan att den ger enskilda rätt till en viss miljökvalitet, d.v.s. syftar till att skydda allmänhetens hälsa,
- om överträdelse är klar och
- om det finns ett orsakssamband mellan denna överträdelse och skadan.

Av vad som framgått ovan bör det inte vara svårt att visa de två första rekvisiten. Problemet verkar istället vara att påvisa ett orsakssamband mellan överträdelsen och en skada samt att bedöma skadans omfattning.

⁶⁵ Somsen, sid. 149 anser att oaktsamhet eller uppsåt inte har betydelse medan Wiklund menar att det genom de senare rättsfallen framgår att uppsåt kan vara en nödvändig förutsättning.

⁶⁶ Droege/Lysén, sid. 118 och Somsen, sid. 144.

⁶⁷ Somsen, sid. 146, Drouge/Lysén, sid. 118 som påpekar att här gäller principerna om icke-diskriminering och effektivitet.

8.5 Direktivens genomdrivande

Genomförandet i medlemsstaterna av befintliga direktiv har i stort fungerat dåligt.⁶⁸ I viss utsträckning har dock förbättringar av miljökvaliteten gjorts, framförallt när det gäller luftkvaliteten. Koncentrationerna av respektive ämnen som regleras i luftkvalitetsdirektiven har minskat och det anses nu finnas endast några få s.k. "hot spots" inom unionen där gränsvärdena överskrids.⁶⁹ Det verkar dock ofta saknas en vilja från medlemsstaterna att genomföra direktiven korrekt.

Flera problem har uppmärksamats vid kontroll av genomförandet av direktiven, bland annat att det tagit lång tid och att majoriteten av medlemsstaterna inte vidtagit åtgärder för att nå de långsiktiga luftkvalitetsmålen. Ett stort problem med genomdrivandet av vissa vattenkvalitetsdirektiv har varit att medlemsstaterna underlåtit att utse vattenområden, eller endast utsett sådana vattenområden som redan uppnår de föreskrivna gränsvärdena.⁷⁰ Detta är en typ av krav som kräver en stor undersökning från kommissionens sida för att kontrollera.

Domstolen har meddelat många fällande domar avseende genomförandet av dessa direktiv och många fler fall undersöks av kommissionen.⁷¹ Det är dock ett långsamt sätt att genomdriva direktiven och det är inte ens säkert att direktivet genomförs korrekt trots en fällande dom. Problemen har säkert delvis samband med generella problem och är inte specifika för dessa direktiv. Det finns dock vissa särdrag hos miljökvalitetsdirektiven som har betydelse vid deras genomdrivande.

Medlemsstater skall alltid tillställa kommissionen sådan nationell lagstiftning med vilken direktiv genomförs, så att det kan kontrolleras genomförande av direktivet i lagstiftningen. Dessutom ställer direktiven krav på att vissa mätningar skall företas och anger var, när, hur och i vilken omfattning provtagningar skall ske.⁷² Medlemsstaterna är skyldiga att

⁶⁸ Kommissionen har exempelvis framfört klagomål mot nästan alla medlemsstater för att badvattendirektivets krav inte uppfyllts.

⁶⁹ Explanatory memorandum concerning the Proposal for a Council Directive on Ambient Air Quality Assessment and Management, COM(94) 109.

⁷⁰ Krämer 1993, sid 248. Generella genomförandeproblem diskuteras också i kommissionens rapport "Implementing Community Environmental Law", 1996.

⁷¹ Även Sveriges genomförande av flera av dessa direktiv är föremål för kommissionens granskning. Se kommissionens ärende angående den svenska lagstiftningens förenlighet med luftkvalitetsdirektiv (M-dep, EU-diariet Dnr. EUM 1999/597/MK).

⁷² För att kunna anpassa mätvärden och mätmetoder till nya förhållanden föreskrivs i direktiven att analysmetoder, kriterier för val av provtagningsanalyser m.m. skall revideras kontinuerligt

rapportera och lämna vissa uppgifter till kommissionen.⁷³ Information och rapporter angående genomförandet av olika direktiv sammanställs och publiceras i olika rapporter. Därigenom skall kommissionen även kunna bedöma huruvida direktiven genomförs i praktiken. Upptäcker kommissionen problem med genomförandet, kan den efter kommunikation med medlemsstaten föra talan om fördragsbrott i EG-domstolen, vilket är en förhållandevis omständlig och långsam process.⁷⁴

De från början låga rapporteringskraven är något som angivits som en av orsakerna till det dåliga genomförandet av vissa direktiv.⁷⁵ Kommissionen har inte haft en naturlig tillgång till information utan fått tillfråga medlemsstaterna om sådan, om de misstänkt att direktivet inte genomförs på ett korrekt sätt. Svårigheterna med att få fram relevant information om genomförandet i de olika länderna har påverkat kommissionens möjligheter att kunna påtala brister.

I de senaste direktiven och i förslagen till nya direktiv ställs mer omfattande krav på att hålla kommissionen informerad. Dessutom har kommissionen nu möjlighet att få viss information genom Europeiska Miljöbyrån. Några ytterligare möjligheter för kommissionen att genomdriva direktiven har dock inte tillskapats.⁷⁶ Själv har kommissionen i en rapport till rådet och parlamentet redogjort för svårigheterna med att få medlemsstaterna att genomföra direktiven. Bland annat diskuteras möjligheten att förbättra och öka möjligheterna för enskilda och ideella organisationer att föra talan om genomförande.

av de kommittéer som ansvarar för varje direktiv. Flera av de mätmetoder och mätvärden som föreskrivs i direktiven (t.ex. i badvattendirektivet) anses nu föråldrade och arbetet med att revidera dessa pågår nu i samband med att förslagen till nya kvalitetsdirektiv utarbetas. Rådet har antagit ett särskilt beslut om att skapa ett informationssystem för vattenkvaliteten. Genom detta har ett system med mätstationer byggts upp som skall utföra vissa mätningar på ett bestämt sätt. Mätningarna skall sammanställas av en nationell myndighet och skickas till kommissionen som sammanställer materialet. Liknande informationssystem finns för luftkvaliteten.

⁷³ Detta gäller bl.a. badvattnens tillstånd, de vattenområden som utsetts enligt skaldjursvatten- och sötvattenfiskdirektivet, om undantag görs från förbudet att använda vatten som inte uppfyller gränsvärdena i grupp A3 till framställning av dricksvatten samt skälen för detta, överträdelser av vissa gränsvärden och orsakerna till detta.

⁷⁴ Artikel 226, i Romfördraget.

⁷⁵ Kommissionens rapport "Implementing Community Environmental Law".

⁷⁶ Kommissionens rapport "Implementing Community Environmental Law".

8.6 Operationalisering av miljömål i EG-rätten

Det femte miljöhandlingsprogrammet heter ”*Towards Sustainability* och ett av gemenskapens huvudsyften nu är att främja en hållbar utveckling.”⁷⁷ De miljökvalitetsnormer som föreskrivits i ett antal direktiv har alla tillkommit långt innan detta var en gemensam målsättning. Syftet med dessa har däremot varit att främja människors hälsa och skydda miljön, vilket således även är målsättningar som kan ses som delmål för en hållbar utveckling. Det har däremot ifrågasatts om de nuvarande miljökvalitetsnormerna motsvarar sitt syfte, och en översyn av i stort sett samtliga miljökvalitetsnormer pågår för närvarande.

Miljökvalitetsnormerna skall föreskrivas av medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen, antingen generellt eller för vissa specifikt utpekade områden. Medlemsstaterna har ansvar för den rättsliga operationaliseringen av normerna men direktiven ställer vissa krav. Lagstiftningen skall utformas så att normerna blir rättsligt bindande, d.v.s. kan medföra sådana skyldigheter för enskilda att ett överskridande kan förhindras. Direktiven anger inte explicit hur enskildas skyldigheter skall påverkas av miljökvalitetsnormernas överskridande. Däremot framgår av EG-domstolens praxis att dessa skyldigheter skall anges tydligt och gälla alla som kan komma att påverka normernas överskridande. Direktiven anger även vissa krav på genomförandet, bl.a. att det i vissa situationer skall upprättas bindande åtgärdsprogram, men säger inget om hur den egentliga operationaliseringen skall gå till. Det finns således ingen sådan operationaliseringskedja, som åtminstone delvis finns i den amerikanska och japanska lagstiftningen.

Sådana miljökvalitetsdirektiv som syftar till att skydda människors hälsa, skapar även en rättighet för människor till den föreskrivna miljökvaliteten. Dessa direktiv ställer särskilda krav på genomförandet av dessa direktiv. Det skall finnas regler som anger att det *materiella rättsläget* för enskilda är sådant att de har rätt till den i normerna föreskrivna miljökvaliteten, och det skall finnas regler som anger att det *formella rättsläget* är sådant att den materiella rätten kan prövas och genomdrivas.

Skulle medlemsstaterna inte uppfylla dessa krav, har dock dessa miljökvalitetsnormer en direkt effekt, vilket i viss mån kompenserar ett bristande genomförande. Här finns således en direkt koppling mellan miljökvalitetsnormer i direktiven och enskildas rättsläge oavsett om den

⁷⁷ Se art. 2 i Romfördraget.

nationella lagstiftningen föreskriver detta eller inte. I vissa fall kan delstaterna även komma att bli ersättningsskyldiga för skador dessa brister förorsakat.

Ansvar för genomförandet av miljö kvalitetsnormerna ligger på medlemsstaterna, och kommissionens möjligheter att utöva påtryckning genom att föra talan om fördragsbrott är en långsam och mycket tidsödande procedur.⁷⁸

De brister i medlemsstaternas genomförande som konstaterats bl.a. genom ett flertal fällande domar kan i någon mån kompenseras av vissa miljö kvalitetsnormers direkta effekt och medlemsstaters ersättningsskyldighet i vissa fall. Detta kan således ses som möjliga alternativa genomdrivningsmekanismer. Det kan ändå konstateras att kommissionen inte har tillräcklig möjlighet att genomdriva miljö kvalitetsnormerna. Även om EG-rätten har vissa inslag av sådant som liknar federal styrning har än så länge inte mycket hänt i detta hänseende. Eftersom det dessutom vanligen saknas tillräcklig vilja från medlemsstaterna att genomföra direktiven, uppstår ett stort genomförandeunderskott.

I det nya ramdirektivet för luft och förslaget till ramdirektiv för vatten sägs ambitionen vara att förbättra genomförandet av direktiven. I förslaget till ramdirektiv för vatten är omfattningen av genomföranderegler betydligt högre och det anges mycket mer ingående hur medlemsstaten skall gå till väga för att hantera vattenresurser. Trots detta väcker förslaget, så som det presenterats, farhågor vad gäller kommissionens möjligheter att kontrollera och genomdriva direktivets krav. Direktivet skulle komma bestå till stor del bestå av krav på medlemsstaterna att uppfylla - visserligen många olika typer - men ändå generella och ofta vaga mål angående vattenkvaliteten. Medlemsstaterna kommer att ha stort ansvar för att rättsligt operationalisera dessa mål, vilket kan göra det mycket svårt för kommissionen att verkligen kontrollera att kraven uppfyllts.⁷⁹

8.7 En fortsatt utveckling

Spänningen mellan olika angreppssätt verkar ha avtagit inom EG-lagstiftningen men finns kvar i nationell rätt. Det finns fortfarande en tvekan

⁷⁸ Se även kommissionens egen rapport om genomförande av direktiv (sid. 10).

⁷⁹ Detta överensstämmer inte med hur kommissionen ansett direktiven bör utformas (se, sid. 15 ovan nämnda rapport om genomförande av direktiv) och har snarare en politiskt förklaring.

på vissa håll till att reglera utifrån miljöns tillstånd på samma sätt som många ifrågasätter behovet att rena mer än vad som bedöms vara naturens gräns.

Utifrån ett rent miljö- och hälsoperspektiv skulle det kunna hävdas att miljökvalitetsnormer är den enda typ av reglering som skulle behöva vara gemensam för unionen. Så länge miljön och människor var skyddade upp till en viss gräns, skulle det inte finnas någon anledning att reglera källorna gemensamt, utan detta skulle kunna överlåtas till medlemsstaterna. Eftersom det då kan uppkomma konkurrenshinder, vilket gemenskapen också har intresse att förhindra, har det dock ansetts viktigt att även ha en gemensam reglering av källor. Dessutom har det ansetts förbättra möjligheterna att direktiven också genomförs.

I stort sett samtliga miljökvalitetsdirektiv är som redan omnämnts nu under omarbetning. För att få bättre och mer samordnad struktur på genomförandet av luftkvalitetsnormerna antogs i september 1996 ett ramdirektiv för luft. Detta medför även att gällande luftkvalitetsnormer är under omarbetning och nya utreds.⁸⁰ Fram till dess nya luftkvalitetsnormer framtagits gäller de befintliga luftkvalitetsdirektiven under detta.⁸¹

När det gäller skyddet för unionens vattenresurser medför dagens EG-rätt inget heltäckande skydd eller enhetlig administration. För att öka det ekologiska skyddet av vattenkvaliteten påbörjades för några år sedan arbetet med att ta fram ett samlat direktiv om ekologisk vattenkvalitet. Detta förslag är nu tillsammans med ytråvattendirektivet, grundvattendirektivet, skaldjursvattendirektivet och sötvattenfiskdirektivet under omarbetning till ett gemensamt ramdirektiv om vatten. Dessutom finns det förslag till nytt badvattendirektiv.

Tillsammans med IPPC-direktivet innebär detta att kopplingen mellan direktiv som reglerar miljö och direktiv som reglerar källor, blir tydligare. Sammanfattningsvis kan sägas att miljökvalitetsnormer har varit och kommer med stor sannolikhet även i framtiden att vara en viktig regleringsteknik inom EU. Den under lång tid paralyserande konflikten mellan miljökvalitetsnormer och liknande gränser och krav på utsläppskällor har under senare år ersatts med en vilja att förena reglering dessa olika regleringstekniker.

Om det finns en verklig vilja att genomföra miljömål och

⁸⁰ Se Commission Re-examined proposal for a Council Directive relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air Kommissionens förslag till COM(99)093 final.

⁸¹ Av ramdirektivet för luft (dir 96/62) framgår att ett antal ytterligare miljökvalitetsnormer skall föreskrivas.

miljökvalitetsnormer, kan man genom att jämföra med den amerikanska utvecklingen förutse att det kan komma att förespråkas en hårdare central styrning och möjlighet för gemenskapen att gå in och överta medlemsstaternas uppgifter i genomförandet när dessa inte fullföljs tillfredsställande. Detsamma gäller möjligheterna för kommissionen att agera i fall av gränsöverskridande förorening.⁸² Möjligen kan behovet av en sådan utveckling bli tydligare i och med att unionen utvidgas.

⁸² Idag har kommissionen endast möjlighet att bli underrättad eller observera samtal i frågan mellan respektive medlemsstater (t.ex. ramdirektivet för luft, 96/62 art.8 p.6).

9 Miljökvalitetsnormer i den svenska miljöbalken

9.1 Bakgrund

Den svenska miljölagstiftningen har, som beskrivits i kapitel 2 under lång tid varit ett exempel på lagstiftning som framförallt relaterat till källor. För att uppnå skydd för människors hälsa och miljön har generella hänsynskrav ställts på olika typer av verksamheter och åtgärder (exempelvis miljöfarlig verksamhet, vattenföretag och hantering av kemiska produkter). För större och mer påverkande verksamheter har dessa sedan preciserats genom individuell prövning.¹ I vissa fall har preciseringen av de allmänna hänsynskraven skett genom generella föreskrifter, exempelvis för att reglera hanteringen av kemiska produkter.

Ambitionsnivån på de försiktighetskrav och begränsningar som ställts på miljöfarliga verksamheter har utgått från att alla skall göra det som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.² Undantag har kunnat göras efter en avvägning i de enskilda fall då kostnaden inte ansetts proportionell med den miljömässiga vinsten. De faktiska kraven har kommit att skilja sig mellan ny-tillkommande verksamhet, expanderande verksamhet och ändrad verksamhet.³ Befintlig verksamhet med tillstånd har haft rättstrygghet på det sättet att verksamheten inte kunnat förbjudas och tillstånden ändras, annat än under vissa i lagen särskilt reglerade omständigheter.

Förutom hänsynsregler vad gäller bedrivande av verksamhe-

¹ Enligt miljöskyddslagen har miljöfarliga verksamheter delats in i tre olika grupper varav den ena är tillståndspliktig, den andra anmälningspliktig och en tredje grupp för vilken hänsynskraven gäller men där den samhälleliga kontrollen varken kräver tillstånd eller anmälan. Det som enligt vattenlagen kallats vattenföretag har i stor utsträckning krävt tillstånd i form av vatten-dom. För vattenföretag har det således endast funnits två grupper; de tillståndspliktiga företagen och de icke-tillståndspliktiga företagen men inga anmälningspliktiga företag. Dessutom har en rad andra typer av verksamheter prövats enligt generella krav, exempelvis vägar enligt väglagen och arbetsföretag enligt naturvårdslagen.

² Miljöskyddslagen (1969:387) 5 §. Detta var i princip även utgångspunkten för kraven enligt 5 § lagen om kemiska produkter (1985:426).

³ Detta är ingående beskrivet i Westerlund 1990, kap. 17 sid 203 ff.

ter, hantering av produkter och vidtagande av åtgärder har människors förhållningssätt vad gäller markanvändning och direkt påverkan på naturen reglerats. För att skydda vissa typer av områden har hänsynsregler med varierande ambitionsnivå använts.⁴

Sådana slags regler som relaterar till miljön eller människors hälsa har däremot endast använts i mindre utsträckning. Rättsliga standards av typen "sanitär olägenhet" och "olägenhet av väsentlig betydelse" har använts för att ange en form av gränser, men tolkningsproblem och möjligheten till undantag har begränsat möjligheten att skydda avsedda intressen.⁵ Miljökvalitetsnormer och liknande regeltekniker har tills helt nyligen knappast använts alls. Sedan 1987 har dock kommuner, om det finns särskilda skäl, i detaljplan kunnat föreskriva "högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken" (nuvarande lydelsen).⁶ Dessa störningsgränser (här används inte begreppet miljökvalitetsnormer) är bindande och hindrar att tillstånd ges till ny verksamhet som kan medföra att störningsgränsen överskrids.⁷ De gäller dessutom även sådan verk-

⁴ Vanligen ställs krav på viss typ av hänsyn inom dessa områden, framförallt genom inskränkningar av rätten att använda marken (t.ex. förbud mot avverkning). Det medför dock inget generellt skydd för området. Lag (1988:950) om kulturminnen m. m. är ett exempel på ett mer omfattande skydd varigenom alla områden som uppfyller ett antal kriterier (3 §), skyddas från all typ av direkt påverkan (6 §), men däremot inte indirekt påverkan som t.ex. långväga luftföroreningar.

⁵ Se vidare kap. 10.5 och 13.9. En intressant fråga angående *olägenhet för människors hälsa* (och tidigare *sanitär olägenhet*) men som jag inte lyckats finna något entydigt svar på är hur sådana situationer hanteras då flera källor bidrar till denna olägenhet, t.ex. buller. Detta fördelningsproblem förefaller lösas på ett pragmatiskt sätt och inte enligt någon generell princip.

⁶ 5 kap. 7 § p.11 i plan- och bygglagen (1987:10). Didón m.fl. menar att kravet på särskilda skäl blivit allt mer uttunnat och att det är befogat att här tala om en ändrad praxis. Det skulle betyda att utrymmet för att hitta särskilda skäl är stort.

⁷ 16 kap. 4 § MB. I ett regeringsbeslut (In 96/940/PL) fastställdes dock länsstyrelsens upphävande av ett beslut av Upplands Väsby kommun om bullergränser p.g.a. att ett miljöskyddslagsärende (avseende Arlanda flygplats) inte avgjorts i den delen som gällde buller som påverkade det av kommunen reglerade området. Detta är ett exempel på hur rättsverkan skulle ha varit; planen skulle ha hindrat tillstånd för en tredje östlig bana på Arlanda.

samhet som ligger utanför planområdet.

Genom miljöbalken regleras miljökvalitetsnormer för första gången i svensk lagstiftning.⁸ Förarbetena beskriver hur utvecklingen mot alltmer komplexa och storskaliga miljöproblem skapat behov av samordnade och mer kostnadseffektiva lösningar samt att möjligheten att följa upp miljöpolitiska mål som är formulerade som kvalitetsmål förutsätter miljökvalitetsnormer. Regeltekniken förutsätts också skapa förutsättningar för en bättre styrning och prioritering av miljöinsatser och ge underlag för att samordna dessa. En minst lika viktig orsak till införandet av miljökvalitetsnormer är naturligtvis att detta är nödvändigt för att kunna genomföra EG-rätten.⁹

Den svenska lagstiftningen har således anammat idén om dubbla angreppssätt. Det är därför intressant att se hur detta regelverk konstruerats och hur det, med tanke på miljökvalitetsnormer och genomförandet av dessa, kan bedömas fungera för att uppnå ovannämnda syften och överensstämma med EG-rätten.¹⁰

Regleringen av miljökvalitetsnormer i miljöbalken har givit upphov till flera systemkonflikter exempelvis mellan förarbeten och lagtext, grundlagen och miljöbalken, EG-direktiv och miljöbalken samt EG-domstolens praxis och miljöbalken.¹¹

I detta kapitel skall jag utreda miljöbalkens regler av miljökvalitetsnormer framför allt med avseende på rättslig operationalisering. Jag vill redan nu påpeka att den kommande analysen är problematisk på flera sätt. Särskilt gäller detta förhållan-

⁸ Vissa EG-direktiv medförde att gränsvärden föreskrevs enligt hälsoskyddslagen (1982:1080) och föreskrifter under denna men legala möjligheter att genomföra dessa normer varför dessa gränsvärden mer var att likställa med riktvärden även om dessa benämndes miljökvalitetsnormer.

⁹ Regeringen skriver ” att förutom vår skyldighet att genomföra EG-direktiv finns det med hänsyn till framtida mer skärpta EG-regler skäl att utforma bestämmelserna i miljöbalken på ett sådant sätt att de överensstämmer med genomföranderegler i miljödirektiven. Prop. 1997/98:45 del I sid 266. (Hädanefter citeras denna endast som del I respektive del II).

¹⁰ Se kapitel 8.

¹¹ Dessa konflikter analyserar jag utifrån en traditionell rättskällelära vilken bygger på en viss hierarki mellan olika typer av rättskällor (vilket inbegriper EG-rättsliga sådana) och metoder för att tolka konflikter mellan dessa. Framförallt har jag använt mig av Strömholms (1996) och Pezzenicks redogörelser för rättskällornas förhållanden till varandra.

det att det i utredningsarbetet och propositionen inte använts den begreppsapparat (analysverktyg) och teori som sedan länge har använts och utvecklats inom svensk miljö rätt, framför allt relaterat till miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Därigenom har 2 kapitlets struktur och begreppsapparat blivit oklara, vilket även påverkar frågan om kopplingen mellan miljö kvalitetsnormer och enskildas rättsläge. Detta är också anledningen till varför jag först redovisar hur jag uppfattar de allmänna hänsynsreglerna och framförallt dessas ambitionsnivå.

9.2 Miljöbalkens syfte och allmänna hänsynskrav

Balken sägs syfta till att främja en hållbar utveckling (1 kap. 1 §) och det är ett direkt krav att balken skall tillämpas, så att ett antal mål om skydd för människors hälsa och miljön uppnås. Dessa mål kan ses som delmål till det övergripande målet om en hållbar utveckling. Denna tolkningsregel är ny för svensk miljö rätt och bör komma att påverka tolkningen av balkens materiella bestämmelser.¹²

Förutom dessa delmål har riksdagen antagit ett antal miljö mål som syftar till att främja en hållbar utveckling.¹³ Genomförandet av dessa mål har dock inte kopplats till balken.¹⁴

I 2 kap. uppställs ett antal generella försiktighetskrav som gäller för all verksamhet och vidtagande av åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.¹⁵ Ett betydande antal tilläggsbestämmelser som antingen preciserar eller utökar tillåtlighetsregleringen finns på flera andra ställen i balken, bl.a. avseende vissa särskilda områden och arter (kap. 3-4 och 7) och

¹² Se vidare Westerlund 1999. (Manuskript), Bengtsson 1999, sid. 23f. och Rubensson, sid. 20.

¹³ Prop. 1997/98:145.

¹⁴ Däremot beskrivs och hänvisas till dessa mål i förarbetena, t.ex. del I sid. 166 och 170.

¹⁵ Kapitel 2 inrymmer mer än bara hänsynskrav. 1 § är en generell bevisbörde-regel. 2 § ställer krav på kunskap på de personer som bedriver eller avse bedriva, vidtar eller avser vidta åtgärder. I 2-8 §§ återfinns de allmänna hänsynskraven som relaterar till källor. 9 och 10 §§ relaterar däremot till effekter av mänsklig störning och kan betecknas som en rättslig standard.

typer av verksamheter och åtgärder (kap. 9-15) men även i kapitel som reglerar prövning (kap.16), tillsyn (kap. 26) och straff (kap. 26).¹⁶

De hänsynskrav som finns i 2-6 §§ i kapitel 2 innebär enligt motiven att i princip allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås.¹⁷ Här nämns inga egentliga begränsningar förutom att det framgår att det inte krävs mer än vad som är tekniskt möjligt att åstadkomma.¹⁸

2-6 §§ kan inte tillämpas såsom självständiga lagregler utan har ett direkt samband med 7 § i samma kapitel. I detta lagrum anges nämligen slutligen vilken ambitionsnivå hänsynskraven skall ha, d.v.s. hur mycket hänsyn som krävs, vad dessa får kosta och hur tunga olika aspekter är. Kraven skall gälla i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. Det är således fråga om att bedöma om kraven är miljömässigt motiverade i förhållande till nyttan med och kostnaderna av dessa.

De nu nämnda reglerna är i huvudsak hämtade från miljöskyddslagens konstruktion. Typen av krav som kan ställas enligt miljöbalken har dock utökats jämfört med tidigare lagstiftning och har dessutom samordnats till att gälla för alla typer av verksamheter och åtgärder som balken är tillämplig på.¹⁹ Reglerna är ett slags dämpningsregler, d.v.s. de föreskriver att miljöpåverkan av en verksamhet ska dämpas så långt detta är möj-

¹⁶ För en mer utförlig beskrivning av balkens uppbyggnad och innehåll se Westerlund 1998.

¹⁷ Del I, sid. 232.

¹⁸ Det sägs visserligen i förarbetena (del I, sid. 216) att med bästa möjliga teknik avses att tekniken skall vara ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett. Dessutom skall en skälighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 §.

¹⁹ Med åtgärd enligt balken avses sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet (del I sid. 205). Lagrådet beskriver begreppet åtgärder som "olika slags handlingar eller förfaranden som är av så momentan art att de inte täcks av vad som normalt utgör bedrivande av verksamhet. Regeringen menar att det är åtgärdens effekt på människors hälsa och miljön som skall vara avgörande för om de skall betraktas som åtgärder och inte vem som vidtar den. Motivförfattarna skiljer således här mellan åtgärd och verksamhet. I begreppet miljöfarlig verksamhet synes däremot numera även kunna ingå åtgärder. Att begreppet inte blivit föremål för någon närmare analys är problematiskt vid tolkningen av lagtexten, vilket framgår nedan men inget jag haft möjlighet att utreda här. Detta utvecklas av bl.a. Westerlund 1990 sid. 20.

ligt, inom ramen för vissa ambitionsnivåer.

Ambitionsnivåerna är av tre slag: relaterande till teknik, till verksamhetens ekonomiska förutsättningar och till vad som är behövt sett ur miljösynpunkt. För miljöskyddslagen har dessa tre nivåer varit viktiga analysverktyg och jag kommer att använda dem i det följande.²⁰ Då visar det sig att ambitionsnivåerna tekniskt möjligt (TM) och ekonomiskt möjligt för en verksamhet (EM) närmast kommer till uttryck i 2 kap 3 § medan vad som är miljömässigt motiverat (MM) kommer till uttryck i 2 kap 7 §.

När det gäller kostnaderna medför kravet på bästa möjliga teknik i 3 § att yrkesmässig verksamhet kan krävas vidta sådana försiktighetsmått och begränsningar som ett typiskt företag inom branschen kan anses klara i form av miljöinvesteringar.²¹ För krav riktade till icke-yrkesmässig verksamhet eller åtgärder anges ingen liknande gräns för kostnaderna.²²

För att avgöra vad som är miljömässigt motiverat skall således nyttan av hänsynskraven enligt 2 kap.7 § ställas i relation till kostnaden för att uppfylla dessa.²³ När nyttan skall bedömas är det av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet.²⁴ Nyttan påverkas enligt förarbetena även av olägenhetens karaktär, den aktuella miljön eller människors känslighet och i vilken mån uppfyllelsen av de miljömål som fastlagts av statsmakterna påverkas.²⁵ Att kommande generationers behov av en hälsosam

²⁰ Hur dessa analysverktyg utvecklats och grunden för dessa beskrivs i Westerlund 1975 som senare också kunnat visa att detta även varit det sätt på vilket koncessionsnämnden kommit att använda och tolka miljöskyddslagen (Westerlund 1990). Dessa slutsatser har vad jag kunnat finna inte ifrågasatts eller visats felaktiga. Jag utgår således från att dessa avspeglar vad som varit gällande rätt under miljöskyddslagen.

²¹ Del I, sid.216.

²² Motiven anger inte huruvida det avsetts att ändra kraven på icke-yrkesmässig verksamhet jämfört med vad som tidigare var gällande rätt. Därför är det svårt att se vad som nu skulle gälla för icke-kommersiell verksamhet jämfört med miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

²³ Som beskrivs nedan skall denna avvägning inte göras om miljökvalitetsnormer riskerar att överskridas eftersom det alltid anses vara motiverat att göra allt som är ekonomiskt möjligt för att uppfylla dessa. Se vidare nedan.

²⁴ Del I sid. 232.

²⁵ I, sid 232 och II, sid. 24f.

och god miljö lyfts fram (1 kap. 1 §) i miljöbalken påverkar naturligtvis hur nyttan med hänsynskravet skall bedömas och vad som därmed skall anses miljömässigt motiverat.²⁶

Olägenhet och intrång i den personliga valfriheten samt olycksförebyggande åtgärder är enligt motiven andra intressen som förutom kostnader kan påverka avvägningen av vilken hänsynsnivå som skall ses som rimlig.²⁷

Sammantaget gäller att kravreglerna i 2 kap. syftar till att tillskapa en bästa tänkbara miljö inom vissa tekniska och ekonomiska ramar som bedöms utifrån objektiva och generella kriterier och inte utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Precis så var det också enligt miljöskyddslagen.

Förutom vad som kanske följer av 9 §, framgår det ingensans i vare sig lagtexten eller förarbetena att det skulle gå att kräva mer än detta. Med andra ord: det går inte att finna stöd i förarbetena för tanken att kraven på försiktighetsmått har ställts utifrån en högre ambitionsnivå vad gäller TM och EM än vad som gällde för miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen.

Det skulle kunna invändas att miljöskyddslagens analysverktyg och praxis är ointressanta eller i vart fall av mindre värde, vid tolkningen av miljöbalken. Denna utgår från ett nytt syfte, vilket även påverkar avvägningen enligt 2 kap. 7 §. Den nya avvägningsregeln skall heller inte begränsas av de tolkningar som gjorts av 5 § miljöskyddslagen.

Det är riktigt att de tre ambitionsnivåerna liksom sättet att bestämma den slutliga nivån, inte direkt framgår av 2 kap. 7 § sedd isolerad. Tillvägagångssättet framgick dock inte heller av 5 § miljöskyddslagen. Det var med stor möda dessa arbetades fram, vilket är väl dokumenterat.²⁸ Dessa har också haft stor betydelse för förståelsen av lagen både i undervisning och i rättstillämpningen under miljöskyddslagens tid. Flyttas nu de väsentliga delarna av avvägningsreglerna över till miljöbalken, går det inte komma ifrån att dessa befinner sig i ett kontextuellt sammanhang vilket är förknippat med miljöskyddslagen. Skulle

²⁶ Westerlund 1999 (manuskript) och Bengtsson, sid. 25.

²⁷ Del I sid 207.

²⁸ Se Westerlund 1975.

detta vara något lagstiftarna uppfattat som problematiskt, fanns det alla möjligheter att klargöra detta genom lagtextens utformning. Åtminstone kunde det ha framgått av motiven. Eftersom detta inte gjorts har jag inte funnit något övervägande skäl för att fastställandet av hänsynsreglernas ambitionsnivå skulle vara annorlunda än vad det varit enligt miljöskyddslagen och som redogjorts för ovan. Denna tolkning är *mer* rimlig än motsatsen, vilket således inte hindrar att det finns andra men mindre rimliga tolkningar.²⁹

Märk dock att detta inte motsäger att det är en förändrad *vikt*norm i 2 kap 7 § till följd av ny kontext som framförallt följer av 1 kap 1 §.

9.2.1 Miljökvalitetsnormer

Förutom allmänna och särskilda hänsynskrav finns i miljöbalken nu en möjlighet att föreskriva regler som relaterar direkt till miljön. Genom 5 kap. har regeringen *möjlighet* att föreskriva miljökvalitetsnormer.³⁰ Miljökvalitetsnormer kan komma att föreskrivas för att genomföra EG-direktiv, men kommer enligt motiven också att vara ett viktigt instrument för att förverkliga sådana miljömål som beslutats av riksdagen.³¹ Som nyss nämnades, finns det dock ingen koppling till dessa mål i balktexten. Miljökvalitetsnormer skall däremot föreskrivas så att målen i 1

²⁹ Se t.ex. Bengtsson, sid. 161 som dock uttrycker sig mycket försiktigt och även han påpekar svårigheten att göra en tolkning.

³⁰ Detta är således ingen skyldighet såsom exempelvis i den amerikanska lagstiftningen. Som framgår av kapitel 8 ovan, är det ett krav enligt EG-rätten att föreskriva en skyldighet att fastställa de miljökvalitetsnormer som framgår av EG-direktiven. Riktvärden som också skall föreskrivas enligt direktiven är överhuvudtaget inte reglerade i miljöbalken trots att medlemsstaterna är skyldiga att sträva efter att nå dessa och även reglera dessa i den nationella lagstiftningen. Sådana miljökvalitetsnormer som skall meddelas till följd av EG-regler får efter delegation föreskrivas av en myndighet. En intressant fråga att utreda är om föreskriftsrätten i 10 kap. 9 § miljöbalken, skulle kunna medge att miljökvalitetsnormer eller belastningsnormer skulle kunna föreskrivas för miljöriskområden.

³¹ Del I sid. 170 och del II sid. 43. Det är möjligt att koppla målen i 1 kap 1 § till miljökvalitetsnormer. De av riksdagen antagna målen är däremot inte kopplade till någon form av operationalisering i balken. Däremot verkar således tanken enligt förarbetena vara att en sådan koppling ändå skall ske.

kap. 1 § kan uppnås. Miljökvalitetsnormer kan således vara ett sätt att operationalisera dessa.

Enligt 5 kap. 2 § MB kan ett antal olika typer av miljökvalitetsnormer föreskrivas; förekomst av kemiska produkter eller biotekniska organismer i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljö i övrigt; nivåer för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning; nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattenområde; förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömningen av tillståndet i miljö. Det finns flera möjliga parametrar som utesluts, exempelvis temperaturförändringar och indikatororganismer i andra medier än vatten.³²

Mer anmärkningsvärt är att miljökvalitetsnormer enligt balken endast kan kopplas till sådana parametrar som motsvarar föroreningsnivåer och störningsnivåer samt indikatororganismer i yt- och grundvatten.³³ Förutom avseende den senare pa-

³² Lagen ger inte heller möjlighet att föreskriva det som skulle kunna kallas ekologiska kvalitetsnormer, d.v.s. normer för hur stor populationen av en viss organism som skall finnas i ett visst område, utan att denna organism direkt utgör en indikator på ett miljötillstånd. Motiven har berört frågan och det anges för att dessa typer av miljökvalitetsnormer inte skall kunna föreskrivas (dock nämner propositionen inte temperaturförändringar). Detta berörs förhållandevis omfattande i förarbetena (del I sid. 256-257). Regeringen lämnar öppet för att det kan finnas behov av att reglera bioindikatorer beträffande mark, luft och miljö i övrigt när det finns mer erfarenheter av miljökvalitetsnormer men menar att det inte finns något behov av miljökvalitetsnormer som avser biotoper och habitat.

³³ Miljöbalken definierar inte begreppen miljö kvalitet eller miljökvalitetsnormer. I förarbetena definieras miljö kvalitet som "en beskrivning av ett miljö tillstånd med avseende på förekomst av föroreningar och vissa andra störningar" (del II sid. 43). Detta är en obegriplig definition eftersom det rent språkligt inte går att se kvalitet som en *beskrivning*. Kanske var det inte miljö kvalitet man menade utan miljökvalitetsparametrar (såsom syrgashalt, sikt djup, temperatur, halt av en förorening, mängden av en viss organism etc.) Vad som avses med förorening och störning är inte heller definierat. Detta är begrepp som redan i tidigare lagstiftning vållat tolkningsproblem och som det finns behov av att klargöra i lagtext. Se Westerlunds analys av begreppets betydelse i miljöskyddslagen (Westerlund 1975 sid. 157 ff). I flera av EG-direktiven som skall vara genomförda i den svenska lagstiftningen (t.ex. IPPC-direktivet 96/61 och luftkvalitetsdirektivet 96/62) definieras förorening (både som verb vilket motsvarar engelskans "pollution" och substantivet "pollutant"). Det innebär att en fördragsenlig tolkning av begreppet att motsvara dessa definitioner är möjlig i enlighet med art. 5 i Romfördraget.

parametergruppen skulle miljö kvalitetsnormerna således ange nivåer för påverkan och inte miljö tillstånd.³⁴ Med andra ord, vad lagtext och definitionen av miljö kvalitet i förarbeten förefaller uttrycka, är snarare hänförligt till det vänstra ledet i den i kap. 3 använda figuren (figur 1), och inte till miljö kvaliteten, som ju är relaterad till miljö förhållandena, alltså tillståndet i miljön. Det förefaller därmed som att miljö kvalitetsnormer inte skulle kunna relateras till sådana ämnen som förekommer och varierar naturligt i miljön och som inte kan betraktas som vare sig förorening eller störning, exempelvis syre. Detta vore i så fall högst märkligt, eftersom syrehalt är en av de vanligaste parametrar för vattenmiljö kvalitet och det finns EG-direktiv som föreskriver just miljö kvalitetsnormer för denna parameter.³⁵ I förarbetena nämns dessutom denna parameter uttryckligen som exempel på miljö kvalitetsnormer som kan komma att föreskrivas.³⁶

Att detta förhållande inte kan ha varit medvetet framgår indirekt av förarbetena framförallt på det sättet att ett syfte med regleringen av miljö kvalitetsnormer anges vara att genomföra miljö kvalitetsdirektiven. Angivandet av parametrar får således ses som ett grundläggande misstag och jag lägger upp min fortsatta framställning som att det vore möjligt att även föreskriva sådana parametrar som, utan att vara föroreningar eller störningar, indikerar ett miljö tillstånd, exempelvis syrehalt och siktdjup.³⁷ Annars missar man betydelsen av EG-rätten och det

³⁴ Det skulle därmed kunna hävdas att belastningsnormer, t.ex. högsta mängd transporterat kväve från en viss punkt till ett vattenområde, skulle vara möjliga att föreskriva trots att förarbetena uttalar att detta inte varit syftet "Normerna skall inte reglera vad som är tillåtet att släppa ut, d.v.s. utsläppsmängder utan ange den miljö kvalitet som skall finnas, den högsta mängd eller belastning som får förekomma i miljön uttryckt exempelvis som högsta eller lägsta förekomst av en viss kemisk produkt" (del I sid. 253). Detta är en fråga jag inte närmare kommer utreda här. Skillnaden mellan miljö kvalitetsnormer och belastningsnormer diskuteras i Rapporten från Genevadsåsstudien i vilken det klart framkommer behovet av den senare typen av normer.

³⁵ Se t.ex. badvattendirektivet (dir. 76/160), skaldjursvattendirektivet (dir. 79/923) och sötvattenfiskdirektivet (dir. 78/659).

³⁶ Del II, sid. 44.

³⁷ Här förefaller lagkonstruktörerna alltså ha tagit miste i sak och skrivit en författningstext som i och för sig är tydlig genom att den avgränsar möjligheterna att utfärda miljö kvalitetsnormer. Jag skulle då kunnat nöja mig med detta och analysera miljö balken utifrån den begränsade författningstexten

förhållandet att vissa av miljö kvalitetsdirektiven syftar till att skapa rättigheter.

Miljöbalken ger utrymme för både numeriska och beskrivande normer även om förarbetena är tveksamma till att beskrivande normer skulle vara tillräckligt stringenta.³⁸ Den tveksamheten spelar ingen större roll, eftersom flera av miljö kvalitetsdirektiven föreskriver beskrivande normer (t.ex. badvattendirektivet), vilket kommit till uttryck i Naturvårdsverkets föreskrifter om badvattenkvalitet.³⁹ Eftersom det är omöjligt att föreskriva en miljö kvalitetsnorm utan att samtidigt ange hur miljö kvaliteten skall observeras och beskrivas, måste mätmetod och mätfrekvens vara en del av miljö kvalitetsnormen, som tillsammans med parametrarnas värde anger normens stringens och ambitionsnivå.⁴⁰ Detta är också nödvändigt för att normerna skall kunna överensstämma med EG-rätten, i de fall denna är aktuell.

Miljö kvalitetsnormer kan föreskrivas gälla för hela landet eller vissa specifika områden eller typer av områden. Det saknas dock regler om att vissa typer av områden skall utpekats och bli föremål för miljö kvalitetsnormer. Visserligen kan miljö kvalitetsnormer föreskrivas för vissa områden men enligt EG-rätten krävs även att utpekandet för de olika syftena är lagstadgat.⁴¹

och förarbetena. Detta förefaller mig dock mindre ändamålsenligt när det gäller syftet med denna genomgång, nämligen att studera den svenska lagstiftningens operationaliseringen av miljö kvalitetsnormer.

³⁸ Del II sid. 44. Jämför med de amerikanska vattenkvalitetsnormerna som många gånger uttryckts i ord (se vidare kap. 6). Dessa har fungerat som ett första skydd men har i allt större utsträckning ersatts av numeriska variabler.

³⁹ SNFS 1996:6.

⁴⁰ Se vidare kapitel 10.

⁴¹ Hittills har miljö kvalitetsnormer föreskrivits för luftkvalitet (kvävedioxid, svaveldioxid och bly) enligt förordning (1998:897) om miljö kvalitetsnormer. Dessutom gäller Naturvårdsverkets tidigare utfärdade föreskrifter om badvattenkvalitet (SNFS 1996:6). Ytråvattendirektivet är genomfört genom föreskrifter om dricksvatten utfärdade av Livsmedelsverket (SLV FS 1993:35). Däremot verkar inga områden utpekats enligt varken sötvattenfiskdirektivet och skaldjursvattendirektivet och vare sig gränsvärden eller riktvärden är fastställda. Av 5 § i förordningen (1998:915) om miljö hänsyn i jordbruket framgår vilka områden som utpekats enligt nitratdirektivet (91/676). Dessa områden anges mer precist i Jordbruksverkets föreskrifter om miljö hänsyn i jordbruket (SVJFS 1999:79) i vilka även föreskriv de särskilda krav som gäller inom dessa områden.

9.2.2 Miljökvalitetsnormernas ambitionsnivå

Liksom i många andra länder har intensiva diskussioner förts i Sverige om vilken skyddsnivå miljökvalitetsnormerna skall motsvara, vilka kriterier som motsvarar denna, samt vilka parametrar som skall väljas att föreskrivas som miljökvalitetsnormer.⁴² Miljöbalken föreskriver att

Miljökvalitetsnormer skall ange de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för *olägenheter av betydelse* eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för *påtagliga olägenheter*.⁴³

Också här uppkommer konflikt med EG-rätten. Utgångspunkten skall naturligtvis i förekommande fall vara att normerna åtminstone motsvarar EG-direktivens gränsvärden. Det förefaller dock som om det enligt miljöbalken alltid måste göras en bedömning av huruvida gemenskapens gränsvärden motsvarar denna ambitionsnivå, och att Sverige skulle kunna nöja sig med denna nivå, även om den motsvarar *lägre* miljökvalitet än vad EG-direktivet anger. (Samtliga dessa direktiv är minimidirektiv, så det finns inga EG-rättsliga hinder för Sverige att ha strängare miljökvalitetsnormer.)

Miljökvalitetsnormerna skall enligt balken fastställas med utgångspunkt från den känsligaste delen av befolkningen samt de mest känsliga ekosystemen.⁴⁴ Det är inte tillåtet att beakta

⁴² Problemen berörs i Naturvårdsverkets rapporter *Miljökvalitetsnormer – ett nytt verktyg i miljöpolitiken* Rapport 4793 och *Utveckling av nya miljökvalitetsnormer*, Rapport 4925.

⁴³ Av förarbetena (del I sid. 253 och del II sid. 43) framgår inte *varför* det finns två olika skyddsnivåer – en avseende människor och en avseende miljön och naturen. Miljökvalitetsnormer som avser att skydda miljön kan många gånger ha betydelse för människors hälsa och på motsatt sätt kan miljökvalitetsnormer till skydd för hälsa gagna miljön.

⁴⁴ Del II, sid. 43. Bengtsson (1999, sid. 165) menar att detta utgör en betydande säkerhetsmarginal. Jag vill påpeka att säkerhetsmarginalen i så fall endast avser normalkänsliga personer. Balken anger inte att miljökvalitetsnormer skall föreskrivas på en sådan nivå att de medger en säkerhetsmarginal till de mest känsligaste personerna.

tekniska eller ekonomiska förhållanden vid denna bedömning.⁴⁵ Miljökvalitetsnormer skall sättas utifrån ett miljö- och hälsoperspektiv. I propositionen anger departementschefen att miljökvalitetsnormerna inte normalt skall avspegla ett naturligt tillstånd utan ange vad som från vetenskaplig synpunkt kan anses vara godtagbar miljö kvalitet.⁴⁶

Det förefaller sålunda som om ambitionsnivån för miljökvalitetsnormerna är mer eller mindre låst och som att balktexten inte ger möjlighet för att föreskriva miljökvalitetsnormer på en *lägre nivå* än vad som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller naturmiljön utan fara för påtagliga olägenheter. Detta betyder att det skulle vara omöjligt att föreskriva miljökvalitetsnormer som fungerar som delmål eller etappmål för att nå den slutliga kvaliteten och som skall uppnås vid en tidigare tidpunkt. Det kan också uppfattas som tveksamt att föreskriva normer för att bevara en redan ren miljö, t.ex. avseende vattenkvalitet i vissa särskilda skyddsvärda områden. Åtminstone skulle det här få motiveras med att det finns fara för påtagliga olägenheten om normens ambitionsnivå är lägre. Detta låter naturligtvis märkligt - det är i vart fall tveksamt ur EG-rättslig synpunkt - och det är definitivt märkligt sett ur perspektivet att balken skall tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras. Lagtextens klara formulering samt avsaknaden av en teoretiskt klar diskussion om konsekvenserna av denna i förarbetena, gör att jag inte ser att det skulle finnas något utrymme för någon annan tolkning.

Processen för att ta fram miljökvalitetsnormer är inte reglerad i miljöbalken. I förarbetena anges att normerna skall grunda sig på vetenskapliga kriterier men det är ju mera en fråga om den materiella grunden för sådana normer än formen. Regeringen hänvisar också till att normer och riktvärden redan skall ha tagits fram av Naturvårdsverket. I övrigt framgår inte att några övriga parter kan ha inflytande i processen att ta fram normer.

Vid behov skall miljökvalitetsnormer omprövas (5 kap.2 §), vilket således är ett slags återkopplingsfunktion till målsättning-

⁴⁵ Del I sid. 252.

⁴⁶ Del II, sid. 45.

ar.

9.3 Genomförande av miljökvalitetsnormer

I detta avsnitt skall jag beskriva i vilken mån och hur miljökvalitetsnormerna allmänna krav på miljökvalitet operationaliseras till direkta krav som anger hur enskilda skall förhålla sig i en situation då det finns risk för att en miljökvalitetsnorm överskrids eller till och med har överskridits. Innan dess skall jag beskriva hur de allmänna hänsynskraven förhåller sig till miljökvalitetsnormerna. Därefter går jag vidare till andra delar av balken.

9.3.1 Gränsen för de allmänna hänsynskravens ambitionsnivå

Som nyss konstaterades skall de allmänna hänsynskraven i 2 kap. 2-8 §§ alltid tillämpas, oberoende av om en miljökvalitetsnorm är överskriden eller ej. Dessa regler liksom övriga materiella regler i balken motsvarar således ett grundläge avseende enskildas materiella rättsläge.

När det finns risk för att en miljökvalitetsnorm överskrids eller är överskriden är det dock, enligt 2 kap. 7 § 2 st, alltid miljömässigt motiverat att ställa krav på försiktighetsåtgärder och begränsningar - någon avvägning mellan kostnad och nytta skall inte göras i dessa situationer. Detta medför inte att rättsläget för den enskilde förändrats - det är detsamma som tidigare. Skillnaden är att avvägningens resultat blivit annorlunda, eftersom det i dessa situationer alltid kan ses som miljömässigt motiverat att göra allt som är tekniskt och ekonomiskt möjligt. Är miljökvalitetsnormen överskriden kan således alltid sådana krav ställas som ett branschtypiskt företag klarar ekonomiskt sett. Detta följer av 2 kap 3 § och gäller oavsett om verksamheten bedrivs eller åtgärden vidtas inom det område där miljökvalitetsnormen är överskriden, eller utanför men med påverkan på

den aktuella miljö kvaliteten i detta område.⁴⁷ Vilka motsvarande krav som kan ställas på enskilda i icke-yrkesmässiga situationer är som jag redogjort inte angivet. Här får nog stöd sökas i miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen.

För att kunna genomföra miljö kvalitetsnormer är det inte säkert att de allmänna hänsynskraven är tillräckliga. Det kan finnas situationer då en miljö kvalitetsnorm överskrids, trots att alla verksamheter och åtgärder belagts med sådana krav att det inte finns ekonomiskt utrymme för att kräva mer. Finns det i detta läge möjlighet att ställa ytterligare krav?

I förarbetena besvarar departementschefen frågan genom att ange att det i en sådan situation kan bli nödvändigt att ställa ytterligare krav i form av produktionsbegränsningar.⁴⁸ Enligt miljöbalken är det möjligt att genom omprövning även begränsa befintlig verksamhet som har tillstånd, om en miljö kvalitetsnorm överskrids.⁴⁹ Det förefaller som om departementschefen menar att miljö kvalitetsnormerna därmed skulle kunna uppnås. Hur situationen skall hanteras och vilka ytterligare krav som kan tillämpas om inte heller detta är tillräckligt beskrivs inte.

Med risk för övertydlighet måste återigen erinras att alla hänsynskrav oberoende av om det är fråga om produktionsbegränsning eller försiktighetsmått måste hålla sig inom den angivna ambitionsnivån. Det är fortfarande inte tillåtet att kräva att en verksamhet vidtar mer miljöskyddsåtgärder sammanlagt än vad ett normalföretag i branschen klarar ekonomiskt, inte ens när en miljö kvalitetsnorm överskridits.⁵⁰

Ser vi på lagtexten i 2 kap. 7 § 2 st kan det förefalla som att det vore möjligt att kräva mer än vad jag angivit vara gränsen

⁴⁷ Begränsningen är naturligtvis utländska källor.

⁴⁸ Departementschefen beskriver här en situation där det endast är tillståndsgiven verksamhet som redan använder bästa möjliga teknik som medverkade till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Begränsningen skulle ske genom omprövningar. Del I sid. 263.

⁴⁹ 24 kap. 5 § p.2 och 31 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁵⁰ Förarbetena diskuteras inte vidare hur situationen skall hanteras om inte heller detta är tillräckligt.

för ambitionsnivån.⁵¹ Där anges att

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

I motiven återkommer däremot begreppet ekonomiskt rimligt som gränsen för ambitionsnivån. I frågan om hur långt en omprövning kan gå betonar motiven

”att en avvägning alltid måste ske mellan verksamhetsutövarnas intressen, möjligheten till kostnadseffektiva lösningar och hänsyn till miljön. Regelsystemet skall tillämpas på ett sådant sätt att tillräcklig trygghet för verksamhetsutövarna kan erhållas och näringslivet utvecklas, utan att föranleda miljöpåverkan utövar det godtagbara, när det gäller att skydda så viktiga värden som människors hälsa och miljön.”⁵²

Det kan tyckas som att 2 kap. 7 § 2 st är så klart uttryckt att det inte kan finnas någon tvekan på att lagstiftarna här avsåg att göra ett undantag från den ovan beskrivna ambitionsnivån och tillåta att strängare hänsynskrav ställdes om en miljökvalitetsnorm var överskriden. I förarbetena sägs angående skälighetsavvägningen, att ambitionsnivån inte skall sättas lägre än att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall uppnås och det hänvisas särskilt till att balken skall tillämpas på ett sätt så att miljöbalkens mål tillgodoses.⁵³ Nog tyder detta på att departementschefen menade att det skulle vara möjligt att gå längre än vad tidigare kunnat krävas? Vad skulle annars vara syftet med 2 kap. 7 § 2 st. Det skulle även överensstämma med EG-rättens krav att genomföra miljökvalitetsnormer om det gick att ställa de krav som är nödvändigt för detta oavsett om det gick utöver vad som anges vara bästa möjliga teknik.⁵⁴

⁵¹ Detta förstärks av uttalanden i förarbetena, se del I, sid. 233 och 263 och del II, sid. 44.

⁵² Del I, sid. 261.

⁵³ Del I sid.232.

⁵⁴ Se del I, sid. 263 och IPPC-direktivet art. 10.

Vad säger då detta stycke? Jo, den säger att *avvägningen* inte får leda till att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Termen *avvägningen* måste här syfta på bedömningen av vilka krav som kan ställas i förhållande till nytta och kostnader. Det visar sig då att det enligt lagtexten alltid ska anses vara miljömässigt motiverat att ställa alla hänsyns krav som är tekniskt möjliga och som ett normalföretag i branschen klarar ekonomiskt, om en miljö kvalitetsnorm överskridits (och dessa krav relaterar till den miljö dessa normer reglerar).

Någon annan typ av *avvägning* känner vi inte till vad gäller fastställande av hänsynsreglernas ambitionsnivå. *Avvägningen* kan ju inte relatera till vad som är ekonomiskt möjligt – detta bestäms nämligen inte genom *avvägning*, utan genom vissa givna faktorer.⁵⁵ På samma sätt är det när gäller att bestämma vad som är tekniskt möjligt.

När det gäller omprövning av en verksamhet anges för övrigt särskilt att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas, eller att den avsevärt försvåras.⁵⁶

Att i den ovannämnda situationen - när en miljö kvalitetsnorm är överskriden, trots att alla verksamheter bedrivs och åtgärder vidtas utifrån krav som motsvarar högsta möjliga ambitionsnivå - kräva mer av en verksamhet, skulle sannolikt uppfattas medföra risk för verksamhetens fortsatta existens och generellt sett innebära ett hot mot näringslivets långsiktiga utveckling. Problemet är att motsatsen kan medföra en inte godtagbar miljö påverkan och att miljö kvalitetsnormen inte kan genomföras. I denna situation är detta två motstående intressen som inte går att förena.⁵⁷

Att frånga det hittillsvarande rättsläget och den ovan beskrivna ambitionsnivån för hänsyns kraven skulle innebära en fundamental förändring av en av den svenska miljö rätts

⁵⁵ Se Westerlund 1990, sid. 143 ff.

⁵⁶ 24 kap. 5 § 4 st. Det kan också erinras om regeringen inte i propositionsförslaget hade med miljö balkskommittén föreslag att en miljö kvalitetsnorms överskridande skulle utgöra grund för att återkalla tillstånd (SOU 1996:103).

⁵⁷ Frågan om det är rimligt att kräva mer än vad ett branschtypiskt företag klarar av ekonomiskt och vad alternativet skulle kunna vara, berörs i kap. 10.

grunder.⁵⁸ Det finns inget i miljöbalkens motiv som direkt tyder på att en sådan förändring av nuvarande rättsläge i detta hänseende verkligen avsetts. Däremot verkar motivförfattarna ändå uppfattat det möjligt att ändå kunna genomföra miljökvalitetsnormer som överskridits.⁵⁹ Därigenom blir förarbetena motsägelsefulla och skulle svårligen kunna användas som stöd för en sådan förändring. För att kunna ställa krav som går längre än vad som är ekonomiskt möjligt kan jag inte se annat än att det behövs ett klart lagstöd för detta samt ett angivande hur ambitionsnivån i dessa fall skall bedömas. Jag bedömer således att rättsläget är oförändrat i denna del och att det fortfarande är branschekonomin som är styrande för hänsynsnivån.

9.3.2 Möjligheter att ställa ytterligare krav

Det finns ändå situationer då det enligt balken är möjligt att gå utöver dessa ekonomiska ramar.⁶⁰ Ett exempel är när en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda risk för skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön (2 kap. 9 §). Det är inte otänkbart att det finns verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids som även kan anses medföra risk för skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön.

I dessa fall kan verksamheter och åtgärder (även befintlig verksamhet och ny verksamhet som inte skall tillståndsprövas) förbjudas, såvida det inte föreligger särskilda skäl, d.v.s. nyttoaspekterna klart överväger skadan. I författningskommentaren anges detta innebära, att verksamheten inte bör vara tillåten om hänsynskraven medför orimliga kostnader. Detta motsvarar i princip rättsläget under miljöskyddslagen. Denna tolkades så att

⁵⁸ Dessa har grundligt utvecklats i Westerlund 1975 och 1990. Det skulle särskilt gälla en övergång till att tillåta en subjektiv bedömning av de ekonomiska ramarna för en verksamhet, vilket skulle leda till att verksamheter med sämre ekonomiska förhållanden gynnades i förhållande till verksamheter med bättre ekonomi.

⁵⁹ Se framförallt del I, sid. 263.

⁶⁰ Andra tillfällen är då en viss verksamhet förbjuds med stöd av 9 kap. 4 eller 5 §§ samt då tillstånd, dispens eller godkännande återkallas och verksamheten förbjuds fortsätta enligt 24 kap. 3 §.

det, åtminstone för nya verksamheter eller utvidgningar av befintliga verksamheter, inte var möjligt att gå utöver ambitionsnivåerna för vad som var TM och EM ens om det vore miljömässigt motiverat. I praxis har dock tillstånd givits varigenom EM överskridits men endast i sådana fall då det först visat sig att verksamheten annars skulle orsaka olägenhet av väsentlig betydelse och därmed inte vara tillåten. Genom att vidta längre gående försiktighetsmått än vad 5 § ML krävde, kunde verksamhetsutövaren beredas möjlighet att ändå bedriva verksamheten.⁶¹

I förarbetena anges tydligt att tillämpningen (till skillnad från vad som gällt tidigare) inte skall begränsas till de fall miljöpåverkan kan härledas till en ensam verksamhet, utan skall bedömas utifrån de sammanlagda effekterna. Här uppkommer återigen frågan om förarbetsuttalanden kan ändra en praxis som tyder på att koncessionsnämnden främst beaktat sådan olägenhet av betydelse som härrör från en eller möjligen ett litet fåtal, verksamheter och inte den sammanlagda effekten av flera verksamheter.⁶² Jag bedömer detta vara möjligt i och med att det inte finns något i lagtexten som skulle hindra denna tolkning och att det ändå finns koncessionsnämndsbeslut som antyder en annan tolkning än den praxis som etablerades i början av 70-talet.⁶³

På samma sätt som stoppregeln sägs miljö kvalitetsnormer fungera som en miniminivå som inte får överskridas, vilket innebär att sådana hänsynskrav alltid måste ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att dessa inte uppfylls.⁶⁴ Till skillnad från vad som gäller för olägenhet av väsentlig betydelse, finns i lagtexten inget klart uttryckt förbud, förutom när det gäller ny eller ändrad verksamhet som skall förprövas.⁶⁵

⁶¹ Se KN 59/72 som beskrivs i Westerlund 1975, sid. 231. Se även Westerlund 1990, sid. 223-224.

⁶² Westerlund 1990, sid. 219.

⁶³ Se KN 33/95 angående Säve flygplats där ökade luftförorening bedömdes utifrån den dåliga luftkvaliteten i Göteborgsregionen som orsakas av många olika källor.

⁶⁴ Del I sid. 263.

⁶⁵ I förarbetena framkommer den skillnaden som avsiktligt eller oavsiktligt gjorts mellan stoppregeln och miljö kvalitetsnormerna. Där sägs (del I sid. 233) "... regeringen vill understryka att det är av största vikt att den före-

9.3.3 Förbud att överskrida miljö kvalitetsnormer

Efter beskrivningen av hur reglerna i kapitel 2 är kopplade till miljö kvalitetsnormerna skall jag nu gå vidare och se om det finns ytterligare materiella regler i miljöbalken som är kopplade till dessa.

I 5 kap. finns det ett allmänt förbud att överskrida miljö kvalitetsnormer (2 §) och dessutom föreskrivs att verksamheter skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överskrids (4 §).⁶⁶ Detta är dock inte regler som kan ses som förhållningsregler av skäl som beskrivits i kapitel 3 och 4. Ett överskridande av miljö kvalitetsnormer kan vara orsakat av många och under lång tid samverkande källor och behöver inte vara proportionellt till en viss typ av mänsklig åtgärd eller förhållningssätt. Den brist på linjärt samband mellan miljö kvalitet och människors förhållningssätt som oftast finns, gör det omöjligt att för en enskild avgöra vad som gäller för henne för att miljö kvalitetsnormen inte skall överskridas. Undantaget är de fall då det endast är enstaka verksamheter som har en direkt och dominerande påverkan på miljö kvaliteten.

Kraven i 5 kap. 2 och 4 §§ är således i regel inte att betrakta som förhållningskrav vars innehåll går att förutse och kan inte mer än undantagsvis tillämpas i ett enskilt fall. För att allmänna legalitetskrav skall kunna upprätthållas kan de inte heller läggas till grund för att utfärda mer preciserade krav, utan att det i lag anges hur detta skall gå till.⁶⁷

slagna stoppregeln *alltid* utgör en absolut gräns för lägsta godtagbara nivå för hälso- och miljöskyddet” och i nästa stycke ”Skälighetsavvägningen *bör* inte heller kunna *medverka* till att en utfärdad miljö kvalitetsnorm åsidosätts”. (Min kursivering).

⁶⁶ Det finns inte något motsvarande förbud avseende åtgärder.

⁶⁷ Behovet av att klart i lagtext ange enskildas skyldigheter i förhållande till miljö kvalitetsnormerna är något som EG-domstolen pekat på åtskilliga gånger (ex. C131/88 *Commission v. Germany*, C 361/88 *Commission v. Germany*, C13/90 *Commission V. Francé* och C14/90 *Commission v. Francé*).

9.3.4 Ny verksamhet och ändringar av befintlig

När det gäller möjligheterna att starta en ny verksamhet som kan komma att medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids, föreskriver miljöbalken särskilda krav som går utöver vad som gäller om normerna inte överskridits. Här är således ett exempel på en direkt koppling mellan miljö kvalitetsnormer och enskildas materiella rättsläge. Dock har detta rättsläge gjorts beroende av formella omständigheter, nämligen i vilken mån verksamheten skall förprövas eller inte.⁶⁸

Det är inte tillåtet att ge tillstånd verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds (16 kap. 5 § MB). Undantag är om sådana åtgärder vidtas som medför att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så mycket att möjligheterna till att uppfylla miljö kvalitetsnormerna ökar i inte obetydlig utsträckning. Det är således inte möjligt att få tillstånd för ny verksamhet som belastar miljön ytterligare. Vill verksamhetsutövaren ändå gå utöver den givna ambitionsnivån och dessutom skapa sig ett belastningsutrymme som motsvarar mer än vad den tilltänkta verksamheten kommer att använda, så kan verksamheten ändå tillåtas.

I de fall miljö kvalitetsnormer inte överskridits men där det risk för att detta sker genom en ny verksamhet kan tillstånd endast ges om verksamhetsutövaren tillskapar ett sådant belastningsutrymme att normen inte överskrids. (Då behövs inget överskott tillskapas).

Prövningsmyndigheten måste således, för att kunna fatta beslut om tillstånd, ha kunskap om hur den prövade verksamheten påverkar sådan miljö kvalitet som är reglerad genom miljö kvalitetsnormer. I 6 kap. 7 § finns krav på att miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla sådana uppgifter. Är det fråga om en gruppövning (gemensam prövning av flera verk-

⁶⁸ Detta är i och för sig inget hinder men tyder på en oklar rättsteori eftersom det naturliga är att skyldigheter uppkommer på grund av objektiva omständigheter. Ett liknande förhållande råder med NRL-bestämmelserna i MB 3-4 kap. som inte kan sägas påverka enskildas rättsläge så länge inte en prövning enligt dessa kapitel är aktuell. Med förprövas menas här verksamhet för vilken krävs tillstånd, godkännande eller dispens.

samheter) underlättas denna bedömning.⁶⁹

Är då detta en sådan regel ur vilken kan härledas skyldigheter för enskilda som ett överskridande av miljökvalitetsnormen medför? Anger regeln att en enskild under vissa omständigheter inte får starta en ny verksamhet? Det kan tyckas självklart, men beror på i vilken mån den enskilde kan antas veta när miljökvalitetsnormen är överskriden. Det finns i miljöbalken inga regler om att områden där miljökvalitetsnormer överskrids skall utpekas, eller att det på annat sätt skall klargöras att ett överskridande skett. Ansvar för att ta reda på dessa förhållanden ligger i första hand på verksamhetsutövaren. Det är inte självklart att en enskild verksamhetsutövare kommer att kunna veta att den nya verksamheten riskerar att medverka till att miljökvalitetsnormen överskrids. Detta kan nämligen bero på hur andra enskilda agerar och på icke-antropogena orsaker, som exempelvis vädret.

I dessa fall är inte skyldigheten klart uttryckt för den enskilde och framkommer inte förrän vid prövningen eller i sämsta fall först i tillståndsbeslutet. När det är allmänt känt att ett överskridande redan skett, kommer däremot skyldigheten till klart uttryck för en enskild. Det kan även finnas fall då det klart framgår för den enskilde att effekten av en ny eller förändrad verksamhet kommer att medverka till att miljökvalitetsnormen överskrids.

För befintliga verksamheter och nya samt åtgärder som inte är förprövningspliktiga finns inget förbud mot att starta ny verksamhet eller ändra befintlig, även om detta skulle medföra att miljökvaliteten ytterligare försämrades. Det är således i princip tillåtet att öka belastningen trots att en miljökvalitetsnorm överskridits. I dessa situationer gäller endast de allmänna hänsynskraven i 2 kapitel, vilket således innebär att verksamheter och åtgärder som ytterligare försämrar miljökvaliteten *kan* vara tillåtna även om en miljökvalitetsnorm överskrids (dock skulle stoppregeln i 2 kap. 9 § under vissa förutsättningar kunna vara tillämplig).

⁶⁹ Parter kan ansöka om gruppövning enligt 16 kap. 8 §. I vissa fall kan prövningsmyndigheten på eget initiativ handlägga flera mål eller ärenden gemensamt (21 kap. 3 §).

Det betyder att en bonde som vill bygga ett nytt svinhus med plats för 1100 slaktsvin (tillståndspliktigt) skulle kunna nekas tillstånd om en miljö kvalitetsnorm överskridits, samtidigt som det skulle vara tillåtet för grannarna att bygga ett svinhus med plats för 900 slaktsvin (icke tillståndspliktigt).⁷⁰ På samma sätt kan sådana tillfälliga åtgärder som att spränga en grundvattenakvifär, vilket väsentligt skulle kunna försämra grundvattnet ytterligare i ett område där en grundvattennorm överskrids, i princip vara tillåtna även om de allmänna hänsynsreglerna skall tillämpas.

9.3.5 Rätten till en viss miljö kvalitet

Som beskrivits ovan i kapitel 7.3.4. syftar flera av EG-direktiven som föreskriver miljö kvalitetsnormer till att skydda människors hälsa. Därigenom skapas en rätt för enskilda till den i miljö kvalitetsnormerna angivna målen, vilket ställer särskilda krav på hur direktivet skall genomföras i nationell rätt samt ger miljö kvalitetsnormerna i direktivet direkt effekt.

I miljöbalken finns inga regler varigenom denna rätt materialiseras och således inget utrymme för fördragsenlig tolkning. Svenska medborgare är istället hänvisade till direktivens direkta effekt och de svenska domstolarnas kunskap om och tillämpning av denna.

Det formella rättsläget är sådant att enskilda kan överklaga diverse beslut om verksamhet som kan påverka miljö kvaliteten. Förutsättningen är att den enskilde är sakägare (d.v.s. berörd av beslutet).⁷¹ Dessutom skulle det vara möjligt för en enskild, som menar att rätten till en viss miljö kvalitet kränkts, att påtala detta för tillsynsmyndighet med yrkande att denna åtgärdar situationen. Tar denna myndighet inte upp frågan, eller fattar den ett otillräckligt beslut skulle både ett avvisningsbeslut och ett beslut i sak kunna överklagas och frågan kunna bedömas av en

⁷⁰ Jordbruk med ladugård eller stall eller annan anläggning för djur med utrymme för mer än 100 djurenheter men högst 200 djurenheter, varvid som en djurenhet avses bl.a. tio slaktsvin är anmälningspliktigt enligt bilagan (kod 01-2) i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁷¹ Detta är inte begränsat till de enskilda som har fastighetsanknytning och gäller i viss mån även miljöorganisationer (16 kap. 12 och 13 §§).

domstol. Tillsynsmyndighetens möjlighet att fatta sådana beslut som är tillräckliga för att genomföra miljökvalitetsnormer är dock begränsad, både i omfattning (vilka verksamheter och åtgärder som de kan ställa krav på) och ambitionsnivå (2 kapitlets allmänna hänsynsregler). Visserligen kan föreskrivas och föreläggas om olika typer av krav och åtgärder men det är således inte säkert att denna möjlighet att vidta sådana åtgärder som är tillräckliga för att den enskildes rätt inte skall kränkas.⁷²

9.3.6 Krav på myndigheter att genomföra

Myndigheter och kommuner har en allmän skyldighet enligt 5 kap. 3 § att säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppfylls vid olika typer av enskild prövning, tillsyn meddelande av generella föreskrifter och planering. Detta krav kan på samma sätt som de generella kraven i 5 kap. 2 och 4 §§ (som berörts ovan) vara omöjligt att uppfylla eftersom miljökvaliteten kan vara påverkad av faktorer som inte kan regleras av den svenska rättsordningen eller ens någon rättsordning. Detta krav förefaller bygga på att det skulle finnas ett linjärt samband mellan en viss verksamhet eller åtgärd och miljökvaliteten (något som jag i kapitel 4 ovan visat inte är det normala förhållandet).

I de fall det inte är tillräckligt att de allmänna aktsamhetsreglerna följs förutsett att det finns regler om hur normerna genomförs. Eftersom detta inte finns och eftersom det enligt 5 kapitlet 3 § inte är fråga om att myndigheter skall vidta förbättringsåtgärder, t.ex. anlägga våtmarker eller bygga bullerplank, förefaller detta endast vara en uppmaning att genomdriva kraven i 2 kapitlet så långt det är möjligt (d.v.s. utan avvägning av vad som är miljömässigt motiverat). Detta är således ett krav som förutsätter en operationalisering av miljökvalitetsnormerna. Det verkar här som om *alla* myndigheter och kommuner

⁷² Jag har inte kunnat se att det skulle vara möjligt att föra någon slags fullgörrelsetalan mot staten. Däremot skulle det såsom beskrivits i kapitel 7.4.2 kunna finnas fall då det är möjligt att kräva svenska staten på skadestånd för skador som uppkommit genom att direktiven inte genomförts. Flera frågor spelar dock roll, bl.a. om oaktsamhet måste bedömas och i vilken mån de svenska reglerna medger en sådan talan. (SkstL. 3 kap. 2 och 7 §§) samt inte minst hur en sådan skadas omfattning skall bedömas.

har ansvar för denna process.

Alla myndigheter och kommuner kan dock oberoende av varandra genomdriva de allmänna hänsynskraven utan att någon operationalisering är nödvändig. Det är dock inte säkert att dessa åtgärder leder till att miljö kvalitetsnormen inte överskrids, det är med andra ord inte fråga om en riktig operationalisering.

9.3.7 Miljöskyddsområde

Ett område där miljö kvalitetsnormer överskrids kan av regeringen enligt 7 kap. 19 §, förklaras som miljöskyddsområde. För ett sådant område skall regeringen eller efter bemyndigande länsstyrelsen, meddela sådana föreskrifter om försiktighetsmått som behövs för att *tillgodose syftet med området*, vilket kan vara att förhindra att miljö kvalitetsnormer överskrids.⁷³ Föreskrifternas begränsning är att de endast kan avse verksamheter och endast sådana som är belägna inom detta område. Här är således möjligen ännu en situation när det skulle vara möjligt att ställa krav som går utöver de allmänna hänsynsreglerna. Av förarbetena är det dock svårt att se att avsikten verkligen varit att skapa en sådan möjlighet.⁷⁴ Det är visserligen möjligt att, till skillnad från vad som gällde under regleringen av miljöskyddsområden i miljöskyddslagen, i dessa föreskrifter även inkludera verksamheter med tillstånd (men endast sådan vars tillstånd meddelats med stöd av miljöbalken).⁷⁵ Det är dock mycket tveksamt om det skulle vara möjligt att inskränka verksamheter mer än vad som är ekonomiskt möjligt. Det skulle förutsätta att 7 kap. 20 § tolkades enligt bokstaven och inte utifrån sitt sammanhang. Det anges inte heller i förarbetena något alternativt sätt att i dessa lägen bestämma hur långt gående krav som skall kunna ställas. Inte heller hur kraven på minskning av mänsklig belastning i ett miljöskyddsområde, skall fördelas mellan de olika källorna. Re-

⁷³ Enligt 8a § miljöskyddslagen angavs endast att föreskrifter skulle meddelas inte med vilket syfte detta skulle ske.

⁷⁴ Möjligen kan motiven ge viss ledning i det avsnitt som behandlar åtgärdsprogram. del I, sid. 318.

⁷⁵ 24 kap. 1 § och 13 § lagen om införande av miljöbalken.

geringsformens likabehandlingskrav är visserligen alltid relevant men frågan är vad som är en rättvis fördelning.⁷⁶

9.4 Åtgärdsprogram

Den rättsliga operationalisering som är nödvändig för att genomföra miljökvalitetsnormer, görs ofta genom någon form av sammanhållen plan. I miljöbalken har dock åtgärdsprogrammet inte en klar operationaliseringsfunktion och kan antagligen inte påverka enskildas rättsläge.

I åtgärdsprogrammet kan anges att myndigheternas möjligheter att genomdriva de allmänna hänsynskraven, också är skyldigheter. Däremot verkar det inte syfta till att vara ett instrument genom vilket de allmänna kravet på viss miljökvalitet bryts ner till förhållningskrav. Således är detta program mer ett *genomdrivandeinstrument* än ett genomförandeinstrument.

Flera frågor uppkommer vad gäller innehåll och legal form för programmet av vilka några berörs nedan. Det skulle kunna förmodas att ytterligare föreskrifter från regeringen var att vänta angående dessa frågor. För närvarande innehåller miljöbalken inte någon sådan möjlighet för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter angående dessa frågor.⁷⁷ Istället anses i motiven att Naturvårdsverket bör meddela allmänna råd för att klargöra hur åtgärdsprogrammen skall utformas och därmed skapa förutsättningar för en enhetlig och förutsebar tillämpning.⁷⁸

⁷⁶ Del II sid. 51.

⁷⁷ Det kan i det här fallet inte heller vara aktuellt att utnyttja restkompetensen i 8 kap. 13 § RF eftersom åtgärdsprogram redan är lagreglerat och inte heller kan anses röra myndigheters inre arbete.

⁷⁸ Del I sid. 269-270 och del II sid. 51. Det kan i detta fall vara intressant att jämföra den knapphändiga regleringen om programmets innehåll med planreglerna i PBL. I balken finns även regler om upprättande av åtgärdsplan (5 kap. 8 §). Eftersom dessa planers funktion är ännu oklarare och i hög grad beroende av hur ett eventuellt ramdirektiv för vatten kommer att se ut, har jag valt att inte närmare analysera detta.

9.4.1 Upprättande av åtgärdsprogram

Ett åtgärdsprogram skall upprättas "om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas" eller om detta krävs enligt EG-rätten. Regeringen beslutar vem som skall upprätta detta program beroende av vilken typ av miljö kvalitetsnorm det är fråga och för vilket område denna överskrids eller riskerar att överskridas. Åtgärdsprogram kan således komma att upprättas av kommuner, kommunalförbund, länsstyrelser, myndigheter och regeringen.

Innan ett åtgärdsprogram upprättas skall samråd ske med berörda myndigheter, kommuner samt verksamhetsutövare (om dessa berörs i betydande omfattning).⁷⁹ Det kan därmed uppkomma svårigheter för vissa intressenter (t.ex. jordbruksverksamheter och allmänheten) som senare kan komma att bli direkt eller indirekt berörda av programmet, att få insyn och påverka det beslutsmaterial som skall tas fram. Vad i övrigt gäller processen för att ta fram och upprätta ett åtgärdsprogram ger balken liten ledning. Det finns exempelvis inga direkta krav på kungörande av åtgärdsprogrammet utan kännedom om programmet får enligt motiven åstadkommas genom olika typer av informationsinsatser.⁸⁰ I den mån åtgärdsprogrammet skulle kunna bestå av generella föreskrifter (vilket jag återkommer till nedan) skall dessa naturligtvis kungöras i vanlig ordning.

9.4.2 Vad åtgärdsprogrammet får omfatta och innehålla

Ett åtgärdsprogram får omfatta alla verksamheter som kan påverka miljö kvaliteten. Åtgärdsprogrammet verkar däremot trots sitt namn inte kunna omfatta åtgärder.⁸¹ Här finns således

⁷⁹ Det framgår inte klart vad som är att betrakta som betydande omfattning men eftersom regeringen inte avsett att involvera ett större antal verksamhetsutövare får detta bedömas utifrån en objektiv grund, d.v.s. inte utifrån hur den enskilda verksamhetsutövare uppfattar att åtgärdsprogrammet berör honom eller henne. Del I sid. 267 och del II sid 49.

⁸⁰ Del I sid. 272.

⁸¹ Det verkar inte heller finnas någon annan möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter avseende åtgärder 7 kap. 20 § kan endast användas för att

risk för gränsdragningsproblem mellan de olika begreppen.

Åtgärdsprogrammet behöver inte vara begränsat till att endast omfatta verksamheter inom det område där miljökvalitetsnormer är överskridna. Däremot kan inte kommuner besluta ett sådant program. Det sägs mycket lite i miljöbalken om vad åtgärdsprogrammet skall innehålla. De enda kraven (5 kap. 6 §) är att det skall anges

- vilken miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,
- vilka åtgärder som skall vidtas för att normens skall uppfyllas vid den tidpunkt som föreskrivits,
- vilka myndigheter och kommuner som skall se till att dessa åtgärder vidtas och
- när dessa åtgärder skall vara genomförda.

Förarbetena är något mer utförliga och ger en rad exempel på sådant som ett åtgärdsprogram bör eller kan innehålla.⁸² Den uppräknningen får ses som ett förtydligande av vad lagtexten anger och indikerar att det finns en mängd beslutsunderlag och ställningstaganden som bör finnas med i åtgärdsprogrammet som paragrafen inte ger direkt uttryck för. Bl.a. anges att åtgärdsprogrammet bör ange inom vilket område miljökvalitetsnormen överträts och för vilket område åtgärdsprogrammet gäller, de källor som bidrar till att en norm överskrids (förutom de källor som endast bidrar i mycket begränsad omfattning), en beräkning av störningen från varje sådan källa och den totala belastningsminskning som krävs för att normen skall uppnås. Detta är således sådant beslutsmaterial som är nödvändigt för att kunna göra en rättslig operationalisering.

Dessutom anger förarbetena vad som avses med begreppet "åtgärder" som används i lagtexten. Hur detta begrepp uppfattas

reglera verksamheter och 9 kap. 5 § endast för miljöfarliga verksamheter, ett begrepp vars tillämpningsområde dock utökats jämfört med miljöskyddslagen och nu kan inrymma många åtgärder. Enda sättet att förtydliga de allmänna kraven vad gäller åtgärder som inte är miljöfarlig verksamhet (eller led i sådan) synes vara via tillsyn i enskilda fall. 4 § 2 st och bilaga B (B14) samt 5 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Då det är den sammanlagda effekten av många åtgärder som orsakar problem är det praktiskt svårt och omständligt att utöva tillsyn. Det får ju inte bli fråga om normgivning (se JO:s utlåtande 1993-03-02 (Dnr 952-1992) angående miljö-diesel).

⁸² Del II sid. 51.

har stor betydelse för frågor om vad ett åtgärdsprogram får innehålla och programmets rättsliga status. Motiven nämner utsläppsminskningar, skyddsåtgärder vid det objekt som utsatts för störning (våtmarker, bullerplank m.m.), åtgärder för att minska störningar från biltrafiken (avgaskrav, trafikplanering och utbyggnad av kollektivtrafik).⁸³ Detta tyder på att åtgärdsprogrammet skulle kunna komma att innehålla materiella krav.

Vidare anger motiven att åtgärdsprogrammet bör ange "fördelningen av åtgärder mellan befintlig verksamhet med tillstånd och befintlig verksamhet utan tillstånd samt mellan myndigheter". Det sägs att det vid fördelning av åtgärder skall tas hänsyn till de olika föroreningskällornas belastningsdel och att fördelningen bör ske på ett kostnadseffektivt sätt.⁸⁴ Det är svårt att se ett beslut om fördelning av åtgärder som tar hänsyn till de olika källornas belastningsdel som annat än materiellt. Detta beslut kan komma att påverka t.ex. omprövningen av en viss verksamhet eller tillsynsbeslut.

I motiven anges vidare att åtgärdsprogrammet bör kunna avse framställningar om att ansökningar om omprövning av tillståndspliktig verksamheter skall göras, att föreskrifter som även omfattar icke tillståndsgiven verksamhet skall meddelas, fysisk planering, ekonomiska styrmedel, information, utbildning och internationella förhandlingar.⁸⁵ Detta är åtgärder som skulle kunna utformas på ett sådant sätt att de inte inbegriper materiella krav riktade mot enskilda personer utan endast mot myndigheter.

Åtgärdsprogrammet är således ett dokument i vilket kan samlas beslutsunderlag och flera olika typer av både formella och materiella krav. Jag skall nu gå vidare och utreda hur detta

⁸³ Del II, sid. 51. Här är återigen ett exempel på problematiken som uppkommer p.g.a att begreppen åtgärd och verksamhet inte är definierade och tydligt analyserade i förarbetena. Eftersom åtgärdsprogrammet är begränsat till att endast gälla verksamheter kan ifrågasättas om det kan omfatta rörliga källor. Förutsättningen tycks vara att det skulle ses som verksamhet att framföra fordon. Att detta åtminstone varit avsikten framgår av förarbetena (del II, sid. 52).

⁸⁴ Del II sid. 51.

⁸⁵ A.a.

kan komma att påverka programmets rättsliga status, d.v.s. vilken typ av rättsligt dokument detta är.

9.4.3 Åtgärdsprogrammets rättsliga status

Åtgärdsprogrammet är ett dokument. Frågan är dock vilken typ av dokument det är frågan omrättsligt sett.

Av den exemplifiering på sådana "åtgärder", (d.v.s. utsläppsminskningar, vidtagande av skyddsåtgärder vid störningsobjektet o.s.v.) som detta program skall innehålla enligt 5 kapitlet 5 § förefaller det som om det i programmet skall kunna föreskrivas materiella krav riktade mot enskilda personer. På annat ställe i motiven anges dock att programmen inte är bindande för enskilda och att ett beslut om program inte kan anses vara en sådan myndighetsutövning mot enskild som kräver rätt att överklaga.⁸⁶ Utifrån lagtexten (5 kapitlet 5 §) går det inte att utläsa att programmet skulle ha någon sådan rättsverkan. Skall inom åtgärdsprogrammets ram föreskrivas materiella krav riktade mot enskilda synes detta endast kunna ske med 9 kapitlet 5 § eller i 7 kapitlet 20 § (avseende miljöskyddsområde) som grund.

I vilken mån kan då myndigheter bindas av ett åtgärdsprogrammet? I förarbetena anges att det är svårt att uppfatta åtgärdsprogrammen på annat sätt än bindande *i varje fall* för berörda myndigheter och kommuner och att de kommer utgöra antingen generella föreskrifter eller förvaltningsbeslut beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.⁸⁷ Åtgärdsprogrammet skulle således kunna innehålla beslutsunderlag och krav riktade mot myndigheter, d.v.s. krav som inte påverkar enskildas materiella rättsläge. Exempelvis kan det vara uppmaningar att ompröva vissa verksamheter eller utfärda generella föreskrifter angående en viss typ av verksamhet utan att det görs en bedömning av vilka krav som skall eller inte skall ställas.⁸⁸

⁸⁶ Del I, sid. 271.

⁸⁷ Del I sid. 260.

⁸⁸ Tillstånd får enligt 24 kap. 5 § p. 2 omprövas och villkor ändras, upphävas eller föreskrivas om verksamhet "med någon betydelse" medverkar till att miljö kvalitetsnormen överträds. Detta gäller även verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen (31 § lagen (1998:811) om införande av miljö-

Att dessa uppmaningar skulle ha någon bindande kraft framgår dock inte av lagtexten.⁸⁹

Motstridigheten mellan förarbetsuttalanden, den ovan nämnda exemplifiering av åtgärder och lagtexten gör åtgärdsprogrammets legala status förhållandevis lätt att analysera. Inga regler finns om rättsverkan, då kan åtgärdsprogrammet inte heller ha rättsverkan. Vill man däremot försöka skapa en logisk sammanhängande bild av vad lagkonstruktörerna egentligen avsett, blir det desto svårare. En sådan uppgift faller helt utanför ramen för denna avhandling. Trots motivens exemplifiering av åtgärder förutsätter jag därför i det följande åtgärdsprogrammet snarare är att se som ett genomdrivandeinstrument än ett genomförandeinstrument. De allmänna hänsynsreglerna skall genomdrivas. Det innebär att myndigheter och kommuner känner sig manade till att ompröva verksamheter, ändra detaljplaner, meddela vissa föreläggande o.s.v. Det organ som upprättar programmet behöver därmed inte ta ställning till de svåra frågorna om fördelning.

9.5 Genomdrivande

Enligt 5 kap. 9 § MB skall regeringen ange vem som är skyldig att utföra sådana mätningar som är nödvändiga för att kontrollera miljökvaliteten. Regeringen eller efter delegation myndighet får också meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.⁹⁰ På detta sätt kan den faktiska miljökvali-

balken). Eftersom det (förutom då det är fråga om grupprövning och inga andra verksamheter är av betydelse) kommer att vara omöjligt för prövningssmyndigheten att bedöma i vilken mån kraven på de andra verksamheterna skall påverka kraven för den omprövade verksamheten skall prövningssmyndigheten ställa sådana krav på försiktighetsmått som är ekonomiskt möjliga. Detta innebär att hänsyn till kostnadseffektivitet och föroreningskällors belastningsdel som förarbetena nämner inte kan tas.

⁸⁹ Det finns därmed inget materiellt beslut som enskilda personer skulle kunna överklaga.

⁹⁰ Del II sid. 53. I motiven (del I sid. 259) anges att tillsynsmyndighetens skyldighet att kontrollera miljökvalitetsnormerna överträds föreligger om det kan antas att en norm överskrids. Kontrollen kan förutom genom mätningar även ske genom modell- och balansberäkningar. Problemställningar som kan uppkomma vid användningen av modellberäkningar diskuteras vidare i Ge-

teten kontrolleras.

Myndigheter och kommuner är på olika sätt och i olika omfattning skyldiga att genomdriva de allmänna hänsynskraven. Genom åtgärdsprogrammet kan myndigheter och kommuner göras skyldiga att vidta *vissa* sådana genomdrivandeåtgärder. Ett åtgärdsprogram som inte innehåller materiella krav riktade mot enskilda blir då ändå en form av beslutsunderlag. I miljöbalken förutsätts det att myndigheter och kommuner inom angiven tidsrymd och utan särskilda åtgärder eller hot om sådana följer åtgärdsplanen. Det finns egentligen inga möjligheter för den myndighet som upprättat programmet att ingripa om så inte skulle ske. Ett undantag är länsstyrelsens möjlighet att enligt 12 kap. 2 § plan- och bygglagen, självant ingripa och upphäva antagandebeslut avseende detaljplan vars genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskreds. Enskilda och miljöorganisationer möjlighet att agera är däremot mycket begränsad.

För att kontrollera att åtgärdsprogrammets innehåll överensstämmer med lagens krav kan regeringen föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall överprövas. Det går dock inte att föreskriva en generell överprövning. I förarbetena anges att det kan bli aktuellt att föreskriva att åtgärdsprogram som rör vissa myndigheter, exempelvis Försvarsmakten skall överprövas.

När det gäller myndigheter och kommuners genomdrivande av beslut och föreskrifter som berör enskilda och som fattats i enlighet med åtgärdsprogrammet eller 5 kap. 3 §, skiljer sig detta sig inte från den normala proceduren och olika sanktionsmöjligheter, tillsyn m.m. kan användas.

9.6 Svensk operationalisering av miljö kvalitetsnormer

Miljöbalkens syftar till att främja en hållbar utveckling. Detta mål har brutits ner till ett antal delmål. Balkens bestämmelser skall tillämpas så att dessa delmål uppfylls.

Ett sätt att operationalisera dessa är möjligheten att föreskri-

va miljö kvalitetsnormer. Möjligheten är dock begränsad vad gäller val av parametrar och ambitionsnivå, vilket förutom ur ändamålssynpunkt skapar problem vid genomförandet av EG-direktiven om miljö kvalitet.

Operationaliseringen av miljö kvalitetsnormer är inte reglerad i miljöbalken. Det finns således inga process varigenom det totala belastningsutrymmet skall beräknas och fördelas mellan olika källor. Det finns i balken endast ett exempel på att ett överskridande av en miljö kvalitetsnorm har en direkt koppling till enskildas rättsläge. I områden där en miljö kvalitetsnorm överskrids eller då en planerad verksamhet riskerar att medverka till ett sådant överskridande är det nämligen, som redan nämnts, förbjudet att starta sådana nya verksamheter som skall ha tillstånd, godkännande eller dispens, såvida dessa inte skapar sig ett belastningsutrymme som gör att möjligheten att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig omfattning. Detta kan således även ses som ett genomförandeinstrument. Förbudets utformning är dock tveksamt utformat varför det i vissa fall kan komma att vara svårt att genomdriva. Det finns dessutom inget liknande förbud när det gäller verksamhet som inte skall förprövas och befintlig sådan.

Det finns inga regler i miljöbalken som ger enskilda en rätt till den i miljö kvalitetsnormer föreskrivna miljö kvaliteten. Möjligheter att som enskild kunna föra talan om den rätt till viss miljö kvalitet som följer av direktiven är små.

Miljö kvalitetsnormerna avses kunna genomföras med hjälp av de allmänna hänsynskraven, vilka anger att alla försiktighetsmått inklusive begränsningar av befintlig verksamhet skall göras inom ramen för vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt. Denna ambitionsnivå är således förhållandevis hög och den omfattar alla verksamheter och åtgärder inom landet som kan komma att påverka miljö kvaliteten. Skulle det visa sig att dessa krav är otillräckliga förefaller miljöbalken inte ge några ytterligare genomförandemöjligheter vare sig genom att ställa ytterligare krav eller på annat sätt skapa incitament för minskad belastning. Det är å ena sidan inte tillåtet att ställa mildare krav än vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt så länge en miljö kvalitetsnorm överskrids men å andra sidan inte möjligt att

ställa längre gående krav oavsett om kraven annars skulle vara otillräckliga för att genomföra miljökvalitetsnormer, såvida inte stoppregeln kan tillämpas.

Ett undantag som nämnts ovan skulle vara om föreskriftsmöjligheten när det gäller miljöskyddsområden bokstavstolkades. Då skulle nämligen sådana föreskrifter kunna meddelas för verksamheter inom området som behövs för att miljökvalitetsnormerna skall uppfyllas. Det är dock oklart hur fördelningen av krav mellan olika aktörer då skall göras, eftersom detta inte är reglerat. I och med att föreskrifterna begränsas så att inte avser vare sig verksamheter utanför miljöskyddsområdet eller verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen, kommer resterande verksamheter att kunna bli ålagda att vidta åtgärder utöver den del som motsvarar den egna belastningen, en klar övervältring.

Ett åtgärdsprogram kan upprättas av regeringen eller efter delegation myndighet. Vad detta program fyller för funktion, och vilken typ av rättsdokument detta är, framstår som oklart. Det troligaste är dock att det endast kommer att kunna fungera som ett genomdrivningsinstrument för att få olika myndigheter och kommuner att genomdriva de allmänna hänsynskraven. Kraven på åtgärdsprogrammets innehåll, upprättande och funktion är svaga. Förutom att en viss samrådsskyldighet är föreskriven, är proceduren för att ta fram ett åtgärdsprogram i mycket liten utsträckning reglerad och möjligheten för berörda enskilda att ta del i och påverka denna liten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i svensk rätt i stort sett saknas koppling mellan miljökvalitetsnormer och enskildas materiella rättsläge. Möjligheten att genomföra miljökvalitetsnormer avgörs således av i vilken utsträckning ett genomdrivande av de allmänna hänsynsreglerna kan medföra tillräckliga belastningsminskningar. Dessa reglers tillämpningsområde är stort och ambitionsnivån kan förefalla hög men den är nog inte högre än vad som numera är vanligt i sådana länder som tillämpbar regler om BAT m.m.

Det kan således uppkomma situationer när det inte finns någon möjlighet att ställa ytterligare krav trots att en miljökva-

litetsnorm överträds.⁹¹ Genom att förbudet att starta ny verksamhet som medför ytterligare försämring av miljökvaliteten endast gäller tillståndspliktig sådan, kan denna kvalitet komma att försämrast ytterligare. Enskildas möjligheter att agera och tillförsäkra sig sin rätt till en viss miljökvalitet, är små.

9.7 Summering

Genom införandet av miljökvalitetsnormer i den svenska lagstiftningen har svensk miljö rätt fått ett dubbelt angreppssätt. Resultatet har vad gäller regleringen av miljökvalitetsnormer blivit haltande. Förutom att viktiga länkar saknas för att skapa en direkt koppling mellan miljöns tillstånd och enskildas rättsläge, har systemet dessutom rättsdogmatiskt sett blivit mycket komplicerat och svårhanterligt. Detta trots att omfattningen av den reglering med vilken miljökvalitetsnormer skall genomföras, är förhållandevis liten. Detta gäller särskilt reglerna om åtgärdsprogram där inte heller ytterligare föreskrifter angående åtgärdsprogrammets är att vänta.⁹²

Miljöbalkens reglering av miljökvalitetsnormer har i fundamentala delar brister vad gäller både läsbarhet, ändamålsenlighet och legalitet. Dels finns det konflikter mellan motiven och lagtexten, d.v.s. vad motivförfattarna uppfattade att de föreskrev kommer inte alltid till uttryck i lagtexten. Dels finns det konflikter mellan motiven och gällande praxis som i vissa fall överhuvudtaget inte uppmärksammas och i andra fall behandlas

⁹¹ Jag lägger ingen värdering i detta konstaterande utan vill endast peka på att konstruktionen inte är anpassad till att nå sitt syfte. Det kan möjligen vara så att lagstiftarna tänkt att låta samhället bära kostnaden och ansvara för att normen genomförs. Exempelvis skulle samhället kunna köpa reningsåtgärder och därmed kompensera den enskilde som kan tänka sig att vidta ytterligare åtgärder. Att det är mindre troligt att detta varit avsikten framgår av motiven vilka förutsätter att miljökvalitetsnormer skall kunna genomföras samt av det faktum att sådana lösningar förutsätter finansiering.

⁹² Att i denna situation använda förarbetena för att uttolka lagstiftarens vilja är både teoretisk och praktiskt svårt. Det som kunde varit en hjälp att förstå reglernas innebörd och kontext har skapat mer förvirring och osäkerhet. Det kan därför ifrågasättas om motiven i det här fallet har någon större relevans som tolkningsdata. Angående förarbetena som rättskälla se t.ex. Strömholm 1996, sid. 370.

mycket otydligt. Dessa konflikterna mellan de olika rättskällorna måste hanteras för att hela systemet med miljökvalitetsnormer skall kunna bedömas. Att motiven dessutom inte använder den begreppsapparat och teoribildning som utvecklats i svensk miljö rätt gör det än svårare att klara ut vad som är gällande rätt.

9.8 En förstärkt miljöbalk

En god inblick i vad det är i miljöbalken som behöver ändras för att skapa en koppling mellan miljökvalitetsnormer och enskildas materiella rättsläge och dessutom ett genomförandesystem, med hjälp av vilket förutsättningarna för att miljökvalitetsnormer verkligen skall uppnås, fås i den s.k. förstärkta miljöbalk som utarbetats i Genevadsåstudien. Syftet med denna var bl.a. att testa en lagstiftning där miljökvalitetsnormer var en viktig del och avrinningsområdesvis vattenförvaltning var en annan. Även om det inte gjorts anspråk på att den förstärkta miljöbalken skulle vara fullständig (exempelvis för att genomföra ev. ett eventuellt förslag om ramdirektiv för vatten) så är förslaget tillräckligt för att tillgodose de grundläggande EG-rättsliga krav som jag beskrivit i kap. 8. Det visar dessutom vilken omfattning en sådan lagstiftning kan komma att få. Det finns således ett stort område inom vilket det råder oklarheter eller där reglering saknas och som behöver fyllas ut med lagstiftning på olika nivåer.

Del III

Miljökvalitetsnormer och andra rättsliga navigeringsinstrument

Vi har i avsnitt två sett exempel på hur olika rättssystem hanterar operationaliseringen av miljömål genom att föreskriva miljökvalitetsnormer och ett rättsligt system för att genomföra dessa. Exempelen visar att det finns länkar i operationaliseringskedjan som är svaga eller rent av saknas.

Med den grundläggande beskrivning av operationalisering som gjordes i kapitel 2 kan det dock anas att det finns potential att utveckla denna kedja så att en mer fullständig operationalisering åstadkoms. Syftet med kapitel 10 är att göra en sammanställning av en ideal miljökvalitetsnorm som uppfyller kraven på en fullständig operationalisering varigenom även sådana miljömål som anknyter till komplexa och icke-linjära system kan genomföras.

Till det fundamentala med miljökvalitetsnormer, som följer av kriterierna för ideala sådana, hör frågor om olika former av rättsverkan och olika frågor om hur återkoppling kan åstadkommas. Här finns några huvudtyper som behandlas i kapitel 11 i form av basmodeller.

Därefter ställer jag mig frågan om detta med miljökvalitetsnormer och regler som relaterar till miljön inte kan sättas i ett större perspektiv. Jag kommer fram till att denna typ av regler har

en specifik rättslig funktion som skiljer dem från andra regler. Det är nämligen regler som kan användas i situationer när det inte är tillräckligt att lagstiftaren operationaliserar ett mål till förhållningskrav. Jag sätter in denna funktion i ett större sammanhang och visar att detta inte bara är en möjlig funktion utan även en nödvändig sådan. Därefter karaktäriseras den typ av regler som kan ha denna funktion.

Vid en rättslig operationalisering av den typ som ovan beskrivits uppkommer specifika rättsfrågor. Dessa är gemensamma för de regeltyper som kräver rättslig operationalisering. I kapitel 12 beskriver jag några av de viktigaste frågeställningarna. Jag går tillbaks till exemplen i avdelning två och använder mig även av de frågor som tydliggjordes i Genevadsåstudien. Det finns däremot inga entydiga svar på dessa frågor.

Detta diskuteras istället i kapitel 13. Där summerar jag vad jag kommit fram till och drar vissa allmänna slutsatser vad gäller de specifika genomförandeproblem den rättsliga operationaliseringen av miljömål ger upphov till och inte minst vad gäller regeltypologi.

I kapitel 14 avslutas avhandlingen med några reflektioner.

10 Den ideala miljö kvalitetsnormen

10.1 Inledning

Av genomgången i del II framgår att regeltypen miljö kvalitetsnorm är något olika konstruerad i de olika rättssystemen. Vi kan dock se att det finns gemensamma drag men att innebörden av begreppet inte är alldeles enhetlig. Dessutom används även andra termer än miljö kvalitetsnorm för att beteckna detta begrepp. Görs en bredare studie blir sannolikt resultatet att antalet alternativa termer och innebörder ökar.

För att kunna diskutera miljö kvalitetsnormer i ett mer generellt perspektiv, som idé eller koncept, krävs därför att begreppet preciseras. Jag har nedan utarbetat förslag till sådana kriterier som en regel behöver uppfylla för att kunna betecknas som en miljö kvalitetsnorm.¹

Begreppet miljö kvalitetsnorm såsom jag utvecklar det här är problemorienterat och utgår därför inte från etablerad regelteknik även om det också förekommer miljö kvalitetsnormer i olika rättsordningar. Begreppet utgår från att det finns ett behov av en ekologiskt hållbar utveckling och att ekosystem inte får försämrats bortom en viss gräns. Dessutom har hänsyn tagits till att det är icke-linjära system som skall kunna hanteras och detta dessutom i ett framtidsperspektiv. Det är genom att kombinera miljöproblemorientering, hållbar utveckling (särskilt ekologisk hållbarhet) med icke-linjäritet och tid som jag fått fram grunden till konceptet miljö kvalitetsnorm.

Kriterierna relaterar till tre funktioner och kan därför beskrivas oavsett att den rättsliga begreppsapparaten och terminologin varierar i olika länder. Frågan som får ställas är om den aktuella lagstiftningen uppfyller kriterierna. Därigenom blir konceptet för den ideala miljö kvalitetsnormen ett redskap för att kunna jämföra och utveckla denna regeltyp i olika rättssystem. Om bara vissa kriterier är uppfyllda kan detta göra att normen inte ses som en miljö kvalitetsnorm i egentlig mening, men kan bedömas likna eller ha drag av, en miljö kvalitetsnorm.

¹ På liknande sätt har Westerlund ställt upp kriterier för miljöeffektbeskrivningar (Westerlund 1981, sid. 13f). Se även Frändberg, som pekar på att det inom rättsvetenskapen kan utarbetas "bättre versioner" av den officiella rätten, d.v.s. versioner med större intensionsdjup (Arne Næss term).

De kriterier jag valt ut är få och relaterar endast till sådana funktioner som är absolut nödvändiga och som nämnts är de problemorienterade. De är delvis sammankopplade med varandra, d.v.s. för att uppfylla ett kriterium krävs att de andra är uppfyllda. De kriterier som måste uppfyllas för att en regel skall vara en miljökvalitetsnorm är:

Miljörelationskriteriet - en miljökvalitetsnorm skall avspegla gränsen för ett miljötillstånd eller del därav, som är objektivt kontrollerbar och som inte får överskridas efter en viss tidpunkt.

Rättsverkanskriteriet - en miljökvalitetsnorm skall vara kopplad till regler om rättsverkan som är tillräckliga för att upprätthålla gränsen för miljötillståndet.

Återkopplingskriteriet - en miljökvalitetsnorm skall vara kopplad till en rättsgrund för att kontinuerligt revidera det materiella rättsläget om normen överskrids.

Dessa kriterier kan uppfyllas på många olika sätt. Jag kommer nedan att närmare beskriva de olika kriterierna och innebörden av dessa. De olika faktorer som påverkar utformandet av dessa kriterier och hur utformningen har betydelse för miljökvalitetsnormens grundläggande funktion att genomföra miljökvalitetsmål, diskuteras i kapitel 11.

10.2 Miljörelationskriteriet

En miljökvalitetsnorm skall avspegla gränsen för ett miljötillstånd eller delar därav, som är objektivt kontrollerbar och som inte får överskridas efter en viss tidpunkt. Undantagna är sådana miljötillstånd eller del därav, som även är produkter och som inte kommer i kontakt med något medium samt sådana miljötillstånd som avser inre miljö och arbetsmiljö.

Ett miljötillstånd är ett förhållande i den yttre miljön som kan beskrivas på många olika sätt. Det kan vara ett tillstånd i ett visst medium (luft, vatten, mark, eller annan materia), ett visst ekosystem eller del av ett sådant (antalet organismer, artsammansättning) eller i en organism (bakteriehalt i musslor).

För att uppfylla detta kriterium måste miljötillståndet vara så precist beskrivet att det kan kontrolleras objektivt, d.v.s. resultatet skall inte vara beroende av vem som kontrollerar det. Därför kan det vara svårt att föreskriva miljökvalitetsnormer avseende sådana miljötillstånd som till någon mera betydande del är beroende av subjektiva bedömningar, t.ex. lukt och skönhetsgrad. När det gäller buller skiljer sig uppfattningar åt om vad som är buller men det finns en objektiv måttstock (decibel) med vilken gränser för vad som är buller kan stipuleras. Det är möjligt att en sådan måttstock även kan finnas för att mäta lukt.

Att miljötillståndet skall vara kontrollerbart och precist betyder att det inte kan vara avhängigt av att ytterligare preciseringar görs.² En miljökvalitetsnorm som anger att "det inte får finnas giftiga ämnen i giftiga kvantiteter i yt- eller grundvatten", är ett exempel på en sådan regel som inte uppfyller detta kriterium. Här behövs flera preciseringar och klargöranden för att kunna avgöra bl.a. vad som menas med giftigt, vilka ämnen som är giftiga och i vilka mängder dessa är giftiga. Då först kan kriteriet vara uppfyllt.

Miljökvalitetsnormer gäller från en viss tidpunkt efter vilken miljökvaliteten inte får vara sämre än vad normen anger. Därigenom kommer rättsverkansreglerna att kunna tillämpas först efter detta datum om inget annat föreskrivits.³ Det kan också finnas en tidsram för genomförandet av miljökvalitetsnormerna.

Miljötillstånd är något annat än en produkt men produkter kan vara del av ett miljötillstånd. Därför kan det vara svårt att skilja naturprodukter från av människan skapade produkter. En norm som anger hur mycket bekämpningsmedel som får finnas i äpplen reglerar snarare produkten äpplen än miljötillståndet avseende äpplen, såvida bekämpningsmedelhalten i huvudsak är en direkt effekt av produktionen av äpplen. Denna typ av miljötillstånd har inget direkt intresse ur miljösynpunkt och har också traditionellt lämnats utanför miljörätten. Det är mer en fråga att reglera i produktrelaterad lagstiftning. Detsamma gäller sådana miljö-

² Detta är ett exempel på en sådan beskrivande miljökvalitetsnorm (narrative standard) som ofta föreskrivs av amerikanska delstater. Dessa används som en säkerhetsgräns fram till dess mer precisa vattenkvalitetsnormer kunnat föreskrivas.

³ På 70-talet skapade detta förhållande en viss osäkerhet vad gällde de amerikanska luftkvalitetsnormernas rättsverkan.xxx Dessa skulle ju inte vara genomförda förrän 1977 men åtgärder för detta var tvungna att tas dessförinnan. I den förstärkta miljöbalken föreskrevs att miljökvalitetsnormer som hade föreskrits men ännu inte gällde att gälla som riktvärden.

tillstånd som avser inre miljö och arbetsmiljö.

Miljötillstånd inkluderar inte men kan påverkas av belastning och annan påverkan. Det betyder att normer som anger maximalt tillåten belastning av en viss parameter på ett område inte är en miljökvalitetsnorm, utan snarare kan ses som en belastningsnorm.⁴

Miljökvalitetsnormer *kan* avspegla en målsättning avseende det reglerade miljötillståndet men det är inte nödvändigt för att det skall vara en miljökvalitetsnorm. Miljökvalitetsnormen kan också vara ett resultat av en avvägning där flera olika målsättningar kan ha spelat roll. Det kan dock finnas helt andra syften för att miljökvalitetsnormen föreskrivs som inte alls har med någon målsättning att göra. Indirekt kan dock den i miljökvalitetsnormen angivna miljökvaliteten antas avspegla lagstiftarnas syn på vilken miljökvalitet som minst skall finnas.

10.3 Rättsverkanskriteriet

En miljökvalitetsnorm skall vara kopplad till regler om rättsverkan som är tillräckliga för att upprätthålla gränsen för miljötillståndet.

Miljötillstånd påverkas bl.a. av människors förhållningssätt. Miljökvalitetsnormen anger inte hur enskilda människors förhållningssätt skall vara för att miljökvalitetsnormen inte skall överträdas och inte heller hur myndigheter skall agera för att påverka detta. Därför måste det till miljökvalitetsnormen kopplas regler som anger hur enskildas materiella rättsläge, d.v.s. vad de får och inte får göra, förhåller sig till det faktiska miljötillståndet som miljökvalitetsnormen reglerar. Saknas detta, föreligger en imperfekt miljökvalitetsnorm (*lex qualitatis imperfecta*).

Det finns många olika sätt att utforma ett sådant rättsläge så att människors beteenden sammantaget blir och förblir sådant att miljökvalitetsnormer inte överskrids. Av kriteriet framgår inte hur detta skall uttryckas. Det kan ske direkt i regler i lagstiftningen eller framkomma senare i genomförandeprocessen. Huvudsaken för att kriteriet skall anses uppfyllt är att det finns en *skyldighet* och samtidigt befogenhet för något organ att utforma rättsläget så att miljökvalitetsnormen kan uppfyllas.

Även frågor om hur eventuella krav på belastningsminskningar skall fördelas mellan olika aktörer kan lösas på många olika sätt. Det finns

⁴ Ofta används även termen kritisk belastningsgräns som dock inte behöver syfta på en rättsregel, även om de är möjliga att omforma till sådana.

heller inget som säger att miljö kvalitetsnormen måste vara kopplade till *rättsvisa* rättsverkansregler eller tillgodose olika rättssäkerhetskrav. Miljö kvalitetsnormer *kan* vara kopplade till regler som inte uppfyller allmänna rättssäkerhetskrav.⁵

Trots ovanstående finns det ett undantag vad gäller rättsverkansreglernas utformning. Miljö kvalitetsnormer kan nämligen inte fungera om det inte finns en regel med innebörden att *det inte finns en rätt att öka sin belastning ytterligare* – något som jag nedan kommer att referera till som en *död hand*.⁶ Undantag kan göras om en sådan belastningsökning i minst motsvarande mån kompenseras genom belastningsminskning eller möjlighet för miljön att tåla en sådan belastning. Det är egalt för kriteriets uppfyllande vem som vidtar de kompenserande åtgärderna, den som orsakar den ökade belastningen eller någon annan, bara den minst motsvarar försämringen.

10.4 Återkopplingskriteriet

En miljö kvalitetsnorm skall vara kopplad till en rättsgrund för att om så behövs revidera det materiella rättsläget om normen överskrids.

Detta kriterium är nära kopplat till rättsverkanskriteriet och anger att detta gäller över tiden. Det skall således *finnas* en rättsgrund för att förändra det materiella rättsläget för enskilda och myndigheter, om miljö tillståndet (till vilket rättsverkansregler kopplas) försämras ytterligare eller i vart fall inte förbättras. Det innebär att det måste *finnas* en skyldighet för myndigheter att kontinuerligt *pröva* om reglerna som anger det materiella rättsläget för enskilda är tillräckliga för att miljö kvalitetsnormen skall kunna genomföras. Det är således den faktiska miljö kvaliteten som skall avgöra hur rättsläget för enskilda skall utformas.

Det skulle kunna sägas att detta kriterium följer av rättsverkanskriteriet. Det är dock så viktigt att det därför lyfts fram som ett särskilt kriterium. Detta är också en mycket specifik funktion för miljö kvalitetsnormer som inte återfinns i många andra regeltyper, d.v.s. att det materiella

⁵ Konsekvenserna av detta samt hur miljö kvalitetsnormen kan utformas för att undvika sådana konflikter diskuteras närmare i kapitel 12.

⁶ Denna något groteska term användes i Genevadsstudien för att på ett enkelt sätt beskriva detta förbud och visade sig då vara ändamålsenlig. Det är inte en tillräcklig funktion för att miljö kvalitetsnormen inte ska överskridas.

rättsläget för enskilda kan komma att förändras p.g.a. miljöns reaktioner utan att någon lagändring görs. Därmed åstadkoms att miljöns tillstånd ges direkt rättslig relevans trots sådana faktorer som tid och icke-linjäritet.

Det är viktigt att ta hänsyn till att det kan kräva lång tid för att genomföra miljökvalitetsnormer som överskridits. Det beror som tidigare angivits inte bara på att det finns trögheter i det rättsliga och administrativa genomförandesystemet (som starkt bidrar till ett genomförandeunderskott) utan även på att det finns trögheter i de ekologiska systemen. Det kan exempelvis ta mycket lång tid innan en grundvattenakvifär svarar mot de åtgärder som vidtagits för att förbättra grundvattenkvaliteten - och då är responsen dessutom oftast icke-linjär. Likaså kan det ta lång tid innan en förbättrad luftkvalitet kan ge mätbara förbättringar avseende sådan ytvattenkvalitet i vattendrag som även påverkas av luftdeposition.

10.5 Vissa regeltyper som har drag av miljökvalitetsnormer

Den ideala miljökvalitetsnormens särdrag framträder klarare om den jämförs med liknande regeltyper. Det finns regler som uppfyller vissa av de ovan beskrivna kriterierna men inte alla och således inte skall ses som miljökvalitetsnormer. Jag gjorde tidigare klart skillnaden mellan miljökvalitetsnormer och produktnormer och har även sorterat bort sådana normer som rör inre miljö och arbetsmiljö som ligger nära kriterierna för miljökvalitetsnormer men avser andra och betydligt mindre komplicerade situationer. Nedan följer en beskrivning av några regeltyper som har vissa drag som liknar miljökvalitetsnormer.

10.5.1.1 Riktvärden för miljökvalitet

Riktvärden eller riktlinjer för miljökvalitet används för att ange en gräns för ett miljötillstånd som inte bör överskridas.⁷ De anger således en målsättning som kan påverka hur myndigheter och domstolar tolkar vissa regler och hur olika typer av handlingsutrymme kan komma att användas.

Riktvärden för miljökvalitet kan överensstämma helt med miljörela-

⁷ Riktvärden är bl.a. något som föreskrivs i flera av miljökvalitetsdirektiven och beskrivs något i kapitel 8.

tionskriteriet. Skillnaden ligger i att de inte är kopplade till sådana rättsverkansregler, varigenom kan förhindras att gränsen överskrids. Här finns ingen koppling till regler som anger enskildas materiella rättsläge. Däremot kan de ange att myndigheterna skall tillämpa eventuellt befintliga krav och andra möjligheter på ett sådant sätt att riktvärden inte överskrids. Återkopplingskriterierna är dock uppfyllt på det sättet att t.ex. myndigheterna har att försöka uppnå det som riktvärdena uttrycker, så snart de inte återspeglas av den faktiska miljökvaliteten.

10.5.1.2 Rättsliga standards

Rättsliga standards är regler som hänvisar till vissa relativt avgränsade värderingar som vid ett visst beslutstillfälle råder. Sådana regler *kan* avspejla sådana miljötillstånd som skall undvikas och uppfylla både rättsverkans- och återkopplingskriterierna.⁸ Dessa regler kan därigenom i mycket hög utsträckning likna miljökvalitetsnormer särskilt sådana som beskriver ett miljötillstånd i ord (narrative standards). Det är möjligheten att uppfylla miljörelationskriteriet som är avgörandet för om de är att betrakta som miljökvalitetsnormer eller inte. Svårigheten att med ord precist ange det beskrivna miljötillståndet utan att det krävs ytterligare operationer av precisering och fastställande, gör att det sällan är aktuellt att betrakta rättsliga standards som miljökvalitetsnormer. De är typiskt sett alltför lågradigt objektiverade för att klara miljörelationskriteriet.⁹

10.5.1.3 Belastningsnormer

Regler som anger högsta tillåtna totala belastning eller påverkan av en viss parameter skiljer sig från miljökvalitetsnormer avseende miljörelationskriteriet. Denna typ av regler är inte lika vanlig som miljökvalitetsnormer men det finns inget hinder mot att utifrån kriterier för miljö kvalitet beräkna den totala belastning som inte får överskridas för att bibehålla denna. Därefter kan gränser för total belastning stipulerats så

⁸ Ett exempel på användning av en sådan rättslig standard finns i miljöbalkens kapitel 9 där det anges att "olägenhet till människors hälsa" skall undvikas. Se vidare Westerlund 1975 sid. 91 samt nedan i kapitel 13.

⁹ De lämnar således delvis öppet för beslutsfattarens egna bedömningar. Se Westerlund 1987, sid. 214.

som redogjordes för i kapitel 3.¹⁰ Därigenom finns underlag för att föreskriva rättsliga gränser för total belastning. En belastningsnorm kan sedan utformas så att både rättsverkanskriteriet och återkopplingskriteriet uppfylls.

10.6 Utformning av de olika kriterierna

De ovan beskrivna kriterierna anger som nämnts endast funktioner som *måste* finnas för att en regel skall kunna betecknas som en miljökvalitetsnorm. De anger däremot inte hur dessa funktioner skall utformas. Som jag tidigare nämnt och efter vad som framgått av avsnitt II, kan detta ske på många olika sätt. Jag kommer i kapitel 10 att ange några basmodeller för hur rättsverkanskriteriet och återkopplingskriteriet kan tillgodoses.¹¹ Det är då naturligtvis avgörande i vilket syfte denna regel skall användas. Det är dock viktigt att hålla isär vad som överhuvudtaget kan vara en miljökvalitetsnorm och de olika sätt på vilket denna kan utformas.

¹⁰ I kapitel 6 och 7 beskrevs att det ändå förekommer denna typ av regler. Se även Raitio/Kilponen, Westerlund 1994a och Kuusiniemi 1994. Även i kapitel 13 nedan.

¹¹ I kapitel 3 ges en bild av hur miljörelationskriteriet kan uppfyllas men det är inte huvudfrågan för denna avhandling och därför är det endast det grundläggande angående utformningen av detta kriterium som redovisas här. I kapitel 12.2 görs också en kort analys av hur detta kriterium uppfylls i de olika rättssystemen jag utrett i avdelning II.

11 Genomförande av miljö kvalitetsnormer

11.1 Inledning

I kapitel 10 redovisades de kriterier som måste uppfyllas för att en regel skall kunna ses som en miljö kvalitetsnorm. *Hur* de olika kriterierna kan uppfyllas angavs däremot inte. Utformningen är beroende av i vilket syfte den används och det lämnar öppet för en mängd olika varianter. Några av dessa beskrevs i del II.

Skall miljö kvalitetsnormer användas för att operationalisera *miljömål*, behöver vi gå vidare och fundera på hur den ideala miljö kvalitetsnormen bör utformas för att fylla *denna* funktion. Det första steget är då naturligtvis just detta att omsätta målet till en miljö kvalitetsnorm. Därmed måste miljörelationskriteriet uppfyllas. Hur detta kan gå till har jag åtminstone i stora drag berört i kapitel 3 och praktiska exempel har givits i del II.¹

Nästa steg är att utforma regler om rättsverkan och återkopplingen och det berörs i följande kapitel. Här beskrivs och analyseras två basmodeller för hur genomförandet av miljö kvalitetsnormen, d.v.s. hur rättsverkans- och återkopplingskriterierna kan uppfyllas. Exempel från olika rättssystem ges på lösningar och problem med dessa.

11.2 Två olika basmodeller – passivt och aktivt genomförande

I de lägen en miljö kvalitetsnorm inte överskrids (vi kan kalla detta *normalläget*), kan rättsläget antingen vara sådant att det *saknas* regler som påverkar enskildas möjligheter att påverka miljö kvaliteten eller att det *finns* regler som genom att kräva att belastningen eller verkan av denna däm-

¹ Många av de frågor som gäller omsättningen av miljömål till miljö kvalitetsnormer berörs endast översiktligt i denna studien. Detta gäller bl.a. processen att föreskriva normer, med vilken säkerhetsmarginal sådana normer skall föreskrivas, valet av gränser som indikerar gränser och mätmetodernas betydelse för möjligheterna att föreskriva sådana normer. I förhållande till genomförandet av miljömål tas dock vissa principiella frågor upp i kapitel 3.

pas (*dämpningsregler*) begränsar enskildas möjlighet att påverka miljökvaliteten.² Finns det dämpningsregler i normalläget, kan ett överskridande av en miljökvalitetsnorm orsakats av att dessa regler antingen: inte varit tillräckliga för att upprätthålla den önskade miljökvaliteten, inte genomdrivits fullt ut eller att miljötillståndet påverkats väsentligt av källor utanför det område som reglerna är tillämpliga på (eller utanför något rättssystem – t.ex. naturen). Det kan även vara fråga om en kombination av dessa faktorer.³

Trots att det kan finnas ambitiösa dämpningskrav som uppfylls av alla aktörer, kan det inträffa att miljökvalitetsnormen ändå överskrids och att den mänskligt orsakade belastningen då behöver minska eller miljöns förmåga att ta emot belastning öka. Frågan är då hur denna förbättring av miljökvaliteten skall genomföras samt vilka krav som kan och skall kunna ställas på olika aktörer.

Det får förmodas att det i många (kanske de flesta) rättssystem finns gränser för hur omfattande krav det är möjligt att ställa på enskilda personer och verksamheter. Det kan vara en följd av att det inte anses finnas tekniska möjligheter att begränsa belastningen mer än till en viss nivå, att aktörerna inte anses ha ekonomiska resurser att klara krav över en viss gräns eller att det finns andra politiska skäl till varför aktörer inte kan ställas inför mer omfattande krav.⁴ Det är dock praktiskt sett alltid möjligt att begränsa verksamhetens omfattning eller helt förbjuda den.⁵

² I denna regeltekniska diskussion är det lämpligt att använda termen dämpningsregel istället för som hittills förhållningsregel, eftersom den klart anger vilken typ av förhållningssätt (miljöhänsyn) det är fråga om. Termen används av Westerlund (1987, sid. 51).

³ Det kan också bero på att det gått för kort tid innan denna kravnivå resulterat i förbättrad miljökvalitet. Det första steget för att genomföra miljökvalitetsnormer bör därför vara att se till att gällande förhållningskrav som är relevanta för den aktuella miljökvaliteten verkligen genomdrivs. Det är således fråga om att anpassa verksamheter och åtgärder till redan gällande krav – vad vi skulle kunna kalla ett *anpassningsskede*. Detta skall egentligen vara en onödig fas men visade sig i Genevadsstudien ge förhållandevis stort resultat vad gäller belastningsminskningen. Det är troligt att detta förhållande inte är unikt för denna studie. Möjligheten till ett bättre eller lättare genomdrivningsresultat när miljökvalitetsnormen överskridits kan naturligtvis ha många olika förklaringar. Aktörerna kanske uppfattar att de kan komma att ställas inför andra betydligt strängare krav om de inte uppfyller redan gällande krav, det kan finnas en större förståelse för att kraven måste iakttas, det sociala trycket på aktörer som belastar den aktuella miljökvaliteten kan vara större o.s.v.

⁴ Bedömningen av var denna nivå ligger i det enskilda fallet kan typiskt sett göras utifrån antingen subjektiva eller objektiva aspekter. Eftersom en subjektiv bedömning gynnar ekonomiskt misskötta källor är det vanligt att välja en objektiv standard för denna kravnivå, såsom bästa tillgängliga teknik (BAT), bästa miljöhänsyn (BMP) eller liknande. I andra fall finns inte en sådan generell standard utan istället har specifika krav avseende

För att rättssystemet skall kunna hantera ett överskridande av en miljökvalitetsnorm måste det finnas regler om rättsverkan (rättsverkan-skriteriet) som gäller i tiden (återkopplingskriteriet). Det måste således finnas en rättsgrund för att kunna ställa sådana krav som behövs för att möjliggöra att miljökvaliteten förbättras i tillräcklig utsträckning.

Frågan är då hur omfattande krav som måste ställas på de enskilda som belastar miljön och hur kraven skall fördelas mellan olika typer av aktörer som påverkar eller kan komma att påverka miljökvaliteten (vanligen är det ju fler än en enda eller ens några få aktörer). Här synes finnas två huvudmodeller vara aktuella. Båda kan utvecklas på en mängd olika sätt och som båda och var för sig genererar särskilda rättsproblem.

I den ena modellen är utgångspunkten att de grundläggande generella hänsynskraven är oförändrade jämfört med då miljökvalitetsnormen inte överskrids, att ingen får öka sin belastning av det som kan inverka på den miljökvalitet som är föremål för kvalitetsnormen samt att inga krav därutöver ställs. En förbättring av miljökvaliteten åstadkoms istället genom att incitament tillskapas för att aktörerna mer eller mindre frivilligt vidtar åtgärder som minskar den mänskliga belastningen. Detta är *till viss del* den modell kommer till uttryck i miljöbalken.

Så länge miljökvalitetsnormerna är överskridna är det med denna modell i princip inte tillåtet att och starta ny verksamhet eller ändra befintlig om detta medför ökad belastning, såvida inte sådana åtgärder vidtas som kompenserar för denna ökning.⁶ Denna modell betecknas här som ett *passivt genomförande* eftersom den inte förutsätter att ytterligare krav ställs på befintlig verksamhet, så länge den inte ökar belastningen.

t.ex. utsläpp av ett visst ämne från en viss typ av verksamhet eller viss skyddsutrustning vid hantering av ett visst ämne eller bedrivande av en viss verksamhet. Vid fastställande av dessa kan utgångspunkten vara en generell standard som exempelvis BAT.

⁵ Det är dock sannolikt att det finns många situationer där det anses finnas skäl att inte välja detta alternativ, t.ex. avseende sådan verksamhet som man inte vill klara sig utan (livsmedels- och energiproduktion). Det kan också finnas andra intressen som lagstiftaren önskar kunna ta hänsyn till t.ex. rättssäkerhetsintressen, äganderättsintressen m.m. Det skall också nämnas att det kan finnas fall då inte ens en total avveckling av all mänsklig verksamhet är tillräcklig, vilket kan bero på att det finns trögheter i det ekologiska systemen och att påverkan blivit så omfattande att det inte är möjligt för en naturlig återhämtning.

⁶ Detta är i princip den modell som åtminstone delvis används i miljöbalken (16 kap. 5 §). Ökad belastningen från sådan verksamhet som inte skall ha tillstånd, godkännande eller dispens för att få bedrivas, är dock tillåten. Det betyder att vattenkvaliteten i en sjö som inte påverkas av några sådana källor tillåts att försämrats ytterligare trots att vattenkvalitetsnormer föreskrivits. Det blir i detta läge svårt att t.ex. hindra ytterligare enskilda avlopp som kan medverka till att belastningen av vissa ämnen i vattnet ökar.

I den andra modellen – som sålunda utgör ett *aktivt genomförande* – finns det bl.a. en rättsgrund för att ytterligare krav även skall kunna ställas på befintlig verksamhet. Dämpningskraven går i detta skede utöver vad som gäller när normen inte överskridits och utgör vad jag nedan kallar *förbättringskrav*. I den amerikanska luftvårdslagen har ett aktivt genomförande tvingats fram genom att luftkvaliteten inte blivit tillräckligt mycket bättre tillräckligt snabbt med hjälp av det passiva genomförandet som användes i 1970 års luftvårdslag. I ett *non-attainment-area* är kraven på befintliga källor strängare än utanför sådana områden. Dessutom har delstaterna möjlighet att ställa ytterligare krav om detta skulle behövas. Både den amerikanska superbubblan och en av dess förebilder det s.k. RECLAIM-programmet i Los Angeles är exempel på reglering som medför att en grupp verksamheter varje år måste minska sina utsläpp av vissa ämnen ytterligare, trots att de följer givna generella utsläppsnormer.⁷

11.2.1 Passivt genomförande

Ett passivt genomförandet går således ut på att rättsläget vid ett överskridande av normen är oförändrat, förutom att det inte längre är tillåtet att ytterligare öka belastningen såvida inte denna ökning kan kompenseras av en belastningsminskning i minst motsvarande grad eller av åtgärder som medför att miljöns förmåga att ta emot en viss typ av belastning ökar i motsvarande mån.

Ansaret för förbättringen kan endast läggas på den som tänker förändra sitt beteende så att en belastningsökning blir följden.⁸ Det är däremot egalt var de kompenserande åtgärderna vidtas – inom den verksamhet som skall förändras eller någon annan – bara den minst uppväger försämringen. En ny verksamhet har inte möjlighet att vidta kompenserande åtgärder och är istället hänvisad till att antingen kunna

⁷ Se kap. 6.2. Även beskrivet av Leyser 1998 som kommer att analysera och utveckla regleringstekniker med bubblor, kvoter och liknande i en kommande avhandling. I den åländska vattenlagen (nr. 61 1996) 4 kap. 2 § anges att vattenfarlig verksamhet inte får utövas om detta i något vattenområde kan försvåra uppfyllandet av en vattenkvalitetsnorm, om inte detta uttryckligen medgivits i en förbättringsplan eller innebär att en motsvarande förbättring gjorts (ett s.k. förbättringsöverskott används).

⁸ Läggs ansvaret för compensation över på någon annan medför ju detta att kraven för den senare aktören eller gruppen av aktörer ökar. Det skulle t.ex. bli fallet om det är tillåtet att bygga enskilda avlopp i närheten av ett vattendrag där miljökvalitetsnormen överskrids och istället höja kraven för det kommunala reningsverket.

medverka till att en annan verksamhet minskar belastningen eller - - - att vidta åtgärder som medför att miljön kan ta emot mer belastning.⁹ Förutsättningarna för att åtgärder skall kunna användas för att kompensera belastningsökningar är att det är åtgärder som går utöver vad som krävs i normalläget.

Att inte ha eller ge någon rätt att öka belastningen är en grundförutsättning i det passiva genomförandet. Att dessutom åstadkomma förbättringar av miljökvaliteten - utan att ställa ytterligare krav - kan ske genom att incitament och förutsättningar tillskapas för att aktörerna självmant skall gå längre än vad kraven i normalläget anger. Det kan vara någon form av ekonomisk (eller annan) fördel, på kortare eller längre sikt som gör att aktören kan göra något utöver normalkravet.

En möjlig väg är att låta kravet på kompenserande miljöförbättring vid förändrad eller ny verksamhet, vara lite högre än den planerade belastningsökningen.¹⁰ På det sättet åstadkoms en nettoförbättring varje gång denna situation uppkommer. I dessa fall skapas ett belastningsutrymme, vad vi kan kalla *förbättringsoverskott*.¹¹ Det betyder att ett sådant rättsläge skapats som medför att den totala belastningen kan minska så länge det finns verksamheter som vill förändras och ny verksamhet som vill etablera sig i området. Det finns naturligtvis en gräns för hur stor kompenserande förbättring som kan krävas, utan att det medför ett sådant hinder att ingen vill starta en ny verksamhet eller ändra en befintlig sådan.¹²

Det kan vara svårt att bedöma vad som är kompenserande åtgärder, d.v.s. i vilken mån en minskning av en belastning kan kompensera en

⁹ Genom att t.ex. bygga en våtmark kan denitrifikationen (vattnets möjlighet att omvandla nitrat till ofarligt kvävgas) öka och därmed minska kvävebelastningen, vilket på sikt kan påverka syrehalten i vattnet.

¹⁰ Jfr. amerikanska luftvårdslagens regler om offset. Proportionen mellan den ytterligare belastning som måste kompenseras genom belastningsminskningar kan variera beroende på luftkvaliteten men är alltid mer än 1/1,2. Se även miljöbalken 16 kap. 5 § där kravet är att sådana åtgärder vidtas som medför att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så mycket att möjligheterna att genomföra miljökvalitetsnormerna ökar i *inte obetydlig* omfattning.

¹¹ Uttrycket används i den åländska vattenlagen och avser där "*den extra vattenkvalitetsförbättring som följer av att vattenkvalitetsförbättrande åtgärd skapar bättre vattenkvalitet än vad som krävs enligt denna lag*" - 1 kap. 2 § n). I den amerikanska luftvårdslagstiftningen kan utsläppsminskningar utöver vad som krävs vid en viss tidpunkt, registreras som en sådan utsläppsriktighet som sedan bl.a. kan säljas vidare i området eller användas för att utvidga den egna verksamheten. Se vidare kap. 6.2.

¹² I Kalifornien har kravet på förbättringsoverskott ökat flera gånger. Detta verkar inte ha hämmat investeringar i området.

annan. Vidare måste bedömas inom hur lång tid den kompenserande åtgärden skall ske för att verkligen kompensera samt inom hur stort område en förbättrande åtgärd kompenserar en annan. Här kan en rad juridiska problem aktualiseras. I både den amerikanska luftvårdslagen och i den åländska vattenlagen finns därför regler om hur förbättringsoverskott skall beräknas, när och hur de får utnyttjas samt hur denna rätt till belastning skall hanteras juridiskt (t.ex. hur den skall överlåtas).

Genomförandet kan också vara möjligt att hålla i en passiv form om ytterligare åtgärder kan finansieras av någon utomstående, exempelvis staten, t.ex. genom bidrag till att bygga våtmarker för att minska kvävebelastningen från en viss punkt.¹³ Detta är då inte förbättringsoverskott i den mening som beskrivs ovan. Det är möjligt att även någon form av avgiftssystem skulle kunna användas, förutsatt att det inte medför ytterligare ekonomiska krav på aktörerna.¹⁴

Med ett passivt angreppssätt accepteras att befintlig verksamhet som påverkar miljökvaliteten fortsätter att bedrivas och att dessa inte kan ställas inför hårdare krav än i normalläget. Skillnaden är endast att det inte är tillåtet att starta ny eller förändra befintlig verksamhet, så att det medför en ytterligare belastning, totalt sett. Ett sådant förbud kan innebära att olika former av samhällsutveckling hindras. Kompensationsåtgärder är då ett sätt att kringgå det som annars skulle kunna ses som en död hand över området. Skall kompensationsåtgärderna vidtas av dem som medverkar till den ytterligare försämringen, medför detta att aktörerna som påverkar detta område missgynnas i jämförelse med övriga aktörer. För att genomföra miljökvalitetsnormen finns det dock i och för sig inget som hindrar att

¹³ I Genevadåstudien undersöktes även om det fanns möjligheter att åstadkomma minskad belastning genom olika typer av frivillig samverkan.

¹⁴ Det finns således en del genomförandesätt som befinner sig någonstans mellan passivt och aktivt genomförande. I Genevadåstudien diskuterades möjligheten att använda någon form av avgiftssystem genom vilket avgifter tas ut på beteende eller belastning som vill undvikas, för att sedan föras tillbaka till sådant beteende som vill premieras eller som förbättrar miljöns möjlighet att hantera belastning. Återbetalningen skulle på detta sätt kunna differentieras utifrån i vilken mån åtgärder vidtagits som minskat belastningen. Att avgiften medför att utrymmet för skyddsåtgärder minskar i samma mån som avgiften skulle delvis kunna kompenseras av att avgiften återbetalas till det kollektiv som betalat in avgifter. Det kan dock bli problematiskt att bedöma alla som omfattas av systemet på lika villkor och finna en tillförlitlig mätmetod som är samma för alla.

ansvaret och kostnaderna för kompensationsåtgärder sprids. Dock torde en analys av polluter pays principle bli nödvändig.

Det kan förefalla som om miljökvaliteten vid ett passivt genomförande kommer att vara konstant, det bör varken bli bättre eller sämre. Rättsläget är ju då sådant att det åtminstone inte är tillåtet att öka *belastningen* ytterligare. Men det kan också försämrast. Sålunda kan befintlig verksamhet medverka till att miljötillståndet försämrast ytterligare, trots att verksamheten bedrivs på samma sätt som tidigare. Exempelvis kan vattenkvaliteten i en övergödd sjö med låg vattengenomströmning komma att försämrast ytterligare om förorening av syreförbrukande ämnen fortsätter i samma takt som hittills. Utsläpp av tungmetaller är ett annat exempel på att befintlig verksamhet genom att endast fortsätta befintlig verksamhet kan medverka till försämrad miljökvalitet.

Detta är exempel på en förorening där vattenkvaliteten är beroende av mängden förorenande ämnen över tiden, inte bara den momentana halten av sådana. Skall miljökvalitetsnormen genomföras måste således även denna försämring kompenseras om inte verksamheten skall behöva inskränkas eller helt förbjudas.

11.2.2 Förbud mot att ytterligare försämrast miljökvaliteten

Skall miljömålet genomföras med hjälp av miljökvalitetsnormer krävs således egentligen att allt sådant mänskligt beteende som medför en ytterligare *försämring av miljökvaliteten* (inte enbart ökad belastning), endast kan tillåtas om kompenserande åtgärder vidtas som förbättrar det reglerade miljötillståndet i minst motsvarande mån.¹⁵ Ett överförande därav till materiella rättsregler för enskilda är dock knappast möjligt på grund av de icke-linjära samband som nyss nämnts. Ett förbud mot försämring av miljökvalitet kräver därför ytterligare operationalisering.

Ett rättssystem som tillåter aktörer att (oavsett hur), medverka till att miljökvaliteten ytterligare försämrast, utan att de själva vidtar

¹⁵ I holländska Environmental Management Act, artikel 5.2 st. 3 benämns detta förbud som "stand-still"-principen och gäller då miljökvalitetsnormer inte överskrids. Det är i princip inte tillåtet att försämrast miljötillståndet om det inte kan visas att kompenserande åtgärder kommer att vidtas. Detta förbud har visat sig indirekt sätta press på producenterna att minska sina ammoniumutsläpp. De generella utsläppskrav för dessa producenter har inte kunnat sänkas trots protester från producenterna eftersom miljökvaliteten då kan komma att försämrast. Se Woldentorp. "Stand-still principen" beskris av Velthoen (sid. 344-345).

kompenenserande åtgärder måste vara så utformat att andra aktörer ansvarar för denna kompensation. Annars kommer miljö kvalitetsnormen inte att kunna uppfyllas. Det kan finnas flera olika anledningar till att rättssystemet tillåter att en sådan börda *övernåltras* på någon annan aktör. Det kan vara svårt att utöva tillsyn över vissa förändrade beteenden, t.ex. vad gäller mindre verksamheter och åtgärder. Det kan i andra fall vara svårt att avgöra vad som skall ses som en förändring av verksamheten och vad som pågående verksamhet.¹⁶ Det kan dessutom finnas politiska orsaker till varför vissa beteenden tillåts medverka till att belastningen ökar.¹⁷ Problem med ackumulation m.m. som nyss har antytts kan vara ytterligare en orsak.

Ett förbud mot att förändra sitt bilåkande så att detta medför ökade luftförorening och indirekt vattenförorening, är ett exempel som skulle kunna inbegripa flertalet av dessa svårigheter. I princip skulle ett sådant förbud medföra att det exempelvis inte var tillåtet för den som brukar åka buss till jobbet att istället börjar åka bil, eftersom detta medför ytterligare försämringar av luftkvaliteten.¹⁸ Självklart skulle det vara svårt att hantera frågan om ett sådant förbud politiskt. Det skulle dessutom kunna vara svårt att avgöra vad som skulle ses som ett förändrat beteende. Att det skulle vara svårkontrollerat är självklart. Däremot kan

¹⁶ Detta är en diskussion som givetvis är relevant i förhållande till tillståndsplikten generellt. I Genevadsstudien ställdes frågan om en slutavverkning skulle ses som en förändring eller ett led i normal skogsskötseln. Eftersom denna avverkningsmetod var ny på den aktuella marken menade spelledningen att det inte kunde ses pågående användning av den aktuella marken utan skulle betraktas som en inte tillåten förändring. Däremot skulle det vara tillåtet att genom att exempelvis anlägga en våtmark nedströms hygget tillskapa ett förbättringsoverskott (se nedan) som enligt den förstärkta miljöbalken skulle kunna användas till 2/3. På så vis skulle avverkningen ändå skulle kunna genomföras. Då uppstod ännu ett problem: skulle inte en sådan våtmark kunna ses som en normal skyddsåtgärd och därmed kunna utnyttjas till 100% vilket naturligtvis skulle vara mycket mer förmånligt för markägaren? Efter en del huvudbry blev svaret från i spelet medverkande jurister att så länge våtmarken anlades i direkt anslutning till hygget skulle det kunna betraktas som en skyddsåtgärd.

¹⁷ Se t.ex. avsnitt 6.6. och den amerikanska o viljan att reglera diffusa källor. Enligt miljöbalken verkar det vara möjligt att öka belastningen genom nya verksamheter om de inte behöver tillstånd, godkännande eller dispens samt genom förändringar av befintliga verksamheter. Att det skulle finnas några politiska eller andra överväganden till detta framgår inte av vad jag kan se av förarbetena. Inte heller diskuteras vem som skall kompensera denna ökning.

¹⁸ Jag förutsätter således att bussåkning typiskt sett medför mindre luftförorening än bilåkning även om det möjligen kan finnas exempel som visar motsatsen (elbilar som drivs av solexergi eller anan exergi som inte härrör från luftförorenande källor).

det vara lättare att upprätthålla ett sådant förbud vad gäller ny eller ändrad tillståndspliktig verksamhet.

Oavsett vilka skälen är för att undanta vissa källor från förbudet bli konsekvensen ändå att kompenserande åtgärder måste vidtas av någon annan aktör (enskilda personer, grupper av sådana eller myndigheter), om miljökvalitetsnormen skall kunna genomföras.¹⁹ Ur genomförandesynpunkt spelar det ingen roll vem som kompenserar, däremot var, när och hur detta sker.

11.3 Aktivt genomförande

Konsekvenserna av ett passivt genomförande är som vi sett att miljökvaliteten kan försämrats ytterligare eller i vart fall medföra att det tar mycket lång tid att förbättra den. För att miljökvalitetsnormerna skall kunna genomföras kan det då finnas behov av att vidta ytterligare åtgärder och ställa ytterligare krav, även på befintlig verksamhet. Jag har tidigare benämnt denna typ av krav *förbättringskrav*, och skiljer dem därigenom från de hänsynskrav som gäller i normalläget.

Finns det en legal grund för förbättringskrav kan genomförandet gå in i ett aktivt skede och kravnivån höjas.²⁰ Detta kan, liksom reglering av aktörer överhuvudtaget, ske på en mängd olika sätt. I det aktiva genomförandet uppkommer dock många svåra frågor angående hur långtgående krav som överhuvudtaget kan ställas och hur kraven skall fördelas mellan olika aktörer.

När företag skall göra mer än vad som krävs under normala förhållanden, kommer så småningom kraven att nå en gräns över vilken många verksamheter inte kan bedrivas ekonomiskt sett. Då är kraven så stränga att det finns stor risk för att befintlig verksamhet med normala

¹⁹ Möjligheten för aktörer att ta ett överväldnat ansvar är inte enbart beroende på vilket utrymme som finns att begränsa den egna belastningen, utan även på vilka åtgärder som kan vidtas för att öka miljöns möjligheter att tåla belastning. Det är dessutom beroende av det ekonomiska utrymmet dessa har att ta detta ansvar. Denna typ av bedömning är således viktiga vid konstruktion av ett genomförandesystem och kan också ha betydelse vid bedömningen om miljökvalitetsnormer överhuvudtaget skall föreskrivas i de fall en stor del av belastningen kommer från utländska källor

²⁰ Detta följer av legalitetsprincipen – det går inte att lägga skyldigheter på någon utan laglig grund. I de länder som tillämpar ett odemokratiskt styrelseskick, t.ex. i en diktatur är detta naturligtvis inget problem. Där handlar det endast om vem som föreskriver något inte enligt vilken rättslig grund. Se Fogelklou som närmare beskriver konceptet "rule of law" genom sex underliggande principer som tillsammans måste vara uppfyllda för att konceptet skall kunna anses uppfyllt.

teknisk-ekonomiska förutsättningar inte kan överleva på lång sikt. Inför detta möjliga läge uppstår vanligen stora rättspolitiska problem. Skall verksamheterna då helt förbjudas? Finns det överhuvudtaget en rättslig grund för en sådan åtgärd? Saknas en rättgrund kan ju så långt gående krav inte ställas.

11.3.1 Fördelning av ytterligare dämpningskrav

Det finns flera sätt genom vilka kraven kan skärpas så att miljö kvalitetsnormen kan genomföras. Gemensamt för dessa är att det sällan är möjligt att i förväg ange vilka åtgärder som är nödvändiga eller vilken kravnivå som är tillräcklig för att normerna skall kunna genomföras. Så fort genomförandet går över i en aktiv fas krävs en ny aktör, ett *genomföranderorgan*, som utifrån hur det faktiska miljötillståndet förhåller sig till miljö kvalitetsnormen kan och skall påverka rättsläget för de aktörer som påverkar miljö kvaliteten. Det måste således finnas en rättsgrund, utifrån vilken förbättrings krav kan ställas så att en rättslig operationalisering och fördelning mellan olika källor kan ske.

Dessutom skall denna procedur kunna återupprepas om miljö kvaliteten försämras ytterligare eller i vart fall inte förbättras så att miljö kvalitetsnormer kan uppfyllas. Ja, mer än så. Proceduren (eller motsvarande) *skall* upprepas under sådana förutsättningar. Detta följer av återkopplings- och rättsverkanskriterierna. Det är utformningen av denna rättsgrund som är det speciella med denna typ av regel. Den är också vanligen svår att åstadkomma om hänsyn samtidigt skall tas till sådana intressen som t.ex. legalitet och förutsebarhet.²¹

Ett sätt är att höja den generella kravnivån - ett slags *osthyvelsprincip*. Alla får då åtminstone i princip bära lika stor börda och problemet med att fördela krav uppkommer då inte. Denna metod kan ges olika uttryck, t.ex. genom att krav ställs på en generell belastningsminskning (t.ex. %/år) eller att kräva att samtliga skall betala en avgift på exempelvis mängd belastning, varvid pengarna sedan kan finansiera sådana åtgärder som bedöms medföra tillräcklig belastningsminskning.

Problemet med denna metod är att det kan vara svårt att anpassa nivån så att kraven varken blir alltför långtgående eller otillräckliga. Dessutom kommer de som redan tidigare vidtagit belastningsminskande åtgärder i ett sämre läge än de som inte vidtagit sådana nämligen om de

²¹ Denna fråga utvecklas ytterligare i kapitel 12.

redan har ansträngt sig ordentligt för att begränsa sina utsläpp och därför inte har samma marginal kvar som andra.

Ett annat sätt är att *fördela* belastningsminskningarna mellan verksamheter, områden, branscher eller liknande. Fördelningen kan ske efter olika principer. Exempelvis kanske man försöker utveckla principen om att förorenaren betalar, på ett sådant sätt att belastningsminskningen skulle motsvara den påverkandes del av den antropogena totalbelastningen. Det kan tänkas att det finns skäl att åtminstone till viss del gå ifrån denna princip och istället endast kräva att alla större verksamheter minskar sin belastning. Det kan också anses ändamålsenligt att särskilt höja kraven för verksamheter i ett visst geografiskt område eller i områden med en viss karaktär.²² Kraven kan också höjas där det av en eller annan anledning anses mest lämpligt av andra skäl, t.ex. där det bedöms samhällsekonomiskt mest lönsamt att minska belastningen.²³ Det sistnämnda kan göras efter bedömning av vad som är samhällsekonomiskt är mest gynnsamt, var det är lättast att kontrollera eller liknande bedömningar. Vissa aktörer får då bära en tyngre börda än andra. Detta kan motverkas genom olika typer av ekonomisk kompensation.

Det är här viktigt att skilja på var ansvaret för belastningsminskningen ligger och var faktiska kompenserande åtgärder vidtas. Det kan exempelvis under många förutsättningar ifrågasättas om det endast är lokala aktörer som skall ansvara för förbättringen, t.ex. i de fall då belastningen orsakas av en verksamhet som är nyttig för intressen *utanför* området.

Ett tredje sätt är att på olika sätt kombinera dessa tillvägagångssätt. För att komma till en ändamålsenlig kombination av förbättringskrav kan det krävas mycket information. Det kan finnas anledning att ta reda på vilka tekniska möjligheter det finns att vidta åtgärder, vad dessa medför ifråga om belastningsminskning och kostnaden för detta. Vidare kan det finnas anledning att visa särskild hänsyn till vissa branscher eller

²² I ett fall när det gäller att minska kvävebelastningen skulle det t.ex. kunna vara aktuellt att kräva mer av verksamheter som ligger nedströms jämfört med de uppströms eftersom verksamheterna nedströms i högre grad bidrar till belastningen, genom att deinitrifikationsprocessen inte haft lika lång sträcka att omvandla nitrater till kvävgas. Det skulle också kunna vara aktuellt att ställa särskilda restriktioner för användningen av sådan mark som har hög genomsläpplighet av kväve.

²³ Exempelvis kan kostnaden för olika alternativ sätt att minska belastning beräknas och jämföras.

verksamheter. Som tidigare nämnts måste hänsyn tas även till sådana källor som inte kan styras genom nationell lagstiftning.

Det är i ett uthållighetsperspektiv ofta inte ändamålsenligt att flytta förorening. Därför kan en åtgärd som syftar till att förbättra miljö kvaliteten i ett avseende i princip inte tillåtas, om den medför att annan miljö försämras, eftersom detta skulle strida mot de antagna miljömålen. Detta kan uttryckas som ett förbud att flytta förorening.²⁴ D.v.s att det inte är tillåtet att bygga högre skorstenar för att förbättra luftkvaliteten i ett visst område.²⁵

I vissa fall kan det dock förekomma att en belastningsminskning av ett ämne förbättrar miljö kvaliteten i ett område, samtidigt som motsvarande belastningsökning kan ha helt andra effekter i ett annat område, kanske t.o.m. gynna miljö kvaliteten. Detta gäller exempelvis naturgödsel. I sådana fall är det inte fråga om att flytta förorening.

11.3.2 Passivt och aktivt genomförande

Svårigheterna att utforma ett väl utformat genomförandesystem för miljö kvalitetsnormer, utan *alltför* stora konflikter med andra intressen, gör att det vanligen bör antas finnas starka motiv för att utforma det passiva genomförandet på ett ändamålsenligt sätt. Ty om passivt genomförande skulle fungera, skulle många av de problem som just har nämnts och som jag vidareutvecklar i nästa kapitel, i stort sett undvikas. Som vi sett kan det dock kunna uppkomma situationer när det bedöms nödvändigt att övergå till ett aktivt genomförande, kanske därför att det föreligger verklig fara i dröjsmål.

Det är dock då inte fråga om att gå från ett passivt genomförande till ett aktivt sådant utan att *komplettera* det tidigare passiva genomförandet med även ett aktivt sådant. Att överge de grundläggande restriktioner som följer av ett passivt genomförandeläge för att i stället bara ha aktiva genomförandeåtgärder kan vara att komma ur aska i elden. I stället

²⁴ Se t.ex. art. 8 i sötvattenfiskdirektivet (78/659) och art 7 i direktiv (85/203) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.

²⁵ Detta visade sig vara ett tillvägagångssätt som användes under 70-talet i USA för att genomföra luftkvalitetsnormer och ledde till en försämrad luftkvalitet i vissa delar av landet. Xxx Senare infördes regler för att motverka detta. Det skall dock påpekas att det inte alltid är självklart vad som är förorening. Samma material som i en viss situation utgör en förorening, gör det inte i en annan situation. I Genevadåstudien kom frågan upp när det gällde försäljning av stallgödsel till sådana områden där övergödning inte var ett problem.

måste, som en säkerhetsåtgärd, det fortsätta att gälla ett förbud mot nya verksamheter och sådana förändringar av befintlig som medför ökad belastning.

Övergången mellan enbart passivt till även aktivt genomförande kan som tidigare nämnts, medföra stora problem särskilt om denna inte är mycket klart reglerad. Hotet om ett kommande aktivt genomförandeskede kan nämligen i vissa hänseende eller under vissa förutsättningar påverka och försämma möjligheterna att verkligen lyckas med ett passivt genomförande. Detta ger upphov till ett dilemma.²⁶ Så fort det aktiva skedet blir aktuellt försvinner nämligen incitamentet för att tillskapa förbättringsoverskott, d.v.s. för att medverka till att ytterligare belastningsminskningar utöver de obligatoriska åstadkoms.²⁷ Då håller aktörerna rimligen igen och avvaktar de nya kraven för att ha kvar så stort handlingsutrymme som möjligt. Detta leder således till att genomförandetakten avstannar.

Liknande reaktion kan uppkomma om det framkommer att verksamheter i ett senare läge kan komma att kompenseras för att de vidtar ytterligare åtgärder. Framgår det klart av lagstiftningen om, när och hur en övergång till aktivt genomförande går till, kan dock genomförandet gynnas under det passiva skedet helt enkelt genom att hotet om aktivt genomförande blir ett slags incitament.

11.4 Etappvist genomförande

En typisk miljö kvalitetsnorms ambitionsnivå torde bära motsvara vad som med rimlig säkerhetsmarginal bedöms kunna avspegla en viss målsättning, t.ex. skydda människors hälsa och miljön. Det anses i dessa sammanhang oftast rimligt att ekonomiska och tekniska hänsyn för att upprätthålla denna miljö kvalitet inte skall beaktas.²⁸ Det finns dock inget principiellt hinder mot att föreskriva miljö kvalitetsnormer på en lägre

²⁶ I Genevadsstudien vad detta sannolikt en av orsakerna varför tillskapandet av förbättringsoverskott av aktörerna, inte ansågs som ett bra handlingsalternativ eftersom det inte kunde klart uteslutas att det skulle kunna komma ytterligare krav i vilket skede eventuellt överskott skulle behövas för den egna verksamheten.

²⁷ Se vidare om förbättringsoverskott nedan i kapitel 12.3.2.

²⁸ Detta är klart uttryckt i den amerikanska lagstiftningen och också fastställt efter prövning i domstol (Sierra Club v. Ruckelshaus). Anges även i förarbetena till miljöbalken, del I sid. 252.

nivå. Det är däremot inte säkert att det överensstämmer med överordnade målsättningar som t.ex. en hållbar utveckling.

Om miljö kvalitetsnormer föreskrivits med en ambitionsnivå som förutsätts skydda människors hälsa och den faktiska miljö situationen är mycket sämre än denna är det rimligt att anta att genomförandet av normen kommer att ta mycket lång tid. Risken finns då att den är så avlägsen att det är svårt att i praktiken motivera ett genomförande. Konsekvensen kan bli att ansvariga för genomförandet inte driver detta så hårt i de enskilda fallen eftersom den lilla förbättring som skulle åstadkommas under en given tidsperiod ändå i stort sett inte alls påverkar möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen.

En annan konsekvens inför en sådan i många s ögon "hopplös" situation kan bli att man överhuvudtaget inte föreskriver någon sådan norm, eller att en norm föreskrivs på en nivå som inte motsvarar målsättningen. Det kan också te sig frestande att istället för att omedelbart vidta åtgärder avvakta och hoppas på att ny teknik eller förändrade levnadsvanor skall lösa problemen liksom lite så där av sig själv.

Inför ett sådant perspektiv kan det finnas behov av att föreskriva miljö kvalitetsnormer på olika nivåer som skall genomföras vid olika tidpunkter. Alltså ett slags reglerat etappvis genomförande. Den amerikanska luftvårdslagen använder denna teknik i en ganska enkel form genom att föreskriva att de primära luftkvalitetsnormerna till skydd för människors hälsa skall genomföras vid vissa fastställda tidpunkter, medan de sekundära som skall skydda den allmänna välfärden skall genomföras så snart som möjligt.

Ett annat sätt som kan vara ändamålsenligt är att hantera själva *genomförandet* i olika etapper. Detta kan ske genom att som i den amerikanska luftvårdslagen anpassa kraven till hur mycket luftkvalitetsnormen överskridits och genom att dessutom kräva en kontinuerlig förbättring i form av årliga procentuella utsläppsminskningar. I områden som är svårt förorenade är kraven högre och genomförandet tillåts ta längre tid. Därigenom kan styrningen bli mer direkt och genomförandet få fart omedelbart.

Westerlund beskriver ett annat liknande exempel angående förslag till dricksvattenkvalitetsnormer i Tanzania.²⁹ Genom att föreskriva direkta krav för hur de tanzaniska tillsynsmyndigheterna skulle hantera olika

²⁹ Westerlund 1987, sid.137.

grad av överskridande av normen, skapades en pådrivande reglering som kontinuerligt ställde krav på förbättring av vattenkvaliteten och som skulle kunna fungera även om det yttersta målet aldrig nåddes. På detta sätt kunde genomförandet av normen anpassas till de tekniska och ekonomiska möjligheter som fanns, utan att målsättningen behövde överges.

Ett ytterligare genomförandesätt kan vara att använda någon form av belastningskvoter där den totala belastningen uttrycks i belastningsrätter (i vissa fall kallat utsläppsrätter eller kvoter) som delas ut till ett antal aktörer. Det innebär stora svårigheter att fördela dessa eftersom utgångsvärdena kan vara beroende av om det är en verksamhet som redan tidigare vidtagit stora skyddsåtgärder och därmed redan minskat sin belastning, respektive om det är en verksamhet som inte minskat något tidigare. Alltså samma problem som det jag nyss nämnt rörande aktivt genomförande. Det finns olika modeller för hur denna fördelning skall gå till. En variant går ut på att de olika rätterna auktioneras ut. En annan variant är den amerikanska luftvårdslagens försumningsprogram som reglerar kvoterna i lag.³⁰

11.5 Summering

Det finns två olika huvudmodeller för genomförande av miljökvalitetsmodeller. Det passiva genomförandet kräver inte att krav utöver normalnivån ställs men är dock otillräckligt för att operationalisera miljökvalitetsmål, d.v.s. det är inte säkert att miljökvalitetsnormerna kan uppfyllas med hjälp av lagstiftning som enbart inkluderar denna modell. Detta ger den aktiva genomförandemodellen möjlighet till men med detta följer konsekvenser som av olika anledningar kan vara svåra att acceptera.

Det finns starka skäl att försöka undvika att tillgripa ett aktivt genomförande och olika sätt har prövats eller på andra sätt mer eller mindre ingående utvärderats syftande till att undvika ett aktivt genomförande. Exempel på detta är att utnyttja förbättringsoverskott, belastningsrätter och samverkansformer.

³⁰ Se vidare Leyser.

12 Analys av genomförandet i praktiken

12.1 Inledning

Jag har i kapitel 10 och 11 byggt upp en teori utifrån vilken miljö kvalitetsnormer som sådana kan analyseras och utvecklas. Jag skall nu gå vidare och utveckla några av de specifika rättsfrågor som kommer upp när miljö kvalitetsnormer skall fastställas och genomföras. Detta gör jag genom att gå tillbaks och se hur de olika rättssystem jag undersökte i avsnitt II förhåller sig till de tre kriterierna för miljö kvalitetsnormer och modeller av genomförande. Jag använder mig även av exempel från den s.k. *förstärkta miljöbalken* som testades i Genevadsstudien.¹

12.2 Miljörelationskriteriet

Miljö kvalitetsnormer i de rättssystem jag studerat uppfyller generellt miljörelationskriteriet. Framförallt används normer som genom ett numeriskt värde och en mätmetod, beskriver miljö tillstånd eller delar av sådana, avseende vatten-, luft- och markkvalitet. I USA är det dock möjligt att föreskriva beskrivande miljö kvalitetsnormer (narrative standards), vilka kommit att utformas på ett sådant sätt att de skulle falla utanför detta kriterium. Även i EG-rätten finns regler som mer har karaktär av rättsliga standards än miljö kvalitetsnormer.² Däremot har jag inte sett denna typ av miljö kvalitetsnormer i den japanska lagstiftningen och enligt miljöbalken verkar det inte vara möjligt att föreskriva sådana regler.

En skillnad mellan de olika rättssystemens användning av miljö kvalitetsnormer är att det i vissa fall är ett obligatorium att före-

¹ Jag kommer i det följande inte mer än undantagsvis tynga denna framställning med lagrumshänvisningar. Den som är intresserad att fördjupa sig kan göra detta genom att återgå till avsnitt II.

² Se exempelvis skaldjursvattendirektivet (79/923) där det föreskrivs att kolväten inte får förekomma i skaldjursvatten i sådana kvantiteter att de ger en synlig beläggning på vattenytan, på skaldjur eller har en skadlig inverkan på skaldjur. Denna norm skall kontrolleras genom okulär besiktning, av vilken det kan antas vara svårt att fastställa om kvantiteten kolväten är skadlig för skaldjur.

skriva sådana, medan det i andra endast utgör en möjlighet.³ I den amerikanska vatten- och luftvårdslagen liksom i den japanska miljöbaslagen samt enligt EG-rätten finns det en skyldighet för federala myndigheter, delstater och medlemsstater att utfärda miljökvalitetsnormer. Dessutom finns det möjligheter för delstaterna i USA, regionerna i Japan och medlemsstaterna i EU att föreskriva ytterligare och strängare normer. Fullföljs inte skyldigheten att föreskriva miljökvalitetsnormer, finns det i olika utsträckning möjligheter att genomdriva denna skyldighet.⁴

Enligt miljöbalken är det endast för regeringen som kan föreskriva miljökvalitetsnormer.⁵ Förutom att kommuner får föreskriva störningsgränser enligt PBL, finns det inga möjligheter för regionala eller kommunala myndighet att föreskriva miljökvalitetsnormer och liknande regler.

Skillnaden mellan en skyldighet och möjlighet att föreskriva miljökvalitetsnormer avspeglar också den återkoppling som finns mellan en fastställd målsättning och det faktiska miljötillståndet. Finns det en skyldighet att föreskriva miljökvalitetsnormer för att ett visst miljömål skall kunna uppnås, finns det även en skyldighet att övervaka att de miljökvalitetsnormer som föreskrivits är tillräckliga för att detta mål skall uppnås. Är det endast en möjlighet att föreskriva miljökvalitetsnormer är det tillåtet att endast föreskriva de miljökvalitetsnormer som önskas oavsett om det skulle behövas ytterligare eller annorlunda sådana för att nå en viss målsättning.

³ En fråga som är mycket intressant men som jag av utrymmesskäl knappast berör är själva processen för att bestämma normer och vem som kan ha inflytande på denna. Winter (sid. 115 ff) tar upp denna fråga och diskuterar konsekvenser av olika mer eller mindre slutna beslutsprocesser.

⁴ En brist att föreskriva luftkvalitetsnormer kan medföra att EPA fällt i en domstolsprocess. Samma gäller delstater som inte föreskriver vattenkvalitetsnormer. Dessutom kan de federala myndigheterna komma att meddela vattenkvalitetsnormer om delstaterna inte gör detta eller om de normer de föreskrivit inte uppfyller de generella krav lagen ställer. Medlemsstater som inte föreskriver de miljökvalitetsnormer som direktiven anger gör sig skyldigt till fördragsbrott och kan därmed komma att fällas för fördragsbrott av EG-domstolen. Jag har däremot inte funnit någon sådan funktion för att få den japanska regeringen att utfärda miljökvalitetsnormer.

⁵ Enligt EG-rätten är Sverige dock skyldigt att föreskriva de miljökvalitetsnormer som följer av denna. I den förstärkta miljöbalken ställdes därför krav på att sådana miljökvalitetsnormer, belastningsnormer och riktvärden som följer av EG-direktiv skulle utfärdas. Som en säkerhetsåtgärd för att detta skulle ske, under tiden dessa utarbetades, angavs att miljökvalitetsnormerna i direktiven gällde direkt om sådana inte utfärdats. Se testlagstiftningen 5 kap. 19 § 3-4 st. Även andra anpassningar för att tillgodose EG-rätten gjordes.

I samtliga de undersökta rättssystemen kan miljökvalitetsnormer avspegla mycket vida miljökvalitetsmål.⁶ I princip är det tillåtet att sådana föreskrivs för att skydda människors hälsa och miljön. I miljöbalken har dock denna möjlighet begränsats till vissa typer av miljökvalitetsnormer på sätt som jag redogjort för i kapitel 8.⁷

12.3 Rättsverkanskriteriet

Jag ska nu sammanfatta och analysera hur och i vilken mån rättsverkanskriteriet uppfylls i de olika rättssystemen. För att göra detta tydligt har jag skilt på rättsverkansregler riktade mot enskilda personer och sådana riktade mot myndigheter. Detta medför dock att det förekommer vissa upprepningar.

Även om det kan ge stora problem att föreskriva en miljökvalitetsnorm så att den återspeglar ett miljökvalitetsmål, så är det rättsverkanskriteriet som skapar de svåra rättsliga problemen. Det finns två huvudgrupper av adressater som regler med rättsverkan riktar sig mot – enskilda personer (inkl. juridiska personer) och myndigheter (i deras egenskap av myndigheter). Som jag beskrev i kap 11 finns det två basmodeller för genomförande.

12.3.1 Rättsverkansregler riktade mot myndigheter

När miljökvalitetsnormer föreskrivs, kan de kopplas till regler om rättsverkan som gäller direkt mot enskilda personer. Dessutom följer av rättsverkanskriteriet att det måste finnas en allmän rättsgrund som gör ett genomförandeorgan skyldigt att föreskriva ytterligare dämpningskrav riktade mot enskilda personer, såvida detta behövs

⁶ I den amerikanska lagstiftningen anges att miljökvalitetsnormer skall föreskrivas för att skydda människors hälsa, den allmänna välfärden och när det gäller vatten förbättra vattenkvaliteten och möjligheten att tillförsäkra möjligheten att använda vattnet till diverse ändamål. I Japan skall miljökvalitetsnormerna föreskrivas så att de skyddar människors hälsa och miljön. Enligt Romfördraget (art. 130 r-s) finns det på samma sätt möjlighet att föreskriva normer för att skydda människors hälsa och miljön. I de EG-direktiv, som föreskriver miljökvalitetsnormer, anges visserligen inte utifrån vilken målsättning dessa normer föreskrivits men kravet på medlemsstaterna är endast att föreskriva de normer som direktiven anger. I Sverige är det möjligt att föreskriva miljökvalitetsnormer om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador eller olägenheter som drabbat dessa skyddsobjekt.

⁷ I testlagstiftningen öppnades för ett större tillämpningsområde och kraven på att miljökvalitetsnormerna skulle motsvara en viss skyddsnivå togs bort. Se testlagstiftning 5 kap. 3 och 19 §§.

för att genomföra miljö kvalitetsnormerna. Detta organ är då skyldigt att *genomföra* miljö kvalitetsnormer och har då möjlighet att göra detta genom att ställa förbättringskrav (krav utöver vad som gäller då en miljö kvalitetsnorm inte överskridits), men kan också välja att åstadkomma detta på annat sätt.

För att materiella krav som riktas mot enskilda personer verkligen skall följas, kan myndigheter eller andra organ vara skyldiga eller ha möjlighet, att *genomdriva* dessa. De två olika uppgifterna (genomföra miljö kvalitetsnormer och genomdriva dämpningskrav,) behöver inte utföras av samma myndighet eller organ men *kan* göra det.

För att de myndigheter, som är skyldiga att genomföra miljö kvalitetsnormer och genomdriva dämpningskrav riktade mot enskilda personer, verkligen skall göra det, kan *andra* myndigheter eller organ vara skyldiga eller ha möjlighet att *genomdriva* att dessa krav följs. Därigenom bildas en kedja av genomförande och genomdrivande för att säkerställa att normen inte överskrids. Hur stark denna kedja är, avgörs bl.a. av om myndigheters befogenheter uttrycks som skyldigheter eller möjligheter.

12.3.1.1 USA

I USA kan både federala och delstatliga myndigheter ha genomförande och genomdrivningsansvar. Överskrids miljö kvalitetsnormer har federala EPA enligt både luftvårds- och vattenvårdslagen vissa skyldigheter och andra möjligheter att ställa ytterligare krav på speciella typer av källor. Primärt är det dock delstaterna, som är skyldiga att genomföra både luft- och vattenkvalitetsnormerna och som skall se till att sådana krav ställs så att dessa inte överskrids. Delstaterna har också legala möjligheter att ställa sådana krav. Därigenom är rättsverkanskriteriet uppfyllt.

Uppfyller inte delstaterna sitt genomförandeansvar är EPA skyldigt att vidta olika åtgärder för att se till att ett genomförande kommer till stånd (genomdriva). EPAs skyldighet är mer omfattande vilenligt luftvårdslagen än den tycks vara för vattenvårdslagen.

De generella dämpningskrav riktade mot enskilda personer om t.ex. utsläppsbegränsningar som finns i respektive lag, i EPAs fö-

reksrifter eller i delstaternas genomförandeplaner, är både federala och delstatliga myndigheter skyldiga att genomdriva.⁸

Möjligheten för enskilda att vända sig till domstol, om myndigheter eller enskilda inte uppfyller de skyldigheter lagstiftningen ställer, kan ses som ett ytterligare genomdrivningsinstrument och följer inte av någon materiell rätt till en viss miljökvantitet. Genom denna möjlighet kan domstolen ställa krav på

- a) delstaterna att genomföra miljö kvalitetsnormer och genomdriva dämpningskrav,
- b) EPA att driva på delstaterna och att genomdriva dämpningskrav samt
- c) enskilda att följa dämpningskraven.

Kedjan med olika myndigheters ansvar för genomförande av miljö kvalitetsnormer och genomdrivande av dämpningskrav, är i båda lagarna relativt omfattande och bygger i grunden på skyldigheter som dessutom kompletteras med möjligheter.

12.3.1.2 Japan

Det är regeringen som har det yttersta ansvaret för att genomföra miljö kvalitetsnormerna och i detta syfte kan diverse olika dämpningskrav föreskrivas. Dessutom har regionerna möjlighet att föreskriva strängare krav. Det är dock inte någon skyldighet för regeringen att föreskriva sådana krav att normerna kan uppfyllas. Enligt lagen räcker det med att regeringen *anstränger sig* för att genomföra miljö kvalitetsnormerna. Detta medför således att regeringen kan följa lagen trots att inte tillräckliga rättsverkansregler föreskrivits. Rättsverkanskriteriet har därmed inte uppfyllts.

I de fall regeringen utpekat områden för vilka de särskilda reglerna om belastningsfördelning skall tillämpas, finns det däremot en tillräcklig koppling till rättsverkansregler. I dessa fall är nämligen regionerna skyldiga att ställa så stränga krav, att den gemensamma belastningen inte är större än att miljö kvalitetsnormerna kan uppfyllas. Regionerna synes också ha legala möjligheter att ställa sådana krav. Skulle regionerna inte uppfylla denna skyldighet, kan regering-

⁸ Förutsättningen för ett federalt genomdrivande mot enskilda är att dessa regler även utgör federal lagstiftning vilket t.ex. krav i en genomförandeplan enligt luftvårdslagen gör.

en överta detta ansvar. I övrigt verkar det inte finnas någon möjlighet att genomdriva denna skyldighet eller regionernas skyldighet genomdriva nationella och regionala dämpningskrav.

Den rättsliga kopplingen mellan miljökvalitetsnormers genomförande och genomdrivande är således i stora delar svag och bygger i stor utsträckning på möjligheter som finns på regional nivå.

12.3.1.3 EU

Sett ur bl.a komparativ synpunkt är EG-rätten speciell, i synnerhet när det gäller det slags genomförande- och genomdrivande frågor som är typiska för miljökvalitetsnormer. Inom EU är det medlemsstaterna, som har hela ansvaret för genomförandet av miljökvalitetsnormerna. Medlemsstaterna har också legala möjligheter att uppfylla denna skyldighet. Därigenom är rättsverkanskriteriet uppfyllt.

Direktiven, fördragen och EG-domstolens praxis ställer dock vissa krav på hur denna lagstiftning skall utformas. För det första finns det en allmän skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva sådan lagstiftning som behövs för att direktiven skall genomföras. Dessutom har särskilda krav ställts på att de nationella lagstiftningarna bl.a. skall innehålla regler om åtgärdsplaner och en rättsgrund genom vilka enskilda tillerkänns rätt till den föreskrivna miljökvaliteten. Naturligtvis påverkas genomförandet av miljökvalitetsnormer även av den nationella lagstiftning som tillkommit för att uppfylla EG-lagstiftning, vilken relaterar till verksamheter och aktörer. Kravet att nationella myndigheter och domstolar skall göra en fördragsenlig tolkning (d.v.s. så långt möjligt tillgodose direktivens krav) när de om tillämpar nationell lagstiftning, kan ses som ytterligare ett instrument för att påverka genomförandet av miljökvalitetsnormer.

Möjligheten att tillämpa direktivens krav direkt på viss miljökvalitet, kan mer ses som ett sätt att genomföra miljökvalitetsnormerna än att genomdriva kravet mot medlemsstaterna, eftersom denna möjlighet inte påverka medlemsstaterna direkt. Däremot skulle ett eventuellt hot om skadestånd kunna ses som ett sätt att genomdriva de krav på viss miljökvalitet, vilka uppställs i direktiven.

Genomdrivandet av kravet på medlemsstaterna att genomföra miljökvalitetsnormer sker huvudsakligen genom kommissionens möjlighet att föra talan i EG-domstolen mot medlemsstaten om fördragsbrott. I de olika medlemsstaterna kan också finnas kontrollorgan, t.ex. författningsdomstolar, som kan bidra till genomdri-

vande av EG-lagstiftningen. Till detta kommer möjligheten att enskilda bidrar till genomdrivandet genom nationella domstolar.

Medlemsstaternas skyldighet att genomföra miljö kvalitetsnormerna är klart uttalad. Till skillnad från EPA i USA har dock kommissionen små möjligheter att agera för att genomdriva denna skyldighet. Visserligen kan talan om fördragsbrott föras, men detta kan inte vara ett särskilt säkert sätt att bota skadan av ett otillräckligt genomförande av direktiven. Genomförandekedjan är således varken omfattande eller särskilt stark.

12.3.1.4 Sverige

Efter vad jag kommit fram till finns det inga regler om genomförande i miljöbalken.⁹ Det finns varken skyldigheter eller ens möjligheter för någon myndighet att ställa ytterligare krav, om de allmänna hänsynsreglerna skulle vara otillräckliga för att genomföra miljö kvalitetsnormerna. Därigenom är rättsverkanskriteriet inte uppfyllt.

Däremot är olika myndigheter skyldiga att genomdriva de dämpningskrav som lagen ställer men detta gäller oavsett om miljö kvalitetsnormer är överskridna eller inte. I de fall "det behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas eller krävs enligt EG-rätten" kan genomdrivandet samordnas genom ett åtgärdsprogram.¹⁰

Eftersom syftet med testlagstiftningen i Genevadsåstudien var att skapa en lagstiftning som hade potential att genomföra dylika normer, medförde bristen på genomförande i miljöbalken, att reglerna härom i den förstärkta miljöbalken blev kraftigt utbyggda.

I studien, som primärt gällde vattenkvalitet, lades ansvaret för genomförandet primärt på en vattenmyndighet.¹¹ I ett första steg (anpassningsskedet) var vattenmyndigheten skyldig att genom en genomförandeplan ställa sådana krav som motsvarade de allmänna hänsynskraven.¹² I nästa steg (genomförandeskedet) skulle normerna genomföras. Vattenmyndigheten i spelet förökte först och främst åstadkomma detta med hjälp av ett passivt genomförande. Efter be-

⁹ Jag har tidigare reserverat mig för att det med bokstavstolkning av 7 kap. 20 §, skulle kunna finnas en möjlighet att i vissa fall ställa längre gående krav.

¹⁰ 5 kap. 1 § miljöbalken.

¹¹ Genomförandet avsåg en miljö kvalitetsnorm för nitrat i grundvatten och en belastningsnorm avseende kväve från ett delavrinningsområde.

¹² Förändringar i 2 kapitlet gjordes dock för att klarlägga dels EG-rättens krav, dels klargöra förhållandet mellan bästa möjliga teknik i förhållande till olika typer av verksamheter.

slut av regeringen, fanns i spelet även möjlighet att föreskriva förbättringskrav. Ansåg regeringen att det var nödvändigt, kunde denna överta vattenmyndighetens uppgift och besluta om genomförandeplan. Planernas innehåll kunde även genomdrivas genom regler som motsvarar dem som gäller för detaljplan i plan- och bygglagen.

Här fanns således basfunktionerna om en skyldighet att genomföra miljökvalitetsnormerna och en möjlighet att göra detta med ett aktivt genomförande. Säkerhetssystemet för att få detta att fungera var däremot inte lika gediget som i t.ex. den amerikanska luftvårdslagen.

12.3.2 Rättsverkansregler riktade mot enskilda

I kapitel 2 återgavs en bild av hur miljökvalitetsnormer kan operationaliseras, från en gräns för ett miljötillstånd vidare ända till sådana regler som påverkade enskilda personers rättsläge. I kapitel 10 och 11 behandlades mer i detalj hur detta går och kan gå till.

Jag beskrev också två olika modeller för genomförande. Det passiva genomförandet, varigenom inga ytterligare krav ställs på befintlig verksamhet, förutom att det inte är tillåtet att öka den totala belastningen (vad jag betecknat som en död hand), och där genomförandet istället antas kunna ske genom olika incitament för att locka till mer eller mindre frivilliga belastningsminskningar. Förbättringsoverskott är ett sådant incitament, som kan ha särskild betydelse.

I ett aktivt genomförande kan dessutom befintlig verksamhet åläggas att vidta ytterligare krav (förbättringskrav).¹³ I den mån sådana krav av olika anledningar inte fördelas på verksamheterna i förhållande till deras belastningsbidrag, uppkommer en övervältring på andra.

Kopplingen mellan miljökvalitetsnormen och enskildas rättsläge kan påverkas antingen genom generella regler direkt i lagstiftningen, eller genom regler som föreskrivs av något slags genomförandeorgan.

¹³ Termen förbättringskrav användes i den förstärkta miljöbalken i Genevadsstudien (5 kap. 38 §) och betecknade då sådana krav som gick längre än baskraven, d.v.s. de allmänna hänsynskraven i 2 kap. 2-6 §§.

12.3.2.1 USA

Rättsläget för enskilda i USA är att det finns dämpningsregler i både lagarna, EPAs föreskrifter och delstaternas genomförandeplaner. Dessa kan komma att skärpas ytterligare, om det behövs för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppfyllas, något som skett många gånger under de senast 25 åren. Framförallt är det utsläppskraven på större punktkällor som höjts.

I områden, där miljökvaliteten varit mycket dålig, har allt högre dämpningskrav även kommit att ställas på mindre verksamheter samt diffusa och rörliga källor. Ett bra exempel är de kaliforniska bilavgaskraven.¹⁴ Fortfarande utgår dock genomförande i stor utsträckning från att vissa aktörers utsläpp övervältras på andra.

Över områden som överskrider *luft*kvalitetsnormer, vilar en död hand avseende viss typ av verksamheter. Det är inte tillåtet att starta ny eller ändra befintlig verksamhet, om detta medför att den totala belastningen över området ökar. Det finns däremot inget generellt förbud mot att öka utsläppen genom mindre verksamheter, bilåkning eller liknande, så länge inte genomförandeplanen anger detta.

När det gäller vattenkvalitet uppstår alltså ett slags stoppläge eller fryst läge, först genom att den belastningsfördelning (TMDL) som delstaterna skall ha fastställt – och som totalt inte skall medge större belastning än att vattenkvalitetsnormer kan genomföras – verkligen har fastställts. Finns det ingen sådan, eller skulle denna tillåta så mycket belastning att vattenkvalitetsnormer överskrids, finns ändå inget förbud som stoppar den ökade belastningen från ny eller utökad verksamhet. Detta är således en mer osäker konstruktion än i luftvårdslagen. Dessutom är det, som jag tidigare nämnt, inte klart om sådana källor som medför diffusa utsläpp skall ingå.

De generella krav om utsläppsbegränsningar för vissa verksamheter, som följer av lagen eller EPAs föreskrifter, skall motsvara en viss teknisk och ekonomisk nivå, som är högre i områden där luftkvalitetsnormer överskrids. Det är delstaten som avgör vilka och hur stränga krav som skall ställas utöver denna miniminivå. Enligt vattenvårdslagen skall delstaterna höja utsläppskraven i de områden vattenkvalitetsnormer överskrids, så att vattenkvalitetsnormerna kan genomföras. Krav skall också ställas på en högsta utsläppsmängd

¹⁴ Lents/Kelly beskriver hur visa förbättringar av luftkvaliteten i Los Angeles åstadkommit.

från olika verksamheter, för att inte angivet belastningstak skall överskridas.

Ett sätt att minska belastningen och därmed behovet av ytterligare förbättringskrav har varit genom reglering av olika typer av förbättringsoverskott. System med förbättringsoverskott har skapats så att en nettovinst för miljön uppkommer varje gång en verksamhet vill utöka eller starta i områden, där miljökvalitetsnormer överskrids. Denna konstruktion har inte bara blivit ett sätt för att komma runt "den döda handen", utan även utgjort ett genomförandeinstrument. Ju fler förbättringsoverskott som tillskapats desto mer har den totala belastningen minskat. Användningen av förbättringsoverskott och liknande verkar dock inte ha varit föremål för samma intresse enligt vattenvårdslagen som enligt luftvårdslagen, vilket kan bero på olika sätt att uppfatta reglerna om det slags frysta läge som följer av en s.k. död hand.

12.3.2.2 Japan

Enligt den japanska lagstiftningen kan enskildas rättsläge, tydligen, endast komma att påverkas av miljökvalitetsnormer i de fall när regeringen utpekat vissa områden som föroreningskänsliga. Då är regionerna skyldiga att fördela belastningutrymmet mellan olika verksamheter, så att en viss given total belastningsram överskrids. Denna ram skall vara satt så att miljökvalitetsnormer skall uppfyllas.

Det finns inga generella regler om förbud om att utöka eller starta ny verksamhet i områden där miljökvalitetsnormer överskrids. I de särskilt utpekade områdena är dock en sådan belastningsökning endast möjlig om den inryms inom belastningstaket. Det finns inga regler om förbättringsoverskott eller liknande, utan kompensationen får i så fall hanteras med hjälp av belastningsfördelningen.

Den japanska lagstiftningen tillåter således ett aktivt genomförande i vissa områden och avseende vissa miljökvalitetsnormer men har inte utvecklat finesserna med ett passivt genomförande.

12.3.2.3 EU

Av kapitel 7 framgick att EG-rätten inte ställer några krav på vilka skyldigheter för enskilda, som skall kopplas till de miljökvalitetsnormer som direktiven föreskriver. Det finns således ingen direkt koppling mellan miljökvalitetsnormerna i direktiven och enskildas skyldigheter. Huvudsaken är att kraven är tillräckliga för att ge-

nomföra normerna. I praxis anges dock att skyldigheter, som följer av miljö kvalitetsnormer skall vara tydligt uttryckta.

Av slutsatserna jag dragit i kapitel 10 angående möjliga konsekvenser av ett passivt genomförande, framgår att denna modell inte är tillräcklig för att medlemsstaterna skall kunna uppfylla skyldigheten att genomföra miljö kvalitetsnormer i både lagstiftningen och i praktiken. Medlemsstatens rättssystem skall åtminstone ge möjlighet till ett aktivt genomförande. Det betyder således att det måste finnas en rättslig grund för att ställa förbättringskrav. Det spelar dock ingen roll om möjligheten till aktivt genomförande utnyttjas eller inte, bara miljö kvalitetsnormerna genomförs inom de tidsgränser direktiven anger.

Till skillnad från de andra rättssystemen bygger många miljö kvalitetsnormer i EG-direktiven på att de skall vara direkt kopplade till rättigheter för enskilda, till de miljö kvaliteter direktiven föreskriver. Förutom att denna rättighet gäller direkt för unionens medborgare, i den mån de berörs av den aktuella miljö kvaliteten, innebär det att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva både ett sådant materiell och formellt rättsläge att denna rättighet kan tillgodoses.

12.3.2.4 Sverige

Miljöbalken är en lagstiftning som är uppbyggd för en form av passivt genomförande. Det finns efter vad jag kan se ingen möjlighet att gå in i ett aktivt genomförande. Rättsverkanskriteriet är därmed inte uppfyllt. Skulle alla verksamheter göra vad som kan krävs enligt de allmänna hänsynskraven, finns det ingen möjlighet för myndigheter att kräva ytterligare belastningsminskningar. De allmänna verksamhetskraven får anses av lagstiftarna ha uppfattats som tillräckliga för att genomföra miljö kvalitetsnormer.

Förbud att öka belastningen genom vissa typer av nya verksamheter är den enda kopplingen som kan ses mellan miljö kvalitetsnormer och enskildas rättsläge.¹⁵ Detta förbud (död hand) ligger endast över sådan verksamhet som skall ha tillstånd, godkännande eller dispens för att bedrivas. Förbudet gäller dock inte om ett förbättringsöverskott tillskapas (låt vara att den termen inte används i miljöbalken). För övrig verksamhet och åtgärder är det i princip möjligt att öka belastningen utom i sådana sannolikt sällsynt inträff-

¹⁵ Jag bortser då från möjligheten av en bokstavstolkning av 7 kap. 20 § miljöbalken.

fande fall där den s.k. stoppregeln är tillämplig.¹⁶ Den belastningsökning som en ändring av befintlig och icke tillståndspliktig verksamhet kan komma att medföra, övervältras inte heller på någon annan aktör utöver det grundläggande att ökningen medför att tillståndspliktiga verksamheter inte får ges tillstånd.

Förutsättningar för olika myndigheter att genomföra miljökvalitetsnormer i tillsyns- och prövningssituationer föreligger inte, såsom tidigare beskrivits.

I den förstärkta miljöbalken lades klara och tydliga rättsregler in om rättsverkan av en miljökvalitetsnorm. Det angavs direkt att ett överskridande av en sådan har betydelse för enskildas rättsläge, bl.a. genom ett omfattande förbud att öka belastningen.¹⁷

Som tidigare nämndes var syftet med studien att i första hand använda ett passivt genomförande. Även om det fanns möjlighet att tillgripa ett aktivt genomförande så var reglerna om förbättringsöverskott ett incitament för att få till stånd frivilliga belastningsminskningar. Dessa regler innebar att endast två tredjedelar av en belastningsminskning kunde utnyttjas, vilket således skulle innebära en tydlig nettominskning när dessa förbättringsöverskott utnyttjades.

Ett annat incitament för att gynna ett passivt genomförande var möjligheten för enskilda att samverka om en belastningsminskning.¹⁸ Syftet med en sådan regel var att undersöka om flexibiliteten skulle kunna ökas genom att flytta åtminstone delar av operationaliseringen av kraven till aktörerna.¹⁹ Tanken var att en grupp aktörer, som påverkar vattenkvaliteten, skulle få ett gemensamt ansvar för att se till att den totala belastningen under en viss period inte överskred en

¹⁶ Denna regel är dock inte kopplad till miljökvalitetsnormer, men kan ändå möjligen vara aktuell att tillämpa om en miljökvalitetsnorm överskrids.

¹⁷ Här omfattades alla typer av nya verksamheter och åtgärder samt förändringar av befintlig verksamhet som skulle leda till ökad belastning. Som jag beskrivit i kapitel 10 kan ett sådant förbud få till följd att även svårkontrollerbara förändringar i människors dagliga liv omfattas. Åtgärder som fångades upp av detta förbud var dock t.ex. anläggande av nya avloppsanläggningar.

¹⁸ Av olika anledningar var det passiva genomförandet inte tillräckligt för att åstadkomma tillräckliga belastningsminskningar. Som beskrivs i kapitel 11.3.2 fanns bl.a. en viss försiktighet med att i det passiva genomförandet utnyttja sådana möjligheter till belastningsminskningar som skulle vara nödvändiga i ett aktivt genomförandeskede. Det var också tydligt att fördelarna med samarbete inte framstod som var större än eventuella nackdelar.

¹⁹ Om vi återknyter till fig. 1 i kap. 3, innebär detta att regleringen skjuts till höger och leden till vänster lämnas till aktörerna.

viss nivå. Sedan skulle det vara gruppens sak att bestämma hur detta krav skulle uppnås. Detta är en modell som redan används, t.ex. när villkor anges i form av utsläppshalter istället för vilken specifik reningstrustning eller reningsteknik som skall användas. Mer storskaliga exempel – vilka jag kort redogjort för i kap. 5 – är de amerikanska bubbelprogrammen.²⁰

Även om det passiva genomförandet (framförallt genom anpassningsskede) kunde visa på stora belastningsminskningar, kom vattenmyndigheten i spelet till slutsatsen, att denna modell skulle innebära att det tog alltför lång tid att genomföra de aktuella normerna om belastning och miljö kvalitet. Vattenmyndigheten övergick då till ett aktivt genomförande och meddelade föreskrifter om en generell belastningsminskning utöver tidigare krav (osthyvelsprincipen). De bekymmer detta skulle medföra för framförallt jordbruksnäringen, som är en nationell angelägenhet, ledde till diskussioner om det rimliga i att låta verksamheterna i ett litet lokalt område, själva bära kostnaden för något som en mycket större grupp människor hade nytta av. Om det inte funnits någon konkurrens vad gällde jordbrukarnas produkter, skulle den extra kostnaden kunna tas ut av konsumenterna. Här skulle andra lösningar behövas.²¹

12.4 Återkopplingskriteriet

Processen att från en miljö kvalitetsnorm bestämma vilka ytterligare krav (förutom normalkraven) riktade mot enskilda, eller andra åtgärder, som skall utfärdas respektive vidtas för att miljötillståndet skall kunna förbättras när normerna är överskridna, kan vara mycket långdragen och omfattande. Det är därför den döda handen utgör en grundläggande säkerhetsfunktion – det är i alla fall inte tillåtet att belasta området ytterligare.

Genomförandet är i hög grad beroende av beräkningar och kunskap om miljötillståndet och vad som påverkar detta. Oavsett hur

²⁰ Denna modell för att öka flexibiliteten kan dock få motsatt effekt om inte behovet av korrigeringar som uppkommer efter överlämnandet, t.ex. när miljöförhållandena eller kunskapen om dessa förändras, har förutsetts. Detsamma gäller om det inte reglerats vad som händer om aktörerna av en eller annan anledning inte fullföljer sitt ansvar. Förutsättningen för att genomförandeorganet skall ha kunna ta det yttersta ansvaret för styrningen är att dessa behov av korrigeringar förutsetts vid överlämnandet. Ett sätt är att överlämnandet sker för en viss bestämd tidsperiod varefter det finns möjligheter att utvärdera och ompröva beslutet.

²¹ I spelet subventionerade regeringen slutligen vissa åtgärder.

god kunskap och väl utförda beräkningar genomförandet utgår ifrån kommer miljön att förändras. Det ligger i sakens natur att det inte alltid går att förutse sådana förlopp. Särskilt inte under längre perioder. Det finns också en risk för att beräkningar av olika orsaker visar sig felaktiga när utgångsläget förändras eller ny kunskap framkommer. Att kunna ta hänsyn till nya omständigheter och ny kunskap är nödvändigt. Ett genomförande kan bli mycket inflexibelt och trögt om inte återkopplingsfunktionerna från miljön fungerar.

Samtidigt skall det uppmärksammas att återkopplingsfunktionen medför särskilda juridiska problem. Ett sådant är frågan hur snabbt rättssystemet kan reagera på nya förhållanden i miljön. Vi kan tänka oss att det finns en genomförandeplan för ett vattenområde. Planen medger att vissa verksamheter fortsätter sin verksamhet som tidigare, att någon verksamhet tillåts etablera sig i området under förutsättning att den kan tillgodoräkna sig förbättringsoverskott, o.s.v. Om det efter att planen antagits upptäcks att vattenkvaliteten försämrats betydligt (oavsett orsaken) blir frågan i vilken utsträckning den antagna planen skall ha rättsverkan. Skall planen gälla en viss period (5 år? 10 år?) eller skall den kunna revideras omedelbart?²²

I USA är återkopplingskriteriet tydligt, även om det av någon anledning verkar ha varit lättare att bortse från när det gäller vattenkvaliteten. Delstaterna är skyldiga att genomföra miljökvalitetsnormerna och denna skyldighet gäller i tiden. Den konkretiseras genom ett ständigt återkommande krav att revidera genomförandeplaner för luftkvalitet och vattenvårdsplaner, så att normerna kan uppfyllas. Den våg av fällande domar mot EPA och delstater, som medfört att genomförande av vattenkvalitetsnormer har drivits på, har möjliggjorts av att återkopplingskriteriet varit uppfyllt i vattenvårdslagen. Vad gäller luftvårdslagen har återkopplingsfunktionen fått myndigheter och delstater att fortsätta genomförandet av luftkvalitetsnormerna, revidera genomförandeplaner och föreskriva ytterligare dämpningskrav, när luftkvaliteten inte blivit bättre eller inte bibehållits på en god nivå. Denna funktion medför att genomförandet av luftkvalitetsnormer kommer att finnas på dagordning fram till dess luftkvaliteten förbättrats så mycket att normerna inte överskrids.²³

²² I USA verkar det vara ett krav att planen skall omprövas så fort det framstår att den är otillräcklig för att genomföra miljökvalitetsnormer. Eftersom detta är en relativt omfattande process kan det ta ett par år innan en planändring trätt i kraft.

²³ Beslutet om nya luftkvalitetsnormer för marknära ozon och fina partiklar innebär att detta sannolikt kommer att ta lång tid.

I japansk lagstiftning finns endast en svag återkopplingsfunktion. Då det angivna belastningstaket för ett område inte varit tillräckligt för att miljö kvalitetsnormerna skall uppfyllas, kan regeringen besluta om ett nytt och därmed tvinga fram en ytterligare belastningsminskning. I övriga fall finns ingen skyldighet att genomföra vad som anges vara miljö kvalitetsnormer och således finns ingen återkopplingsfunktion.

I EG-rätten framkommer återkopplingsfunktionen tydligt. Medlemsstaternas skyldighet att genomföra direktiven kvarstår i tiden. Det betyder också att ett land kan bli dömt flera gånger för brott mot att ett direktiv inte genomförts.

I Sverige är återkopplingskriteriet inte uppmärksammat i lagstiftningen. De dämpningskrav som föreskrivs i miljöbalken antas vara tillräckliga nu och för framtiden. I Genevadsåstudien var det därför viktigt att testlagstiftningen betonade denna funktion. Genomförandeplaneringen var därför uppbyggd för att ta hänsyn till förändringar i miljön.²⁴

12.5 Problemen med ett aktivt genomförande

I kapitel 10 nämnde jag att det kan uppkomma svåra rättsproblem vid ett aktivt genomförande. Vad jag kan se finns överhuvudtaget ingen rättsgrund som medger detta i den svenska miljöbalken. I Genevadsåstudien innehöll testlagstiftningen denna möjlighet. En stor del av projektets genomförande syftade emellertid till att utreda olika möjligheter till genomförande enbart med passivt genomförande, för att kunna undgå de problem som ett aktivt sådant kan föra med sig.²⁵ Eftersom denna möjlighet finns i både USA och Japan samt att EG-rätten förutsätter detta inställer sig frågan: vad är det som är så problematiskt med att införa ett aktivt genomförande i den svenska lagstiftningen?

Först och främst är möjligheten att föreskriva förbättringskraven fråga om förutsebarhet.²⁶ Är kraven angivna direkt i lagen, upp-

²⁴ En fråga som uppmärksammas i spelet, men som inte var tillräckligt uppmärksammat i testlagstiftningen, var den nyss nämnda frågan om planens rättsverkan i tiden i förhållande till behovet av en återkopplingsfunktion.

²⁵ Det är möjligt att liknande problem även uppkommer inom andra rättssystem men eftersom det rör så övergripande frågor som rättssäkerhet och äganderätt m.m. begränsar jag här analysen till ett svenskt perspektiv. Jag ger dock exempel på hur frågeställningen behandlas i de andra rättssystemen.

²⁶ Givetvis är frågan inte bara kopplad till yrkesmässiga verksamheter. Samma problematik uppkommer även då förbättringskrav ställs i andra fall.

kommer inga sådana problem. Beträffande de fall då det endast finns en rättsgrund som gör det möjligt för ett offentligt organ att ställa ytterligare krav, blir det svårare att se vad detta kommer att innebära. Uttrycker rättsgrunden denna möjlighet klart och tydligt, är det förutsebart att ytterligare dämpningskrav kan komma att ställas (men inte vilka). Anges det dessutom klart hur kraven mellan olika aktörer skall fördelas ökar förutsebarheten ytterligare.

Nästa fråga är hur förbättringskraven skall fördelas mellan olika aktörer. Om gränsen överskrids för vad som, objektivt sett, är ekonomiskt möjligt att kräva av en verksamhet, finns det risk att den inte har möjlighet att överleva. Frågor uppkommer då om risken skall tas, om den endast skall tas ifråga om sådan verksamhet som har faktisk ekonomisk möjlighet att hantera den (subjektiv bedömning), eller om det finns andra aktörer som kan åläggas ansvar för motsvarande belastningsminskning.²⁷

Skulle ytterligare krav ställas på sådana verksamheter, som subjektivt sätt har möjligheter att vidta ytterligare åtgärder, skulle detta medföra ekonomiska konkurrensfördelar för vissa. En sådan särbehandling överensstämmer knappast med regeringsformens krav på likabehandling.²⁸ Den strider dessutom mot den miljörättsliga principen att förorenaren skall betala för de störningar denne orsakar (*polluter pays principle*) och möjligen även mot olika proportionalitetsprinciper.²⁹ Förenklat beskrivet skulle en sådan särbehandling systematiskt gynna tveksamma och ekonomiskt illa skötta eller äventyrliga verksamheter på bekostnad av seriösa och ekonomiskt välskötta företag.

Att däremot ställa högre dämpningskrav på verksamheter inom ett visst område som på grund av sin naturliga känslighet drabbas av särskilt svåra skador kan dock vara motiverat och har varit tillåtet hittills. Då har det bl.a handlat om tillämpningen av lokaliseringsregler m.fl.³⁰ Att det förekommer olika naturliga förutsättningar är

²⁷ I kapitel 11 redogjorde jag för några av de alternativ som då kan väljas. För att exempelvis kunna genomföra en belastningsnorm för kväve från ett visst avrinningsområde skulle staten kunna gå in och kompensera lantbrukare för sådana åtgärder som skulle minska kväveläckaget som de annars inte skulle ha råd med. Därmed skulle genomförandet kunna avancera utan att överlevnaden för verksamheter viktiga för landets livsmedelsproduktion, hotades.

²⁸ Det skulle kunna förutses att olika typer av ersättningskrav skulle kunna ställas i denna situation. På grund av det oklara rättsläget avseende 2 kap. 18 § RF är det svårt att förutse vilken framgång detta skulle kunna innebära.

²⁹ Se GA i mål C-293/97 angående nitratdirektivet.

³⁰ Westerlund 1990, särskilt kap 7 och 9.

något som tas för givet. Resultatet av en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken torde inte sällan bli att hänsyn tas till specifika omständigheter på platsen. Det ligger i själva bedömningen av vad som är miljömässigt motiverat.

Genom vad jag tidigare kallade osthyvelsprincipen (och som går ut på att alla måste minska sin belastning med en viss del) undviks särbehandlingen av vissa verksamheter inom området.³¹ Denna metod medför dock att sådana verksamheter som på ett tidigare stadium vidtagit åtgärder utöver normalkravet, missgynnas.

I både USA och Japan har förbättringskrav endast ställts på vissa typer av aktörer – vanligen större verksamheter – som bidrar till en viss belastning. Dessa har således även fått ta ett övervältrat ansvar. Det får förmodas att detta är accepterade konsekvenser. Av den intensiva debatt som förts om möjligheten att reglera diffusa källor framgår dock att det finns invändningar mot dessa förhållanden.

Ett sätt att till viss del kunna hantera motstående intressen, såsom rättssäkerhet och kostnad, är att genomföra normerna under en längre tid. Detta är ett motiv till att utveckla ett passivt genomförande. En konsekvens blir dock att de som störs av dålig miljökvalitet, t.ex. människor med astma eller skogsägare vilkas skog växer långsammare på grund av luftföroreningar, kommer att få bära bördan av den sämre luftkvaliteten under en längre tid. Ofta finns dock inte någon så tydligt utpekad grupp som störs och kan agera. Fiskar som skadas av dålig vattenkvalitet har ju utan tvekan svårare att göra sig hörda. Så är också fallet med framtida generationer.

Genomförandet av miljökvalitetsnormer kan som framgått aktualisera många svåra frågor om rättssäkerhet. Den första är legaliteten och möjligheten att bedöma vilka skyldigheter och rättigheter sådana normer kan medföra för den enskilde. Detta, som är en hörnpelare i olika rättssäkerhetsbegrepp, syftar till att ge enskilda möjlighet att förutse vilka rättsliga krav som följer av en viss situation eller ett visst handlande.

³¹ Det kan visserligen hävdas att verksamheter inom området särbehandlas. Eftersom det finns ett starkt skyddsintresse är den dock lättare att motivera. Särbehandling verkar inte heller vara ett problem i vare sig USA eller Japan. I den mån miljökvalitetsnormerna överensstämmer med EG-direktiv kan inte heller detta vara ett problem ur EG-rättslig synvinkel. Även om andra parametrar regleras och detta inte uttryckligen medges i direktiven, lär det vara svårt att visa att detta skulle strida mot EG-rätten.

En annan fråga är likabehandling. I vilken mån är belastning av en viss miljö kopplad till skyldighet att minska den i motsvarande mån eller att övervältra den på andra aktörer?

Men tänk om vi skulle lyfta in också offren för den dåliga miljökvaliteten i ett rättssäkerhetstänkande? Vi har ju faktiskt redan sett ansatser till sådant tänkande i EG-rätten. I vissa länder har en mänsklig rättighet till en god miljö också föreskrivits i konstitutionen.

12.6 Genomförandet i ett vidare perspektiv

Oavsett hur genomförandet av miljökvalitetsnormer utformas skulle många säkert av det ovanstående dra slutsatsen att genomförandet av miljökvalitetsnormer kan komma i konflikt med olika rättssäkerhetsintressen, som syftar till att värna olika enskilda och allmänna intressen.

Kraven att skydda intressen som enskildas frihet, äganderätt o.s.v., finns förmodligen i de flesta rättssystem även om det varierar hur och i vilken mån de skyddas.³² Med enskildas intresse avses ofta intresset av att kunna använda mark och naturresurser, även om detta medför vissa störningar för andra människor och miljön. Intresset av att inte bli störd omfattas däremot sällan på samma sätt av de allmänna rättssäkerhetsintressena.

Ofta har rätten ställt intresset av en god miljö för dagens generation mot kostnaderna för den nu levande. Olika proportionalitetsprinciper har därigenom kommit att utvecklas.³³ Någon princip för hur kostnaden för de många i en framtid skall ställas i proportion till vinsten för en nu levande enskild, existerar däremot inte.

I förhållande till den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling framstår behovet av en god miljö i ett starkare ljus än tidigare. Vad som bör undersökas är därför inte enbart om det går att genomföra miljökvalitetsnormer på ett sådant sätt att konflikter med rättssäkerhetsintressen och allmänna rättsprinciper inte uppkommer eller i vart fall minimeras. Framförallt bör klargöras hur dessa principer kan 'omförstås' för att även inkludera intresset av en god miljö

³² Boe/Graver, om allmänna krav för rättsstater. Som jag redan påpekat i kap. 11 är dessa principer inte allom givna och deras rättsliga status, liksom vilka principer som ingår i gällande rätt, dessutom omdiskuterade.

³³ Westerlund 1996 om proportionalitetsprincipen.

och möjligheten att utnyttja naturresurser för nu levande och framtida generationer.³⁴

12.7 Summering

I detta kapitel har den rättslig operationaliseringen av miljökvalitetsnormer i de olika rättssystemen behandlats mer detaljerat än i kapitel 2 och med en mer praktisk inriktning än i kapitel 10 och 11. Genom att använda den teori avseende miljökvalitetsnormer och genomförande av dessa, som jag tidigare redovisat, har jag här kunna påvisa en del av bristerna i operationaliseringkedjorna i de olika rättssystemen. Det framgår att kopplingen mellan miljökvalitetsnormer och enskildas rättsläge är viktig, men också att den kedja av genomförande och genomdrivande som kan byggas upp, kan förstärka möjligheten att verkligen kunna genomföra miljökvalitetsnormer trots att tiden går och miljötillståndet förändras.

Det kan konstateras att genomförandet av miljökvalitetsnormer är beroende av många olika faktorer t.ex. rättskultur (inklusive syn på rättssäkerhetsaspekter, myndighetsstyrning, statens förhållande till medborgare m.m.), resurser, politisk vilja och miljötillståndet. Givetvis påverkar dessa faktorer varandra i mycket. Genom den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling kan dessa faktorer påverka på t.ex. genomförandet av miljökvalitetsnormer behöva omprövas. Det finns vanligen två sidor av myntet och med ett framtidsperspektiv krävs det att sådant beteende som är störande för andra människor och framtida generationer skyddas.

Som framgått är flera av frågorna avseende en rättslig operationalisering av miljökvalitetsnormer gemensamma för de olika rättssystemen. I stor utsträckning kan de också antas vara gemensamma för övriga regeltyper, som kräver rättslig operationalisering. Detta kan föranleda att frågorna i själva verket behöver sättas in i ett vidare perspektiv.

³⁴ Detta har utvecklats av Westerlund 1997, sid. 162.

13 Rättens förhållande till komplexa system

13.1 Sammanfattning

Genom analysen i föregående kapitel av miljö kvalitetsnormers genomförande i de olika rättssystemen har jag uppnått syftet att undersöka möjligheten att använda miljö kvalitetsnormer som instrument för att genomföra miljö kvalitetsmål.

Jag utgick från att det fanns miljö kvalitetsmål som skulle genomföras och beskrev hur detta förutsatte en så långt gående operationalisering, att enskilda människors förhållningssätt kunde påverkas. Jag beskrev hur rätten, för att åtminstone inte vara ett hinder, måste inkluderas i denna process och visade att den även kan vara ett redskap, genom vilket enskilda människors förhållningssätt kan regleras. Detta förutsatte dock att operationaliseringen även var rättslig. Jag visade då att detta kan medföra särskilda svårigheter, eftersom det i naturen finns icke-linjära och komplexa samband.

Ett tydligt politiskt mål är att den mänskliga utvecklingen skall vara hållbar, även om innebörden i begreppet "hållbar" både är politiskt och rättsligt (avseende gällande rätt) otydlig. Om framtida generationer skall kunna ha samma möjligheter som dagens att tillfredsställa sina behov har jag dock inte kunna se det på något annat sätt, än att det i första hand måste vara en ekologiskt hållbar utveckling som skall förverkligas. Av detta följer att det, trots svårigheterna, är nödvändigt att kunna genomföra miljö kvalitetsmål. Försämrar miljö kvaliteten över en viss gräns kan nämligen ekosystemen och organismerna förorsakas irreversibla skador, något som till slut även kan påverka människors välmående och överlevnad.

Jag konstaterade tidigt att rättssystem som endast använder regler vilka relaterar till aktörer och dessas förhållningssätt, bygger på en osäker lagstiftningsmetod, eftersom denna inte har någon inbyggd återkopplingsfunktion som inträder när miljön blir sämre än målet. Däremot fann jag att den typ av regler som relaterar till mil-

jön kan ha en direkt koppling till ett miljömål men att de förutsätter en operationalisering. De måste omvandlas till förhållningskrav riktade mot enskilda personer, samtidigt som det inte får finnas andra regler som motverkar detta syfte, d.v.s. det materiella rättsläget måste vara sådant att miljö kvaliteten kan uppnås.

Av dessa regler är det miljö kvalitetsnormer som jag särskilt intresserat mig för. Genom ett antal exempel från den faktiska användningen av denna regeltyp i ett antal rättssystem, har jag visat att de används och att de *tillsammans* med regler, som relaterar till aktörer kan bilda ett bättre skydd för miljö kvaliteten än någon av dessa regleringstekniker var för sig kan åstadkomma. Alla exemplen visade dock att det fanns brister i den operationaliseringskedja jag tidigare beskrivit som nödvändig för att ett miljömål skulle kunna uppnås.

Vid en närmare analys av regeltypen som sådan, framgår att den har en del mycket speciella funktioner samt aktualiserar ett antal problem. Dessa regler har vanligen ingen adressat och de kan inte heller betraktas som förhållningsregler, eftersom de oftast (det förekommer undantag) bara säger något om miljö tillstånd utan att koppla detta direkt till enskildas förhållningssätt. Det är därför inte säkert att målet kan nås genom att man föreskriver ett visst förhållningssätt eller handlande. Det går därför inte heller att härleda en skyldighet för en enskild direkt från vad som händer i eller med miljön. Ett undantag föreligger, nämligen när man kan härleda en rättighetsbegränsning för enskilda i de fall en miljö kvalitetsnorm överskridits en restriktion (förbudsregel) som innebär att det då inte längre finns någon rätt för någon att öka belastningen på det område där miljö tillståndet olagligt.

Detta är således, med ett traditionellt synsätt, ofullständiga rättsregler, som inte (mer än undantagsvis) har någon specifik adressat och inte heller (annat än när en sådan generell icke-ökningsregel gäller) någon rättsföljd varigenom enskilda personer kan utläsa vad de får eller inte får göra. Ändå är de menade att vara materiella regler, eftersom de anger vad resultatet av den sammanlagda antropogena belastningen tillsammans med den naturliga förändringen och utvecklingen inte får eller måste vara. Detta förhållande är specifikt för miljö kvalitetsnormer, om än inte unikt.

Dessa specifika funktioner gjorde att det fanns behov av att ytterligare karaktärisera och beskriva regeltypen. Jag utgick då från att

regeln skall kunna användas för att hantera en viss typ av situationer, nämligen att sätta gränser för miljökvalitet. Den skulle kunna användas som ett led i operationaliseringen av miljökvalitetsmål och den övergripande målsättningen om en ekologiskt hållbar utveckling, vilket betyder att den skall kunna hantera både icke-linjäritet och tid.

Jag satte så jag upp tre nödvändiga kriterier för att en regel skall anses vara en miljökvalitetsnorm. Hur dessa kriterier på olika sätt kan uppfyllas och utformas, har jag också beskrivit.

Därigenom hade jag en metod för att analysera regeltypen, som jag använde när jag gick tillbaks till de rättssystem som jag tidigare redogjort för. Det blev då möjligt att mer precist redogöra för svårigheterna och de svaga länkarna som fanns i respektive rättssystem avseende möjligheten att genomföra miljökvalitetsnormer. Analyserna har klargjort hur regeltypen kan utvecklas i de olika rättssystemen.

Därmed skulle jag nu kunna avsluta framställningen.

Men det föreföll ändå inte så. Jag var tvungen att fundera över varför det varit så många svårigheter på vägen. Bakom frågan om miljökvalitetsnormer låg något större. I vart fall tydde mycket på det. Egentligen är det kanske inte så märkligt att det antagandet då och då gjorde sig påmint Valet av problem för denna studie var visserligen miljökvalitetsnormer men, som jag påpekat tidigare, med syftet att kunna hantera de stora frågorna om genomförande av det övergripande målet hållbar utveckling och av miljökvalitetsmål. När jag nu slutligen ser tillbaka på de ursprungliga frågorna, är perspektivet inte längre detsamma som under studiens tidigare del. Slutsatserna av exemplet (eller kanske snarare experimentet) miljökvalitetsnormer visar sig nämligen kunna sättas i ett större perspektiv och det *går* verkligen att relatera dem till de ursprungliga frågorna.

13.2 Perspektivskifte

13.2.1 Behov av omprövning

I arbetet med miljökvalitetsnormer har jag måst brottas med vissa besvärliga frågeställningar, bl.a. vad gäller regeltypen och hur denna skall karaktäriseras samt vilka särskilda krav den ställer på genomfö-

rande. Dessutom gällde det operationaliseringen av miljökvalitetsmål och naturligtvis den hållbara utvecklingen. Detta var problemställningar som var svåra att behandla och förklara på ett enkelt sätt uttryckta i ofta långa och ganska komplicerade teorier.¹ Ju mer jag satte mig in i dessa frågor, desto svårare tycktes det bli att konstruera en enkel teori kring dessa slags regler. Sammantaget var det slutligen så många störningsmoment i mina försök att skapa teori, att jag började uppfatta det som en varningssignal innebärande att det fanns samband eller förhållanden som jag bortsett från; att det bakom dessa problemställningar låg något ytterligare.

Innan jag går närmare in på det resultat som jag så småningom kom fram till, skall jag först beskriva de problemställningar som var väsentliga för dess utveckling. Syftet med denna återblick är att förklara hur jag nådde ett visst resultat. Dessutom visar den hur ett resultat kan växa fram med en problemorienterad metod.

13.2.2 Sättet att hantera förändringar i miljön

Den första problemställningen var sättet på vilket rätten hanterat och hanterar förändringar i miljön. Som jag beskrivit i kapitel 2 har miljörätten utvecklats för att kunna hantera det som uppfattas som sådana oönskade förändringar och störningar i miljön, vilka till åtminstone viss del orsakas av människor. När förändringar och störningar i miljön uppmärksammas som inte i tillräcklig utsträckning kunnat hanteras med hjälp av befintlig lagstiftning, har ny eller förändrad lagstiftning övervägts.² Det alltmer komplexa förhållandet mellan människor och miljö har mötts med nya typer av regler och regleringstekniker.³

¹ Även om mycket av innebörden i min artikel 1994 om miljökvalitetsnormer (1994b) fortfarande är relevant visar den ändå på problem att få det hela att gå ihop. Jag beskrev då miljökvalitetsnormer som ofullständiga rättsregler, eftersom de inte liknade den normala regeltypen ur vilken kan härledas rättsfakta och rättsföljd.

² Andra förändringar som inte fått denna uppmärksamhet har vanligen inte heller blivit föremål för lagstiftarens åtgärder, även om de varit ogynnsamma för människors hälsa eller miljö.

³ Detta är i stora delar beskrivet i Westerlund 1997, sid. 98ff och Michanek/Westerlund 1994. Se även Christophersens redogörelse som betraktar rättens utveckling ur ett rättsfilosofiskt perspektiv. Bosselmann gör en djuplodande analys av mänsklighetens och mer specifikt rättens konfrontation med naturen.

Olika slags generella direkta förhållningsregler för att dämpa störningarna har föreskrivits, men också avvägningsregler, ramlagstiftning och omprövningsregler, som kan medföra att lagstiftningen blir mer flexibel i förhållande till nya och förändrade omständigheter. Miljökvalitetsnormer och liknande regler har använts för att koppla människors förhållningssätt till miljöns tillstånd. Detta är exempel på regler och regleringstekniker som visar att lagstiftare i viss mån varit medvetna om och försökt hantera miljöns komplexitet och icke-linjära förhållanden. Resultaten skulle av en del kallas avancerade regelsystem, av andra komplicerade.

Det är väl omvittnat att rätten, trots en viss utveckling, inte varit utformad för att effektivt hantera olika miljöstörningar och genomföra de miljömål som riksdag och regering satt upp. Detta har visats vara fallet både vad gäller rätten generellt och vad gäller vissa specifika rättsordningar.⁴ Likaså har begränsningen av regeltyper och regleringstekniker behandlats.

Sådan rättsvetenskaplig forskning som varit problemorienterad (t.ex. sådan som utgår från att en viss målsättning skall uppnås) har därmed inte endast inriktats på rättens utveckling *de lege ferenda*, utan i vissa fall även på en mer positiv teknisk utveckling av rätten (som skulle kunna benämnas *de lege construenda*).⁵ Däremot verkar inte frågan om varför förändringar i miljön uppkommer, och vad det beror

⁴ Se bl.a. Westerlund 1987, 1988 och 1997 (särskilt sid. 99f), Michanek 1985, 1990 och 1993, Ranerås 1980 (avseende hantering av vattenresurser) samt Holmgren 1989 (rättslig problematik och utvecklingsmöjligheter vad gäller bevarande av vattenkvalitet). Detta är även något som mer eller mindre tydligt framkommit i olika utredningar, t.ex. Naturresurs- och miljökommitténs betänkande SOU 1983:56, Miljödelegationen Västra Skånes betänkande 1990:93 (framförallt vad gäller miljöskyddsormåde enligt 8a § miljöskyddslagen), Miljöbalkskommitténs betänkande 1993:27 samt Vattenadministrationsutredningens betänkanden SOU 1997:99 och 155. Det finns liknande analyser även avseende andra rättsordningar. Vad gäller analyser av den amerikanska lagstiftningens utveckling, är materialet gigantiskt. Nämnas kan t.ex. Stewart (t.ex. 1992 i vilken han diskuterar miljölagstiftningen utifrån olika samhällsekonomiska modeller), Adler m.fl. (avseende vatten-vårdslagen)

⁵ Se bl.a. Michanek 1990 (som visar hur rätten kan utvecklas för att nå målsättningar om energihushållning), Westerlund 1997 (som pekar på de omfattande förändringar som rättssystemet ställs inför om målsättningen om en hållbar utveckling skall kunna genomföras), Chistensen 1998 (som utvecklar möjligheter att reglera resursflöden utifrån målsättningen om en hållbar utveckling). Utländska exempel är Bosselmann, sid. 282 ff och Stone 1994.

på att lagstiftningen hela tiden måste anpassas, varit föremål för någon särskild uppmärksamhet.⁶

13.2.3 Ekologiska gränser och naturlagar

Ett annat väsentligt förhållande var naturligtvis målsättningen om en hållbar utveckling, som ställt rätten inför en helt ny typ av frågor och framför allt ett betydligt vidare perspektiv. Jag hade kommit fram till att det, för att förhindra en generell försämring av framtida generationers resursbas, är nödvändigt att ta hänsyn till gränserna för ekosystems och organismers assimilerings- och reproduktionsförmåga. Detta betyder i sin tur att det finns gränser för hur omfattande belastning dessa tål.

Redan långt innan hållbar utveckling blev ett allmänt begrepp hade ekosystemens gränser och naturlagarnas kompromisslöshet uppmärksamats på olika sätt. Såsom framkommit ovan finns det olika typer av rättsregler som syftar till att avspegla och genomföra miljö kvalitetsmål, exempelvis miljö kvalitetsnormer. Detta är regler som i olika omfattning och med olika utformning kommit till användning i många rättssystem.⁷ Den rättsliga utvecklingen av denna regeltyp verkar dock ha skett mer eller mindre intuitivt och sällan föregåtts av övergripande rättstekniska analyser.⁸

⁶ Detta är troligen ett vanligt förhållande även inom annan styrmedelsforskning. Däremot verkar frågeställningarna finnas inom bl.a. systemvetenskapen.

⁷ Att dessa inte användes i Sverige betyder inte att frågan om ekologiska gränser inte hade uppmärksamats. Detta berodde mer på att lagstiftningstekniken inte uppskattades (se prop. 1969:28 sid. 219). Naturvårdsverket tog fram olika riktlinjer för miljö kvalitet, t.ex. bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag. Se även t.ex. Naturresurs och miljö kommitténs betänkande SOU 1983:56, sid. 335 om vidmakthållande av oundgängliga ekologiska processer och livsviktiga system. Se även Westerlund 1988, sid. 73ff.

⁸ Här syftar jag på exempelvis den amerikanska vattenvårdslagen som trots stora tveksamheter ändå kom att inkludera vattenkvalitetsnormer. Visserligen angavs att syftet var att skapa ett säkerhetssystem av vad jag förstått berodde det lika mycket på att delstaterna ville sköta vattenfrågorna med så lite federal inblandning som möjligt. Se kap. 6.5. Även om jag inte mer ingående kunnat studera tillkomsten av de olika miljö kvalitetsdirektiven, framgår det av exempelvis kommissionens förslag (COM (94) 109 final och COM (96) 59 final) och Johnson/Corcelle (sid. 75) att det funnits olika åsikter om regleringsteknik inom EG och att det därför finns både aktörsrelaterade och reaktörsrelaterade direktiv samt att det dubbla angreppssättet (double approach) i ramdirektivet för utsläpp (dir. 76/464) var en kompromiss. Det som tidigare varit en kamp som skapade kompromisser verkar

Mer vanligt har det varit att relatera regleringen till människors förhållningssätt. Som jag beskrivit har utvecklingen ändå lett till en mer allmän acceptans och förståelse för att det finns behov av båda regelteknikerna.

Miljökvalitetsnormer och liknande regler har uppmärksammats även inom rättsvetenskapen, om än i förvånansvärt liten omfattning.⁹ De flesta beskrivningar av regeltypen har mer varit av rättsdogmatisk karaktär och endast i ett fåtal fall har jag funnit analyser som anlagt ett mer övergripande och rättstekniskt perspektiv.¹⁰

Det stod således klart att det fanns många fall där denna regeltyp förekommit i lagstiftning respektive beskrivits i rättsvetenskaplig litteratur. Därför verkar det rimligt att anta att lagstiftarna och vissa av författarna åtminstone delvis insett komplexiteten i frågan om att styra många människors förhållande till miljön.¹¹

13.2.4 Miljökvalitetsnormer som regeltyp

Som tidigare nämnts var det flera särdrag beträffande miljökvalitetsnormer som regeltyp, som var svåra att hantera. För det första saknades normalt adressater och för det andra kunde det sällan fastställas någon direkt rättsföljd.

De mer allmänna rättsvetenskapliga beskrivningar av regeltyper med dessa egenskaper kom därför att sysselsätta mig mycket.¹² Flera

dock nu vara en medveten strategi och det talas nu om ett tvåfaldigt angreppssätt (dual approach).

⁹ Se Westerlund i ett antal publikationer. Fortfarande har de tidiga beskrivningarna av den amerikanska luftvårdslagen relevans (1977 och 1978). Se dessutom Westerlund 1987, 1988 och 1997. Även bl.a. Lundqvist 1980, Hydén 1978, Michanek 1990, Gipperth 1994a, 1994b, Kuusiniemi 1995, Ebbesson 1996. Christensen 1998 har på olika sätt och mer eller mindre ingående berört miljökvalitetsnormer.

¹⁰ Av de i not 17 angivna framförallt Westerlund 1987 och Gipperth 1994b.

¹¹ Bengtsson 1997, sid. 101 verkar mena att inte ens denna frågeställning är specifik för miljörätten och går i sin genomgång av möjliga specifika omständigheter, förbi målsättningen om en hållbar utveckling utan att egentligen fråga sig vad denna innebär.

¹² Detta har fört mig långt in i den allmänna rättsläran och frågan vad som kvalificerar en fullständig rättsregel. Peczeniks (sid. 162) beskrivning av skillnaden mellan målnormer och handlingsnormer fick mig att förstå att det finns regler som är materiella utan att vara fullständiga rättsregler. För att de skall fylla någon funktion är det dock vanligt att de kopplas till regler som anger hur de skall uppfyllas och därmed blir de handlingsregler.

författare har uppmärksammat att det finns en skillnad mellan å ena sidan regler vilka relaterar till situationer, effekter och/eller tillstånd och å andra sidan regler som relaterar till handlingar, samt att det finns ett behov av att koppla ihop dessa. Det kan sammanfattas med att rättsvetenskaplig litteratur har uppmärksammat att det finns rättsregler som har dessa särdrag, men det inte finns någon närmare analys av i vilka situationer dessa kan behöva användas. Nu i efterhand kan jag dessutom se att exempelvis Peczeniks målnormer, Hydéns mål-medel-normer och Malts samt Eckhoff/Sundbys situationsnormer endast delvis omfattade den problemställning jag stod inför.¹³

13.2.5 Att styra till eller från

Ytterligare en frågeställning, som dessutom till en början var svår att formulera, rörde styrning i förhållande till gränser. Rätten som *styrmedel* är något som den miljörättsliga litteraturen förefaller ha haft som en röd tråd. Även andra discipliner som sysslar med människors förhållande till miljön, såsom statsvetenskap och ekonomi, har emellertid i stor utsträckning kommit att beröra denna fråga.. Jag såg det som en nödvändighet att använda rätten som ett styrmedel för att kunna nå en hållbar utveckling, men ju mer jag trängde in i frågorna, desto mer komplicerat blev det att se hur detta skulle kunna uppnås.

¹³ Pezchenik (sid. 162) talar om målnormer - normer som kvalificerar ett visst förhållande eller tillstånd som tillåtet, påbjudet eller förbjudet och skiljer dessa från handlingsnormer. Han konstaterar dock att det i lagstiftningen vanligen också anges vem som skall se till att målet förverkligas varför fullständigt formulerade rättsnormer nästan alltid är handlingsnormer och sällan målnormer. Malt (sid. 104) ser situationsnormer som bärare av särskilda normer. Eckhoff/Sundby (sid. 77) menar att situationskrav kan betraktas som regelfragment till vilka måste läggas krav på vem som skall sörja för att kraven uppfylls. Situationskraven kan därför ingå som fragment i pliktnormer eller i kompetensnormer. Hydén (sid. 23f) har uppmärksammat att regler som endast anger ett mer eller mindre preciserat mål kan kopplas till regler som anger medel för hur detta mål skall kunna nås - mål-medelnormer. Till skillnad från pliktnormerna anger inte normen direkt vilket beteende som är önskvärt utan lämnar ett utrymme som måste fyllas ut med viss kunskap för att kunna klargöra vilka krav som kan ställas och på vilka aktörer. Detta är således också en sammansatt regel som förutsätter att ytterligare steg tas som klargör dess innehåll.

Jag hade kommit fram till att rättsliga gränser skulle kunna användas för att ange att människor – ja, vad då? Skall de användas för att avspegla något som skall undvikas eller uppnås, t.ex. en viss effekt eller ett visst miljötillstånd?¹⁴ Frågan som blev alltmer påträngande var huruvida det hade någon betydelse om regler avstyrde eller tillstyrde ett miljötillstånd — kanske var det samma sak?¹⁵

Frågan verkade bero på antalet inblandade faktorer.¹⁶ Det syntes också bero på huruvida det var ett visst handlande, effekterna av detta handlande, eller det miljötillstånd som påverkades av detta handlande och dess effekter, som skulle undvikas eller uppnås.

Jag kom fram till att det i grunden är miljötillståndet som är det väsentliga, som så att säga bestämmer problematiken. Det som skall uppnås är ett hållbart miljötillstånd. Eller rör det sig om att något skall undvikas, nämligen ett ohållbart miljötillstånd?

Men miljötillstånd är vanligen sådant som råder i komplexa system och tillstånden kan vara svåra att definiera i positiva termer. Dessutom kan systemen vara mycket omfattande. Det är inte lätt att ange hur tillstånden skall vara och egentligen handlar miljöskyddet mer om vad det är som man vill undvika och mindre om vad man vill uppnå.

När själva den gräns som skall avspegla det miljötillståndet som skall undvikas operationliserats, kan det dock vara ändamålsenligt att reglera effekter, både sådana som inte får uppkomma (t.ex. en syrehalt som understiger ett visst värde) och sådana som måste uppkomma (t.ex. att det måste finnas en viss syrehalt). Detta genomförande kan också ske genom att reglera handlingar eller förhållnings-sätt (både genom förbud eller påbud).

¹⁴ Jag går här inte in på alla andra rättsliga gränser som kan förekomma.

¹⁵ Både Westerlund och Michanek (1990 sid. 559ff) har använt termen avstyra. Westerlund även termen tillstyra. När jag försökte använda dessa termer i förhållande till hållbar utveckling blev det dock problematiskt eftersom begreppen användes både i förhållande till handlingar, effekter och miljötillstånd.

¹⁶ I enkla situationer, när det bara finns två alternativ visade det sig vara samma sak. Om A är något vi vill uppnå och B något vi vill undvika, så är A = icke-B och B = icke-A. I detta fall spelar det ingen roll om vi påbjuder A eller förbjuder B, vi uppnår samma resultat. Är det fler situationer än B som vi vill undvika (nämligen C) så kommer inte A att vara samma sak som icke-B. Alternativen är då att påbjuda A eller förbjuda både B och C. Finns det väldigt många alternativ till B kan det finnas motstånd mot att förbjuda alla alternativa situationer. Istället kan det ses som mer ändamålsenligt att direkt reglera uppnåendet av effekten A.

Jag kom således fram till att det var undvikande av miljötillstånd som gränserna skulle uttrycka och att det därför handlar om det som har kallats avstyrning. Och att gränserna ändå skulle avspegla miljökvalitetsmål. Men då blir terminologin ett problem eftersom sådana begrepp som att *nå ett mål* och *genomföra ett mål* tyder på att det är något som skall uppnås, snarare än undvikas.

13.2.6 Gränsregler

Det finns ett antal miljörelaterade regler som har denna gränsfunktion. Förutom miljökvalitetsnormerna fann jag bl.a belastningsnormer. Dessa kan som jag ovan nämnt beskrivas med i stort sett identiska kriterier som miljökvalitetsnormer, förutom att de anger en gräns för totalbelastning och inte miljökvalitet. Vidare kan man peka på normer som uttrycks i kvantitet snarare än kvalitet, såsom kvantitetsnormer avseende vattenföring m.m.

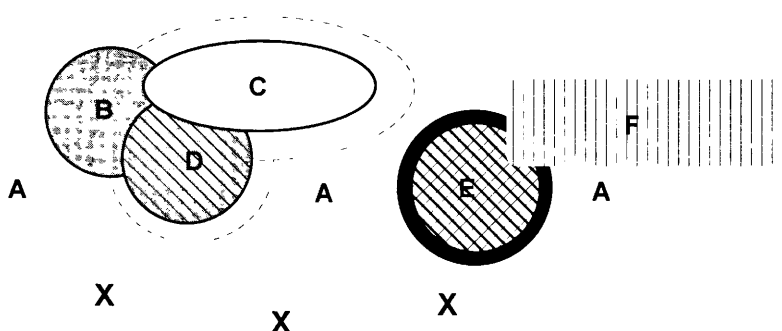
Jag såg också att riktlinjer för miljökvalitet hade liknande drag, men i deras fall verkade inte gränsen vara en linje som definitivt skulle kunna hindra ett överskridande. I dessa fall var det således inte fråga om några taggtrådsstängsel och vaktande Dobermannhundar – utan något som mer liknande ett streck på marken och en skylt med en vänlig uppmaning att, om möjligt, inte överträda denna gräns.

När det gällde rättsliga standarder upptäckte jag att sådana mycket väl kunde ange ett slags gräns till vilken var knuten sådan rättsverkan som skulle vara tillräcklig för att gränsen inte skulle överskridas. Till skillnad från miljökvalitetsnormer var dock själva gränsen snarare ett område inom vilket ytterligare avvägningar eller preciseringar behövde göras. När jag såg närmare på hur denna typ av regler används, upptäckte jag dessutom att de ofta var behäftade med stora hål, d.v.s. undantag då gränsen ändå kunde passeras.¹⁷ Det fanns dock inget hinder mot att dessa kunde innehålla en återkopplingsfunktion.¹⁸

¹⁷ Detta gällde t.ex. miljöskyddslagens 6 §, "olägenhet av väsentlig betydelse".

¹⁸ Reglerna om sanitär olägenhet kunde användas för att sänka bullernivån från en viss verksamhet, t.ex. ett diskotek. Medförde annan verksamhet att bullernivån i omkringliggande bostäder blev störande i den omfattning att den kunde ses som sanitär olägenhet, kunde ytterligare krav på diskoteksinnehavaren ställas.

Jag fann också en fjärde grupp regler som var lite svårare att ringa in. Det var sådana som pekade ut geografiska områden eller någon viss typ av ekosystem eller organismer, antingen direkt eller genom att kräva att någon myndighet fullgjorde uppgiften. Uppfylls de angivna egenskaperna har området också ett visst rättsligt skydd. Detta var t.ex. reglerna om kulturminnen, som skyddar fornminnen och platsen runt omkring dem endast p.g.a. att de är just fornminnen.¹⁹ Reglerna i EG:s fågeldirektiv hörde också till denna grupp.²⁰ Genom att en viss fågelart häckar eller t.o.m. bara rastar på en viss lokal, så följer vissa skyldigheter för medlemsstaten. Det här var regler som var svåra att se som gränser. De liknade mer markeringar.



Figur 3. Miljörelaterade regeltype som avgränsar eller markerar miljötillstånd

Till slut hade jag en bild av ett antal regeltyper liknande den nedan. Cirkklarna (B-E) kan betraktas som olika miljökvalitetsnormer eller belastningsnormer. De streckade cirkklarna anger riktlinjer som inte bör överskridas och markeringarna (X) anger områden som bör observeras och som inbegriper ett visst skydd. Det fyrkantiga området (F) kan ses som en rättslig standard som markerar ett område, men där gränserna inte är helt färdigritade.

¹⁹ Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

²⁰ Dir. 79/409 om vilda fåglar.

13.2.7 Icke-linjäritet och tid

Förutom behovet av gränser i miljön som inte får överskridas så medför inriktningen på en hållbar utveckling att tidsdimensionen blivit en rättsfråga. Rättssystemet skall inte endast vara utformat för att skydda människors hälsa, miljö och naturens resurser såsom de ser ut idag, utan för att skydda dem så att framtida generationer inte försätts i en sämre livssituation än dagens generation.²¹ Detta med tidsperspektivet är visserligen inte en helt ny företeelse i rätten vare sig generellt eller inom miljörätten.²² Som en konsekvens av jämlikheten mellan generationer skall dock miljökvaliteter generellt bestå eller åtminstone inte försämrats på grund av mänsklig påverkan.

På grund av detta måste rättsskyddet för denna miljökvalitet utformas så att den kan bestå, trots att tiden går och trots att det sker förändringar i miljön som inte påverkas av människan. Ovan har jag utförligt beskrivit en regeltyp med vilken tiden till viss del kan hanteras.

Trots detta har miljötillståndens förändring i tiden mer betraktats som egenheter och undantag, vilka kan kräva särskilda regeltekniker specifika för miljörätten. Icke-linjära fenomen och effekter som komplexiteten i ekosystemen, tröskeleffekter, ackumulation o.s.v. har uppmärksamats och de rättsliga konsekvenserna av dessa fenomen har analyserats.

Sett i sitt sammanhang handlar detta om naturens icke-linjäritet. Något som således varken är en egenhet eller ett undantag utan som ligger i sakens natur. Naturen är föränderlig – liv är en evolution.

Det tog lång tid innan kaosteorierna blev uppmärksammade trots att icke-linjäritetens fenomen (som Schaffers uttrycker det) blåser som en stark storm.²³ Kaotiska fenomen var något som hela tiden dök upp, men som på olika sätt bortförklarades. Det var effekten av dessa teorier som Schaffer, i mitten av 80-talet, varnade för och förutspådde skulle förändra hela ekologins grundvalar.

²¹ Genom den omfattning denna fråga kommer att behöva beröra rätten kan detta inte ses som annat än ett helt nytt förhållande. Westerlund menar som jag tidigare nämnt, att *bela* rättssystemet står inför ett paradigmskifte om hållbar utveckling skall kunna förverkligas. Slutsatserna i denna avhandling förstärker dessa slutsatser.

²² Det finns t.ex. regler om arvsrätt för icke-födda och fideikommiss.

²³ Se kapitel 5.5.

Inom rättsvetenskapen har frågeställningar som rör icke-linjära fenomen uppkommit. Problemställningen har nämnts men utan att följas av egentliga analyser av hur denna kan hanteras i rätten.²⁴ I några fall diskuteras dock samband mellan detta fenomen och rätten. Det var dessa analyser som först fick mig att förstå ett samband som jag inte tidigare sett och dess betydelse för de frågor som orsakade så mycket bekymmer.

Kaosforskningen har, såvitt jag har förstått det, satt redan kända fenomen inom många vetenskapsområden i ett nytt ljus. Antagligen är dessa teorier en av de största utmaningarna också för rätten, om rättsordningen skall kunna bidra till en hållbar utveckling eller i vart fall inte motverka en sådan. Möjligen är det den faktor som jämte tidsdimensionen kan tvinga fram det paradigmskifte som Westerlund ser som nödvändigt.

Nu kan visserligen invändas att rätten hela tiden har sysslat med icke-linjära förhållanden, nämligen sådana mellan människor. Ja, det är helt riktigt – människors beteenden är inte linjära och kan inte alltid förutses. Men de kan, såsom jag beskrev i kapitel 3, till skillnad från myror, strandskator, isbjörnar och andra organismer vara adressater för rättsregler. Deras förhållningssätt kan regleras.

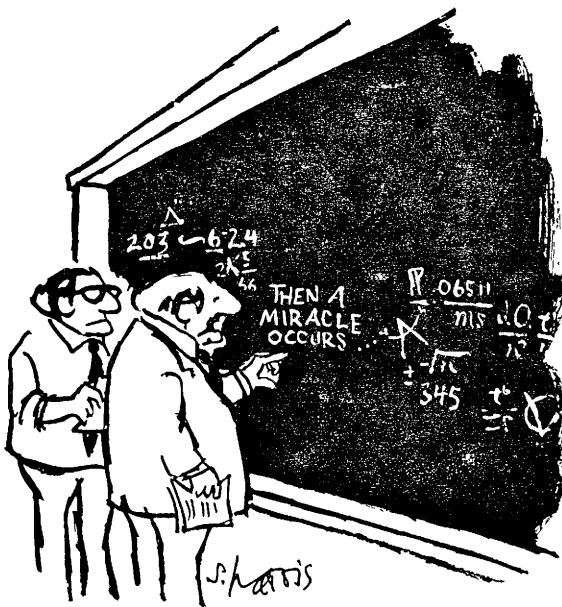
Slutsatserna om icke-linjäritetens förhållande till rätten kan tyckas självklara. Det verkar dock som det tidigare sällan uppmärksammas fullt ut, trots att så många tidigare ”snubblat över” sambanden. Det är således inte delarna i sig som är det nya i denna slutsats, utan sättet att se dem tillsammans. Förutsättningen för upptäckten av detta förhållande är den problemorienterade metod jag använt.²⁵

²⁴ Se Christophersen (sid. 47), Tolonen och Westerlund 1997 som anger att det är problematiskt att hantera icke-linjäritet.

²⁵ Därmed kan också förklaras varför så många inte velat se vad som är ett speciellt problem för miljörätten. Bengtsson (1997) som inte kunnat ange några specifika särdrag för miljörätten hoppade över hela problemställningen med hållbar utveckling och behövde därmed inte konfronteras med denna besvärighet. Hans perspektiv var vad som skulle kunna kallas inomrättsligt och utgick antagligen från befintlig miljölagstiftning och etablerade rättsliga tekniker. Av Bengtssons (1999) recension av Westerlund 1997 framstår det dock som om denna inställning modifierats.

13.2.8 Att omvandla icke-linjärt till linjärt

Frågan blir då hur rätten skall kunna hantera icke-linjäritetens fenomen. I arbetet med att se hur miljö kvalitetsnormer kan operationaliseras, har jag gång på gång kämpat med frågan hur icke-linjäritet och tid skall kunna hanteras av rättssystemet. Rättsregler riktade mot enskilda personer kan ju endast relatera till ett linjärt förhållande. Hur kan då miljötillstånd kopplas till regler som påverkar rättsläget för enskilda, om miljön hela tiden är en process som förändrar sig, även utan människors påverkan och som dessutom inte helt kan förutses?



"I THINK YOU SHOULD BE MORE EXPLICIT HERE IN STEP TWO."

Figur 4. *Then a mirracle occurs.* © 1998 by Sidney Harris.²⁶

²⁶ Publicerad med tillstånd.

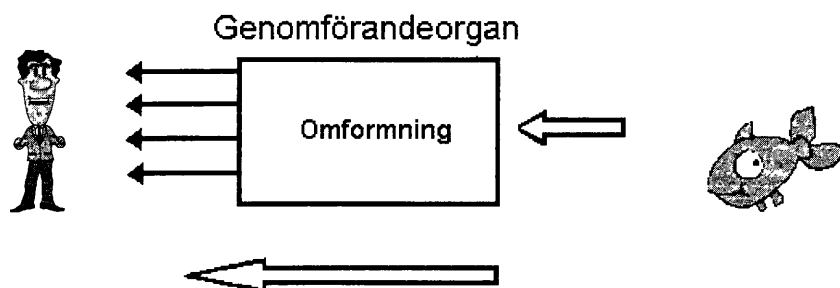
Visserligen kan det tyckas möjligt att jämnt och ständigt korrigera förändringar genom lagändringar, men detta framstår som jag tidigare redogjort för, allt mer som en omöjlig situation. Förutom att det är så många olika miljötillstånd som är i behov av kontroll och så många möjliga källor till förändring, framstår denna teknik mest som en reparativ strategi. En sådan innebär nästan alltid försenade ingripanden. Och därmed skulle målsättningen om en hållbar utveckling inte vara rättsligt operationaliserad.

Beträffande miljökvalitetsnormer fann jag att vissa rättsverkansregler kan kopplas direkt till överskridandet av normen. Till dessa hör förbudet att åtminstone inte öka belastningen. Genom ett passivt genomförande finns det i vissa fall också en möjlighet att detta förbud, tillsammans med t.ex. regler om förbättringsöverskott, kan vara tillräckligt för att genomföra normen, men däremot inte för att sedan verkligen bibehålla den. Ett passivt genomförande byggt på det grundläggande förbudet mot att öka sin belastning upphör ju så snart miljökvalitetsnormen är uppfylld och återinträder inte förrän efter det att miljökvalitetsnormen åter redan har överträts.

För att kunna genomföra *och sedan också bibehålla* miljökvalitetsnormer förefaller det därför nödvändigt att, trots de svårigheter detta för med sig, utforma rättssystem så att det även finns möjlighet att gå vidare till ett aktivt genomförande.

Ett centralt och mycket stort problem förefaller då vara hur man räknar ur hur omfattande krav som måste uppfyllas av människor och företag samt hur dessa skall fördelas. Som jag tidigare beskrivit kan någon form av genomförandeorgan då ges möjlighet (eller kanske skyldighet) att, i de fall miljökvaliteten inte förbättras, använda sig av en rättsgrund som tillåter ett aktivt genomförande. Genomförandeorganet ska då med andra ord kunna ställa sådana förhållningskrav som anses behövas för att belastningen skall minska så mycket att normen kan uppfyllas. Genom att på det sättet uppfylla återkopplingskriteriet, kan den reglerade miljön komma att ha ett direkt förhållande till enskildas rättsläge, även om det delvis går vägen om ett genomförande organ som kan och skall ompröva rättsverkansreglerna vid behov. När rättsverkansreglerna visar sig otillräckliga för att förbättra miljökvaliteten i tillräcklig omfattning, kan denna omformningssfunktion användas. För den enskilde betyder detta att strängare krav alltid kommer att kunna ställas så länge mil-

jökvaltietsnormen överskrids. Det betyder dock inte att sådana krav *måste* ställas; en belastningsminskning *kan* åstadkommas på andra sätt.



Figur 5. En rättslig omformare

Behovet av denna typ av ett slags rättslig omformare, som omvandlar icke-linjära omständigheter och samband till linjära materiella förhållningsregler, såg jag som utmärkande för miljökvantitetsnormer.²⁷ Med en sådan funktion kan rätten utvecklas för att hantera icke-linjära förhållanden i tiden – något som således är en grundförutsättning för hela miljörätten. Omformaren fyller en nödvändig funktion, och den blir ett nödvändigt redskap, om än sannolikt inte ett tillräckligt sådant.

13.2.9 Navigeringsfunktionen

Antagligen var det många olika orsaker till att jag, så småningom och efter mycket möda, fick något slags ordning på de problem-

²⁷ Här nöjer jag mig med att konstatera att det är rättstekniskt möjligt att konstruera denna funktion och tar inte ställning till om det skulle finnas politisk vilja till detta. Jag har i avsnitt II flera gånger berört vilken betydelse den politiska vilja kan ha. Det är således inte säkert att de redskap för att genomföra mål används bara för att det finns sådana. På olika sätt kan sådana mekanismer tillskapas som tvingar t.ex. myndigheter eller delstater att använda redskapen. Möjligheten till detta är dock även här den politiska viljan.

ställningar jag hade ställts inför och som gjorde att jag kunde se regeltypen för vad den egentligen är. Kanske bidrog den under arbetets gång fysiska närheten till havet och segelbåtar, kanske var det tidigare diskussioner om målstyrning och behovet av att parera vissa hinder.²⁸

Till slut stod det klart. En bild. Egentligen föreställde den inte nya förhållanden – samtliga delar var redan kända — men den förutsatte ett nytt sätt att betrakta dem. Mänsklighetens färd med rymdskeppet Jorden kan ju gestaltas med ett skepp som seglar över tidens hav. Ett skepp som likt den Flygande Holländaren är på en evig resa.

Denna resa är dock inte utan faror. Vissa av farorna är kända och väl synliga medan andra inte ens är förutsebara, eller så är de diffusa och på andra sätt svåra eller omöjliga att upptäcka i förväg. Liksom isberg är det ofta först bara toppen av dessa hot som vi blir varse. Vindar och strömmar gör att havet dessutom är under ständig förändring och nya situationer dyker hela tiden upp.

Och målet?

Det finns inget annat mål än att färdas vidare genom tiden.

Olika rapporter indikerar att detta skepp befinner sig i ett mycket riskfyllt område och på farlig kurs, så farlig att det inte är troligt att resan är uthållig.²⁹ Det finns till och de som menar att haveriet redan är ett faktum. Den kritiska situationen kan bero på problem med skeppets styrsystem. Inget bra sjökort finns ombord och det är illa ställt med navigationsinstrument. Kommandobryggan är kanske inte ens bemannad och i vart fall är det si och så med navigeringen. Olika typer av hänsyn tas till dagens generations passagerare, på bekostnad av framtiden och den fortsatta färden.

För att kunna utvecklas hållbart räcker det inte med att människors förhållningssätt kan styras, vilket är svårt nog.³⁰ Att styra sin färd krä-

²⁸ En Westerlunds föreläsning på miljörättsseminarium på Holmsund, sommaren 1996. Dessutom kunde jag genom vänner i skepparbranschen få inspiration att ytterligare utvecklar tanke sättet.

²⁹ Se kapitel 1.1 särskilt Turner m.fl. Även om den är några år gammal och ingen vetenskaplig rapport ger även Brundtlandsrapporten denna bild.

³⁰ Detta kan låta som om jag betraktas enskilda människor som robotar som kan styras men som jag beskrivit i kapitel 2, är det (lyckligtvis) inte så lätt. Dessutom är styrningen här kopplad till att försöka främja allmänhetens nytta – inte att begränsa enskildas frihet.

ver också att man anpassar den till omgivningen. Anpassar så att gränserna till det ohållbara inte överskrids – att man *navigerar*.

Återigen det dubbla angreppssättet. Nu framstod också till slut mycket tydligt den rättsliga funktion som dessa regler kan fylla.

Var och en inser naturligtvis hur förhållandevis enkelt det är att parera vad som inträffar under en seglats jämfört med att parera för nya omständigheter och förändringar i miljötillståndet med hjälp av rättsregler. Ändå handlar det om i princip samma sak. För att inte haverera behöver vi kunna styra, väja för eventuella hinder, göra förändringar av kursen när något hinder eller någon fara dyker upp o.s.v. För att göra färden mer säker kan vi användas oss av olika metoder och navigeringsinstrument. Det kan bl.a. vara ändamålsenligt med ett sjökort där grund och liknande är utsatta, och med sjömärken och fyrar som signalerar om olika faror och hjälper oss att hålla kursen. Räcker inte dessa kan vi ju alltid ta till allmänna försiktighetsprinciper och överhuvudtaget hantera situationen varsamt.

Med hjälp av denna bild såg jag äntligen den rättslig funktion som de ovan beskrivna reglerna hade gemensamt. Bilden (figur 3) av de olika regeltyper som angav gränser och markeringar för miljötillstånd för tankarna till ett sjökort. Nu fick jag också ett redskap med vilket jag både kunde gestalta frågorna och förstå möjliga sätt genom vilka rätten skulle kunna utvecklas för att hantera dessa.

Metaforen hjälper oss också att tydligt se att det är *sättet* att utvecklas som är det avgörande, inte vart mänskligheten skall färdas. Vissa områden är betydligt mer riskfyllda att färdas i än andra. Frågorna om hållbarhet och utveckling kan inte helt separeras. Oavsett andra mål så kan inte målsättningen om en ekologisk hållbarhet överges, eftersom en sådan oförsiktig färd genom tiden kan medföra fara för mänsklighetens säkerhet i framtiden.³¹

En hållbar kurs kan inte stakas ut i förväg. Färden kan inte bestämmas att gå längs en rak utstakad linje eller i en viss riktning. Det kan bli nödvändigt att väja för hinder. Vindens riktning kan göra att det blir nödvändigt att kryssa för att ta sig fram. Det primära om det

³¹ Att andra målsättningar som exempelvis social rättvisa inte ses som det primära målet, betyder inte att detta och andra långsiktiga mål saknar betydelse. Det kan finnas flera färdvägar som är mer eller mindre hållbara och då kan en sådan målsättning påverka valet av kurs. Ett klart angivande av målsättning ökar möjligheten till en klarare styrning och är en förutsättning för att mål skall kunna uppnås.

är hållbarhet som inte får gå förlorad är inte att färdas fortast möjligt eller mot en viss punkt, utan att inte gå på grund.

13.3 En utvecklad rättslig navigering

13.3.1 Navigationsinstrument

Genom sjöfartshistorien har det utvecklats en mängd navigationsinstrument och andra hjälpmedel för att människors skall kunna orientera och därigenom undgå att gå på grund. Instrument som kompass och sextant fyller fortfarande sin funktion men utvecklingen har fört med sig nya och mer avancerade hjälpmedel. Skeppare på stora fartyg idag ägnar sig i stor utsträckning åt att övervaka ett antal instrument. Om dessa visar att fartyget avviker från kursen korrigeras detta. De autopiloter och liknande instrument som används kan hantera vissa yttre förändringar och påverkan, men händer något därutöver, varnas besättningen så att båtens kurs kan korrigeras manuellt. Och varför gör besättningen detta? Jo, därför att befälet säger så. Och varför säger befälet så? Jo, därför att befälet har order (regler) från rederiet att segla säkert och att undvika haveri.

Detta väcker naturligtvis tankar på hur rättsliga navigationsinstrument skulle kunna vidareutvecklas, dock inte enbart genom att utveckla de ovannämnda regeltyperna så att operationaliseringskedjan blir fullständig. Vidareutvecklingen kan även ske på ett mer generellt plan där flera delar i rättssystem kommer till användning eller utvecklas.

13.3.2 Navigeringsregler

Jag har tidigare visat hur miljö kvalitetsnormer kan utvecklas för att ange gränser mot otillåtna miljö tillstånd och hur kopplingen mellan ett miljö kvalitetsmål och människors förhållningssätt kan förbättras. I denna kedja av konkretiseringar och beslutsfattande (operationalisering) där varje nytt steg tar avstamp i det tidigare, har målsättningen hela tiden en avgörande funktion genom att miljö kvaliteten hela tiden inverkar på enskildas rättsläge — en återkopplingsfunktion. På liknande sätt kan denna kedja utvecklas för regler om totalbelastning liksom vad gäller säkerhetsgränser i form av regler om riktvärden

för miljö kvalitet eller belastning, vilka signalerar för att åtgärder kan behöva vidtas.

Själva gränssättningen är som tidigare berörts beroende av den kunskap vi har och målsättning som gäller. Gränssättningen kan naturligtvis vara föremål för konflikter.³² Men om gränssättningen är underordnad hållbarhetskrav, finns det i princip en gräns också för valfriheten när det gäller vilka gränser som ska bestämmas samt hur dessa också ska respekteras. Denna process involverar även sådana beslut avseende miljö kvalitet, som inte endast är av teknisk natur, t.ex. vilken nivå på miljö kvalitet som skall finnas i olika områden.³³

En viktig fråga som förr eller senare blir påträngande är hur många gränser som kan sättas utan att "sjökortet" blir oläsligt och vilka kriterier som är mest adekvata att välja.

Trots detta är den verkligt kritiska länken i denna kedja dock omformningsfunktionen.

Det finns således regler som sätter gränser för sådana miljö tillstånd som skall undvikas. De är inte direkta förhållningsregler men ändå utgör de materiella regler. De är inte styrregler utan *navigeringsregler*. Benämningen navigeringsregel är en mycket funktionell term på många sätt samtidigt som den bildmässigt och på andra sätt passar bra in i en terminologi där man redan, sedan länge, har talat om *styrning* och *styrmedel*.

Navigeringsregler anger när mänskliga förhållningssätt skall korrigeras eller åtminstone (om detta är möjligt kompenseras). De förutsätter därför en rättslig operationalisering.

En invändning kunde vara att den här typen av regler kan innebära att enskildas förhållningssätt, deras materiella rättsläge, måste förändras. Det kan också alltid ifrågasättas om det finns tillräckligt mycket och tillförlitlig kunskap för att kunna föreskriva gränser av den här typen. I USA har intensiva diskussioner förts om vilka arter som bör skyddas, vilka miljö kvalitetsnormer som är berättigade och vilka kriterier som motsvarar angivna ambitionsnivåer.³⁴ I dessa

³² Detta kan vara ett skäl till varför det såsom Winter gör diskutera vem och under vilka former dessa gränser bestäms.

³³ Se kapitel 5.5. Angående val av kriterier se t.ex. Naturvårdsverkets rapport 4925 och Holmberg 1996, sid. 35.

³⁴ EPA driver flera projekt för att ta fram inte bara hälsorelaterade kriterier utan även ekologiska kriterier.

sammanhang används begreppen "best guess" och "best science" för att indikera att kunskapen är något föränderligt. Här bedöms vilka kriterier som är så tillförlitliga att de kan användas och inom vilka områden ytterligare kunskap behövs.³⁵ Hur går detta ihop med rättssäkerhet och annat?

Om segling inte enbart utövas för spänningens skull eller är en självmordsfärd, finns det dock vanligen något hos oss som gör oss tveksamma och försiktiga i de vatten vi inte känner till. Kommer vi till ett område vi inte känner till och vi inte har något sjökort föredrar vi antagligen att välja en omväg över det vi bedömer vara säkert vatten, framför risken att gå på grund. Har vi ett sjökort önskar vi säkert att den som ritat det inte låtit bli att markera land och grund bara för han är osäker på hur det ser ut just där. Det är utifrån detta slags tänkande som försiktighetsprincipen har utvecklats.³⁶

13.3.3 Miljöövervakning och ny information

Förutom olika typer av rättsliga navigeringsregler måste det också finnas funktioner för att ge en bild av hur verkligheten motsvarar de tillstånd vi anger skall undvikas. Miljöövervakning kan således jämföras med en radar som ger en bild av den närmaste omgivningen. Det är viktigt att notera att det verkligen endast är en bild och inte verkligheten som denna kan visa. Denna bild blir sällan fullständig, men kan ändå vara funktionell.³⁷

Navigationen underlättas också av om det finns funktioner för att förutse faror och behov av kursändringar. Genom naturvetenskaplig forskning får vi ny kunskap om omgivningen. Liksom James Cook sägs ha tagit sig fram genom Stora Barriärrevet med hjälp av utskickade förtrupper som rekognoscerade förhållandena, behöver samhället information om olika möjliga färdvägars för- och nackdelar. Detta är en uppgift som kan hanteras med hjälp av forskningsinsatser. Mer direkt kan också miljökonsekvensbeskrivningar,

³⁵ Fisher, 1998.

³⁶ Nilsson, sid. 39.

³⁷ Se Lagerroth 1986, sid. 278, där han refererar till Alfred Orzybski som lär ha beskrivit detta som att "kartan är inte terrängen".

strategiska konsekvensbeskrivningar och liknande instrument fylla en sådan funktion.³⁸

Men trots att kunskapen inte är fullständig, eller saknas, måste situationen ändå hanteras. Här kan sådana miljörättsliga principer som de om försiktighet och substitution tjäna som ledning för *hur* samhället skall styras, när det inte finns några exakta navigeringsregler som anvisar hur styrningen skall läggas om, eller när dessa regler är otillräckliga.³⁹ Det måste även finnas beredskap för att kunna ompröva befintlig kunskap.

13.4 Kopplingen mellan navigeringsregler och styrregler

Samhället kan alltså förses med olika mer eller mindre väl utvecklade navigeringsinstrument och fler lär komma att utvecklas. Av största vikt är dock i vilken mån dessa instrument också kommer att användas. Samma sak gäller för navigeringsregler. Oavsett hur väl de är anpassade för hållbar färd, betyder de inget om de inte iakttas och om inte miljökvaliteten upprätthålls så att den inte är sämre än gränserna.

För att åstadkomma detta krävs att vissa förutsättningar vad gäller rättssystemets styr- och navigeringsfunktioner är uppfyllda.⁴⁰ Det krävs mekanismer för att styra en enskilds förhållningssätt, mekanismer som utgår från de konsekvenser förhållningssätten kan få sett *sammantaget* med *dels* alla andra människors beteenden, *dels* olika

³⁸ I Genevadsstudien blev det tydligt hur lite av den kunskap som efterfrågades av dem som skulle administrera vattenhanteringen inom avrinningsområdet, som verkligen fanns. Detta gällde t.ex. den faktiska grundvattenkvaliteten i området. Samtidigt är det en förutsättning för möjligheten att upptäcka nya hot att inte all forskning är riktad på redan uppkomna problem. Det krävs också en adekvat grundforskning genom vilken sådana förhållanden kan uppmärksammas som ingen har haft tillräckliga kunskaper för att ens fråga efter.

³⁹ Även på sjön finns allmänna principer om sjövätt och sjömanskap som kompletterar skrivna regler. I Bohuslän sägs att "vi flyter där det inte bryter" - ett slags försiktighetsprincip.

⁴⁰ Visserligen behöver dessa funktioner ses i ett större perspektiv och inte enbart inkludera rätten. Som jag redogjorde för i kapitel 2 kan dock rätten ha en avgörande betydelse, varför det är framförallt denna jag ägnar mig åt här.

ekologiska förhållanden som kan ha betydelse — samt förändringarna över tiden.

För att undvika att gränser överskrids, krävs att det materiella rättsläget är sådant att det inte är tillåtet att medverka till att gränser är överskridna. En förutsättning är även att det finns möjlighet att genomdriva dessa mot enskilda riktade regler. Skulle gränserna ändå vara överskridna, skall reglerna även innebära att miljökvaliteten åtminstone inte får belastas hårdare, samt att förhållandena åter kan bli bättre (d.v.s. en säkrare kurs intagas).

Jag har inte uppehållit mig vid den typ av regler som vi kan kalla styrregler och som jag tidigare kallade aktörsrelaterade regler. De är dock mycket viktiga för genomförandet av miljökvalitetsmål. Ju mer välutvecklat styrsystem, desto större chans att kraven som härleds ur navigeringsreglerna leder till önskad effekt och desto lättare att korrigera. Kan dessutom de aktörsrelaterade reglerna redan från början vara utformade utifrån målsättningen om en hållbar utveckling kommer behovet av korrigerande åtgärder som följer av navigeringsregler sannolikt att minska.

Som jag tidigare berört är det avgörande för genomförandet hur kopplingen mellan navigeringsfunktioner och styrfunktioner konstrueras. Vissa styrfunktioner kan, som flera gånger nämnts, men som är mycket viktigt, kopplas direkt till yttre förhållanden (t.ex. förbudet att inte belasta ytterligare när en miljökvalitetsnorm eller belastningsnorm överskridits). Men det går inte att komma ifrån att det också finns behov av en omformare.

När icke-linjära förhållanden påverkar färden, är det nödvändigt att hela tiden kunna hålla kontroll över den faktiska positionen, men också över fart och riktning, och över hur dessa förhåller sig till den hållbara utvecklingen. Det måste också vara möjligt att korrigera den faktiska inriktningen. Då krävs att styrsystemet är så flexibelt att nya omständigheter och oväntade reaktioner i miljön kan pareras, samtidigt som det måste fungera så väl, så att behövliga kursändringar görs för att undvika farliga områden. Vid styrning av människors förhållningssätt måste exempelvis hänsyn tas till faktorer som motverkar, försenar eller hindrar genomförandet av en viss kurs.⁴¹ Dessutom måste hänsyn tas till trögheter i ekosystemens reaktioner,

⁴¹ Jfr. Holmgren angående genomförandeunderskott, sid 202.

d.v.s. att det kan komma att ta lång tid innan reaktioner av en åtgärd syns som en effekt i miljön.

13.4.1 Adaptiv planering

Med tanke på miljöns och det mänskliga samhällets komplexitet samt enskilda människors mer kortsiktiga och till ekologisk hållbarhet motstående intressen, är det inte utan att man frågar sig om det överhuvudtaget är möjligt att bygga upp en sådan gigantisk målstyrningsapparat. Innebär inte genomförandet av detta mål en detaljerad planering i kolossalformat som på förhand är dömd att misslyckas?

Liksom är fallet med fysiska navigeringsinstrument måste den rättsliga navigeringen bygga på att det kommer att inträffa förhållanden som inte gick att förutse oavsett hur väl genomförandeplaneringen av navigeringsreglerna konstrueras. En hållbar färd kräver en styrning som är flexibel för att inte säga anpassbar. Med detta menar jag en styrning som anpassas efter omgivningens och dess reaktioner och som påverkar enskildas rättsläge efter att reaktionen uppmärksammas.⁴² Detta förefaller förutsätta någon form av planering. Hur en sådan process kan vidareutvecklas ser jag som en viktig forskningsuppgift.

13.4.2 Även utveckling

Även om denna studie fokuserats på hållbarheten, är målsättningen även att det skall kunna ske en utveckling. Inom hållbarhetens ra-

⁴² Rosenbaum menar att målsättningen om en hållbar utveckling ställer rätten inför ett behov av ett flexibelt angreppssätt, något som liknar *adaptive management*, (ett angreppssätt som utvecklats av ekologer, statsvetare m.fl. och som används t.ex. vid skogskötsel i stora områden). Han menar att vi till våra etiska värderingar skall lägga en social skyldighet om "environmental stewardship". som använder navigeringstermer i sin beskrivning av adaptiv management, men i en annan kontext än min. Eco-system management förefaller vara en liknande metod som vore intressant att utveckla rättsligt (se Scheiber) liksom Ostroms analyser av hantering av gemensamma resurser. Carlman har tagit upp tankarna i denna avhandling om adaptiv miljöplanering och utvecklar dem utifrån bl.a. planeringsperspektiv när hon undersöker bl.a. ansatser till sådan miljöplanering i Nya Zeelands och Nederländernas miljölagstiftning.

mar kan en sådan vara mer eller mindre rättvis globalt sett, och resurser kan användas mer eller mindre effektivt.

I en norsk utredning om verktyg i miljöpolitiken används skeppsmetaforen:

Hvis man bruker et seilskip som bilde, svarer bærekraft til å stake ut kursen, mens økonomisk effektivitet dreier seg om å trimme seilene for å få mest mulig nytte av vinden. Bildet gir oss følgende innsett:

1. Uansett hvilken kurs vi staker ut, vil vi ønske at seilene er innstilt slik at vi får mest mulig nytte av vinden. Økonomisk effektiv virkemiddelbruk i miljøpolitikken blir derfor ønskelig uavhengig av hvilke mål som fastsettes og i hvilken grad disse kan sies å innebære en bærekraftig utvikling.
2. Den kursen vi staker ut, vil ha betydning for hvordan seilen bør stå. Hvor ambisiøs miljøpolitikken som føres vil påvirke hvordan virkemidlene bør doseres. ... ”

Även i denna del kan således metaforen vara ett hjälpmedel för att utveckla en klagöra innehåll i begreppet hållbar utveckling.

13.5 Navigering som en rättslig funktion

Även om läsaren håller med om att ett samhälle behöver förhålla sig till omgivningen, finns det antagligen invändningar mot behovet av att föra in en navigeringsfunktion i rätten. Denna funktion kan väl inte gärna bli en del i *rättstillämpning*? På sin höjd bör det väl vara en uppgift som endast lagstiftaren kan fullgöra? Så har det ju för det mesta varit.

Jag håller visserligen med om att lagstiftarna med hjälp av tillämpande myndigheter delvis och i vissa situationer kan sköta denna uppgift.⁴³ Men det finns svåra förseningsmekanismer och andra liknande problem med detta. Hittills har miljölagstiftning mest skett när farorna blivit väl kända och redan orsakat skador. Miljölagstift-

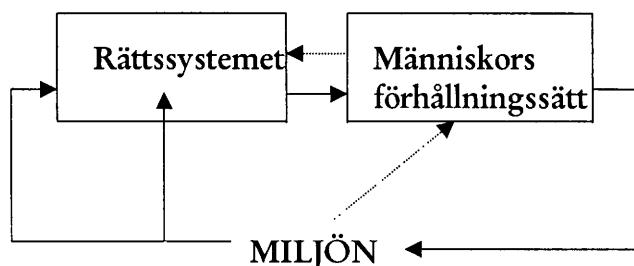
⁴³ Särskilt i de fall då det finns ett linjärt samband mellan människors handlande och miljöns tillstånd, t.ex. förekomst av vissa metaller. Kanske även när miljöns reaktioner är generella och dessutom så långsamma att lagstiftaren skulle kunna hinna att korrigera lagstiftningens krav innan skador orsakats. I detta fall förutsätter det således att lagstiftaren reagerar, det finns ingen inbyggd mekanism i rättssystemet som kan hantera en försämring av miljökvaliteten.

ning har sällan varit ett led i miljöpolitiken byggd på strategisk kartläggning och seriösa försök att undgå faror.⁴⁴ Dessutom är ofta andra regler i ett rättssystem kontraproduktiva till miljökrav.

Frågan är också om det är ändamålsenligt, eller ens möjligt, att bygga en hållbar utveckling på en lagstiftning som i så hög grad är beroende av en administration som övervakar och rapporterar till en lagstiftare, och på att lagstiftaren snabbt reagerar med ny och förändrad lagstiftning för att på det sättet försöka parera effekter i miljön.

Frågan är berättigad huruvida det överhuvudtaget är möjligt att utan rättsligt grundad styrning endast med hjälp av allmänna målformuleringar och lagstiftning som kommer i efterhand hålla samhället på en hållbar kurs. Redan svårigheten att förutse hur och när systemet kommer att reagera på olika effekter i miljön antyder att svaret bör vara nekande.

Trots det nu sagda, har lagstiftarna en avgörande funktion i ett adaptivt system, eftersom det överordnade ansvaret för att genomföra miljökvalitetsmål kommer att ligga hos dem.



Figur 6. Reaktioner i miljön kan påverka lagstiftaren eller vara direkt rättsligt relevanta.

Med navigeringsregler kan rättssystem utvecklas för att hantera miljöns reaktioner direkt. Genom olika typer av återkopplingsfunktioner kan t.ex. något utsett organ med tillräckliga skyldigheter och

⁴⁴ Se Michanek 1985. Problemet framkommer även i miljöbalkens reglering av vilka verksamheter som skall tillståndsprövas av miljödomstol. Uppdelningen verkar mer ha berott på hur dessa typer av verksamheter tidigare prövats (vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet) än på behov av samhällelig kontroll.

befogenheter varna när systemet är otillräckligt för att miljökvalitetsmålen skall nås och dessutom ingripa.

Det skulle också kunna invändas att navigeringsfunktionen på grund av frågornas tekniska och naturvetenskapliga art inte är lämplig att hanteras genom lagstiftning. Naturvetare och tekniker borde vara bättre lämpade för att stå i "masttoppen" och observera omgivningen. Juridikens uppgift bör istället enligt ett sådant synsätt vara att försöka hålla ordning på besättningen och passagerarna så att båten kan styras.

Det är i och för sig riktigt att det inte är vare sig juridikens eller juristers uppgift att observera den fysiska miljön eller ensamt avgöra vad som skall observeras. För att det inom rättssystemet överhuvudtaget skall vara möjligt att kunna ta emot och tolka information måste det först finnas ett gemensamt språk. Utkiken måste veta vad den skall titta efter och bör även vara medveten om grundläggande målsättningar för resan. Detta är en förutsättning för att kriterier för problem och faror skall kunna utpekas.

Det finns många presumtiva faror och det gäller att kunna bedöma vilka risker dessa kan komma att medföra. Att utarbeta metoder för hur riskanalyser skall göras är dock inte en uppgift för enbart naturvetare, eftersom det även inbegriper svåra etiska frågeställningar. Att hålla utkik efter hinder mot hållbar utveckling är en svår uppgift som måste konkretiseras på sätt som redogjorts för i kapitel 2. Detta är ett sätt att underlätta kommunikationen mellan utkiken, befälet och vidare till dem som står vid rodret och befinner sig nere i maskinrummet. Rättslig reglering av gränser följer av ett slags säkerhetstänkande som har en avstyrande funktion.

13.6 En utveckling av navigeringsfunktioner

Under lång tid har den tekniska, medicinska och i övrigt naturvetenskapliga utvecklingen betraktats som människans sätt att betvinga naturen och förbättra sina livsvillkor. I stora delar har nu denna utveckling i sig själv blivit ett hot mot människan. Frågan är utifrån vems perspektiv en företeelse eller ett problem som skall angripas – utifrån den enskilda människan eller med hänsyn till mänsklighetens överlevnad. Sett utifrån den enskildes perspektiv finns fortfarande

stora fördelar med den tekniska utvecklingen men betraktat globalt och generationsöverskridande kan samma utvecklingen bedömas som förödande.⁴⁵

Många är de som anser att världens stora miljö- och fördelningsproblem kan lösas genom en snabbare och mer intensiv ekonomisk och teknisk utveckling.⁴⁶ Idag är det dock inte lika självklart att det uteslutande är den tekniska och naturvetenskapliga vetenskapen som skall komma med de svar som hjälper oss ur de stora överlevnadsproblem vi står inför. Med aldrig så stora resurser kommer dagens globala miljöproblem inte att kunna lösas enbart med hjälp av teknik och vetenskaplig utveckling. Tvärtom har även denna vetenskap ifrågasatt sin egen möjlighet att lösa dylika komplexa problem.⁴⁷ Förutsättningen för att kunna hantera problem som övergödning som åtminstone delvis orsakas av diffusa källor, växthuseffekten och ett förtunnat ozonskikt är naturligtvis att vi är medvetna om problemet och vad det orsakas av. Lösningen på problemet, som också kan inbegripa sådana svåra saker som att ändra enskilda människors förhållningssätt, kräver också medverkan av exempelvis filosofer, samhällsvetare och jurister.⁴⁸

De verkligt svåra frågorna om överlevnad och resurshantering är så oerhört komplexa att det finns de som menar att det måste till en ny vetenskaplig metod för att lösa dem.⁴⁹ Det är således inte säkert att det ens räcker med att vi tillämpar tvärvetenskap, om denna utan vidare accepterar att de enskilda ingående vetenskaperna ändå inte tar utgångspunkt i de aktuella problemen och begränsar sig till det

⁴⁵ Tänk exempelvis på vilken otrolig inverkan bilen haft på människors möjlighet att förenkla sitt arbete, sin möjlighet att skaffa föda, att träffa andra människor, uppleva och inspireras av nya platser m.m. Vänder vi på myntet ser vi att bilen också haft stor negativ påverkan på både människan och vår omgivning. I det korta perspektivet handlar det om trafikskador, buller och i ett längre perspektiv att exempelvis att det byggs vägar på sådan mark som är värdefull för att producera livsmedel, att orörd natur har blivit allmänt tillgänglig, att ändliga resurser förbrukats och spridits.

⁴⁶ Det finns numera de som menar att svälten i världen skulle vara genmanipulerad mat, liksom att vattenbristen i vissa områden exempelvis Medelhavet, löses genom att Östersjön invallas och omvandlas till en jättelik insjö varifrån en gigantisk vattenledning dras.

⁴⁷ Se t.ex. Funtowicz/Ravetz 1991.

⁴⁸ Genevadsstudien skulle därigenom även kunna ses som en metod att angripa dylika problem.

⁴⁹ Se Funtowicz/Ravetz.

inomdisciplinära synsätt som kanske inte alls är relevant sett ur problemsynpunkt.

För rättsvetenskapen betyder detta att det finns ett stort behov av att utveckla rätten för att kunna hantera även dessa komplexa problem. Det handlar om konflikter som i allt väsentligt är nya för rätten, såsom mellan olika generationer, samt att hitta framkomliga vägar för att hantera dessa. Konflikthantering är en av rättens huvudsakliga uppgifter, men sådan måste på ett grundläggande och ändamålsenligt sätt utvecklas och anpassas till de nya större frågeställningarna. Annars kan det inte hanteras inom rätten. Och kan de inte hanteras inom rätten, kommer rätten ofta att inverka kontraproduktivt på målgenomförande och en hållbar utveckling.⁵⁰

13.7 Summering

Metaforen med mänskligheten på ett skepp statt på resa utan annat mål än att undvika haveri kan vara en katalysator till rättsligt nytänkande. Den kan visa på rättsliga funktioner som behöver utvecklas. Teoribildningen kring detta är en framtida forskningsuppgift. Genom en sådan behöver klargöras när gränser behöver föreskrivas rättsligt, vilken säkerhetsmarginal som behövs i förhållande till utvecklingstakten, hur osäkra situationer skall hanteras o.s.v.

Vidare behöver klargöras hur funktionen av en rättslig omformare kan utvecklas, d.v.s. hur angivandet av hur enskilda människor får och inte får handla eller förhålla sig skall kunnas göras beroende av miljöns kvalitet och möjligheten av ett hållbart nyttjande av naturresurser.

⁵⁰ Detta är en av grundtankarna i Westerlund 1997.

14 Slutord

Det finns ingen anledning att betvivla att det finns allvarliga hot mot miljön och långsiktigt även mot människan. Lika lite finns det skäl att anta att det skulle finnas någon enkel lösning på denna komplicerade och komplexa situation. Människans population har nu nått sexmiljardernivån. Uppfattningarna må variera om hur många Jorden kan bära, men helt klart är att människornas sätt att leva måste anpassas till Jordens bärkraft och därmed också till mängden människor.

Även om det inte finns någon enkel lösning, har vägen till den, lyckats inrymmas i två ord – hållbar utveckling.

Att detta begrepp kan skapa många djupa veck i pannan håller jag verkligen med om. Samtidigt är dess innebörd självklar. Förklaras begreppet för barn förstår de oftast mycket väl vad det handlar om. Men ju mer kunskap om detaljerna i samspelet mellan människan och biosfären man får, desto mer utopisk verkar möjligheten att ta oss härifrån och utvecklas hållbart. Därför kan tankarna på en rättslig navigering i förstone verka banala och allmänna – verkligheten är så oerhört mycket mer komplicerad än vad som framkommit här.

Begränsningen för oss människor är dock att vi bedömer omvärlden enligt det vi själva efter olika slags reduktion kan uppfatta. Om vi kryper mycket nära en myrstack är det en otroligt komplicerad struktur av stickor och myror med olika uppgifter som vi ser. Tar vi fram ett förstoringsglas kan vi få en ännu närmare inblick i myrornas liv. Reser vi oss upp blir detaljerna mindre, men vi ser å andra sidan ett större område. Går vi upp på berget så kan vi ibland se riktigt långt. Att uppfatta hela biosfärens liv i alla delar samtidigt är emellertid omöjligt. Har vi inte tillräcklig distans förlorar vi oss i detaljerna och vår egen begränsning att kunna hantera dessa.

Vi inser hur oerhört långt ifrån ekologisk hållbarhet vi befinner oss och ger kanske upp innan vi ens börjat fundera på vad det innebär. Men vi kan hantera situationer som vi inte kan förutse. Människor lär sig att segla utan att gå på grund. De mest fantastiska

navigeringsinstrument har utvecklats som möjliggör för besättningen att i stort sett endast kontrollera färden. Det är nog inte en omöjlighet att rättsliga instrument skulle kunna utarbetas för att hantera utvecklingen hållbart. Teorin är möjlig att utveckla i den riktningen – en teori för att åstadkomma ett fungerande förvalterskap.

En annan fråga är om sådana rättsliga instrument skulle motarbetas. Många skulle kunna känna det som att deras egna intressen missgynnades om de tvingades avstå från olika handlingar och förhållningssätt för att inte förstöra för framtiden.

Filosofen von Wright som verkligen inte är den som överdrivit möjligheten för mänskligheten att undgå en total katastrof och som säger sig ha gett upp hoppet om att människans förnuft skall kunna rädda situationen, skriver:

Den globala ordningen har alltmer börjat likna ett system av ett slag som kaosforskarna studerar, med bifurkationspunkter där utvecklingen tar språng i helt oförutsedda och oförutsebara riktningar. Därmed får också irrationaliteten ett större spelrum. Detta är ett faktum som också den rationella betraktaren måste erkänna och ta med i sin betraktelse. Det betyder inte att man skall respektera oförnuftet. Men det kan, kanske, lära oss en intellektuell ödmjukhet som kan vara till nytta, inte bara för den teoretiska förståelsen utan också för den praktiska planeringen av vår egen framtid. Mycket av det som problematiserat vår tillvaro härrör från en överskattnings av vår förmåga att rationellt, med vetenskap och teknologi, behärska utvecklingen.¹

Oavsett om man som von Wright betecknar sig som en "provokativ pessimist" som inte ser något annat alternativ än en slutlig katastrof eller ansluter sig till de minst lika provokativa optimisterna som tror att faran är överdriven och att allt ordnar sig ändå, borde det inte råda någon oenighet om fördelarna med någon form av säkerhetsgränser för det samlade, mänskliga beteendets effekt på miljön. Likt Pompeijus som inte gav sin besättning något val annat än att segla vidare, så har inte heller mänskligheten något val. Evolutionen och livet går vidare.² Men om den mänskliga

¹ Von Wright, sid. 151.

² Navigare necesse est, viven non est necesse (att segla är nödvändigt, att leva är inte nödvändigt) uttalade Pompeijus inför sin besättning, som i mycket dåligt väder inte ville lämna hamnen i Rom, för att segla till Alexandria.

utvecklingen inte skall sluta i ett totalhaveri utan vara hållbar är det dock inte bara nödvändigt att leva – vi måste även *navigera*. Det är en fråga om att våga dra slutsatser av att vi faktiskt anar, eller vet att det finns gränser mot det ohållbara. En nödvändig förutsättning är då att rättssystemet har navigeringsregler.



Navigare necesse est

Summary in English

Introduction

The point of departure adopted for this study is taken in the fact that environmental goals exist which mankind (the society) wishes not only to achieve but also to maintain. One such goal – fundamental for mankind and accorded international respect, even though the exact sense of the phrase is controversial – is that of sustainable development.

The primary purpose of this study is to seek and analyse legal instruments for the attainment of goals relating to environmental quality and primarily to environmental quality standards. Such standards appear directly to reflect the desired environmental condition and seem therefore suited to the task of what is often referred to as attaining or achieving environmental goals. Since environmental goals are so complex, and not limited in time, one could also in a more modern and perhaps unorthodox way refer to this as implementing such goals.

Since the point of departure is not a legal problem as such but the sort of situation which concerns not only society as a whole but also generations to come, the method applied in this study is not defined by current law. Instead it is concerned with the potentials and obstacles imposed by the legal system on the handling of such situations. This problem-oriented method may appear unusual from the point of view of traditional legal science in that it does not focus on existing law. But that perspective would be inadequate to explain how any legal system can handle the relationship between man and nature. It is thus necessary to look at the law from the outside and as a whole. This is a method which has also been used by e.g. Westerlund, Michanek and Christensen.

This study contains three parts with a total of 14 chapters. The first part provides a background describing different environmental goals and the environment. The second part describes an analyse the use of environmental quality standards in four legal systems. In the third part conclusions are drawn regarding not legal technicali-

ties alone but also relating to the more general implementation of environmental goals.

Part I

Environmental goals

The world society has formulated different kinds of goals for man's relations with his natural environment. Of these goals that of sustainable development can be regarded as the most comprehensive. Sustainability is however not just a goal to aim at, but a *way* for man to follow on his journey through time.

Since the maintenance of human life is dependent on the fundamental physical and ecological conditions, there appears to be no alternative to the conclusion that all development is dependant on *ecological* sustainability. This means the non-exceeding of those limits – known and unknown – of ecological assimilation and reproductive capacity which lead to irreversible damage. Sustainable development therefore calls for a range of environmental quality goals, and may be promoted by such goals, even if they are not necessarily set to fulfil the goal of sustainable development.

Achieving and maintaining environmental quality goals

Goals relating to environmental quality may guide the legislator, perhaps also the authorities, but are rarely directly binding for the individual. As will be outlined later, the main reason for this is the extremely complex and *non-linear* interrelationship between human activities and the state of the environment. It is therefore often unclear what these persons should or should not do in a certain situation in order to attain the goal. There is accordingly need to break down (“operationalise”) these goals into subgoals and further subgoals and maybe limits for environmental quality, until rules of conduct derived from these goals can be laid down.

A goal of preserving a particular kind of fish can be operationalised in different steps. The first one would be to investigate the habitat requirements of the fish in order to determine the criteria for its living conditions, e.g. water quality and/or the critical load of different parameters. After that it may be possible to stipulate limits for the total critical load and then to estimate the permissible human impact of load on this water reservoir, and finally to estimate what human behaviour can be acceptable if the fish is to survive in this habitat.

Legal implementation of environmental quality criteria and goals

This study assumes i.a. that law may influence human actions even if the law is not the sole means for forcing people or refrain from acting in certain ways. At least in Rule of Law countries, legality is mandatory for any authority action against a person or a company aiming at restricting their activities or ordering what to do. Simply put: if someone has no ethical considerations, and sees a possible profit, then he will presumably carry out his project provided it is not illegal. Therefore, there is a need for this operationalising procedure to be not only linked to the legal system, but to be reflected in it. This means that a legal operationalisation is mandatory, linking the environmental quality goal ultimately to rights and obligations for individuals (to their substantive legal positions).

This can be done through regulating levels of environmental quality (environmental quality standards) and/or total load (critical load standards). To implement such standards different kinds of rules of conduct can be prescribed. Since the substantive legal position can be influenced by many different rules and principles in a legal system (the legal context), it is not always sufficient to change one rule or to add a new one. However, if there is a legal link between environmental quality standards and rights and obligations for individuals, then this may also function as a safety system within the legal system.

The environment (the Biosphere) is a gigantic non-linear ecosystem. The always continuing evolution and circulation of materials causes it to change over time. This creates a major legal problem, in

that individual behaviour may have to be regulated and changed if there are indications of a decline or lack of improvement in the environmental quality. Of course, this is something that the legislator could handle, at least in theory. But since there are so many different environmental states to control and very often in a large number of conditions, this will be such a time consuming and uncertain way of implementing the goal, that it is not practicable in the end.

Some kind of legal effect must therefore be linked to environmental quality standards. But if so, what does this mean for the individual and for the industry? There is the linking again! One way or another, there must be some kind of transforming function. In this study, therefore, a search is made for such functions, and for the theory behind them. Presumably, such a function could take the form of some kind of implementing body, the task of whom it is to pursue the implementation process and accordingly adjust rights and obligations for individuals and industry etc.

Part II

In part II the use and implementation of environmental quality standards in four different legal systems are described and analysed, namely the United States including both Clean Air Act (CAA) and Clean Water Act (CWA), Japan, the European Union, and Sweden.

The use of these kinds of rules is put in a historic perspective and the evolution of the implementation process is analysed. This study is limited to the regulation of environmental quality standards and the analysis aims at determining to which degree, in the various host countries respectively, these regulations are appropriate for the attainment of environmental quality goals. Accordingly, functions rather than rules are examined.

Environmental quality standards in the United States

The methodology applied in the Clean Air Act seems, despite the air quality problems in many parts of the U.S., the most sophisticated of the systems studied. The implementation of the primary air quality standards has continually developed, resulting in a complicated system of federal and state regulated rules of conduct but with some

basic functions and with the application of certain kinds of economic instruments. One of these rules is the prohibition to start new major activities, or change an existing one, in a way that will result in increased pollution load of the regulated parameter. Operators wishing to expand in a non-attainment area can do so only by offsets – to decrease emissions in the area more than what is required by the legislation and more than the new or changed activity will increase the emissions. Another important legal factor is the duty of the states to prescribe in State Implementation Plans (SIP), those rules of conduct that are necessary in order to implement the air quality standards. If the state is not fulfilling this obligation, the federal EPA has to enforce this duty.

The Clean Water Act prescribes the same obligation for the states to implement the standards as in the Clean Air Act, but the obligation on the EPA to enforce this implementation is not as strong as in the CAA. The prohibition of not increasing the load by new and existing activities is not as clearly expressed as in the CAA and does not take effect unless a total maximum daily load plan has been established.

For the purpose of this study, the SIP and similar instruments for linking environmental quality standards with rights and obligations for individuals and industry, but also authorities, have been highlighted especially since the SIP:s seem to be the embryo to such kinds of instruments for the fulfilment of transforming non-linear environmental conditions etc. into something linear that the law can handle.

Environmental quality standards in Japan

In Japanese law, environmental quality standards are widely used for both water, air and soil. The implementation system for these standards seems however weak and depending on the regions' willingness to prescribe rules of conduct sufficient to meet the standards. An exception is those areas, where limits for total load must be laid down by plans issued by the regions (Areawide Total Pollutant Load Control System).

Environmental quality standards in EC law

In the European Union, environmental quality standards have been used more in some countries than in others. In the EC environmental law, the quality standard approach has been used more during some periods, and less during others when activity related regulation has been favoured instead. Gradually a combined approach has been accepted, i.e. an approach combining environmental quality oriented and activity oriented regulation – this is called a dual approach. Especially interesting for the purpose of this study is the general wording on the member state obligation to implement the standards, and the sometimes more specific rules on implementation plans or similar instruments. The European Court of Justice rather strict approach not only in these matters, but also as regards the creation of rights for individuals when directives aim at the protection of health, is also of special interest.

Environmental quality standards in Sweden

Due to the obligation to implement EC environmental quality standard directives, and the observation that activity related legislation alone has its shortcomings, the new Swedish environmental code gives the government the right to prescribe environmental quality standards. Except for some minor exceptions this kind of technique has not been used before in Sweden.

However, Swedish law is far from sufficient for the achievement of a good link between quality standards and the substantive legal situation of the individual. In other words; the Environmental Code does not operationalise environmental quality goals. The result is a difficult system to analyse and use since many of the key legal questions are not regulated. There is a prohibition to start such new activities as call for a license or similar permit if it should cause a more intensive pollution load of the regulated parameter into an environment that does not meet quality standards. Existing activities are on the other hand not bound by this obligation, they only have to comply with the widely applicable general rules of conduct (the ambitions of which relate to BAT). We are in doubt about the possibilities for implementing environmental quality standards by this legislation.

Part III

When analysing the use of environmental quality standards in some legal systems, and observing the fact that these standards do regulate (or aim at regulating) the complexity and non-linearity of the environment, some special characteristics and legal problems are revealed. Firstly, such standards typically have no specific category of polluters as addressees. Secondly, one can not clearly derive from such standards what anyone must or may not do. One could say that quality standards, when standing alone, constitute imperfect law.

In the third part a concept is proposed for an ideal environmental quality standard. Not perfect standard, but ideal. The result is a concept which has to meet three criteria. These were derived from the problem of implementing environmental goals, of the need to handle non-linearity and of *time*. The first criterion is that such a standard must clearly reflect a limit for the environmental status, a limit that should not be exceeded and that is possible to monitor objectively. The second criterion is that the standard must have full legal effect by means of additional legal rules which, when complied with, are sufficient for maintaining the environmental quality in such condition that the limits are not exceeded. The third criterion is that the second criterion is upheld continuously – the feed-back criterion. A feed-back from the environmental status into the legal system all the way to (more) rights and obligations for individuals but also obligations for implementing authorities actually to react effectively, if and when an environmental standard is not met.

The crucial question regarding effectiveness of using environmental quality standards in the implementation of goals is of course the implementation of those standards. Two main models seem to be basic. In the first model (called *passive implementation*) the demands placed on individuals and industry etc. will not be raised in case of exceeded standards. On the other hand, a general prohibition to increase the specific load will be the law for anyone. To decrease the loads different kinds of incentives can be used, e.g. some kind of offsets. The basic concept is of course at least partly, inspired by the US Clean Air Act.

The second model is called *active implementation*. In such it is possible to go further and to raise the demands placed even on existing sources etc.

By defining the concept based on these criteria and on models for implementation a method is achieved by which we can analyse the legal systems described in part II. It was then possible more accurately to pinpoint the deficiencies in the implementation techniques as regards the standards, and to highlight some possibilities for developing the legislation.

A legal transformer

It was with surprise and growing frustration that this study of environmental quality standards disclosed many difficult legal problems which the relevant law proved not well fitted to handle. The non-linearity and the time that just will never stop, time which is the basis of evolution, will always keep the law or the legislator busy continuously adapting to new situations, the occurrence of which is foreseeable, but the nature of which is *not* foreseeable. The conclusion of this study is that in the long run this state of affairs is impossible in practice to handle, since there is a need to monitor so many different ecological limits. And also since lawmaking is a slow and not very reliable procedure, and since the enforcement of new law also is time-consuming.

The core of the problem seemed to relate to the combination of the legal effect criterion and the feed-back criterion together with the non-linearity of eco-systems and the environment as a whole.

On the other hand, the implementation of environmental quality standards was found to be an example of legal systems handling non-linear systems, albeit so far not very efficiently. The answer to the question of how to develop the technique seemed to be found in a function of transforming, from the non-linear environment and its quality into a duty for someone with a special responsibility and competence to uphold a certain environmental quality, and onwards to legal rules aimed at individuals.

However, there is one category of substantive rules of conduct which would not need to undergo transformation from a non-linear system into linear rules, and that is the basic prohibition against anyone increasing his specific rate of pollution load when a relevant quality standard is not met.

As long as there is the chance of transforming poor environmental quality into new rules of conduct, the legal system also has a function to implement the standards. For various reasons – including the freedom for people to continue their activities – there could be other ways to achieve a reduction of load. An example (there are more) is to require offsets. Thus, if there is a willingness to expand business and activities in the area, the use of offsets can be a way to decrease the total load.

The final result

Though it was clear that it is possible to develop a legal system that can handle environmental quality even if there is complexity and non-linearity, this study finds that the goal of sustainable development is more manageable. A metaphor may illustrate the final result.

If mankind is looked upon as a ship, we can assume that the ultimate goal is not to be wrecked but to move sustainably. To do this we must acknowledge the ecological limits and to adapt to new situations and new knowledge. There is a need both to be able to steer the ship but also to navigate – to steer the ship with due regard to the prevailing environmental conditions such as limits for ecosystems and organisms assimilation and reproduction capacity. Even if it is impossible to know everything about the surroundings, development has to adapt to this uncertainty.

The function of navigation is thus far only partly seen to in law. There are different kinds of environmental quality standards and critical load standards. Also found is standards that sends signals to observe and protect certain types of environment, such as particular sensitive areas e.g. bird protection areas.

A result from this study is an outline of a theory about legal navigation instruments and about a category of rules which may be developed to respond to the need for environmental limits to be

legally relevant. To develop this further is a task for further research.

Källor och litteratur

1.1 Internationella överenskommelser m.m.

- 1972 UN Declaration on the Human Environment (Stockholm, 16 June 1972); 11 ILM 1972 p. 1416.
- 1991 års tilläggsprotokoll till 1976 års Rhen-konvention om klorföroreningar (Bryssel, 25 September 1991).
- 1992 års klimatkonvention. Undertecknad i Rio de Janeiro, juni 1992, 31 ILM 849 (1992).
- 1992 års konventionen om biologisk mångfald. Undertecknad i Rio de Janeiro den 14 juni 1992, 31 ILM 818 (1992).
- 1992 UN Declaration on Environment and Development . Rio de Janeiro, 4-13 juni 1992, 31 ILM (1992).

Svenskt offentligt tryck m.m.

Riksdagstryck

Propositioner

Prop. 1969: 28	Förslag till miljöskyddslag m.m.
Prop. 1975/76:112	Kungörande av lagar och andra författningar
Prop. 1985/86:1	Ny plan- och bygglag
Prop. 1997/98:45	Miljöbalk, del I-II. Cit. del I respektive del II.

Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Regeringens skrivelser

Rskr 1992/93:13 FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED. Agenda 21, Riodeklarationen och Skogsprinciperna.

Statens offentliga utredningar (SOU)

1990:93 Miljön i Västra Skåne – År 2000 i våra händer
1993:27 Miljöbalk
1972:31 Lag om hälso- och miljöfarliga varor
1983:56 Naturresursers nyttjande och hävd
1996:103 Miljöbalken. Delbetänkande av utredningen om avrinningsområden.
1997:99 En ny vattenadministration – vatten är livet
1997:155 Miljösamverkan i vattenvården

Departementsserierna

Ds C 1984:12, Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation, Håkan Hydén, Liber Allmänna Förlaget.

Annat offentligt tryck

SNFS 1996:6 Naturvårdsverkets tidigare utfärdade föreskrifter om badvattenkvalitet
SLV FS 1993:35 Livsmedelsverkets kungörelse om dricksvatten
SNJ FS 1999:79
Naturvårdsverkets allmänna råd 90:4. Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag.

Utländskt offentligt tryck

Europeiska Unionen

Direktiv

- 70/220 om avgaser från motorfordon, OJ 1970 No. L 42/16.
- 73/404 om tvättmedel, OJ 1973 No. L 347/1.
- 75/440 om kvalitetskrav för ytvatten som används för framställning av dricksvatten, OJ 1975 No. L 194/26.
- 76/160 om badvattenkvalitet, OJ 1976 No. L 30/1.
- 76/464 om förorening av utsläpp av vissa farliga ämnen i vattenmiljön, OJ 1976 No. L 129/33.
- 78/659 om kvaliteten för sådant sötvatten som kräver skydd eller förbättring för att vara ägnat att fisk ska leva däri, OJ 1978 No. L 222/1.
- 79/409 om bevarande av vilda fåglar, OJ 1979 No. L 103/1.
- 79/869 om mätmetoder och provtagning m.m. avseende ytvattenkvalitet för råvattentäkter, OJ 1979 No. L 271/26.
- 79/923 om kvalitetskrav för skaldjursvatten, OJ 1979 No. L 281/47.
- 80/779 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar, OJ 1980 No. L 229/30.
- 82/884 om ett gränsvärde för bly i luften.
- 82/176 om gränsvärden och xxx för kvic, OJ 1982 No. L 81/29.
- 83/513 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp, OJ 1983 No. L 291/1.
- 84/156 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin, OJ 1984 No. L 74/49.
- 84/491 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan, OJ 1984 No. L 274/11.
- 85/203 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, OJ 1985 No. L 87/1.

- 85/337 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, OJ 1985 No. L 175/40.
- 86/280 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning I i bilagan till direktiv 76/464, OJ 1986 No. L 181/16.
- 86/278 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, OJ 1985 No. L 272/1.
- 91/676 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, OJ 1991 No. L 375/1.
- 92/72 om luftförorening av ozon, OJ 1992 No. L 297/1.
- 96/611 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, OJ 1996 No. L 257/26.
- 96/61 om att förebygga och begränsa föroreningar, OJ 257/26.
- 96/62 om säkerställande av luftkvaliteten, OJ 1996 No. L 296/55.

Förslag till direktiv

- Forslag til Rådets direktiv om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (93/C 311/96) COM(93) 423 endelig utg. (Forelagt av Kommissionen den 30 september 1993).
- Commission of the European Communities Proposal for a Council Directive on Ambient Air Quality Assessment and Management, COM (94) 109 final, Brussels, 04.07.1994
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, European Community Water Policy, COM (96)59 final, Bryssel 21.02.1996.
- Kommissionens förslag till Rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik KOM(97) 49 slutlig, Bryssel 26.02.1997. (Cit. KOM(97) 49.)
- Commission Re-examined proposal for a Council Directive relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air. Kommissionens förslag till COM(99)093 final.
- Kommissionens rapport till Rådet "Implementing Community Environmental Law", European Commission DG XI, October 1996.

1:a miljöhandlingsprogrammet för miljön (1973-1976), OJ 1973 C112/1.

5:e miljöhandlingsprogrammet, *Towards Sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting with the Council of the 1 February 1993. OJ No C 138 (93/C 138).

Finland

Vattenlag för landskapet Åland, Ålands författningssamling Nr 61, 1996.

Japan

The Fund for Improvement of Facilities for Small and Medium-sized Enterprises and Special Taxation Measures Act, (Law No. 26, 1957).

Environmental Pollution Service Corporation Act (Law No. 95, 1965).

Noise Control Law (Law No. 90 June 10, 1968)

Air Pollution Control Law (Law No. 97, June 10, 1968).

Pollution Dispute Settlement Act (Law No. 108, 1970).

Water Pollution Control Law (Law No. 138, Dec. 25, 1970).

National Financing of Pollution Prevention Business Special Measure Act (Law No. 70, 1971)

Malodour Prevention Law (Law No. 91 June 1, 1971).

Industry Reallocation Promotion Act (Law No. 73, 1972).

Act Concerning Special Measures for Conservation of the Environment of the Seto Inland Sea, (Law No. 110, 1973).

Law Concerning Special Measures for Conservation of Lake Water Quality (Law No. 61, July 27, 1984).

Law Concerning Special Measures for Total Emission Reduction of Nitrogen oxides from Automobiles in Specified Areas, 1992.
The Basic Environment Law (Law No.91, 1993)
The Industrial Water Law
Law Concerning the Regulation of Pumping Up of Underground Water for Use in Buildings.
Vibration Regulation Law

Air Quality Standards (Announcement of the Environment Agency, No. 25, 1973).
Environmental Quality Standards for Nitrogen Dioxides (Announcement of the Environment Agency, No. 38, 1978).
Environmental Quality Standards for Carbon Monoxides (Cabinet Decision, Feb. 20, 1970).
Environmental Quality Standards for Sulphur Dioxides (Cabinet Consent, May 15, 1973).
Environmental Water Quality Standards (Announcement of the Environment Agency, No. 59, 1971).

The Basic Environment Plan, Cabinet Decision Dec. 16, 1994, Environment Agency, Government of Japan.

Nederländerna

Wet Milieubeheer, 1993 översatt Environmental Management Act, Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, Haag, October 1, 1995.

Norge

Grunnloven (§ 110b).
NOU 1994:5 Norges Offentlige Utredninger, Virkemidler i miljøpolitikken, Utredning fra et utvalg nedsatt av Miljøverndepartementet i oktober 1992. Avgitt februar 1995. Statens forvaltningstjeneste Seksjon Statens Trykning. Oslo 1995.

Nya Zealand

New Resource Management Act, R.S. Vol 32 (reprinted as on 1 March 1994).

USA

Air Pollution Control Act, 1955, Publ.L. No. 84-145, 69 Stat. 322..

Clean Air Act, 1963, Publ.L. No. 88-206, 77 Stat. 392.

Air Quality Act, 1967, Publ.L. No. 90-1488, 81 Stat, 485.

Clean Air Act Amendments of 1970, Publ.L. No. 91-604, 84 Stat. 1676.

Federal Water Pollution Control Act (Publ. L. No. 92-500, 86 Stat. 816, 33 U.S.C.A. §§ 1251-1376

Clean Air Act Amendments of 1977, Publ. L. No. 95-95, 91 Stat. 686.

Clean Water Act of 1977, Publ.L. No. 95-217, 91 Stat. 1566.

Water Quality Act of 1987, Publ.L. No. 100-4, 101 Stat. 7.

Clean Air Act Amendments of 1990, Publ.L. 101-549, 104 Stat. 2399.

Andra dokument

New Policies for Establishing and Implementing Total Maximum Daily Loads (TMDLs) - Bob Perciasepe - August 8, 1997 och National Clarifying Guidance For 1998 State and Territory Section 303(d) Listing Decisions - August 17, 1997. EPA, (besökt 1999-01-30).

EPA, TMDL Development Cost Estimates Case Studies of 14 TMDLs, (besökt 1999-01-30).

EPA, Draft Strategy for Addressing Environmental and Public Health Impacts from Animal Feeding Operations (Sept. 1998), <http://www.nhq.nrcs.usda.gov/clearwater/afo/index.html> (besökt 1999-01-31) .

Domar och beslut

Sverige

KN59/72

KN 33/95

Regeringsbeslut (In 96/940/PL)

JO:s utlåtande 1993-03-02 (Dnr 952-1992) angående miljödiesel

Miljödepartementets ärenden:

Dnr. EUM 1999/597/MK - Kommissionens ärende angående den svenska lagstiftningens förenlighet med luftkvalitetsdirektiv.

EG-domstolen

C-148/78 *Pubblico Ministero v. Tullio Ratti*, [1979] ECR 1629.

C-8/81 *Becker v. Finanzamt Münster-Innerstadt*, [1982] ECR 53.

C-30-34/81 *Commission v. Italy* [1981] ECR 3379.

C-72/81 *Commission v. Belgium* [1982] ECR 183.

C-96/81 *Commission v. Netherlands*, [1982] ECR 1791.

C-14/86 *Pretore di Salò v. X*, [1987] ECR 2545.

C-302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607.

C-322/86 *Commission v. Italy* [1988] ECR 39/95 s. 3995.

C-103/88 *Fratelli costanzo Spa v. Conune di Milano and Impresa ing. Lodigiani spa*, [1989] ECR 1839.

C-131/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-825.

C-361/88 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2567.

C-57/89 *Commission v. Germany* (1991) ECR I-833.

C-58/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-4983.

C-59/89 *Commission v. Germany* [1991] ECR I-2607.

C-300/89 *Commission v. Council* [1991] ECR I-2867.

- C-6/90 *Commission v. United Kingdom* [1991] ECR I-5357.
- C-9/90 *Francovich and Bonifaci v. Italy* [1991] ECR I-5357.
- C-13/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4327.
- C-14/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4331.
- C-56/90 *Commission v. United Kingdom* [1993] ECR I-4109.
- C-64/90 *Commission v. France* [1991] ECR I-4335.
- C-355/90 *Commission v. Spain* [1993] ECR I-4221.
- C-186/91 *Commission v. Belgium* [1993] ECR I-851.
- C-41/93 *France v. Commission* [1994] ECR I-1829.
- C-46 och C-48/93 *Brasserie du pêcheur v. Germany and R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, [1996] ECR I-1029.
- C-392/93 *R v. H.M. Trasury, ex parte British Telecommunications*, [1996] ECR I-1631.
- C-5/94 *R v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas*, [1996] ECR I 2553.
- C-44/95 *The Queen v. Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the protection of birds* [1996], ECR-I 4805.
- C-168/95 *Begäran om förhandsavgörande av Pretura circondariale di Vicenza*, [1996] ECR I-4705.
- C-298/95 *Commission v. Germany*, [1996], ECR I-6747.
- C-225/96 *Commision v Italy*, [1997] ECR I-6887.
- C-232/95 o. C-233/95 *Commision v. Hellenic Republic* [1998] ECR I-8343.

Europadomstolen

López Ostra v. Spain, dom den 9 decempber 1994, Serie A 303-C.

USA

Kennecott Copper Corp. V. Train U.S.C.A. 9th Cir. 1975, 526 F 2d 1149, cert denied 425 U.S. 935, 96 S. Ct 1665, 48 L.Ed. 2d 176 (1976)

Chevron, U.S.A., Inc. V. NRDC, S.Ct.1984

Citizens Against the Refinery's Effects, Inc. V. United States EPA,
643 F 2d 183 (4th Cir. 1981)

Sierra Club v. Ruckelshaus, 344 F. Supp. 253 (D.D.C.1972), 412 U.S.
541 (1973)

Scott v. City of Hammond, 530 F. Supp. At 290)

Northwest Environmental Defense Center v. Thomas, No.86-
1578PA, D.Or. complaint filed Dec. 12, 1986 och No.86-1578
BU, D.Or. consent decree filed June 3, 1987

Alaska Ctr. for the Environment v. Reilly, 762 F. Supp. 1422,
Alaska Ctr. for the Environment v. Reilly, 796 F. Supp. 1374
och Alaska Ctr. For the Environment v. Browner, 20 f.3d 981.

National Wildlife Federation v. Adamkus, No87 C 4196 och Sierra
Club v. Browner, 843 F. Supp 1304.

Idaho Sportsmen's Coalition v. Browner, 951 F. Supp. 962, Sierra
Club v. Hankinsson, No. 1:94-cv2501-MHS m.fl.

Böcker och artiklar

Abrahamsson, K., V., Hällgren, J-E., Sundström, T., Sörlin, S., red.,
Humanekologi, Naturens resurser och människans försörjning,
Carlssons Bokförlag, Stockholm 1997. (Cit. Sörlin m.fl.)

Adler, R., W., Landman, J., C., och Cameron, D., M., *The Clean
Water Act – 20 Years Later, Natural Resources*, Island Press,
1993. (Cit. Adler m.fl.).

Allan, R., J., och Zarull, M., A., *Conservation and Protection of Lake
Ecosystems and Natural Biodiversity: Lessons Learned from the
Lower Great Lakes*, 6th International Conference on the
Conservation and Management of Lakes – Kasumigaura '95,
Proceedings: Vol.1., sid 174-177.

Allén, S., Hässelberg, A., *Svensk ordlista*, Esselte Studium, 42:a
upplagan, Nacka 1973.

Ariansen, P., *Miljöfilosofi, en introduktion*, Bokförlaget Nya Doxa
1993.

Backer, I., L., *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 2. utgave, ad
Notam Gyldendal 1995.

- Basse, E., M., (red.), *Baeredygdighet – en retsteoretisk begrebsanalyse*. GadJura, Köpenhamn/ Juridisk Forlag, Oslo / Nerenius & Santérus Förlag AB, Stockholm, 1995. (Cit. Basse 1995).
- Basse, E., M., (red.), *Håndhaevelse af miljølovgivning*, GadJura, Århus 1997.
- Bengtsson, B., *Ånd og rett*, Festskrift til Birger Stuevold Lassen på 70-årsdagen 19. August 1997, Universitetsforlaget, Oslo 1997. (Cit. Bengtsson 1997)
- Bengtsson, B., *Speciell fastighetsrätt*, Sjunde uppl. IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1999.
- Berkes, F., F., C., Gadgil, M., *Traditional Ecological Knowledge, Biodiversity, Resilience and Sustainability*, i Perrings, C A., Mäler, K-G., Holling, C S., Jansson, B-O., (eds), *Biodiversity Conservation*, Kluwer 1994, sid. 281-300. (Cit. Berkes/Folke/Gadgil)
- Blumm, M., C., *A Primer on Environmental Law and Some Directions for the Future*, Virginia Environmental Law Journal Vol. 11:381.
- Boe, E., Graver, H., P., *Nydannelser i forvaltningsrett i 80-årene*, sid. 180, i *Regulering og styring* (red. Basse, E., M.,) GAD, Köpenhamn 1989.
- Bogdan, M., *Komparativ rettskunskap*, Nordstedts Juridik, Stockholm
- Borgström, G., *Jorden - vårt öde*, Stockholm 1953.
- Brown, L., R., *Världen förändras i allt snabbare takt*, i *Tillståndet i världen -96*, Naturskyddsföreningen och Naturvårdsverket 1996
- Bosselmann, K., *When Two Worlds Collide – Society and Ecology*, RSVP Publishing Company Limited, Auckland 1995.
- Bugge, H., C., *The ethics of sustainable development – a challenge to the legal system*, i *Baeredygdighet – en retsteoretisk begrebsanalyse*. GadJura, Köpenhamn/ Juridisk Forlag, Oslo / Nerenius & Santérus Förlag AB, Stockholm, 1995. (Cit. Bugge 1995).
- Bugge, H., C., *Forurensere skal betale. De alminnlige regler i norsk rett om kostnadsansvar ved forurensning*, Institutt for offentlig rett, Oslo universitet 1997, (Cit. Bugge 1997).

- Caputo, D., *A Job Half Finished: The Clean Water Act After 25 Years*, ELR 11-97.
- Carlman, I., *Blåsningen – svensk vindkraft 1973-1990*, Geografiska Regionstudier nr 23, Kulturgeografiska Institutionen vid Uppsala Universitet 1990. (Cit. Carlman 1990).
- Carson, R., *Silent spring*, Houghton Mifflin Company 1962.
- Christensen, J., *Rätt och kretslopp – Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, Uppsala universitet 1998
- Christophersen, A., Bahr, *På vei mot en grønn ret? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*, ad Notam Gyldendal 1997.
- Collin, P., H., *English Law Dictionary*, Esselte Ordbok AB 1989. Cit. English Law Dictionary.
- Council on Environmental Quality, *Environmental Quality 1970-1990: Twentieth Annual Report*, 7-10 (1990).
- Daly, H., E., *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston 1996.
- De Facto;98, Uppföljning av föreslagna nationella miljökvalitetsmål, Naturvårdsverket 1998.
- Didón, L., U., Magnusson, Lars, Millgård, Olle och Molander, Stefan, *Plan- och bygglagen*, suppl. 4, Nordstedts Juridik 1999.
- Droege, M., Lysén, G., *Introduktion till EU och EG-rätten*, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1997.
- Dwyer, J., P., *The Use of Market Incentives in Controlling Air Pollution: California's Marketable Permits Program*, Ecology Law Quarterly 1993.
- Ebbesson, J., *Compatibility of international and National Environmental Law*, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1996.
- Eckhoff, T., *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum-Norli, Oslo 1983. (Cit. Eckhoff 1983.)
- Eckhoff, T., Sundby, N., K., *Rettsystemer – systemteoretisk innføring i rettsfilosofien*, 2. utgave, Tano, Oslo 1991. (Cit. Eckhoff/Sundby).
- Falkemark, M., *Från insikt till praktik. Det naturlagsstyrda samspelet. I Samspelet mark - vatten - miljø. Fysisk planering för att nå samhällseliga mål*. Red. Hilding-Rydevik, T., Forskningsrådsnämnden 1997.

- Fast, K., L., Niehaus, K., A., *Coping with Clean Water Act Requirements for Stormwater permits and Water Quality Standards Implementation*, 1989, Practising Law Institute.
- Ferry, L., *Den nya ekologiska ordningen*, Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg 1995.
- Findley, R., Farber, D., *Environmental Law in a Nutshell*, Fourth ed. West Publishing Co. St. Paul, Minnesota 1996.
- Fogelklou, A., *Principles of Rule of Law and Legal Development*. I Sevastik, P., ed., *Legal assistance to developing countries: Swedish perspectives on the rule of law*, Nordstedts Juridik, Stockholm 1997.
- Folke, C., Berkes, F., Gadgil, M., *Traditional Ecological Knowledge, Biodiversity, Resilience and Sustainability*, i Perrings, C A., Mäler, K-G, Holling, C S och Jansson, B-O., (eds), *Biodiversity Conservation*, Kluwer 1994, sid. 281-300. (Cit. Berkes/Folke/Gadgil).
- Folke, C., Holling, C., S., Perrings, C., *Biological Diversity, Ecosystems, and the Human Scale. Ecological Applications*, 6(4) 1996, sid. 1018-1024. (Cit Folke/Holling/Perings).
- Frändberg, Åke., *An Essay on the Systematics of Legal Concepts. A Study of Legal Concept Formation*. (Scand. Studies in Law, Vol. 31 1987, s. 81-115.).
- Funtowicz, S., O., Ravetz, J., R., *A New Scientific Methododology for Global Environmental Issues*, I Costanza, Robert, ed. *Ecological economics: the science and management of sustainability*, Columbia University Press 1991.
- Gadgil, M., Folke, C., Berkes, F., *Traditional Ecological Knowledge, Biodiversity, Resilience and Sustainability*, i Perrings, C A, Mäler, K-G, Holling, C S och Jansson, B-O (eds), *Biodiversity Conservation*, Kluwer 1994, sid. 281-300. (Cit. Berkes/Folke/Gadgil).
- Garett, T., L. Winner, S., D., *A Clean Air Act Primer: Part I*, ELR 3-92, 1992, sid. 10159-10189.
- Garett, T., L., Winner, S., D., *A Clean Air Act Primer: Part II*, ELR 4-92, 1992, sid. 10237-10262.
- Gipperth, L., *Erfarenheter av miljökvalitetsnormer i amerikansk lagstiftning*. Miljörättslig tidskrift 1994:1, sid. 1-20. (Cit. Gipperth 1994a)

- Gipperth, L., *Miljö kvalitetsnormer i rättsligt hänseende*, Miljörättslig tidskrift 1994:3, sid. 344-365. (Cit. Gipperth 1994b).
- Gipperth, L., *Japans miljölagstiftning – grunddragen*, Miljörättslig tidskrift 1996:1, sid. 97-113. (Cit. Gipperth 1996).
- Gipperth, L., Westerlund, S., *Förstärkt miljöbalk – testlagstiftning för tillämpning i Genevadsstudien*, 1998 - www.tema.liu.se/vastra (VASTRA:s hemsida) och www.imir.com (Institutets för Miljörätt hemsida). (Cit. Testlagstiftningen).
- Gipperth, Lena, *Legal aspects on user conflicts in river basins*, Department of Law, Uppsala University 1998. www.Tema.liu.se/vastra. (Ci. Gipperth 1998).
- Gleick, J., *Kaos. Vetenskap på nya vägar*, Bonnier Fakta Bokförlag AB 1988.
- Graver, H., P., Boe, E., *Nydannelser i forvaltningsrett i 80-årene*, sid. 180, i *Regulering og styring* (red. Basse, E., M.), GAD, København 1989.
- Gresser, J., Fujikura, K., Morishima, A., *Environmental Law in Japan*, The MIT Press, 1981, Cambridge, Massachusetts.
- Gunnerstad, A., *God miljö – en mänsklig rättighet*, SvJT 1995s.118
- Hardin, G., *The tragedy of the commons*, Science 1968, Vol 162 sid. 1243-1248.
- Heldeweg, M., Seerden, R., *Comparative Environmental Law in Europe. An introduction to Public Environmental Law in the EU Member States*, MAKLU Uitgevers Antwerpen – Apeldoorn 1996.
- Hellner, J., *Lagstiftning inom förmögenhetsrätten. Praktik, teori och teknik*, Juristförlaget, Stockholm 1990.
- Holmberg, J., *Resursteoretiska principer för en bärkraftig utveckling*, Institutionen för fysisk resursteor, Chalmers tekniska högskola, andra versionen 1992.
- Holmgren, G., *Rättsliga aspekter på markanvändning – vattenkvalitet*, i *Markanvändning – vattenkvalitet*, En studie i Laholmsbuktens tillrinningsområde, Länsstyrelsen i Hallands län, Meddelande 1989:10.
- Holling, C., S., *An Ecologist View of the Malthusian Conflict*, Beijer Reprint Series No. 36, sid.79-103. (Cit. Holling 1994)

- Holling, C., S., Folke, C., Perrings, C., *Biological Diversity, Ecosystems, and the Human Scale. Ecological Applications*, 6(4) 1996, sid. 1018-1024. (Cit. Folke/Holling/Perrings)
- Hollo, E., J., *Recent Developments in Environmental Ruling and Participation in Finnish Environmental Law*, i North European Environmental Law, Hollo, E., J., och Marttinen, K., (ed.), Finnish Society of Environmental Law, Helsinki, 1995.
- Holm, F., Thunberg, B., *Klartext, Utmaningar och mål i det lokala miljöarbetet*, Naturvårdsverkets förlag 1995. (Cit. Holm/Thunberg)
- Houck, O., A., *TMDLs: The Resurrection of Water Quality Standards-Based Regulation Under the Clean Water Act*, ELR 7-97, sid. 10329-10344.
- Houck, O., A., *TMDLs, Are We There Yet?: The Long Road Toward Water Quality-Based Regulation Under the Clean Water Act*, ELR, 8-97, sid. 10391-10401.
- Hydén, H., *Rättens samhälleliga funktion*, Lund 1978.
- Hydén, H., *Hur kunskapslandet kan förmås att matcha jordmanteln, i Samspelet mark - vatten - miljö*, Red. Hilding-Rydevik, T., Forskningsrådsnämnden, Stockholm 1997.
- Hydén, H., *Vad är rättssociologi? I Rättssociologi - då och nu*, Studies in Sociology of Law, Lund 1997.
- Hydén, H., *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*, DsC 1984:12, Liber Allmänna Förlaget.
- Hällgren, J E., Abrahamsson, Kurt V., Sundström, T., Sörlin, S., red., *Humanekologi, Naturens resurser och människans försörjning*, Carlssons Bokförlag, Stockholm 1997. (Cit. Sörlin m.fl.)
- Hässelberg, A., Allén, S., *Svensk ordlista*, Esselte Studium, 42:a upplagan, Nacka 1973
- Jacob, M., L., *Sustainable Development. A Reconstructive critique of the United Nations debate*, Department of Theory of Science and Research. Göteborgs universitet, Göteborg 1996.
- Jans, J., H., *European Environmental Law*, Kluwer Law International 1995. (Cit. Jans 1995)
- Jans, J., H., *Legal Protection in European Environmental Law: An Overview*, I Protecting the Environment, ed. Han Somsen, Blackstone Press Limited, London 1996, (Cit. Jans 1996)

- Jareborg, N., *Regler och riktlinjer*, i Tidskrift for retsvidenskabb 92, 1979, sid. 3885-410.
- Johnson, S., P. och Corcelle, G., *The Environmental Policy of the European Communities*, Kluwer Law International, 1995.
- Kalquist, A., *Kaos – farvel til plantenknigen?*, Samtiden 1991:6.
- Mc Kean, M., A., *Environmental Protest and Citizen Politics in Japan*, University of California Press, Berkley California.
- Krämer, L., *Freshwater and Community Law*, i A. Kiss och D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1993. (Cit. Krämer 1993).
- Krämer, L., *Direct Effect of EC Environmental Law*, i *Protecting the Environment*, ed Han Somsen, Blackstone Press Limited, London 1996. (Cit. Krämer 1996)
- Kuusiniemi, K., *Environmental standards and pollution control law*, i *North European Environmental Law*, Hollo, E., J. Marttinen, K., Finnish Society of Environmental Law 1995.
- Lagerroth, E., *Mot en ny vetenskap*, Studentlitteratur, Lund 1986. (Cit. Lagerroth 1996)
- Lagerroth, E., *Från kaos till kosmos och tillbaka igen – om två sorters vetenskap*. Tvärsnitt, 1998, årgång 20, nr 2
- Lee, K., N., *Compass and Gyroscope*. Integrating Science and Politics for the Environment, Island Press 1993.
- Lents, J., M., och Kelly, W., J., *Clearing the Air in Los Angeles*, Scientific American, October 1993.
- Leyser, B., *Superbubblor, ett sätt att åtgärda storskaliga miljöproblem – Erfarenheter från den amerikanska lagstiftningen*, Miljörättslig tidskrift 1996:3.
- Lindeström, L., *Ändra miljömålen för vatten*, Artikel Miljöaktuellt nr -7 1994.
- Ljungman, S., *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala 1943.
- Lovelock, J., *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford 1987.
- Lundqvist, L., J., *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, The Univeristy of Michigan Press 1980.
- Mahmoudi, S., *EU:s miljö rätt*, Nordstedts Juridik, Stockholm 1995.
- Malt, G F., *Types of norms. Anote on the problems*, i Bing, Jon red., Complex 8/87, F*KUS, Knowledge based systems for public

- administration, Norwegian Research Center for Computers and Law, Norwegian University Press 1987.
- Malthus, R., *An Essay on the Principle of Population*, 1798.
- Marsh, G., P., *Man and Nature; of Physical Geography as Modified by Human Action*, 1864.
- Melnick, M., *Pollution Deadlines and the Coalition for Failure*, 75 Public Interest 123 (1984). I Menell, P., S., Stewart, R., B., *Environmental Law and Policy*, Little, Brown and Company 1994 sid. 351-362.
- Menell, P., S. Stewart, R., B., *Environmental Law and Policy*, Little, Brown and Company 1994.
- Michanek, G., *Den svenska miljörettens uppbyggnad*, IUSTUS Förlag, Uppsala 1985. (Cit. Michanek 1985)
- Michanek, G., *Energirätt*, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1990. (Cit. Michanek 1990).
- Michanek, G., Westerlund, S., *Svensk miljölagstiftnings kvalitet*, Miljörättslig tidskrift 1994:3 sid.407-461. (Cit. Michanek/Westerlund 1994).
- Michanek, G., *Något om "Access to Justice" inom miljöretten*, i Basse, E., M., red. Håndhaevelse af miljølovgivning, GadJura 1997. (Cit. Michanek 1997)
- Nakayama, M., *Japanese Environmental Laws and Environmental Rights: Case Study on the Seto Inland Sea*, Northern Kentucky Law Review, No 1, 1992.
- Natur under påverkan, Scienta Brombergs Bokförlag, Uppsala 1979
- Naturvårdsverkets rapport 4483, *Nationella miljömål. Förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering* Stockholm 1995.
- Naturvårdsverkets rapport 4646, *Förteckning över mål för miljöarbetet beslutade av riksdag och regering*.
- Naturvårdsverket, Rapport 4765, *Ren luft och gröna skogar. Förslag till nationella miljömål 1997*, Stockholm 1997.
- Naturvårdsverkets rapport 4793, *Miljö kvalitetsnormer - ett nytt verktyg i miljöpolitiken*, Stockholm 1997.
- Naturvårdsverkets Rapport 4925, *Utveckling av nya miljö kvalitetsnormer*, 1998.
- Naturvårdsverket Informerar, *Vad är miljö kvalitet?*, Stockholm 1987

- Niehaus K., A., Fast K., L., *Coping with Clean Water Act Requirements for Stormwater permits and Water Quality Standards Implementation*, 1989, Practising Law Institute.
- Nihlgård, B., Rundgren, S., *Naturens dynamik*, Natur och kultur, Stockholm 1978.
- Nilsson, A., *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys*, Nerenius & Santérus Förlag 1997.
- Oda, H., *Japanese Law*, Butterworth & Co., Storbritannien 1992.
- Pagh, P., *EU Miljöret*, Christian Ejlers Forlag, Köpenhamn 1997
- Patton, V., L., *The New Air Quality Standards, Regional Haze, and Interstate Air Pollution Transport*, Environmental Law Reporter 4-98.
- Peczenik, A., *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Nordstedts Juridik Fritzes Förlag, Stockholm 1995.
- Perrings, C., Holling, C S., och Folke, C., *Biological Diversity, Ecosystems, and the Human Scale*. Ecological Applications, 6(4) 1996, sid. 1018-1024. (Cit. Folke/Holling/Perrings)
- Polesetsky, M., *Will a Market in Air Pollution Clean the Nation's Dirtiest Air? A study of the South Coast Air Quality Management District's Regional Clean Air Incentives Market*, Ecology Law Quarterly Vol.22:359 1995.
- Quality of the Environment in Japan, 1993, Environment Agency Government of Japan.
- Raitio, H., Kilponen, T., ed., *Critical Loads and Critical Limit Values*, Proceedings of the Finnish –Swedish Environmental Conference, October 27-28, 1994 Vaasa Finland, The Finnish Forest Research Institute, Parkano 1994.
- Ranerås, U., *Rättslig kontroll över vattensystem*, En förstudie, Juridiska Institutionen, Uppsala Universitet, Uppsala 1980.
- Ravetz, J., R., och Funtowicz, S., O., *A New Scientific Methododology for Global Environmental Issues*, i Costanza, Robert, ed. Ecological economics: the science and management of sustainability, Columbia University Press 1991.
- Ravetz, J., R., och Funtowicz, S., O., *The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science*, Ecological Economics 10 1994, sid. 197-207.

- Regan, T., *Animal Rights; Human Wrongs*, Environmental Ethics, Vol 2, sid. 99-120, 1980.
- Roderick, J., A., Zarull, M., A., *Conservation and Protection of Lake Ecosystems and Natural Biodiversity: Lessons Learned from the Lower Great Lakes*, 6th International Conference on the Conservation and Management of Lakes – Kasumigaura '95, Proceedings: Vol.1., sid 174-177.
- Rodgers, W., H., Jr., *Environmental Law*, Second ed. West Publishing Co. St. Paul, Minnesota 1994.
- Rosenbaum, K., L., *The Challenge of Achieving Sustainable Development Through Law*, ELR 9-97, sid. 10455-10461.
- Schaffer, W., M., *Chaos in Ecological Systems: The Coals That Newcastle Forgot*, Trends in Ecological Systems 1 (1986). Refererad i Gleick, sid. 325. Cit. Schaffer 1986.
- Schaffer, W., M., Kot, M., *Do Strange Attractors Govern Ecological Systems?*, Bio-Science 35 (1985). Refererade i Gleick, sid 325. (Cit. Schaffer/Kot)
- Schröder, M., *Sustainable Development and Law*, W.E.J. Treenk Willink Zwolle in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht NISER 1996.
- Schutt, P., *Sustainability of Forests: An Attempt at a Biological Interpretation*, i Environmental Ethics: Sustainability, Competition & Forestry, A Working Paper Published by The Centre for Applied Ethics, University of British Columbia Editor: Chris J Mac Donald, <http://www.ethics.ubc.ca/papers/susdev.html> (Hämtat den 1998-08-08).
- Seerden, R., Heldeweg, M., *Comparative Environmental Law in Europe. An introduction to Public Environmental Law in the EU Member States*, MAKLU Uitgevers Antwerpen – Apeldoorn 1996.
- Singer, P., *Animal Liberation*, The New York Review of Book, April 5, 1973.
- Somsen, H., *Francovich and its Application to EC Environmental Law, i Protecting the Environment*, ed Han Somsen, Blackstone Press Limited, London 1996.
- Stewart, R., B., Menell, P., S., *Environmental Law and Policy*, Little, Brown and Company 1994.

- Stewart, R., B., *Models for Environmental Regulation: Central Planning Versus Market-based Approaches*, Environmental Affairs Vol 19:547 1992.
- Stone, C., D., *Should trees have legal standing? – Toward Legal Rights for Natural Objects*, Southern Californian Law Review, Vol 45 1972 Sid. 450-501. (Cit. Stone 1972)
- Stone, C., D., *Defending the Global Commons, i Greening International Law*, ed. Philippe Sands, The New Press, New York 1994. (Cit. Stone 1994)
- Strömberg, T., *Rättsordningens byggstenar, Om normtyperna i lag och sedvanerätt*, Studentlitteratur 1988.
- Strömholm, S., *Rätt, rättskällor och rättstillämpning – En lärobok i allmän rättslära*, femte uppl., Nordstedts Juridik AB, Stockholm 1996.
- Sundström, T., Hällgren, J E., Abrahamsson, K., V., Sörlin, S., red.*Humanekologi, Naturens resurser och människans försörjning*, Carlssons Bokförlag, Stockholm 1997. (Cit. Sörlin m.fl.)
- Sveriges Nationalatlas del om Miljön, Temaredaktörer Bernes C., Grundsten, C., Bokförlaget Bra Böcker, Höganäs 1991.
- Sörlin, S., red., Abrahamsson, K., V., Hällgren, J E., Sundström, T., *Humanekologi, Naturens resurser och människans försörjning*, Carlssons Bokförlag, Stockholm 1997. (Cit. Sörlin m.fl.)
- Taylor, P., W., *Environmental Ethics*, Vol 3, No 3, sid. 197-218, 1981.
- Thelander, J., Lundgren, L., J, *Nedräkning pågår – Hur upptäcks miljöproblem? Vad händer sedan?*, Naturvårdsverkets Förlag, Stockholm 1989.
- Thunberg, B., Holm, F., *Klartext, Utmaningar och mål i det lokala miljöarbetet*, Naturvårdsverkets förlag 1995. (Cit. Holm/Thunberg)
- Tolba, M., K., *Sustainable Development - Constraints and Opportunities*, Butterworth, Guildford 1987,
- Tolonen, J., *Rätten och kaos*, Retfærd nr. 55, 14 årgång 1991.
- Tuomela, J., *Hållbar utveckling som miljörettens grundprincip*. i Basse, E.,M., red., *Bæredygdighed – en retsteoretisk begrebsanalyse*, Bidrag till en nordisk forskeruddannelse, GadJura, København, Juridisk Forlag, Oslo och Nerenius & Santérus Förlag AB, Stockholm 1995.

- Turner II, B.L., Clark, W., C., Kates, R., W., Richards, J., F., Mathews, J., T., Meyer, W., B., *The Earth as Transformed by Human Action, Global and Regional Changes in the Biosphere over the Past 300 Years*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Velthoen, D., *Miljörätten i Nederländerna*, Miljörättslig tidskrift 1996:3, sid. 328-365.
- Wallace, D., *Environmental Policy and Industrial Innovation*, Royal Institue of International Affairs, London 1995
- Weeks, B., *Trends in Regulation of Stormwater an Nonpoint Source Pollution*, ELR 6-95, sid. 10300-10307.
- Westerlund, S., *Miljöskyddslagstiftningen och välfärden*, Natur och kultur, Stockholm 1971. (Cit. Westerlund 1971)
- Westerlund, S., *Miljöfarlig verksamhet. Rättstekniska studier av de centrala tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen på grundval av teori och praxis*, Studentlitteratur, Lund 1975. (Cit. Westerlund 1975)
- Westerlund, S., *Miljöeffektbeskrivningar, Del 1: Reglerna och tillämpningen i USA*, Bakgrundsrapport 4 Naturresurs- och miljökommittén 1981.
- Westerlund, S., *Avvägningar i miljörätten*, Eripainos, Lakimies lehdestä n:o 7-8, 1984. (Cit. Westerlund 1984)
- Westerlund, S., *Miljörättsliga grundfrågor*, Tapir förlag 1987. (Cit. Westerlund 1987).
- Westerlund, S., *Rätt och miljö*, Carlssons Bokförlag, Lund 1988. (Cit. Westerlund 1988).
- Westerlund, S., *Miljöskyddslagen - en analytisk lagkommentar*, Åmyra förlag, Göteborg 1990. Cit. Westerlund 1990.
- Westerlund, S., *Miljörättsliga koncept*, Miljörättslig tidskrift 1993:2. (Cit. Westerlund 1993).
- Westerlund, S., *The concepts of critical loads and environmental quality standards* o Raitio, H., Kilponen, T., ed., *Critical Loads and Critical Limit Values*, Proceedings of the Finnish -Swedish Environmental Conference, October 27-28, 1994 Vaasa Finland, The Finnish Forest Research Institute, Parkano 1994. (Cit. Westerlund 1994a)

- Westerlund, S., Michanek, G., *Svensk miljölagstiftnings kvalitet*, Miljörättslig tidskrift 1994:3 sid. 407-461. (Cit. Michanek/Westerlund 1994)
- Westerlund, S., *Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning?*, Miljörättslig tidskrift 1996:2, sid. 248-284. (Cit. Westerlund 1996)
- Westerlund, S., *En hållbar rättsordning . rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor*, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1997
- Westerlund, S., Where would mankind stand without land?
<http://www.imir.com/english/norfa98.pdf>
- Westerlund, S., Gipperth, L., Förstärkt miljöbalk – testlagstiftning för tillämpning i Genevadsstudien, 1998 - www.tema.liu.se/vastra (VASTRA:s hemsida) och www.imir.com (Institutets för Miljörätt hemsida).
- Westerlund, S., Svensk materiell miljörätt efter miljöbalkens tillkomst, <http://www.imir.com/svenska/utbildn1.htm> hämtad 1998-12-10.
- Westerlund, S., *Lärohandledning*, 1999, IMIRs hemsida, <http://www.imir.com/svenska/handl2.htm>, hämtad 1999.02-20).
- Wiklund, O., *Lagstiftaren inför rätta – svenska statens skadeståndsskyldighet för brott mot EG-rätten*, SvJT 1995s384.
- Winter, G., *Standard-setting in Environmental Law*, i Winter, G., ed., *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, Dartmouth Publishing Company Limited 1996.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, , Oxford University Press 1987. Cit WCED.
- Wright, G., H., von, *Myten om framsteget*, Tankar 1987-1992 med en intellektuell självbiografi, Albert Bonniers Förlag 1993.
- Zaring, D., *Federal Legislative Solutions to Agricultural Nonpoint Pollution*, ELR 3-96, si. 10128-10137.
- Zarull, M., A., Roderick, A., J., *Conservation and Protection of Lake Ecosystems and Natural Biodiversity: Lessons Learned from the Lower Great Lakes*, 6th International Conference on the Conservation and Management of Lakes – Kasumigaura '95, Proceedings: Vol.1., sid 174-177.
- Zetterberg, C., *Miljörättslig kontroll av genteknik*, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1997.

Zweigert, K., Kötz, H., *An introduction to comparative law*, 2 rev.
Ed. Oxford Clarendon 1987.

Opublicerat material

Carlman, I., *Framtiden i förfädernas händer*. Carlssons Förlag 2000.
(Cit Carlman 2000)

Fisher, W., S., *EPA Approach to Evaluation of Indicators for Ecological Risk Assessment* (Abstract). Presented at a meeting of the Control Biological Systems DARPA, 3-5 August 1998, San Diego, CA. 1 p. (ERL,GB R642). USEPA, NHEERL, Gulf Ecology Division,
<http://www.epa.gov/ged/publica/c2265.htm> Created on 01-06-1999. (Hämtad 1999-03-17).

Otsuka, T., *Environmental Impact Assessments in Japan*, ej publicerad artikel, 1995.

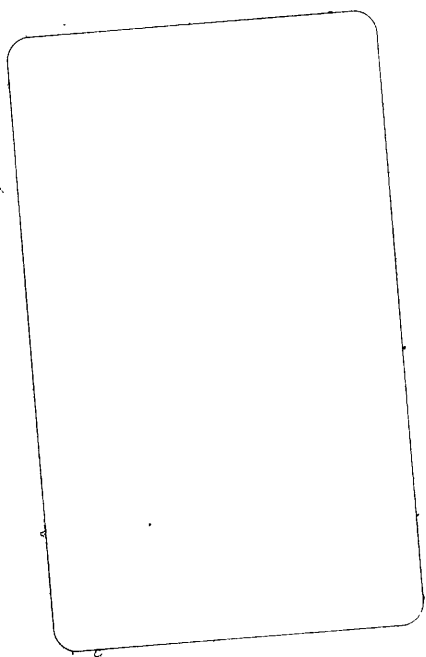
Westerlund, S., *För miljön ansvara nu domstolarna*, manuskript augusti 1999.

Övrigt

Intervju 1996-12-04 med Senior Attorney Hathaway, J., S., Natural Resources Defense Council, San Francisco.

Intervju 1996-12-09 med professor Findley, R., Loyola Law School, Los Angeles.

Westerlund, S., föreläsning på miljörättsseminarium på Holmsund, augusti 1996.



UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

002735538

Repro Ekonomikum, Uppsala 1999