

*Utveckling av
miljö kvalitetsnormer
som rättsligt instrument*

5138

*Utveckling av
mjölkvalitetsnormer
som rättsligt instrument*

Beställningsadress
Naturvårdsverket
Kundtjänst
SE-106 48 Stockholm, Sweden
Tfn: 698 12 00
Fax: 698 15 15
Internet-hemsida: www.environ.se
Miljöbokhandeln: www.miljobokhandeln.com

ISBN 91-620-5138-5
ISSN 0282-7298

Naturvårdsverket
Tryck: Naturvårdsverkets reprocentral 2000/12
Upplaga: 400

Förord

Sedan den 1 januari 1998 pågår verksprojektet ”Miljökvalitetsnormer” på Naturvårdsverket. Projektets uppgift är att ta fram miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken, med utgångspunkt från regeringsuppdrag, krav i EG-direktiv samt särskilda nationella problemställningar.

Peter Askman är projektledare för verksprojektet som omfattar ett antal delområden. Arbetet har hittills resulterat bl.a. i förslag till vissa nya miljökvalitetsnormer. Under de framtagandeprocesser som föregått dessa förslag har flera rättsliga frågor, vilka indikerar både möjligheter och problem, aktualiserats. Naturvårdsverket beslutade mot denna bakgrund att starta ett nytt delprojekt – en juridisk analysgrupp – inom verksprojektet med uppdraget att se över behovet av, samt möjligheterna till, en utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument.

Delprojektet, som påbörjades den 10 januari 2000, har antagit namnet ”Analysgruppen”. Avdelningsdirektören Joakim Brandberg, Naturvårdsverket, har varit projektledare för Analysgruppen. I gruppen har också miljöjuristen Jenny Grönwall, Naturvårdsverket, samt konsulten jur. dr. Lena Gipperth ingått. Verksprojektet samt bl.a. berörda avdelningar och sekretariat inom Naturvårdsverket har lämnat underlag till föreliggande rapport.

I rapporten lägger Naturvårdsverket fram ett antal förslag till författningsändringar och fortsatt utredning som syftar till att underlätta det framtida arbetet med att ta fram och genomföra miljökvalitetsnormer.

Någon extern remissbehandling av Naturvårdsverkets rapport har inte ägt rum. För innehållet i rapporten svarar Naturvårdsverket ensamt.

Stockholm i december 2000

Naturvårdsverket

Innehållsförteckning

Förkortningar och ordlista	6
1 SAMMANFATTNING	7
2 INLEDNING	10
2.1 UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	10
2.1.1 <i>Rapportens syfte</i>	10
2.1.2 <i>Naturvårdsverkets tidigare författningsförslag</i>	10
2.2 KOPPLINGEN MELLAN MILJÖKVALITETSNORMER OCH MILJÖKVALITETSMÅLEN	11
2.2.1 <i>Miljöbalken, miljökvalitetsnormer och målstyrning</i>	11
2.2.2 <i>Miljökvalitetsmålen rättsliga status</i>	11
2.2.3 <i>Behov av rättslig operationalisering</i>	12
2.2.4 <i>Operationaliseringskedjan</i>	12
2.3 EN FRAMTAGANDEPROCESS FÖR MILJÖKVALITETSNORMER	14
2.4 RAPPORTENS DISPOSITION OCH AVGRÄNSNINGAR	16
2.4.1 <i>Strategi och metodval</i>	16
2.4.2 <i>Rapportens upplägg</i>	16
3 FRAMTAGANDE AV MILJÖKVALITETSNORMER	18
3.1 BEGREPPET MILJÖKVALITETSNORMER	18
3.1.1 <i>Allmänt</i>	18
3.1.2 <i>Regleringen i miljöbalken</i>	18
3.1.3 <i>EG-rättens begreppsflora</i>	18
3.2 MÖJLIGHETEN ATT INFÖRA MILJÖKVALITETSNORMER	19
3.2.1 <i>Behov av förändring</i>	19
3.2.2 <i>Förslag – möjligheten att införa miljökvalitetsnormer</i>	20
3.3 MILJÖKVALITETSNORMERNAS AMBITIONSIVÅ	21
3.3.1 <i>Regleringen i miljöbalken</i>	21
3.3.2 <i>EG-rättens reglering</i>	22
3.3.3 <i>Behov av förändringar</i>	22
3.4 MILJÖKVALITETSNORMERS INNEHÅLL	23
3.4.1 <i>Regleringen i miljöbalken</i>	23
3.4.2 <i>Behov av förändringar</i>	23
3.4.3 <i>Förslag – innehållet i en miljökvalitetsnorm</i>	24
3.4.3.1 <i>Förslag nummer ett</i>	24
3.4.3.2 <i>Förslag nummer två</i>	25
3.5 SUMMERING	26
4 UTVECKLING AV NYA INSTRUMENT	27
4.1 ALLMÄNT OM BEHOVET AV NYA INSTRUMENT	27
4.2 VÄGLEDANDE VÄRDEN FÖR MILJÖKVALITET	27
4.2.1 <i>Allmänt</i>	27
4.2.2 <i>Kopplingen mellan miljökvalitetsnormer och riktvärden i svensk rätt</i>	27
4.2.2.1 <i>Generella riktvärden och liknande styrmedel</i>	27
4.2.2.2 <i>Individuella riktvärden m.m.</i>	28
4.2.2.3 <i>Rättslig status</i>	28
4.2.3 <i>Riktvärden, kvalitetsmål m.m. i EG-rätten</i>	28
4.2.3.1 <i>Rik flora i EG-rättens reglering</i>	28

4.2.3.2 Rättslig status på EG-rättsliga riktvärden	29
4.2.4 <i>Behov av förändringar</i>	30
4.2.4.1 Förslag – införande av begreppet riktvärde för miljö kvalitet	31
4.2.4.2 Förslag – hur riktvärden för miljö kvalitet skall uppnås	31
4.2.4.3 Förslag – ansvar för mätning och kontroll	32
4.2.4.4 Förslag – ny rubrik på 5 kap. miljö balken	33
4.3 MILJÖ KVALITETS NORMER PÅ OLIKA NIVÅ ER	33
4.3.1 <i>Behov av förändringar</i>	33
4.3.2 <i>Exempel – etappvisa miljö kvalitets normer</i>	34
4.3.2.1 Miljö kvalitets norm för kvävedioxid	34
4.3.2.2 Miljö kvalitets norm för partiklar i utomhusluft	35
4.3.3 <i>Förslag – etappvisa miljö kvalitets normer och riktvärden</i>	36
4.4 TRÖ SKELVÄ RDEN, TOLERANSMARGINALER OCH UTVÄ RDERINGSTRÖ SKLAR	36
4.4.1 <i>Begreppens innebörd och inbördes förhå llande</i>	36
4.4.2 <i>Behov av förändringar – införlivande av EG-rättsliga begrepp</i>	38
4.5 SUMMERING	39
5 GENOMFÖ RANDE AV MILJÖ KVALITETS NORMER	40
5.1 ADRESSATPROBLEMET	40
5.2 SKYLDIGHET FÖ R KOMMUNER OCH MYNDIGHETER	40
5.3 MILJÖ KVALITETS NORMER OCH FYSISK PLANERING	41
5.3.1 <i>Allmänna krav i PBL</i>	41
5.3.2 <i>Befintliga planer</i>	42
5.3.3 <i>Kontroll av kommunernas planering</i>	42
5.3.4 <i>Behov av förändringar</i>	43
5.3.4.1 Förslag till fortsatt utredning	43
5.4 MILJÖ SKYDD SOMRÅ DE	44
5.4.1 <i>Miljö skydds områdets omfattning</i>	44
5.4.2 <i>Behov av fortsatt utredning</i>	44
5.5 Å TGÄ RDS PROGRAM OCH Å TGÄ RDS PLANER	45
5.5.1 <i>Programmets och planernas funktion</i>	45
5.5.2 <i>När upprättas ett åtgärdsprogram?</i>	45
5.5.2.1 Regleringen i miljö balken	45
5.5.2.2 EG-rättens reglering	46
5.5.2.3 Behov av förändringar	47
5.5.2.4 Förslag – när åtgärdsprogram skall upprättas	47
5.5.3 <i>Vem upprättar åtgärdsprogram?</i>	48
5.5.3.1 Val av administrativ nivå	48
5.5.3.2 Åtgärdsprogram saknas idag	49
5.5.3.3 Förslag till fortsatt utredning	50
5.5.4 <i>Vad innehåller ett åtgärdsprogram?</i>	50
5.5.4.1 Möjlighet att använda olika styrmedel	50
5.5.4.2 Samlade lösningar på miljö problemen	51
5.5.4.3 Behov av förändringar och fortsatt utredning	52
5.5.4.4 Förslag – innehåll i åtgärdsprogram	52
5.5.5 <i>Hur upprättas ett åtgärdsprogram?</i>	53
5.5.5.1 Framtagandeprocessen	53
5.5.5.2 Omprövning och överprövning	54
5.5.5.3 Behov av förändringar	54
5.5.6 <i>När upprättas en åtgärdsplan?</i>	56

5.5.6.1	Bakgrunden – krav i EG-rätten	56
5.5.6.2	Behov av förändringar	56
5.5.6.3	Förslag – åtgärdsplanernas funktion	57
5.5.6.4	Förslag – överprövning av åtgärdsplaner.....	57
5.5.7	<i>Åtgärdsprogrammets och -planernas rättsliga status</i>	58
5.5.7.1	Bindande för kommuner och myndigheter	58
5.5.7.2	Behov av fortsatt utredning.....	58
5.5.8	<i>Summering</i>	59
6	RÄTTVERKAN GENTEMOT ENSKILDA	60
6.1	MILJÖKVALITETSNORMERNAS STYRANDE VERKAN	60
6.2	ALLMÄNT OM REGLERING AV VERKSAMHETER OCH ÅTGÄRDER	61
6.2.1	<i>De allmänna hänsynsreglerna och miljö kvalitetsnormer</i>	61
6.2.1.1	Behov av fortsatt utredning.....	61
6.2.2	<i>Den särskilda hänsynsregeln</i>	62
6.2.3	<i>Miljö kvalitetsnormer och stoppregeln</i>	63
6.2.3.1	Förslag till fortsatt utredning	63
6.2.4	<i>Befintlig verksamhet med tillstånd</i>	64
6.2.5	<i>Ny tillståndspliktig verksamhet</i>	65
6.2.6	<i>Befintlig icke tillståndspliktig verksamhet</i>	66
6.2.7	<i>Åtgärder</i>	66
6.3	BEHOV AV FORTSATT UTREDNING OCH FÖRSLAG.....	67
6.3.1	<i>Möjligheten att ställa ytterligare rättsliga krav</i>	67
6.3.1.1	Förslag – ändring i 5 kap. 4 § miljöbalken	67
6.3.1.2	Förslag – generella föreskrifter med direkt stöd i 5 kap. miljöbalken....	68
6.3.2.3	Förslag – ändring i 16 kap. 5 § miljöbalken	69
6.4	SUMMERING.....	70
7	AVSLUTNING.....	71
7.1	UPPBYGGNADEN AV EN RÄTTSLIG HELHETSSTRUKTUR.....	71
7.1.1	<i>Allmänt</i>	71
7.1.2	<i>Behovet av förändringar i MKN-förordningen</i>	71
7.1.3	<i>Förslag till fortsatt utredning</i>	72
7.2	SUMMERING AV RAPPORTEN	73
8	NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG	74
8.1	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	74
8.2	ATT UTREDA VIDARE	79

Förkortningar

A.a.	Anfört arbete
A. prop.	Anförd proposition
A. utr.	Anförd utredning
Art.	Artikel
BAT	Best Available Technology, Bästa Tillgängliga Teknik
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
MB	Miljöbalken (SFS 1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKN	Miljö kvalitetsnorm(er)
ML	Miljöskyddslagen (SFS 1969:387)
MP	Lag om införande av miljöbalken (SFS 1998:811)
NV	Naturvårdsverket
PBL	Plan- och Bygglagen (SFS 1987:10)
Prop.	Proposition
SFS	Svensk författningssamling

Ordlista

Många av de begrepp som används i denna rapport har flera olika betydelser både i svensk rätt och i EG-rätten. Ordlistan nedan anger i vilken betydelse ett antal begrepp används i denna rapport.

Förbättringsoverskott	En sådan miljö kvalitetsförbättring, utsläppsminskning eller belastningsminskning som avses i 16 kap. 5 § miljöbalken och som beror på försiktighetsmått eller annan åtgärd som någon vidtar eller åstadkommer utöver vad som följer av 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken eller annan lag.
Genomförande	Den kedja av operationaliseringar som görs för att konkretisera exempelvis EG-direktiv eller miljö kvalitetsmål.
Genomdrivande	Att se till att ställda krav efterföljs. Detta kan ske t.ex. genom hot om sanktioner.
Gränsvärde	En nivå som fastställts i syfte att undvika, förebygga eller minska de skadliga effekterna på människors hälsa och/eller på miljön i dess helhet, och som skall uppnås inom en viss tidsfrist och inte får överträdas sedan den nåtts. En term som används i flera EG-direktiv, dock i något olika betydelser. Motsvarar då i princip svenska miljö kvalitetsnormer.
Luftförorening	Varje ämne som människan direkt eller indirekt tillför luften och som kan ha skadliga effekter på människors hälsa eller på miljön i dess helhet. ¹
Miljö(kvalitets)mål	Relaterar till något i miljön, inklusive människan som en biologisk varelse. Det kan röra miljöns kvalitet eller den totala

¹ Jfr. definitionen av förorening i direktiv 99/30/EG art. 2(2).

	påverkan (belastningen) på en viss beskriven del av miljön. I Sverige antar riksdagen nationella miljö kvalitetsmål och delmål.
Miljö kvalitetsnorm	Bindande gränser för miljö tillstånd vilka inte får överträdas efter ett visst angivet datum.
Målvärde	En nivå som fastställts för att på lång sikt bättre kunna undvika skadliga effekter på människors hälsa och/eller på miljön i dess helhet, och som i största möjliga mån skall uppnås inom en viss tid. Används i flera EG-direktiv. ²
Operationalisera	Att bryta ned och konkretisera målsättningar, miljö kvalitetsnormer eller liknande till mer handlingsdirigerande krav riktade mot enskilda (fysiska eller juridiska) personer. Begreppet, som det används i rapporten, är rättsvetenskapligt och avser <i>rättslig</i> operationalisering. ³
Riktvärde	Ett värde avseende exempelvis miljö kvalitet eller total belastning som inte bör överträdas. Inte bindande på samma sätt som miljö kvalitetsnormer, men inom EG-rätten kan det ha en liknande rättslig funktion.
Toleransmarginal	Det procentvärde med vilket en miljö kvalitetsnorm får överskridas under en angiven tidsperiod fram till dess att normen skall vara uppnådd. ⁴
Tröskelvärde	En nivå utöver vilken en kortvarig exponering utgör en risk för människors hälsa och vid vilken myndigheter omedelbart skall vidta åtgärder. ⁵
Åtgärder	I rapporten används begreppet åtgärder på två huvudsakliga sätt. Dels markeras skillnaden i miljö balken mellan verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas av enskilda (jfr. 2 kap. 1 § miljö balken), dels avses åtgärder som t.ex. vidtas av myndigheter och kommuner för att uppnå miljö mål (jfr. 5 kap. 6 § miljö balken).

² Jfr. definitionen i direktiv 96/62/EG, art. 2.

³ Jfr. Gipperth, L, ”Miljö kvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för att operationalisera miljö mål”, 1999 s. 45 ff.

⁴ Jfr. definitionen i direktiv 96/62/EG, art. 2.

⁵ Anført ställe.

1 Sammanfattning

I rapporten görs en genomgång av miljöbalkens reglering av miljökvalitetsnormer. Motsvarande och likartade begrepp i EU:s miljölagstiftning beskrivs på ett översiktligt sätt och kopplingen mellan EU:s begrepp och balkens begrepp analyseras.

Miljökvalitetsnormer är ett nytt instrument i svensk miljö rätt. Normerna infördes i miljöbalken för att genomföra EU:s miljölagstiftning och de nationella miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket ser en stor potential i att använda miljö kvalitetsnormer för dessa syften. I arbetet med att ta fram nya normer har verket ändå funnit ett behov av vidareutveckla instrumentet.

I rapporten lägger Naturvårdsverket fram ett antal förslag till författningsändringar och fortsatt utredning som syftar till att underlätta det framtida arbetet med att ta fram och genomföra miljö kvalitetsnormer. En modell presenteras för vilka moment som bör ingå i processen att ta fram nya miljö kvalitetsnormer (*framtagandeprocessen för en miljö kvalitetsnorm*) och en annan modell (*operationaliseringskedjan*) används för att beskriva hur miljömål kan omvandlas till handlingsdirigerande krav riktade mot enskilda fysiska eller juridiska personer. Av modellerna framgår bl.a. att miljö kvalitetsnormer är ett instrument som *kan* – och oftast *bör* – samverka med andra styrmedel för att uppnå en bättre måluppfyllelse. Rapporten, som har regeringen och Miljöbalkskommittén som huvudadressater, besvarar inte alla frågor som berör framtagandet och genomförandet av normerna. Naturvårdsverket anser därför att det är viktigt att ytterligare vägledning om miljö kvalitetsnormer tas fram och planerar ett fortsatt arbete med dessa frågor.

Naturvårdsverket konstaterar att det är bra att normsystemet enligt miljöbalken har en hög ambitionsnivå. Lagtexten i miljöbalken angående miljö kvalitetsnormernas syfte och innehåll behöver dock fyllas ut. Naturvårdsverket föreslår bl.a. att lagtexten ändras så att det tydligt framgår att miljö kvalitetsnormer kan införas för att uppfylla krav från EU eller andra internationella förpliktelser samt för att genomföra de nationella miljömålen och delmålen. Ramarna för normernas innehåll anges på ett detaljerat sätt idag. Detaljregleringen bör enligt verket ersättas av en mer flexibel reglering, som bl.a. tydliggör att miljö kvalitetsnormerna alltid skall innehålla vad som följer av EU:s miljölagstiftning eller andra internationella förpliktelser. Verket menar också att möjligheterna att använda bioindikatorer som miljö kvalitetsnormer bör utvidgas.

Enligt miljöbalken *får* en miljö kvalitetsnorm inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Krav i EG-direktiv eller bristande kunskapsunderlag och omställningsproblem kan dock medföra att miljö kvalitetsnormer, för kortare eller längre tidsperioder, behöver meddelas på en annan ambitionsnivå än den som balken kräver. Naturvårdsverket föreslår därför att en miljö kvalitetsnorm skall kunna införas etappvis på ett sätt som liknar en flerstegsraket. Tanken är att miljö kvalitetsnormen redan från början skall kunna innehålla flera olika halter, eller motsvarande, som skall uppfyllas vid olika tidpunkter.

Naturvårdsverket föreslår också att det nya instrumentet *riktvärde för miljö kvalitet* införs i miljöbalken. Riktvärden för miljö kvalitet skall, när det behövs, kunna användas som ett komplement till miljö kvalitetsnormer eller som ett självständigt verktyg. Rikt-

värden kan ange den nivå för miljö kvalitet som inte *bör* överskridas eller underskridas och kan därmed fungera antingen som en hävstång för en positiv utveckling eller som en varningssignal för en negativ utveckling. Enligt verkets förslag skall riktvärdena för miljö kvalitet i princip användas för samma ändamål som miljö kvalitetsnormer, d.v.s. för att bl.a. genomföra EU:s miljölagstiftning, internationella förpliktelser samt de nationella miljö målen och delmålen. Även riktvärdena för miljö kvalitet bör kunna meddelas etappvis. Ett program för arbetet med riktvärden har tagits fram av Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

Åtgärder för att genomföra miljö kvalitetsnormer gör ofta som mest nytta på ett tidigt stadium. Enligt miljöbalken är kommuner och myndigheter skyldiga att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls bl.a. vid prövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter. Kommuner och myndigheter skall också iaktta miljö kvalitetsnormer vid planering och planläggning. Naturvårdsverket konstaterar i detta sammanhang att Plan- och bygglagen är ett viktigt instrument för att operationalisera miljö målen. Naturvårdsverket och Boverket samverkar för att utveckla och stärka integreringen av miljö aspekter i planeringsarbetet.

Enligt miljöbalken kan också åtgärdsprogram upprättas för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna eller EU:s krav på åtgärdsprogram. Åtgärdsplaner, som skall ha ett mer övergripande innehåll, kan upprättas för att uppfylla EU-krav. Naturvårdsverket konstaterar att miljöbalkens åtgärdsprogram och åtgärdsplaner idag inte är direkt juridiskt bindande gentemot enskilda fysiska eller juridiska personer. De har ändå en viktig funktion bl.a. för ansvarsfördelningen samt samordningen av myndigheternas och kommunernas arbete med miljö kvalitetsnormer. Naturvårdsverket anser att tillämpningsområdet för programmen och planerna skall bli större och lagregleras på ett tydligare sätt. Verket förslår i detta sammanhang bl.a. att åtgärdsprogrammen och åtgärdsplanerna vid behov skall kunna "frikopplas" från miljö kvalitetsnormerna genom att direkt kopplas till miljö målsarbetet.

Det finns även ett behov av att bredda och kvalitetssäkra beslutsunderlaget för åtgärdsprogrammen och åtgärdsplanerna. Naturvårdsverket anser att dialogen med enskilda och andra berörda aktörer är av stor betydelse i detta arbete; det kan därför finnas anledning att införa regler, exempelvis om obligatorisk kungörelse eller överklagbarhet, som ytterligare förstärker öppenheten och delaktigheten i beslutsprocesserna.

Det är inte alltid möjligt att ställa krav på enskilda direkt utifrån en miljö kvalitetsnorm, eftersom miljöns kvalitet sällan påverkas endast av en enskilds agerande. En juridisk knutpunkt vid genomförandet av miljö kvalitetsnormer ligger i möjligheten att knyta den aktuella miljö kvaliteten direkt till *enskildas rättigheter och skyldigheter (det materiella rättsläget)*. En utgångspunkt i miljöbalkens nuvarande system med miljö kvalitetsnormer är att normerna genom att myndigheter och kommuner fullgör sina myndighetsutövande uppgifter får en styrande verkan, om än *indirekt*, för enskilda. Det finns dessutom bestämmelser i miljöbalken som har en direkt styrande verkan på enskilda. I rapporten ges en översiktlig beskrivning av hur miljö kvalitetsnormerna kan påverka enskildas materiella rättsläge i olika situationer. Naturvårdsverket föreslår bl.a. olika sätt att förtydliga normernas rättsverkan. Verket pekar också på behovet av att utreda hur kraven gentemot enskilda bör fördelas i framtiden samt kopplingen mellan normer och handel med utsläppsrättigheter och andra s.k. flexibla mekanismer.

Naturvårdsverket konstaterar slutligen att det finns ett behov av att skapa en rättslig helhetsstruktur som är lämplig för reglering av olika typer av normer. Miljöbalkens gemensamma definitioner bör kompletteras med flera parallella förordningar om miljö-kvalitetsnormer; exempelvis avseende utomhusluft och vatten.

2 Inledning

2.1 Uppdraget och dess genomförande

2.1.1 Rapportens syfte

Miljökvalitetsnormer utgör ett rättsligt styrmedel som kan användas för att genomföra internationella, nationella, regionala och lokala miljökvalitetsmål. Ett nytt system för att reglera detta styrmedel finns numera i svensk lagstiftning, i miljöbalken (MB). I förordningen (1998:897) om miljökvalitetsnormer (MKN-förordningen) finns normer utfärdade för kvävedioxid, svaveldioxid och bly i utomhusluft.

1999 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Kommittén har antagit namnet ”Miljöbalkskommittén”. En uppgift för den är att följa upp miljöbalkens system med miljökvalitetsnormer samt därvid analysera normernas genomslagskraft och vid behov lämna förslag till de förändringar av systemet som kan bidra till att normerna enligt miljöbalken fungerar som ett instrument för att minska miljöbelastningen till nivåer som naturen långsiktigt tål.⁶

1998 utlovade Naturvårdsverket i en rapport till regeringen att utreda om det finns behov av att modifiera eller komplettera reglerna om miljökvalitetsnormer i miljöbalken.⁷ Naturvårdsverket har i sitt arbete med att ta fram nya normer funnit ett behov av att dokumentera och analysera de juridiska frågeställningarna kring normerna samt överföra erfarenheterna och slutsatserna till bl.a. regeringen och Miljöbalkskommittén.

I denna rapport lägger Naturvårdsverket fram ett antal förslag till författningsändringar och fortsatt utredning. Huvudsyftet med rapporten är att bidra med underlag till arbetet med att utveckla miljökvalitetsnormer till ett ändamålsenligt och effektivt rättsligt instrument. Naturvårdsverkets målsättning är att förslagen skall kunna användas för att underlätta användningen av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument samt förstärka möjligheterna att genomföra normerna.

2.1.2 Naturvårdsverkets tidigare författningsförslag

Naturvårdsverket föreslog i rapporten från 1998 bl.a. en ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft som tänktes ersätta den nu gällande MKN-förordningen.⁸ Regeringen har inte ännu tagit ställning till Naturvårdsverkets förslag.

Naturvårdsverket har under sitt arbete funnit att det finns ett behov av ett nytt förordningsförslag på luftsidan som bygger vidare på förordningsförslaget avseende miljökvalitetsnormer för utomhusluft i den tidigare rapporten. En utgångspunkt för Naturvårdsverkets ställningstagande har varit att regeringen, men inte verket, torde ha samtliga bemyndiganden som behövs för att meddela en förordning som bidrar till att bl.a.

⁶ Kommittédirektiv 1999:109.

⁷ Se Naturvårdsverkets rapport 4925 ”Utveckling av nya miljökvalitetsnormer”, 1998.

⁸ Ibid.

aktuella EU-krav på luftsidan tillgodoses. Naturvårdsverkets generaldirektör har i april 2000 hemställt hos regeringen om att verket skall ges i uppdrag att utarbeta en samlad förordning om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, innehållande miljö kvalitetsnormer för svävande partiklar samt de krav i övrigt som föranleds av relevanta EG-direktiv.⁹

2.2 Kopplingen mellan miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsmålen

2.2.1 Miljö balken, miljö kvalitetsnormer och målstyrning

Miljö balken är tänkt som ett verktyg för mål- och resultatstyrningen på miljö politikens område. Det finns stora förhoppningar om att miljö balkens rättsliga instrument skall vara till hjälp vid genomförandet av de nationella miljö målen (miljö kvalitetsmålen).¹⁰

Miljö kvalitetsnormer är ett nytt instrument i svensk miljö rätt. Ett av motiven för att införa miljö kvalitetsnormer i balken var att skapa förutsättningar för att genomföra de miljö politiska målen. Ett miljö arbete som bygger på att mäta miljö kvalitet ansågs stämma bättre överens med övergripande miljö mål som är formulerade som kvalitetsmål. Ett sådant system ansågs dessutom kunna skapa förutsättningar för en bättre styrning och precisering av miljö insatserna och ge underlag för samordning av miljö insatserna mot en maximal miljö effekt.¹¹ Ett annat motiv var att möjliggöra ett fullständigt genomförande av de EG-direktiv som föreskriver denna typ av normer.

2.2.2 Miljö kvalitetsmålen rättsliga status

1998 beslutade riksdagen om 15 nationella miljö kvalitetsmål.¹² I miljö balken saknas idag direkta hänvisningar till bl.a. miljö målen i lagtexten. I balkens förarbeten hänvisas däremot på ett antal ställen till miljö målen; bl.a. skall miljö målen ge ledning vid en rättslig bedömning av vad en hållbar utveckling och målen i miljö balkens portalparagraf (1 kap. 1 § miljö balken) innebär.¹³

Kopplingen mellan miljö kvalitetsmålen och miljö balken är en av de frågor som Miljö målskommittén har utrett på uppdrag av regeringen. Miljö målskommittén har därvid analyserat om, och i så fall hur, miljö kvalitetsmålen kan ges en tydligare rättslig status.

Miljö målskommittén har i sitt slutbetänkande konstaterat att mål inte kan användas för att ställa direkta rättsliga krav mot olika aktörer enligt gällande rättskällehänsyn. Kommittén fastslog dock att olika former av icke bindande material sedan länge använts i miljö rättslig praxis som bedömnings- och beslutsunderlag och fått en styrande verkan vid bl.a. prövning och tillsyn, i synnerhet om materialet utfärdats av ett centralt verk eller en

⁹ Se Naturvårdsverkets hemställan, dnr. 126-2104-00, P.

¹⁰ ”Miljö balkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljö kvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljö mål”, prop. 1997/98:45 del 1 s. 162. MKN har i juridisk litteratur beskrivits som ett instrument för navigering för att undvika oönskade situationer snarare än styrning mot bl.a. miljö målen, se Gipperth, L. ”Miljö kvalitetsnormer En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljö mål”, 1999, s. 259.

¹¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 251.

¹² Se prop. 1997/98:145 ”Svenska miljö mål. Miljö politik för ett hållbart Sverige”.

¹³ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 154 och del 2 s. 8.

liknande instans. Det kan här exempelvis röra sig om översiktsplaner, målformuleringar, riktlinjer och bedömningsgrunder.¹⁴ En av Miljömålskommitténs slutsatser var att en tillämpning av försiktighetsprincipen och miljöbalkens omkastade bevisbörda (se 2 kap. 1 § miljöbalken) kan tänkas ge sådant icke bindande material en ännu större tyngd i framtiden.¹⁵ Kommittén har ändå övervägt att på olika sätt knyta miljöbalken närmare miljö kvalitetsmålen i framtiden, exempelvis genom en allmän formulering i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 § miljöbalken, eller hänvisning till målen i några av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹⁶

2.2.3 Behov av rättslig operationalisering

Naturvårdsverket konstaterar mot ovan angiven bakgrund att miljömålen idag inte har någon formell rättslig status i det svenska rättssystemet. För att miljömål skall få en formell rättslig status och t.ex. kunna användas i syfte att t.ex. tvångsvis ställa krav mot enskilda krävs att de först *operationaliseras*, eller med andra ord omvandlas till rättsligt bindande regler. *Operationaliseringskedjan*, som behandlas nedan, är en teoretisk modell som beskriver omvandlingsprocessen.

2.2.4 Operationaliseringskedjan

Miljömål som relaterar till *miljöns tillstånd* (miljö kvalitet eller total påverkan på en viss naturresurs eller område) ställer särskilda krav på genomförande. Det går ofta inte att direkt avläsa vad som krävs av enskilda människor i olika situationer för att dessa mål skall kunna uppnås. För detta krävs vanligen att ytterligare kunskap inhämtas och att konkretiseringar görs. Allmänna målsättningar får brytas ned till mer hanterliga delmål vad gäller specifika medier (luft, vatten och mark) och geografiska områden.

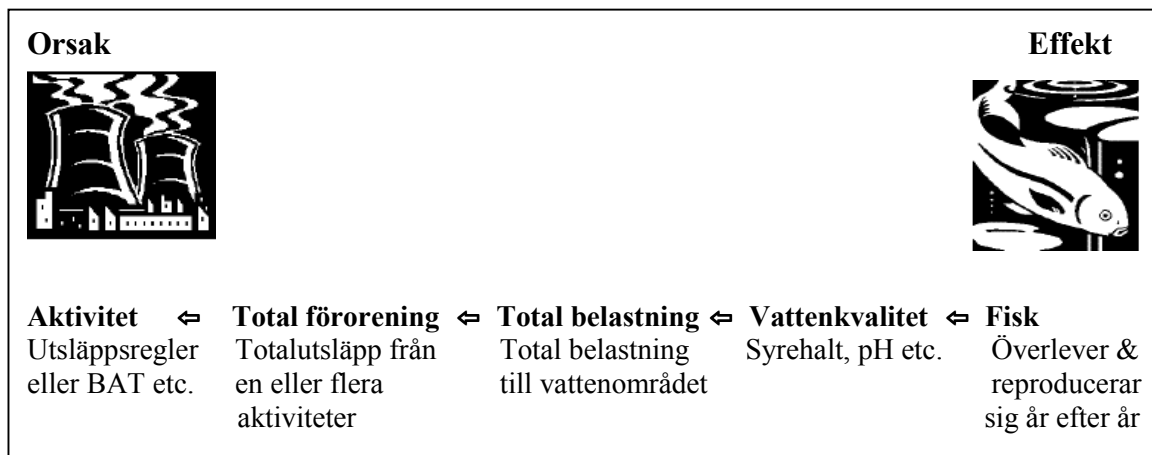
I viss utsträckning kan det vara möjligt och ändamålsenligt att fastställa mer eller mindre bestämda gränser för sådan miljö kvalitet som inte får överskridas, t.ex. gränser för koncentrationen av förorenande ämnen i luft. Därigenom indikeras också ett utrymme för möjlig påverkan utan att gränserna överträds. Det betyder dock inte att detta utrymme kan tas i anspråk hur som helst. Genom att gränser för miljö kvalitet fastställs blir det intressant att beräkna hur mycket av den sammanlagda belastningen en aktuell miljö kan hantera utan att dessa gränser överträds.¹⁷ Exempelvis kan man finna nivåer för koncentrationen av vissa ämnen i luften som inte skall över- eller underskridas och beräkna hur stora de samlade utsläppen av vissa ämnen under en angiven tidsperiod inte får vara o.s.v. Därigenom kan det gå att ange vad detta betyder för utsläppen från en viss region eller verksamhetstyp och slutligen för enskilda människors förhållningssätt och agerande.

¹⁴ Se SOU 2000:52 "Framtidens miljö – allas vårt ansvar" s. 126 f.

¹⁵ Ibid s. 127.

¹⁶ Ibid s. 680 ff. Miljömålskommittén avstod från att föreslå en ändring av 2 kap. 7 § MB "eftersom, med miljömålets skiftande grad av exakthet, ett sådant krav gör det svårt att i förväg förutse var kravnivån kommer att läggas i enskilda fall".

¹⁷ Det är här fråga om sådana gränser som människor uppfattat som avgörande. Det är inte säkert att dessa motsvaras av verkliga gränser.



Figur 1: Operationaliseringskedjan.¹⁸

Denna kedja av konkretiseringsoperationer kan betecknas som *operationalisering* eller *genomförande av miljö kvalitetsmål*. Eftersom det finns risk att miljö kvaliteten kan påverkas till det sämre genom mänskligt handlande finns det behov av att miljö kvalitetsmål även kan operationaliseras rättsligt. Det kan ske genom reglering på flera av de beskrivna konkretiseringsnivåerna. Gränser för miljö kvaliteten kan föreskrivas genom *miljö kvalitetsnormer*. För att genomföra miljö kvalitetsnormerna krävs att dessa preciseras så långt att enskildas rättigheter och skyldigheter (deras materiella rättsläge) kan fastställas.¹⁹ Det betyder att det måste finnas regler varigenom rättsläget för enskilda personer (fysiska och juridiska) kan påverkas så att det åtminstone inte hindrar ett uppfyllande av normerna. Avgörande för genomförandet av miljö kvalitetsnormer är, juridiskt sett, att enskilda inte har en ovillkorlig rätt att bidra till att miljö kvaliteten ytterligare försämrats där en norm riskerar att överträdas eller redan har överträts. För att genomföra miljö kvalitetsmål och miljö kvalitetsnormer måste det därför finnas rättsliga funktioner som omformar målen till handlingsregler för enskilda aktörer. Det krävs dessutom att något organ ansvarar för användningen av dessa funktioner.

Det som komplicerar en operationaliseringsprocess är att uppfyllandet av miljö kvalitetsmål vanligen inte enbart är beroende av hur människor *agerar*, utan även av hur miljön *reagerar* på detta. Det föreligger sällan ett proportionellt förhållande mellan människors påverkan och effekter i miljön. Dessutom kan det vara fråga om mycket komplexa situationer där många olika förhållanden påverkar ett visst miljö tillstånd samt en avsevärd tidsfördröjning vad gäller effekter av ett visst handlande. Att kunskapen om vår omgivning och förändringar av denna sällan är uttömmande och under utveckling, kan vara ytterligare en faktor som komplicerar möjligheten att uppfylla miljö mål.

Operationaliseringen av miljö kvalitetsmål kan därför inte vara en åtgärd som vidtas vid *ett* tillfälle, utan kan snarare ses som en *process* som hela tiden återkopplar till miljöns

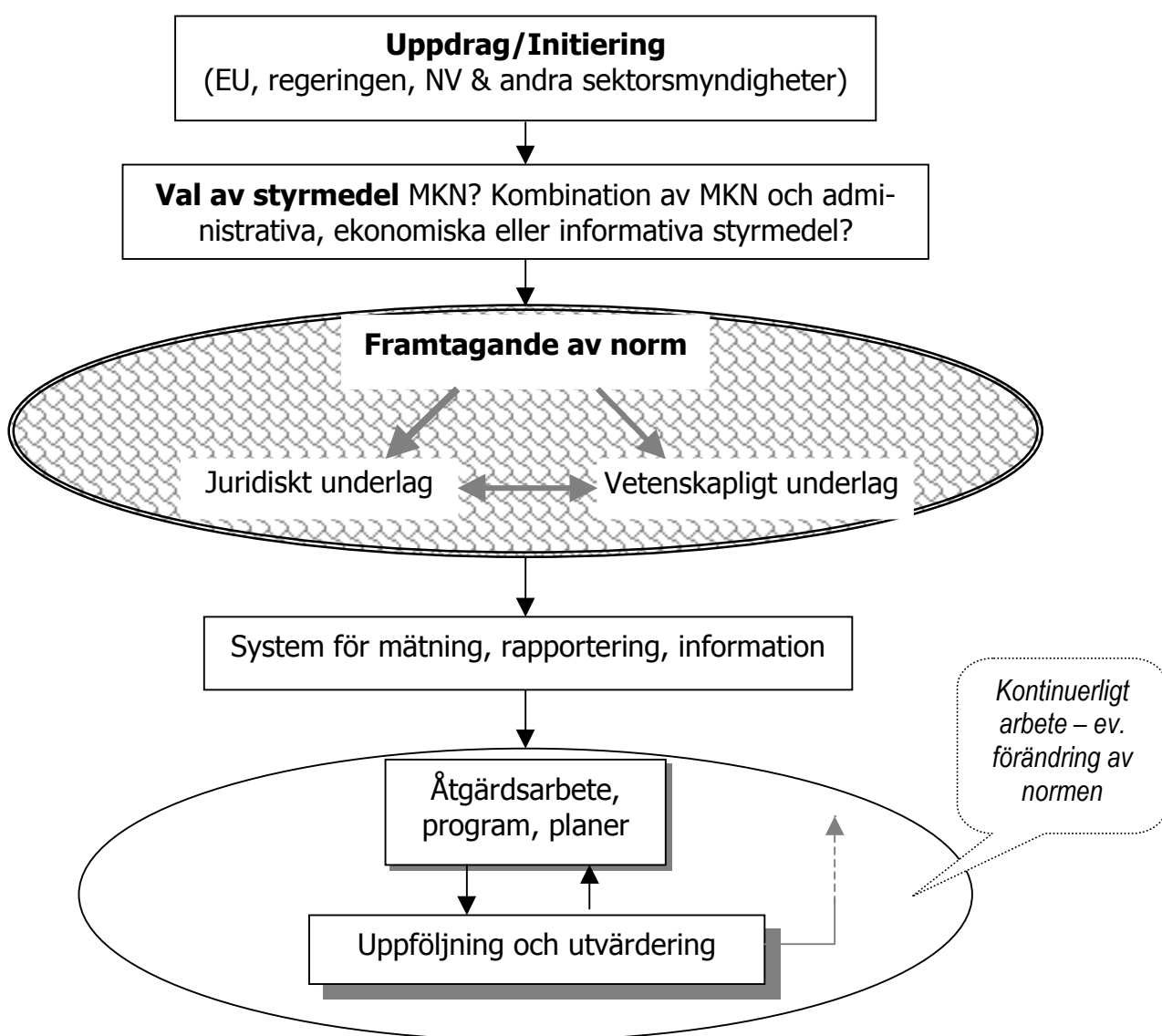
¹⁸ Figuren används i Gipperth, L., a.a. s. 45, i Westerlund, S. ”En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigmer och tankevärdor” 1997, s. 44, m.fl. källor. Figuren är en teoretisk modell som inte nödvändigtvis speglar empiriskt fastlagda orsak- och verkan samband; modellen är i viss mån en förenkling av verkligheten, eftersom bl.a. många typer av störningar är mycket långsamt reversibla – om än alls.

¹⁹ Materiellt rättsläge är ett begrepp som anger vad regler sett i sitt sammanhang anger för juridiska rättigheter och skyldigheter för enskilda. Antingen är ett visst agerande eller icke-agerande tillåtet, förbjudet eller påbjudet. Finns det inte någon uttrycklig rättslig reglering finns det ändå ett materiellt rättsläge. Den juridiska utgångspunkten är således att ett agerande är tillåtet så länge det inte är förbjudet.

tillstånd. Detta, tillsammans med det faktum att miljöns tillstånd ofta är specifikt för en viss region, är orsaken till varför operationaliseringsprocessen svårligen kan hanteras av enbart lagstiftaren eller en central myndighet, även om detta teoretiskt skulle vara möjligt. Det krävs i allmänhet en samverkan mellan olika aktörer och olika styrmedel.

2.3 En framtagandeprocess för miljökvalitetsnormer

Naturvårdsverket har, i takt med att det praktiska arbetet med att ta fram normunderlag konkretiserats, konstaterat att det finns ett behov av att redan från början i normarbetet analysera hur operationaliseringen bör gå till. Verket har, även när arbetet varit inriktat på att ta fram nya miljökvalitetsnormer, allt mer konfronterats med genomförandefrågor. Följande generella modell (flödesschema) har arbetats fram för vilka moment som bör ingå i processen att ta fram nya miljökvalitetsnormer:



Figur 2: Flödesschema – framtagandeprocessen för en miljökvalitetsnorm

Uppdrag/initiering: Krav från t.ex. EU-kommissionen kan ge tydliga ramar för utformandet av miljö kvalitetsnormer. Regeringen och t.ex. sektorsmyndigheterna kan, beroende på hur bl.a. bemyndiganden utformas, besluta om att inleda en framtagandeprocess i Sverige.

Valet av styrmedel: En given första fråga i arbetet med att ta fram normer är givetvis om det finns ett behov av att använda just det rättsliga instrumentet miljö kvalitetsnormer. Det är viktigt att utreda om det finns andra styrmedel som kan leda till en bättre måluppfyllelse. Även när instrumentet miljö kvalitetsnormer har valts finns det anledning att utreda om det finns administrativa (inklusive annan lagstiftning), ekonomiska eller informativa styrmedel som kan samverka med normerna.

När EG-direktiv eller annan EU-rätt föreskriver denna typ av normer eller liknande är den rättsliga utgångspunkten att de skall införas i svensk lagstiftning. Även i EG-direktiven förutsätts dock att instrumentet miljö kvalitetsnormer skall kombineras och kompletteras med andra styrmedel.

Framtagande av normen: Miljö kvalitetsnormer skall enligt miljöbalkens förarbeten ange vad som ur vetenskaplig synvinkel kan anses vara godtagbar miljö kvalitet. Naturvårdsverkets erfarenhet är att det krävs både ett välunderbyggt naturvetenskapligt/tekniskt underlag och ett juridiskt underlag för att fastställa dels de parametrar och normnivåer som behövs, dels tiden fram till normens uppfyllande. Den juridiska analysen är särskilt viktig när kravet på miljö kvalitetsnormer eller liknande följer av EU:s lagstiftning.

Mätning, rapportering och information: Naturvårdsverket har funnit att det är viktigt att utpeka ansvariga och skapa mekanismer för mätning av miljö kvaliteten och överföring av information redan under framtagandeprocessen. Därmed skapas förutsättningar för en utvärdering och uppföljning av genomförandet av miljö kvalitetsnormer. Det är också viktigt att säkerställa att rapportering, nationellt och/eller internationellt, kan ske. I EU:s miljölagstiftning finns oftast detaljerade rapporteringskrav.

Åtgärdsarbetet: Arbetet med att planera, utforma och genomföra nödvändiga åtgärder är avgörande för ett framgångsrikt genomförande av miljö kvalitetsnormer. Den rättsliga operationaliseringen är viktig i detta sammanhang. En analys av behovet av åtgärder parallellt med framtagandet av normen underlättar att kostnadseffektiva och lämpliga lösningar uppnås. En sådan analys är också viktig för att kunna föreskriva en adekvat tidpunkt för när normerna skall vara genomförda.

Uppföljning och utvärdering av den enskilda normen: Inte minst de internationella erfarenheterna, från t.ex. EU och USA,²⁰ visar att ett framgångsrikt användande av instrumentet miljö kvalitetsnormer förutsätter att system skapas för uppföljning och utvärdering av meddelade normer. Genom sådana system skapas möjligheter och skyldigheter att ompröva normnivåer och att överföra erfarenheter till framtida framtagandeprocesser. Lika viktigt är att en koppling mellan normer och planerade och/eller vidtagna åtgärder sker och ger möjlighet till omprövning av åtgärdsstrategier.

²⁰ Jfr. Gipperth, L., a.a. t.ex. s. 93-158.

2.4 Rapportens disposition och avgränsningar

2.4.1 Strategi och metodval

Miljökvalitetsnormer är ett nytt instrument i svensk miljö rätt. En enskild som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, kan idag ha svårt att överblicka miljökvalitetsnormernas juridiska konsekvenser. Även tillsynsmyndigheter och andra aktörer har anledning att fundera på hur normerna i praktiken skall genomföras och genomdrivas.

Naturvårdsverket har under arbetet med rapporten haft målsättningen att följa kommunernas, miljödomstolarnas och myndigheternas tillämpning av nu gällande regler om miljökvalitetsnormer. Ett problem i det sammanhanget har varit att det hittills finns få fall i rättspraxis som behandlar frågan om normernas tillämpning.

De juridiska analyserna i rapporten sker utifrån en traditionell juridisk (rättsdogmatisk) metod. Frågeställningarna i rapporten är inte inriktade på att fullt ut analysera och vägleda om vad som är gällande rätt på området, utan på att undersöka om det finns möjligheter att ytterligare förstärka det MKN-system som redan finns i miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att ytterligare vägledning om miljökvalitetsnormer tas fram och planerar ett fortsatt arbete med dessa frågor. Naturvårdsverket anser vidare att sådan vägledning bör tas fram i samverkan mellan berörda myndigheter.²¹

2.4.2 Rapportens upplägg

I rapporten lämnas fortlöpande förslag till ändringar i miljöbalken. Nya paragrafer har betecknats med bokstäverna a, b, c, o.s.v. för att underlätta en jämförelse med de paragrafer som finns idag; antas förslagen kan naturligtvis en omnumrering ske av de aktuella paragraferna i miljöbalken.

Frågorna som aktualiseras av miljökvalitetsnormer är komplexa och därmed svårbehandlade. Det finns inte någon given disposition för en rapport av det här slaget. I miljöbalken finns dock en viss struktur för genomförandet av miljökvalitetsnormer. Rapportens disposition följer huvudsakligen tågorningen i 5 kap. miljöbalken. Naturvårdsverkets modell för framtagandeprocessen har också beaktats.

I *avsnitt 3* behandlas framtagandet av miljökvalitetsnormer. I avsnittet står normernas innehåll i fokus.

I *avsnitt 4* behandlas behovet av att utveckla instrumentet miljökvalitetsnormer genom att bl.a. införa nya rättsliga instrument kopplade till normerna.

I *avsnitt 5 och 6* behandlas åtgärdsarbetet och andra genomförandefrågor genom en analys av bl.a. myndigheters och kommuners skyldighet att genomföra miljökvalitetsnormer samt normernas rättsverkan gentemot enskilda.

²¹ Jfr. Naturvårdsverkets yttrande 2000-11-06 , ”Behov av åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnorm”, dnr 543 381-00, Rt.

I avslutningen i *avsnitt 7* diskuteras en framtida rättslig helhetsstruktur för balkens system med miljökvalitetsnormer och en summering av rapportens innehåll sker.

I *avsnitt 8* sammanfattas Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar i miljöbalken samt de frågor som verket anser bör utredas vidare.

Frågorna som behandlas i rapporten är de som Naturvårdsverket funnit vara mest angelägna att besvara och utveckla. Det medför att det finns en rad ytterligare frågor som är viktiga att utreda, men som inte behandlas inom ramen för denna rapport. Rapporten behandlar exempelvis enbart ett fåtal av de problem som kan aktualiseras av genomförandet av EU:s befintliga miljökvalitetsdirektiv, inklusive det nyligen antagna ramdirektivet för vatten.²² I rapporten sker inte heller någon analys av hur den offentliga kontrollen av miljökvalitetsnormer kan finansieras genom avgifter och andra ekonomiska mekanismer. Vidare redovisas endast översiktliga analyser av kopplingen mellan miljökvalitetsnormer och fysisk planering samt mellan miljökvalitetsnormer och annan lagstiftning än miljöbalken (exempelvis väglagen).

Det är komplicerat att analysera hur den samlade lagstiftningen inom Sverige och EU bidrar till, eller motverkar, att miljömål uppnås. En rad olika slags konflikter kan förväntas uppstå mellan olika mål och olika rättsliga regleringar. Att utreda den typen av frågor faller också utanför ramen för den här rapporten.

²² Se direktiv 00/60/EG. Vid tiden för denna rapport tryckning var ramdirektivet antaget men inte publicerat.

3 Framtagande av miljö kvalitetsnormer

3.1 Begreppet miljö kvalitetsnormer

3.1.1 Allmänt

Att bestämma miljö kvalitetsnormernas innehåll är centralt i framtagandeprocessen. Miljö kvalitetsnormer är ett begrepp som det inom rättsvetenskapen inte finns någon entydig definition av.²³ Regeltypen används i flera av världens rättssystem, men normerna har inte samma definition, kriterier eller rättsverkan i dessa. Det förekommer också en mängd andra termer för instrument med i princip samma, eller likartad, funktion. I den här rapporten är utgångspunkten att miljö kvalitetsnormer är bindande gränser för miljö tillstånd, vilka inte får överträdas efter ett visst angivet datum.

3.1.2 Regleringen i miljö balken

Enligt 5 kap. 1 § miljö balken är miljö kvalitetsnormer föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljö n i övrigt. En miljö kvalitetsnorm skall gälla för vissa geografiska områden eller för hela landet. Enligt förarbetena till miljö balken kan de geografiska områdena vara av olika storlek och en norm kan omfatta en eller flera sjöar eller andra vattendrag, en del av kommunen eller hela kommunen, flera kommuner, ett eller flera län, eller hela landet. Normerna kan även omfatta vissa typer av områden.²⁴

Enligt 5 kap. 1 § miljö balken får regeringen besluta att meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer. Enligt samma lagrum får regeringen överlåta till en myndighet att meddela normer ”som följer av Sveriges medlemskap i [EU]”. Naturvårdsverket har erhållit ett sådant bemyndigande genom 2 § MKN-förordningen.

3.1.3 EG-rättens begreppsflora

Inom EG-rätten har regeltyper som till sin funktion motsvarar eller liknar miljö kvalitetsnormer funnits sedan 1970-talet. I miljö handlingsprogram och direktiv där den här typen av instrument förekommer definieras begreppen, men det förekommer att flera termer motsvarar samma begrepp. Således kommer begreppet miljö kvalitetsnorm till uttryck i flera olika termer. När begreppen översätts till de olika EU-språken uppstår ofta ytterligare juridiska tolkningsproblem.²⁵ EG-domstolen har dock i ett antal principiellt viktiga beslut klargjort att det inte finns några omständigheter som undantar medlemsstaterna från skyldigheten att genomföra normerna – både i lagstiftningen och i praktiken.²⁶

²³ I Gipperth, L., a.a. s. 99 ff. anges dock kriterier för vad som kan betecknas som en ideal miljö kvalitetsnorm, d.v.s. rättsliga minimikrav för denna typ av regel.

²⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 42.

²⁵ Om problem i anledning av översättning av direktiv se bl.a. Westerlund, S., i Miljö rättslig tidskrift 1995:2 s. 264.

²⁶ Se exempelvis ”TA Luftmålen”, C 361/88 *Commission v. Germany* (1991) och C 58/89 *Commission v. Germany* (1991).

Direktiven på miljöområdet har, generellt sett, antingen reglerat utsläpp, via krav på tillståndsprövning, eller kvalitet i recipienten. Vikten av att kombinera aktivitetsrelaterade krav (som t.ex. utsläppskrav och krav på bästa möjliga teknik) och miljökvalitetsrelaterade krav (som t.ex. miljökvalitetsnormer) har betonats alltmer genom nyare miljöpolicy. På så sätt har det dubbla, eller kombinerade, tillvägagångssättet växt fram.²⁷ För begreppet miljökvalitetsnormer är de s.k. kvalitetsdirektiven intressanta. Kvalitetsdirektiven bygger vanligen på gränsvärden, *limit values*, för olika parametrar, vilka utgör minimivärden som är obligatoriska för medlemsstaterna att införliva i den egna lagstiftningen och som inte får överskridas eller underskridas. I princip kan EG-rättens gränsvärdesbegrepp sägas motsvara miljöbalkens begrepp miljökvalitetsnormer.

Många direktiv omfattar dessutom vägledande värden som medlemsstaterna skall sträva mot att uppfylla (*se avsnitt 4*).

Det finns således flera definitioner av miljökvalitetsnormer inom EG-rätten. I den fortsatta framställningen kommer EG-direktivens krav på området ofta att sammanfattas som ”EG-normer”.

3.2 Möjligheten att införa miljökvalitetsnormer

3.2.1 Behov av förändring

Naturvårdsverket konstaterar att dagens reglering i 5 kap. 1 § miljöbalken utgör en flexibel reglering av normernas geografiska tillämplighetsområde som väl tillgodoser praktiska behov vid framtagandeprocessen. Det är ändamålsenligt att normerna kan omfatta olika typer av områden.

Som framgått ovan var syftet med att införa miljökvalitetsnormer i miljöbalken att möjliggöra ett genomförande av dels krav enligt EU:s miljölagstiftning, dels de nationella miljömålen.

Enligt miljöbalkens förarbeten skall alltid miljökvalitetsnormer meddelas om det krävs för att Sveriges internationella förpliktelser skall uppfyllas.²⁸ Lagtextens ordalydelse ger regeringen en möjlighet, men inte någon skyldighet, att meddela miljökvalitetsnormer. En sådan skyldighet följer dock av EU-medlemskapet. Det har förekommit att vissa EG-normer inte genomförts fullt ut i svensk lagstiftning.²⁹ Det har bl.a. lett fram till att frågan om EG-normers direkta och indirekta effekt också diskuterats i Sverige.³⁰ Naturvårdsverket har i sitt arbete med att ta fram normer ofta konfronterats med frågan om EG-normerna – inte minst p.g.a. EG-rättens begreppsflora – verkligen faller in under balkens normbegrepp. Naturvårdsverket anser därför att det finns ett behov av att i balkens lagtext tydliggöra att miljökvalitetsnormer kan utfärdas för att tillgodose krav i

²⁷ De engelska termerna är *dual*, *parallell* eller *combined approach*, där *approach* översatts till synsätt, tillvägagångssätt eller metod. Viktigast för den här utvecklingen är direktiv 76/464/EEG med dotterdirektiv som överlät till varje medlemsstat att välja tillvägagångssätt. Direktiv 96/61/EG och 96/62 bygger på det kombinerade tillvägagångssättet och det finns uttryckligen reglerat i det nya ramdirektivet för vatten, direktiv 00/60/EG.

²⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 42 f.

²⁹ Jfr. t.ex. Naturvårdsverkets rapporter om fiske- och skaldjursvattendirektiven (78/659/EEG och 79/923/EEG), dnr 104-4354-98 och 104-4352-98.

³⁰ Jfr. Gipperth, L., a.a. s. 183 f.

EG-direktiven på att utfärda miljökvalitetsnormer. Möjligheten att meddela miljökvalitetsnormer för att uppfylla krav som följer av EU-medlemskapet bör således, till skillnad från idag, tydligare framgå av lagtexten i 5 kap. 1 § miljöbalken.

Idag framgår inte heller av balkens lagtext om miljökvalitetsnormer kan införas för att genomföra internationella överenskommelser. Naturvårdsverket gör emellertid bedömningen att det i framtiden kan bli aktuellt att införa miljökvalitetsnormer för att genomföra andra internationella överenskommelser än dem som följer av EU-medlemskapet, t.ex. internationella avtal avseende biologisk mångfald.

Miljömålskommittén har konstaterat att det är viktigt att arbetet med att ta fram miljökvalitetsnormer prioriteras med utgångspunkt i miljömålen. Kommittén har därför bl.a. övervägt att direkt hänvisa till målen i 5 kap. 1 § miljöbalken. En hänvisning skulle kunna innebära t.ex. att det anges att ett kriterium för att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer är, ”om det behövs för att *uppnå av riksdagen antagna miljömål*”.³¹ Naturvårdsverket delar Miljömålskommitténs uppfattning. För att möjliggöra en operationalisering av de nationella miljökvalitetsmålen och delmålen kan det vara lämpligt med en direkt hänvisning till dessa i 5 kap.

3.2.2 Förslag – möjligheten att införa miljökvalitetsnormer

Naturvårdsverket föreslår att 5 kap. 1 § miljöbalken ändras enligt nedan för att tydliggöra när miljökvalitetsnormer kan införas:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att *varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).*

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt (*miljökvalitetsnormer*) om det behövs för att

1. varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, eller i övrigt

2. uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser, eller
3. genomföra av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål och delmål.

Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Naturvårdsverkets förslag innebär att miljökvalitetsnormer kan meddelas för att uppfylla krav enligt EG-rätten och ev. internationella överenskommelser samt att en koppling sker till de nationella miljömålen i enlighet med Miljömålskommitténs överväganden. En grundförutsättning för att införa hänvisningar till miljökvalitetsmålen och del-

³¹ Se SOU 2000:52 s. 682. Mot bakgrund av att Miljöbalkskommittén har till uppgift att följa upp MKN-systemets utformning m.m. så avstod Miljömålskommittén från att lämna förslag i denna del.

målen i 5 kap. miljöbalken är enligt verket att en formell, generell hänvisning, görs till målen tidigare i balken. Naturvårdsverket har i sitt yttrande över Miljömålskommitténs betänkande föreslagit att hänvisningen görs i en ny bestämmelse i 1 kap. MB:³²

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

–	<i>1b § Riksdagen antar miljökvalitetsmål och delmål som skall tjäna till vägledning vid tillämpning av denna balk.</i>
---	--

Naturvårdsverket anser att verkets förslag medför ett behov av att vidare utreda om miljömålen och delmålen även skall tjäna till vägledning vid tillämpningen av annan relevant lagstiftning. Miljömålskommittén har föreslagit att Miljöbalkskommittén bl.a. skall utreda förutsättningarna för att föra in en allmän hänvisning till miljömålen i PBL samt pekat på att Författningsutredningen bl.a. utreder om skydd för miljön bör få en mer övergripande placering i rättsordningen genom ändring i regeringsformen.³³ Naturvårdsverket delar Miljömålskommitténs uppfattning om behovet av vidare utredning.

Utformningen av regeringens delegationsmöjligheter diskuteras i avsnitt 7.

3.3 Miljökvalitetsnormernas ambitionsnivå

3.3.1 Regleringen i miljöbalken

Miljökvalitetsnormer skall enligt 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken 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”. I framtagandeprocessen skall, enligt miljöbalkens förarbeten, hänsyn inte tas till ekonomiska eller tekniska möjligheter att uppnå normerna, utan enbart till kunskaper om vad människan och naturen tål (kan anses tåla).³⁴ Ambitionsnivån för miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken torde därmed vara låst till nivån som motsvarar skyddet ”utan fara för...”.

I 5 kap. 2 § andra stycket miljöbalken stadgas att *en normnivå* inte skall få överskridas eller underskridas efter *en viss angiven tidpunkt*. Bestämmelsen är kortfattad och bokstavligt tolkad ger den inte utrymme för flera differentierade normnivåer och tidpunkter i en och samma norm. Lagtexten ger inte heller någon ledning i frågan hur tidpunkten för uppfyllande av normerna skall fastställas. Miljöbalkens förarbeten anger dock tydligt att hänsyn till befintlig verksamhet ”bör” tas då denna tidpunkt fastställs, så att ”rimlig tid” för omställning medges.³⁵ Vid fastställande av tidpunkten förutsätts dessutom hänsyn till ekonomiska och tekniska förutsättningar komma in i bilden.³⁶

³² Se Naturvårdverkets yttrande, dnr. 730-3246-00, Me, s. 22.

³³ Se SOU 2000:52, del 2, s. 675 ff.

³⁴ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 252. Bl.a. bör ”de mätresultat och andra data som den nationella och regionala miljöövervakningen regelbundet tar fram om miljötillståndet i landet utgöra en viktig del av beslutsunderlaget”, a. prop. s. 254.

³⁵ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 44.

³⁶ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 252.

3.3.2 EG-rättens reglering

Miljöbalkens fastställande av miljö kvalitetsnormernas ambitionsnivå saknar motsvarighet i EG-rätten. Naturvårdsverket har 1998 konstaterat att ”de direktiv som hittills tagits fram inom EU är inte sällan anpassade till tekniska och ekonomiska förhållanden, när det gäller val av nivåer och tidtabeller”.³⁷ Då EG:s direktiv om miljö kvalitet har karaktären av minimidirektiv hindrar de emellertid inte Sverige från att fastställa strängare krav på miljö kvaliteten.

Begreppet minimidirektiv syftar på att den nationella implementeringen i dessa fall principiellt sett *får* vara miljö mässigt mer långtgående än direktiven stadgar, exempelvis kan strängare halter, ytterligare parametrar och kortare genomförandetider införas.³⁸ Däremot är det oförenligt med EU-medlemskapet att inte uppfylla krav inom längsta föreskrivna genomförandetid. Kommissionen har under senare år vid flera tillfällen ifrågasatt om Sverige verkligen genomfört vissa av miljö kvalitetsdirektiven fullt ut. Miljö kvalitetsdirektiven, som med några få undantag antogs på 1970- och 80-talen, skulle ha varit fullt införlivade i svensk lagstiftning redan när EES-avtalet trädde i kraft år 1994, eftersom inga undantagsregler avseende tillämpningsområden eller genomförandetider förhandlades fram för svensk räkning.

3.3.3 Behov av förändringar

Naturvårdsverket anser att det är bra att miljö balkens MKN-system bygger på en hög ambitionsnivå. EU:s miljö lagstiftning medger också generellt sett att Sveriges och andra medlemsstaters miljö kvalitetsnormer har en hög ambitionsnivå, d.v.s. utnyttjar det faktum att minimidirektiven medger strängare regleringar. Miljö balkens normkonstruktion kan dock medföra problem gentemot EG-rätten när det gäller val av normnivåer och tidtabellen för genomförandet.

Det kan uppkomma behov av att, för kortare eller längre tidsperioder, meddela miljö kvalitetsnormer med en annan ambitionsnivå än den som balken anger. Ett exempel kan vara de fall då EG-direktiv föreskriver skyndsamt införande av normer för vissa parametrar, men vetenskapligt grundad kunskap om vad som motsvarar ”godtagbar miljö kvalitet” ännu saknas. Hur problemet skulle kunna lösas med hjälp av etappvisa normer behandlas under avsnitt 4.3 nedan.

I 5 kap. 2 § sista stycket miljö balken anges att miljö kvalitetsnormer skall omprövas vid behov. Hur omprövningen skall gå till regleras inte i miljö balkens förarbeten. Omprövningsregeln kan antas syfta till att möjliggöra korrigeringar i takt med att nya vetenskapliga rön framkommer och den medger teoretiskt sett att strängare normvärden meddelas efterhand. Naturvårdsverket utgår dock ifrån att det inte är lämpligt att i efterhand använda omprövningsregeln för att skapa tidtabeller som följer av EG-rätten eller på annat sätt är kända vid framtagandeprocessen.

³⁷ Se Naturvårdsverkets rapport 4925, a.a. s. 10. Se även prop. 1997/98:45, del 1 s. 255.

³⁸ EG-normerna är i dessa fall antingen grundade på art. 175 i Romfördragets lydelse enligt Amsterdamfördraget (art. 130s i lydelsen enligt Maastrichtfördraget och art. 100 samt 235 enligt Enhetsakten) eller medger uttryckligen att direktivets krav skärps av de enskilda medlemsstaterna.

3.4 Miljökvalitetsnormers innehåll

3.4.1 Regleringen i miljöbalken

Miljöbalkens bestämmelser har ofta en allmänt hållen ordalydelse; lagstiftningen har karaktären av s.k. ramlag. Miljöbalken innebär en anpassning till den miljöpolitiska utvecklingen³⁹; balkens juridiska konstruktion syftar till att ge den flexibilitet och dynamik som krävs för att följa den tekniska utvecklingen, nya kunskaper, nya miljöhot och andra förändringar på miljöområdet. Detaljreglering förutsätts ske längre ner i normhierarkin; i förordning eller föreskrift.

Vad en miljökvalitetsnorm skall innehålla enligt miljöbalken regleras dock på ett tämligen detaljerat sätt i 5 kap. 2 § miljöbalken. I lagrummets första stycke fastslås 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. I andra och tredje stycket finns en i princip uttömmande uppräkningslista av vad en norm kan ange. Miljökvalitetsnormer kan således föreskrivas gällande ”förekomst ... av kemiska produkter eller biotekniska organismer”, ”buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning” samt ”vattenstånd eller flöde”, respektive s.k. bioindikatorer. I förarbetena till miljöbalken lämnade regeringen öppet för att det kan finnas ett behov av att reglera bioindikatorer beträffande mark, luft och miljön i övrigt när det finns mer erfarenheter av miljökvalitetsnormer, men menade att det varken var lämpligt att införa eller fanns något behov av normer som avser biotoper eller habitat.⁴⁰

3.4.2 Behov av förändringar

Begreppen ”föroreningsnivåer” och ”störningsnivåer” i 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken får förmodas avse nivåer av något som är att anse som föroreningar och störningar. Många av de parametrar som skall regleras i miljökvalitetsnormer (exempelvis till följd av EG-direktiven) avser dock sådant som inte direkt är att hänföra till det vi vanligen kallar förorening eller störning. Detta gäller exempelvis syrehalt. Det kan därför vara mer adekvat att tala i termer om *nivåer för miljö kvalitet*, i vilket även ligger en viss mänsklig värdering.

Inom Naturvårdsverket har också behovet av att särskilt lagreglera *belastningsnormer*, d.v.s. gränser för tillförseln av ämnen till mark och vatten, diskuterats. En tanke har varit att sådana skulle kunna ange kritiska belastningsgränser för försurning och eutrofiering.⁴¹ Naturvårdsverket har dock i sitt normarbete ännu inte kunnat konstatera ett behov av att föreslå lagändringar i denna fråga.

Naturvårdsverket avstår, i avvaktan på att mer erfarenhet av framtagande- och genomförandeprocesser för miljökvalitetsnormer byggts upp, från att lägga fram mer omfattande förslag till ändringar av 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken (jfr. dock avsnitt 3.4.3).

³⁹ Se SOU 2000:52 del 2 s. 125.

⁴⁰ Se prop. 1997/98 del 1 s. 256 f.

⁴¹ Jfr. Naturvårdsverkets rapport 4925, a.a. s. 38.

Flera möjliga parametrar har även uteslutits i 5 kap. 2 § andra och tredje stycket miljöbalken, exempelvis temperaturförändringar och indikatororganismer i andra medier än vatten.

Naturvårdsverket bedömer dessutom att möjligheterna att skydda biologisk mångfald skulle förbättras om 5 kap. 2 § miljöbalken öppnade upp för miljökvalitetsnormer i form av biologiska indikatorer för terrestrisk miljö (landskapselement, biotoper och habitat, t.ex. död ved, andel lövträd). Lagen ger inte heller idag möjlighet att föreskriva normer som anger hur stor populationen av en viss organism skall vara inom ett visst område, utan att denna organism direkt utgör en indikator på ett miljötillstånd. Naturvårdsverket anser att uppräkningslistan framstår som alltför snäv. Verket har också i sitt arbete uppmärksammat att avgränsningen uppfattas bl.a. som att det inte finns någon möjlighet att meddela sådana EG-normer som avser andra parametrar än de som räknas upp i 5 kap. 2 § miljöbalken.⁴²

Naturvårdsverket bedömer dessutom att möjligheterna att skydda biologisk mångfald skulle förbättras om 5 kap. 2 § miljöbalken öppnade upp för miljökvalitetsnormer i form av biologiska indikatorer för terrestrisk miljö (landskapselement, biotoper och habitat, t.ex. död ved, andel lövträd).

Naturvårdsverket anser att det finns ett behov av att tydliggöra att miljökvalitetsnormerna alltid skall innehålla vad som krävs till följd av EU:s miljölagstiftning eller andra internationella förpliktelser. I övrigt finns det anledning för Miljöbalkskommittén att utreda hur detaljregleringen i 5 kap. 2 § miljöbalken kan ändras för att bli flexiblare och mer ändamålsenlig.

Naturvårdsverket utgår ifrån att det finns ett behov av att antingen lägga till parametrar i 5 kap. 2 § miljöbalken eller, i linje med balkens uppbyggnad i övrigt, ersätta detaljregleringen där med någon slags ramlagsreglering. Naturvårdsverkets förslag är ägnade att underlätta framtagandeprocessen för miljökvalitetsnormer och undvika missförstånd om vad en norm kan innehålla. Verket lämnar nedan två alternativa förslag till ändringar av bestämmelsen.

3.4.3 Förslag – innehållet i en miljökvalitetsnorm

3.4.3.1 Förslag nummer ett

I det första ändringsförslaget har Naturvårdsverket på enklaste sätt lagt till referenser till krav på miljökvalitetsnormernas nivåer och innehåll som kan följa av EU-medlemskapet eller andra internationella överenskommelser i 5 kap. 2 § miljöbalken. Dessutom begränsas möjligheten att använda bioindikatorer som miljökvalitetsnormer inte enbart till yt- och grundvatten:

Nuvarande lydelse:

2 § 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
--

Föreslagen lydelse:

2 § 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
--

⁴² En genomgång av tänkbara brister i regleringen av MKN:s innehåll finns i Gipperth, L., a.a. s. 168 ff.

<p>fara för påtagliga olägenheter.</p> <p>Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer, 2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller 3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem. <p>Miljökvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst <i>i yt- och grundvatten</i> av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.</p> <p>Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>	<p>fara för påtagliga olägenheter <i>eller vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser.</i></p> <p>Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser,</i> 2. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer, 3. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller 4. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem. <p>Miljökvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.</p> <p>Miljökvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>
--	--

3.4.3.2 Förslag nummer två

I förslag nummer två består ändringarna främst i att andra stycket har decimerats väsentligt så att den idag uttömmande uppräkningsbegränsningen begränsas. Möjligheten att använda bioindikatorer i yt- och grundvatten som miljökvalitetsnormer ges även i detta förslag för luft, mark och miljön i övrigt. Dessutom finns, liksom i förslag ett, en hänvisning till krav som kan följa av EU-medlemskapet eller andra internationella överenskommelser. Grundförutsättningen för verkets förslag är att det i 5 kap. 1 § miljöbalken, som föreslås ovan, tydliggörs på vilka grunder miljökvalitetsnormer kan meddelas.

Gällande:

2 § 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.

Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange

1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska

Förslag:

2 § 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 *eller vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser.*

Miljökvalitetsnormerna kan också ange högsta eller lägsta förekomst av organismer som kan tjäna till ledning för bedöm-

<p><i>organismer,</i> 2. <i>högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller</i> 3. <i>högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem.</i></p> <p>Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön.</p> <p>Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>	<p>ning av tillståndet i miljön. <i>Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt.</i></p> <p>Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>
---	---

3.5 Summering

Naturvårdsverket har i avsnitt 3 föreslagit att 5 kap. 1 § miljöbalken ändras så att det tydligt framgår att miljö kvalitetsnormer kan införas för att uppfylla krav från EU eller andra internationella förpliktelser samt för att genomföra de nationella miljömålen.

Naturvårdsverket har också konstaterat att det är bra att miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken har en hög ambitionsnivå. Vad en miljö kvalitetsnorm skall innehålla regleras emellertid idag på ett detaljerat sätt i 5 kap. 2 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser att man bör utreda möjligheterna att ändra nämnda lagrum för att bl.a. underlätta framtagandeprocessen för miljö kvalitetsnormer. Verket anser också att möjligheterna att använda bioindikatorer som miljö kvalitetsnormer bör utvidgas.

Enligt miljöbalken får en miljö kvalitetsnorm inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Naturvårdsverket har dock konstaterat att det, främst p.g.a. krav i EG-direktiv och behov av ytterligare kunskapsunderlag, finns ett behov av att, för kortare eller längre tidsperioder, meddela miljö kvalitetsnormer på en annan ambitionsnivå än balken kräver. Möjligheterna att införa en sådan rättslig funktion för miljö kvalitetsnormer i balken samt andra kompletterande instrument analyseras i avsnitt 4.

4 Utveckling av nya instrument

4.1 Allmänt om behovet av nya instrument

Naturvårdsverket har i sitt arbete konstaterat att EG-rätten innehåller begrepp och konstruktioner som idag saknar direkt motsvarighet i miljöbalkens MKN-system. Exempelvis innehåller EG:s miljö kvalitetsdirektiv regleringar av mål- och riktvärden, toleransmarginaler och tröskelvärden m.m. Även om miljöbalkens struktur förutsätts medge att dessa begrepp kan införas direkt i regeringens eller myndigheternas föreskrifter finns det anledning att överväga om begreppen skall legaldefinieras direkt i 5 kap. miljöbalken. Det är möjligt att EG-rättens begrepp kan fylla en funktion även när Sverige inför miljö kvalitetsnormer som *inte* följer direkt av EU-krav eller andra internationella förpliktelser. Det är också möjligt att delar av 5 kap. miljöbalken bör ”frikopplas” från miljö kvalitetsnormerna för att på annat sätt kunna användas i arbetet med att genomföra de nationella miljömålen och delmålen.

I avsnitt 4 diskuteras bl.a. om nya funktionella och ändamålsenliga rättsliga instrument kan komplettera bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken och dessutom underlätta framtagandeprocessen och förstärka operationaliseringskedjan.

4.2 Vägledande värden för miljö kvaliteten

4.2.1 Allmänt

Övergripande målformuleringar om hållbar utveckling finns såväl i miljöbalken som i Romfördraget, ”EU:s grundlag”, samt i vissa EG-direktiv. I EG:s miljö kvalitetsdirektiv anges ofta preciserade mål i form av mål- eller riktvärden. I Sverige skall, som framgått av avsnitt 2.2.2, de nationella miljömålen ge vägledning bl.a. vid en rättslig bedömning av vad en hållbar utveckling innebär. I förhållande till miljö kvalitetsnormer kan således miljömål ha en vägledande funktion. Mål kan också på olika sätt användas för att komplettera rättsligt bindande miljö kvalitetsnormer eller vara en utgångspunkt för miljö kvalitetsnormers ambitionsnivå.

4.2.2 Kopplingen mellan miljö kvalitetsnormer och riktvärden i svensk rätt

4.2.2.1 Generella riktvärden och liknande styrmedel

I Sverige har sedan lång tid tillbaka utfärdats generella anvisningar, riktvärden, riktlinjer, bedömningsgrunder, allmänna råd, aktionsprogram och långsiktiga kvalitetsmål m.m., vilka torde ha en likartad funktion. Utan att vara rättsligt bindande eller uppfylla särskilda formkrav har de utfärdats av verk och andra myndigheter och fungerat som komplement till, eller ersättning för, bindande regler. De har ändå haft en styrande verkan på miljöområdet. Exempelvis har riktvärden för buller angetts i Naturvårdsverkets allmänna råd.⁴³ Livsmedelsverket har i en kungörelse angett (gräns- och) riktvärden för

⁴³ Se Naturvårdsverkets allmänna råd ”Buller från vägtrafik”, 1984. Se även prop. 1997/98:45, del 1 s. 246.

bedömning av dricksvattenkvalitet.⁴⁴ Luftkvaliteten i tätorter reglerades före Sveriges medlemskap i EU bl.a. med riktvärden.⁴⁵ Dessa riktvärden har i första hand varit avsedda att utnyttjas av länsstyrelser och kommuner som stöd vid uttolkning av tillämplig lagstiftning samt som underlag vid planering.

4.2.2.2 Individuella riktvärden m.m.

I praxis från Koncessionsnämnden för miljöskydd utvecklades två typer av villkor vid individuell tillståndsgivning enligt miljöskyddslagen (1969:387). Dessa villkor – *gränsvärden för utsläpp* och *riktvärden för utsläpp* – hade olika rättsverkan. Villkor av typen *gränsvärden* omfattades av den tvingande bestämmelsen i 18 § miljöskyddslagen medan individuella riktvärden saknade grund i lagtexten. Det senare villkoret ”uppfanns” av Koncessionsnämnden 1981 i samband med att ett kränkingsrekvisit för straffbestämmelserna försvann.⁴⁶ Villkor med riktvärden meddelas alltjämt, mer eller mindre dagligen, av bl.a. de miljödomstolar som ersatt Koncessionsnämnden. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma skillnaden mellan *generella* riktlinjer eller riktvärden som avser *miljö kvalitet* och *individuella* riktvärden som avser t.ex. *utsläpp*. Riktvärden kan således ha olika funktioner i det ”dubbla angreppssättet” (jfr. avsnitt 3.1.3).

4.2.2.3 Rättslig status

Individuella riktvärden kan ha en direkt rättsligt bindande verkan.⁴⁷ Generella riktvärden, som utfärdats på nationell nivå, är däremot i allmänhet inte direkt rättsligt bindande. Naturvårdsverkets bullervärden anger t.ex. ”nivåer som ej bör överskridas om man vill uppnå miljömässigt goda förhållanden”.⁴⁸ Livsmedelsverkets riktvärden för dricksvatten ”skall ses som kvalitetsmål som kan ge vägledning exempelvis vid val mellan olika vattentäkter”.⁴⁹ Överskridande av dessa riktvärden är således inte direkt förbjudet, men kan medföra krav på hänsynstagande eller åtgärder.

Riktvärden och liknande kan således utgöra ett viktigt beslutsunderlag i bl.a. myndigheters och kommuners miljöarbete. De kan också ha betydelse vid bedömning av vilken miljö kvalitet som är eftersträvansvärd på lång sikt och kan, som Miljömålskommittén konstaterat angående mål, ha en starkt styrande verkan.

4.2.3 Riktvärden, kvalitetsmål m.m. i EG-rätten

4.2.3.1 Rik flora i EG-rättens reglering

Som framgått ovan finns det en rik begreppsflora i EG:s miljö kvalitetsdirektiv. Vid sidan av de **gränsvärden**, *limit values*, som inte får över- respektive underskridas finns i många direktiv även **riktvärden**, *guide levels*, **riktlinjer**, *guide lines* eller **vägledande värden**, *guide values*.⁵⁰ Funktionen är främst att komplettera de bindande gränsvärdena.

⁴⁴ Se Livsmedelsverkets kungörelse om dricksvatten, SLVFS 1993:35.

⁴⁵ Därefter regleras luftkvaliteten bl.a. med gränsvärden som grundades på EG:s tidigare luftdirektiv. Jfr. t.ex. SNFS 1993:10, 11 och 12.

⁴⁶ Michanek, G., ”Svensk miljö rätt”, 2 uppl. 1993 s. 139.

⁴⁷ Jfr. om verkan av i tillstånd meddelade villkor om riktvärden Michanek, G., a.a.

⁴⁸ Se Naturvårdsverkets allmänna råd ”Buller från vägtrafik”, s. 24.

⁴⁹ Se SLVFS 1993:35, allmänna råd till 20 §.

⁵⁰ Jfr. direktiv 75/440EEG, 76/160, 78/659, 79/923, 80/778 och 80/779. I det senare finns en definition som anger att ”med vägledande värden avses de koncentrationer av ... vilka skall tjäna som [dels] ett

Direktiven föreskriver vanligen att medlemsstaterna *skall tillämpa* eller *sträva efter att uppnå* de fastställda riktvärdena och att de inte *bör* överskridas (eller underskridas).⁵¹ Ett av vattendirektiven uttrycker det så att medlemsstaterna *skall utgå ifrån* riktvärdena när de fastställer nationella gränsvärden.⁵²

Kvalitetsmål, *quality objectives*, omnämns redan i första miljöhandlingsprogrammet och har sedan kommit till användning i flera av direktiven och kan i vissa direktiv t.o.m. ha samma funktion som miljökvalitetsnormer.⁵³ **Målvärden**, *target values*, är en, i princip bindande, rättsfigur som definieras i ramdirektivet för luft⁵⁴ och kommer att regleras närmare i ett kommande dotterdirektiv för ozon. I det första dotterdirektivet för luft finns dessutom ”vägledande gränsvärden”.⁵⁵ Kvalitetsmål och målvärden skiljer sig materiellt sett från riktvärden genom att de relaterar till måluppfyllelse snarare än till minimigränser och att deras funktion inte är att i första hand komplettera gränsvärdena.

4.2.3.2 Rättslig status på EG-rättsliga riktvärden

Flera EG-direktiv föreskriver att medlemsstaterna *skall* tillämpa eller sträva mot att uppfylla riktvärden eller riktlinjer. Här används inte ordet ”bör” utan ”skall”, vilket kan ses som en viktig markering som i princip torde innebära att det råder en plikt för medlemsstaterna att införa de obligatoriska gränsvärdena i den nationella lagstiftningen och – på sikt – närma sig riktvärdena. Detta kan ske genom att strängare värden införlivas än de bindande minimivärdena som föreskrivs och/eller genom att dessa värden får en styrande verkan vid bedömningar och beslut. Resonemanget finner stöd i den s.k. lojalitetsprincipen i Romfördragets art. 10.⁵⁶

Riktvärdenas rättsverkan är i EG-rätten kopplad till operationalisering genom vidtagande av åtgärder. Vissa direktiv föreskriver nämligen att medlemsstaterna *skall* vidta åtgärder för att minska föroreningar och uppfylla de värden som fastställts, såväl gränssom riktvärden. Exempelvis stadgar de s.k. fiske- och skaldjursvattendirektiven att medlemsstaterna skall upprätta (åtgärds)program för att bekämpa föroreningar och säkerställa att kvaliteten på utvalda vatten uppfyller de satta värdena.⁵⁷ I de bestämmelser som reglerar hur direktiven skall genomföras och deras syften uppnås görs således inte alltid någon skillnad mellan de obligatoriska gränsvärdena och de icke bindande riktvärdena/-linjerna. EG-rättens riktvärden kan med andra ord i vissa direktiv ha samma

skydd för hälsan och miljön på lång sikt, [dels] referensvärden när särskilda åtgärder vidtas”, art. 2.2, jfr. även art. 5.

⁵¹ De engelska termerna *respect* och *observe* används omväxlande men har inte fått konsekventa översättningar.

⁵² Se direktiv 80/778/EEG, som inom några år skall ersättas av direktiv 98/83/EG, vilket saknar motsvarande begrepp.

⁵³ Jfr. direktiv 76/464/EEG, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 och 86/280 samt 79/923.

⁵⁴ Se direktiv 96/62/EG. Definieras som ”en nivå som fastställts för att på lång sikt bättre kunna undvika skadliga effekter på människors hälsa och/eller miljön i dess helhet, och som i största möjliga mån skall uppnås inom en viss tid”, art. 2.6.

⁵⁵ Se direktiv 99/30/EG bilaga III och V.

⁵⁶ Lojalitetsprincipen anger att varje medlemsstat skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av EU-medlemskapet. Medlemsstaterna skall underlätta att EG:s uppgifter fullgörs och skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås. Ytterligare stöd för resonemanget, se Westerlund, S., Miljörättslig tidskrift 1995:2 s. 271.

⁵⁷ Se direktiv 78/659 art. 5 och direktiv 79/923/EEG, art. 5. Jfr. även direktiv 75/440.

funktion som gränsvärdena. För att avgöra om så är fallet krävs således en juridisk analys av just det EG-direktiv man avser att tillämpa.

4.2.4 Behov av förändringar

Naturvårdsverkets bedömning är att det – fränsett när en sådan juridisk skyldighet föreligger enligt EG-rätten eller internationella förpliktelser – inte alltid är lämpligt att meddela miljökvalitetsnormer. Ett problem kan exempelvis vara att det inte finns tillräckligt med kunskap för att fastställa en precis nivå enligt nuvarande ambitionsnivå. I dessa fall skulle riktvärden för miljö kvalitet kunna utgöra ett kompletterande instrument. Riktvärden kan också fungera som *ett komplement* till meddelade miljö kvalitetsnormer och användas för att operationalisera de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen. Riktvärdena kan ange den nivå för miljö kvalitet som inte *bör* överskridas eller underskridas och därmed – beroende på vilken normnivå som väljs – fungera som antingen en varningssignal för en negativ utveckling eller som en hävstång för en positiv utveckling.

Riktvärden istället för miljö kvalitetsnormer förefaller vara särskilt intressanta när det gäller miljögifter (organiska miljögifter, tungmetaller). För den här typen av ämnen skulle i många fall en miljö kvalitetsnorms nivå behöva ligga nära noll för att motsvara godtagbar nivå. Tyvärr är det på grund av upplagringar i sediment, bakgrundsbelastning m.m. för många av dessa ämnen inte möjligt att inom överblickbar tid nå ner till så låga nivåer och det blir således ganska meningslöst att fastställa miljö kvalitetsnormer som skall vara uppfyllda inom storleksordningen en generation. Oberoende av vilket verktyg som väljs så behövs underlag för bedömning av miljö situationen för ett stort antal ämnen. Införandet av miljö kvalitetsnormer innebär dock större krav på kostsamma mätningar och beräkningar jämfört med riktvärden. Riktvärden för att bedöma och vägleda åtgärdsarbetet kan på så vis vara mer ändamålsenliga. Ett program för arbetet med riktvärden har tagits fram av Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

Naturvårdsverket konstaterar att ett arbete med ta fram miljö kvalitetsnormer i praktiken har stora likheter med ett arbete med att ta fram riktvärden. Miljö kvalitetsnormer kan också längre fram i tiden behöva meddelas för de ämnen som riktvärden nu kan bli aktuella för. Framtagandeprocessen kan då grundas på det redan utförda arbetet med att sätta riktvärden.

Naturvårdsverket anser att det finns anledning att överväga att införa begreppet *riktvärde för miljö kvalitet* i miljöbalken. Ett alternativt begrepp för riktvärdenas funktion kan vara *målvärde*. Den vägledande funktionen hos miljö mål och mål- och riktvärden har, som redovisats ovan, sedan länge funnits i både den svenska miljö rätten och i EG-rätten. Trots detta saknas en direkt definition av begreppet i miljö balkens lagtext.

Naturvårdsverket utgår ifrån att riktvärden för miljö kvalitet skall kunna anges såväl numeriskt som i beskrivande form; det senare kan användas när s.k. bioindikatorer (artsammansättning och/eller populationstäthet) lämpar sig bättre än angivande av en viss halt för att beskriva miljö tillståndet.

4.2.4.1 Förslag – införande av begreppet riktvärde för miljö kvalitet

Naturvårdsverket föreslår att det nya instrumentet ”riktvärde för miljö kvalitet” införs i 5 kap. miljöbalken enligt följande:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

–	<p>2a § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får enligt vad som sägs i 5 kap. 1 § första stycket även meddela föreskrifter om riktvärden för miljö kvalitet. Riktvärden för miljö kvalitet skall ange nivåer som behövs för att skydda eller förbättra människors hälsa eller miljön och som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Riktvärdenas nivåer får avvika från miljö kvalitetsnormernas nivåer.</p> <p>Riktvärden för miljö kvalitet skall vid behov omprövas.</p>
---	--

Förslaget innebär att riktvärden för miljö kvalitet kan utfärdas på samma grunder som miljö kvalitetsnormer och för samma slags geografiska områden. En skillnad är att riktvärdena kan utfärdas på en högre ambitionsnivå (för att skydda, men även förbättra människors hälsa eller miljön). Förslaget möjliggör att riktvärden kan meddelas både som ett komplement till miljö kvalitetsnormer och fristående från norminstrumentet. Definitionen av ett riktvärde för miljö kvalitet i Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i princip med definitionen av ett målvärde i EG:s luftdirektiv. Instrumentet har en sådan funktion att det bör kunna användas för att genomföra miljö kvalitetsdirektivens krav på såväl mål- som riktvärden. Det bör exempelvis kunna användas för att genomföra vissa äldre direktiv på vattenområdet fullt ut⁵⁸ samt vissa delar av EU:s nya ramdirektiv för vatten.⁵⁹ Begreppet riktvärde finns också redan i t.ex. Naturvårdsverkets föreskrifter om strandbadvatten som avser att genomföra krav i EG-direktivet om kvaliteten på badvatten.⁶⁰ Riktvärden för miljö kvalitet bör, liksom miljö kvalitetsnormer, kunna omprövas vid behov.

Ett införande av begreppet riktvärden för miljö kvalitet bör enligt Naturvårdsverket leda till ett antal följdändringar i 5 kap. miljöbalken.

4.2.4.2 Förslag – hur riktvärden för miljö kvalitet skall uppnås

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall myndigheter säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls vid föreskriftsarbete, provning, tillsyn och planering m.m. (jfr. avsnitt 5.2) Naturvårdsverket föreslår att myndigheter och kommuner i samma situationer även skall bli skyldiga att säkerställa att riktvärden för miljö kvalitet i största möjliga mån uppnås. Vägledning om vad det sistnämnda begreppet innebär bör ges t.ex. i förarbeten och allmänna råd.

⁵⁸ T.ex. direktiv 78/659/EEG och 79/923.

⁵⁹ Se direktiv 00/60/EG.

⁶⁰ SNFS 1996:6 och direktiv 76/160/EEG.

Naturvårdsverket föreslår följande ändring i 5 kap. 3 § miljöbalken:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

<p>Hur miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas</p> <p>3 § Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de</p> <ul style="list-style-type: none">- prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,- utövar tillsyn, eller- meddelar föreskrifter. <p>Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer.</p>	<p>Hur miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas och riktvärden för miljö kvaliteten skall uppnås m.m.</p> <p>3 § Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljö kvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § <i>eller 2 b §</i> uppfylls <i>samt att riktvärden för miljö kvaliteten som meddelats enligt 2 a § eller 2 b § i största möjliga mån uppnås</i> när de</p> <ul style="list-style-type: none">- prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,- utövar tillsyn, eller- meddelar föreskrifter. <p>Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljö kvalitetsnormer <i>och riktvärden för miljö kvaliteten.</i></p>
---	---

4.2.4.3 Förslag – ansvar för mätning och kontroll

Om riktvärden för miljö kvaliteten införs i 5 kap. miljöbalken enligt Naturvårdsverkets förslag uppstår ett behov av att även kunna kontrollera att dessa värden uppnås. Verket har dessutom i sitt arbete med att ta fram nya normer funnit att det bör finnas en möjlighet för regeringen att kunna delegera rätten att besluta om vilka som är skyldiga att utföra mätningar till en myndighet.

Naturvårdsverket föreslår följande ändring i 5 kap. 9 § miljöbalken:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

<p>9 § Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vika som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls.</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.</p>	<p>9 § Regeringen, <i>eller den myndighet som regeringen bestämmer</i>, skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls.</p> <p><i>Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får även i samband med att riktvärden för miljö kvaliteten meddelas fatta beslut i enlighet med första stycket.</i></p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.</p>
---	--

4.2.4.4 Förslag – ny rubrik på 5 kap. miljöbalken

Om begreppet riktvärde för miljö kvalitet införs föreslår Naturvårdsverket att rubriken på 5 kap. miljöbalken ändras för att markera att kapitlet har ett vidare tillämpningsområde:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

5 kap. Miljö kvalitetsnormer

5 kap. Miljö kvalitetsnormer m.m.

4.3 Miljö kvalitetsnormer på olika nivåer

4.3.1 Behov av förändringar

I avsnitt 3.3 ovan diskuterades problem med anledning av att 5 kap. 2 § miljöbalken bl.a. stadgar att en miljö kvalitetsnorm inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Naturvårdsverket har i sitt arbete med att ta fram nya miljö kvalitetsnormer funnit att denna formulering inte är ändamålsenlig; EG-rättens förhållandevis låga ambitionsnivå, i kombination med krav på korta eller obefintliga genomförandetider, avviker från dagens reglering i 5 kap. miljöbalken.

En lösning på problemet är att möjliggöra att varje parameter regleras i en samlad miljö kvalitetsnorm, utformad så att denna redan från början innehåller flera olika halter eller motsvarande, som skall vara uppfyllda vid olika tidpunkter. En sådan lösning syftar till att:

1. möjliggöra en fördragsenlig implementering av EG-normerna även i de fall det inte finns någon vetenskapligt grundad kunskap om vilken normnivå som motsvarar miljöbalkens ambitionsnivå,
2. medge att lämplig hänsyn tas till såväl nya som befintliga verksamhetsutövare och andra aktörer och
3. hantera situationer då det är nödvändigt med långa genomförandeperioder.

Lösningen resulterar i en ”paketnorm” som kan liknas vid en flerstegsraket. Skärpta krav på miljö kvalitet kan på så sätt successivt fasas in på ett sätt som medför mer öppenhet och förutsägbarhet i operationaliseringskedjan.

Normen kan i en första etapp utgöras av en EG-norm som omgående skall uppfyllas. Normen behöver då inte motsvara miljöbalkens högre ambitionsnivå. Att på så sätt införa något interimistiskt, d.v.s. i avvaktan på ett slutligt ställningstagande, är vanligt inom juridiken och existerar också inom EG-rätten.⁶¹ En andra etapp kan bygga på en EG-norm som enligt direktivet i fråga skall vara uppfylld om ett antal år. Följande etapp(er)

⁶¹ Jfr. exempelvis med möjligheten att förordna om verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § MB. En motsvarighet inom EG-rätten finns exempelvis i förslaget till direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (”takdirektivet”, KOM(99)067 slutlig), som reglerar ”interim environmental objectives” (översatt till ”delmål för miljön”). Detta är värden som är bindande under en viss tidsperiod. I 5 kap. 4 § ”Genevadbalken” anges att ”fram till den tidpunkt då en MKN skall vara genomförd skall den gälla som riktvärde så som bestäms i 18 §”. Genevadbalken är en ”testlagstiftning” som framtagits av Gipperth, L. och Westerlund, S. Se därom Wittgren, H.B., Westerlund, S. och Castensson, R. (red.), ”Genevadsstudien. Ett aktörsspel om genomförande av miljö kvalitetsnormer för kväve i ett avrinningsområde”, VASTRA Report 1 2000.

kan avse en halt(er) som på vetenskaplig grund fastställs utifrån miljöbalkens ambitionsnivå.

Genom att använda en sådan ”flerstegsraket” implementerar man EG-rätten, utnyttjar direktivens minimaliststatus till att skärpa de nationella kraven och uppfyller miljöbalkens höga ambitionsnivå i en och samma framtagandeprocess. I avsnitt 4.3.2 ges ett exempel på hur en miljökvalitetsnorm kan införas etappvis. Exemplet är hämtat från Naturvårdsverkets praktiska arbete med framtagandeprocessen.

4.3.2 Exempel – etappvisa miljökvalitetsnormer

Frågan om ett genomförande av miljökvalitetsnormer i etapper har bl.a. aktualiserats av ett nyligen antaget dotterdirektiv under ramdirektivet för luftkvalitet. Ramdirektivet med dotterdirektiv avser bl.a. kvävedioxid och partiklar och de ersätter tillsammans flera tidigare gällande direktiv på området. EG-rätten på luftområdet laborerar med olika intervaller samt innehåller krav på både gräns-, mål- och riktvärden. I samband med att gamla luftdirektiv upphävs gäller också vissa övergångsbestämmelser. Vid genomförandet av dotterdirektivet i svensk lagstiftning med utgångspunkt från 5 kap. miljöbalken fordras att hänsyn tas även till tidigare rättslig reglering på luftområdet. Naturvårdsverket har, inom verksprojektet ”Miljökvalitetsnormer”, utrett hur det kan återspelas i miljökvalitetsnormer.

4.3.2.1 Miljökvalitetsnorm för kvävedioxid

Det kan finnas ett behov av en ny miljökvalitetsnorm för kvävedioxid i utomhusluft. Bakgrunden är att det för närvarande finns två specifika EG-direktiv på området, ett äldre som för svensk del trädde ikraft i samband med EES-avtalet 1994 och ett som antogs 1999, dotterdirektivet för luft.⁶² Enligt övergångsbestämmelser i det senare skall det tidigare upphävas i sin helhet först den 1 januari 2010. Båda direktiven gäller således parallellt under en övergångsperiod.⁶³ Det tidigare direktivet är genomfört i svensk lagstiftning genom föreskrifter från Naturvårdsverket.⁶⁴ Dotterdirektivet har genomförts genom MKN-förordningen, som även reglerar andra ämnen än kvävedioxid.

En miljökvalitetsnorm för kvävedioxid bör bygga på genomförandet av det äldre direktivet. Samtidigt kan Naturvårdsverkets gällande föreskrifter behöva revideras, eftersom miljöbalkens MKN-system har införts efter föreskrifternas tillkomst. Övergångsbestämmelserna i 4 § lagen om införande av miljöbalken fastslår dock att föreskrifter som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i balken.⁶⁵ Med tillämpning av denna lagregel kan gränsvärdena för kvävedioxid i föreskrifterna redan idag betraktas som miljökvalitetsnormer och bl.a. därför skulle de kunna arbetas in i MKN-förordningen.

En inarbetning av föreskrifterna (1993:12) i MKN-förordningen skulle kunna se ut på följande sätt:

⁶² Direktiv 85/203/EEG respektive 99/30/EG.

⁶³ Se övergångsbestämmelserna i direktiv 99/30/EG art. 9.3.

⁶⁴ Se 2 § kungörelsen med föreskrifter om högsta tillåtna halt i luft av kvävedioxid; SNFS 1993:12 utfärdad med stöd av ML, hälsoskyddslagen (1982:1080) och hälsoskyddsförordningen (1983:616). En väsentlig skärpning av den EG-rättsliga normen gjordes vid implementeringen.

⁶⁵ Jfr. Naturvårdsverkets slutsats angående föreskrifterna (SNFS 1996:6) om strandbadvatten i skrivelse till regeringen 00-03-27, Dnr 722-5135-99 Mm.

För skydd av människors hälsa föreskrivs följande medelvärden såsom högsta halt för kvävedioxid (NO₂) i utomhusluft

Medelvärdetid	Värde µg/m ³	Uppfyllt senast	Anmärkning
1 h	110	ikraftträdandet	98-percentil för vinterhalvår
1 dygn	75	ikraftträdandet	98-percentil för vinterhalvår
Vinterhalvår	50	ikraftträdandet	Aritmetiskt medelvärde
1 h	90	31 dec. 2005	Får inte överskridas mer än 175 h/år
1 dygn	60	31 dec. 2005	Får inte överskridas mer än 7 dygn/år
1 år	40	31 dec. 2005	Aritmetiskt medelvärde

Tabell 1: etappvist uppställda normer, parameter kvävedioxid (NO₂) i utomhusluft.

4.3.2.2 Miljö kvalitetsnorm för partiklar i utomhusluft

Inom Naturvårdsverket utreds möjligheten att ta fram en norm för partiklar i utomhusluft. Avsikten är att normen skall kunna integreras i den befintliga MKN-förordningen. Arbetet grundas på de EG-normer som finns antagna samt bl.a. epidemiologiska forskningsrön från Institutet för miljömedicin, IMM. Utredningen har stött på svårigheter i framtagandeprocessen; partikelvärdena i dotterdirektivet för luft skall vara införlivade senast den 19 juli 2001 och vara uppfyllda senast den 1 januari 2005. IMM:s forskning visar att en nivå på en miljö kvalitetsnorm måste sättas strängare än vad direktivet kräver för att motsvara miljöbalkens ambitionsnivå.

Om normhalten sätts i enlighet med den kunskap om vad människan tål etc. som IMM tagit fram, bör en genomförandetid på 10-15 år vara "rimlig" för att befintlig verksamhet skall hinna ställa om; exakt vilket datum som kan vara lämpligt är dock ännu oklart. Såväl halterna som genomförandetiderna kommer då att skilja sig från EG-normens minimikrav.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att kunna föreslå en partikelnorm som både uppfyller EG-normernas krav och balkens högre ambitionsnivå. En sådan miljö kvalitetsnorm för partiklar skulle kunna se ut på följande sätt:

För skydd av människors hälsa föreskrivs följande medelvärden såsom högsta halt för partiklar PM₁₀ i utomhusluft

Medelvärdetid	Värde µg/m ³	Uppfyllt senast	Anmärkning
24 h	50*	1 jan 2005	Får överskridas 35 ggr
1 år	40*	1 jan 2005	
24 h	50*	1 jan 2010	Får överskridas 7 ggr***
1 år	20*	1 jan 2010	
24 h	30**	1 jan 2015	Får överskridas 7 ggr
1 år	15**	1 jan 2015	

*= EG, **=IMM, ***= innebär en skärpning trots att halten är densamma

Tabell 2: etappnormer, parameter svävande partiklar (PM₁₀) i utomhusluft.

4.3.3 Förslag – etappvisa miljö kvalitetsnormer och riktvärden

Naturvårdsverket anser att dagens formulering i 5 kap. 2 § miljöbalken om att miljö kvalitetsnormernas nivåer inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt medför problem i framtagandeprocessen.

Naturvårdsverket har övervägt olika rättsliga lösningar för att möjliggöra att miljö kvalitetsnormer kan införas etappvis och därmed uppnå en mer flexibel reglering i miljöbalken. I detta sammanhang har verket också övervägt att införa en flexibel reglering som medger att även riktvärden kan meddelas etappvis. Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns någon självklar lösning för hur en rättslig reglering av etappvisa normer eller riktvärden skall se ut. Verket anser därför att frågan bör utredas vidare. Naturvårdsverket lämnar nedan, som utredningsunderlag, ett förslag till rättslig reglering.

Förslaget fokuserar på att etappvisa miljö kvalitetsnormer eller riktvärden för miljö kvaliteten endast skall användas om det krävs till följd av EG-rätten eller internationella förpliktelser eller om det annars finns särskilda skäl. I förarbeten till en sådan bestämmelse kan som exempel på särskilda skäl anges att kunskapsunderlaget är osäkert eller att betydande omställningsproblem för verksamhetsutövare och andra aktörer föreligger.

Förslaget består av en ny 5 kap. 2 b § miljöbalken:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

–	2b § Om det behövs för att uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser eller om det i övrigt finns särskilda skäl kan miljö kvalitetsnormer eller riktvärden för miljö kvaliteten föreskrivas att motsvara andra nivåer än dem som anges i 2 § eller i 2 a §.
---	--

Ett antagande av förslaget möjliggör att såväl miljö kvalitetsnormer som riktvärden för miljö kvaliteten kan meddelas etappvis på olika nivåer.

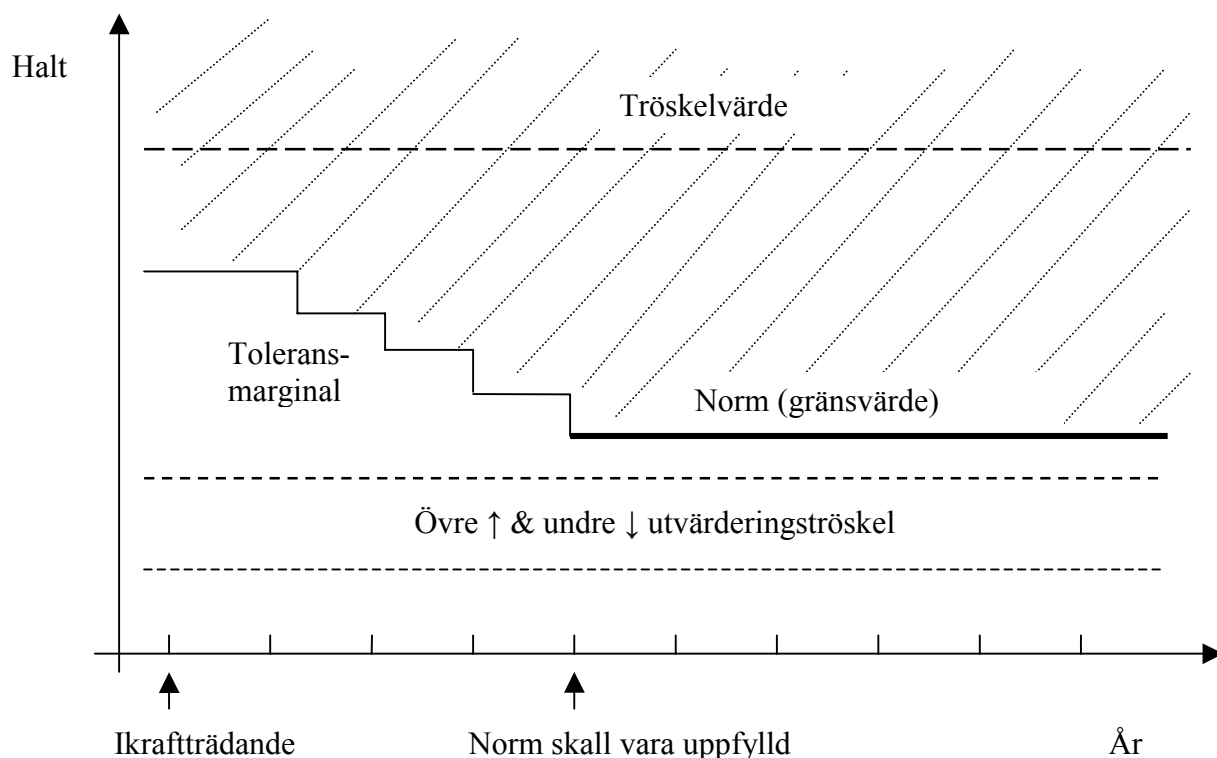
4.4 Tröskelvärden, toleransmarginaler och utvärderingströsklar

4.4.1 Begreppens innebörd och inbördes förhållande

Både ramdirektivet och dotterdirektivet för luft innehåller begrepp som inte finns definierade i dagens MKN-system i balken. Frågan i den här rapporten är om direktivens begrepp *toleransmarginaler* och *utvärderingströsklar* kan fylla en funktion även när Sverige inför miljö kvalitetsnormer som inte följer av EU-krav. Naturvårdsverket har 1998 föreslagit att begreppens funktioner skall införas i en ny MKN-förordning för utomhusluft.⁶⁶

⁶⁶ Se Naturvårdsverkets rapport 4925, a.a.

Nedanstående figur visar hur luftdirektivens begrepp förhåller sig till varandra:



Figur 3: Förhållandet mellan toleransmarginal, tröskelvärde, utvärderingströsklar

- *Tröskelvärde (alert threshold)* definieras som en nivå utöver vilken även en kortvarig exponering utgör risk för människors hälsa och vid vilken medlemsstaterna (genom behöriga myndigheter) genast skall informera allmänheten om de höga halterna och vidta åtgärder för att begränsa varaktigheten i överskridandet.⁶⁷
- *Toleransmarginal (margin of tolerance)* definieras som det värde i procent varmed en norm får överskridas under tidsperioden fram till dess att normen skall vara uppnådd, på villkor att medlemsstaterna ”ser till att en plan eller ett program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts”.⁶⁸ Effekterna av toleransmarginalerna blir aktuella enbart i de zoner och den tätbebyggelse där marginalen *samt* gränsvärdet överskrids. I en bilaga till ramdirektivet för luft finns en lista över den information som skall ingå i detta program eller denna plan för förbättrad luftkvalitet. Här skall bl.a. anges vilka åtgärder som ”antagits” och en ”tidtabell för genomförandet”.⁶⁹

En toleransmarginal kan betraktas som ett tillfälligt gränsvärde eller en miljökvalitetsnorm som sätts för att genomföra den slutliga normen. Den anger etappmål un-

⁶⁷ Se direktiv 96/62/EG art. 2 och 10. Termen har i tekniska sammanhang normalt en annan innebörd än den som definitionen i luftdirektiven anger; den syftar då på en halt vid vilken effekt uppstår på hälsa och/eller miljö.

⁶⁸ Se direktiv 96/62/EG art. 2.8, 4.4, 8 och bilaga IV samt direktiv 99/30/EG art. 2.7 och bilagorna I-IV.

⁶⁹ Se direktiv 96/62/EG, bilaga IV.8

der perioden fram till det datum då den slutliga normen skall vara uppfylld. Det aktuella dotterdirektivet för luft anger toleransmarginaler för bl.a. partiklar. Omräknat från procent till reella tal skulle marginalerna motsvara nedanstående gränsvärden ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) som inte får överskridas under angivna årtal:

PM₁₀ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)					
	2001	2002	2003	2004	2005
24 h ¹⁾	75	68	62,5	56	50*
År ²⁾	48	46	44	42	40*

* motsvarar gränsvärdet, redovisat ovan i tabell 2

¹⁾ 50 % från ikraftträdandet, minskas proportionellt till 0 % 1 januari 2005
²⁾ 20 % från ikraftträdandet, minskas proportionellt till 0 % 1 januari 2005.

Tabell 3: exempel på toleransmarginal för partiklar (PM₁₀) i utomhusluft

- Begreppen övre och undre *utvärderingströskel* (*assessment thresholds*) uttrycks även de i procent av gränsvärdet och används för att reglera noggrannheten på kontrollen av föroreningen i utomhusluft; ju närmare gränsvärdet desto högre noggrannhet skall utvärderingen hålla.⁷⁰

Utformningen av bestämmelserna om utvärderingströsklar har betydande praktisk och pedagogisk betydelse. I sitt remissyttrande över rapport 4925 från Naturvårdsverket, ”Utveckling av nya miljö kvalitetsnormer”, bedömde Länsstyrelsen i Stockholms län att utvärderingströsklar i praktiken kunde få en status som inofficiella miljö kvalitetsnormer.⁷¹ Naturvårdsverket vill dock i denna rapport poängtera att tröskelnivåerna skall skiljas från de reella gränsvärdena.

4.4.2 Behov av förändringar – införlivande av EG-rättsliga begrepp

I förarbetena till 5 kap. 2 § miljöbalken står att ”förorenings- eller störningsnivåer kommer i många fall att anges som gränsvärden eller tröskelvärden”, med de definitioner som ramdirektivet för luft uppställer.⁷² I en rapport till EU-kommissionen om genomförande av ramdirektiven har regeringen bl.a. angett att 5 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken omfattar sådana termer som avses i ramdirektivet, men med andra ordalydelser, och att författningsändringar blir meningsfulla först i samband med ett genomförande av dotterdirektiven. Några svenska författningsändringar har följaktligen inte ansetts nödvändiga för genomförandet av enbart ramdirektivet för luft.⁷³

Naturvårdsverket konstaterar att luftdirektivens begrepp är av direkt betydelse för syftet att undvika, förebygga eller minska skadliga effekter på människans hälsa och på miljön, orsakade av vissa ämnens koncentrationer i luften.⁷⁴ Naturvårdsverket utgår ifrån att vissa nya instrument måste införas i den svenska rätten för att möjliggöra att EG:s luftdirektiv genomförs fullt ut.⁷⁵

⁷⁰ Se direktiv 99/30/EG art. 2.13 samt 96/62 art. 6.3.

⁷¹ Yttrande från Länsstyrelsen i Stockholms län angående Naturvårdsverkets förslag om nya miljö kvalitetsnormer, dnr. 1814-1999-07303 s. 9.

⁷² Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 43.

⁷³ Jfr. regeringens skrivelse dnr EUM 98/4268.

⁷⁴ Se direktiv 99/30/EG, art. 1 samt direktiv 96/62, art. 1.

⁷⁵ Fullständig språklig överensstämmelse mellan formuleringar och begrepp i direktiv och nationell rätt är

Naturvårdsverket anser dock alltså att luftdirektivens specifika begrepp bör införas i en särskild MKN-förordning för utomhusluft, eftersom verket idag inte ser något behov av att begreppen legaldefinieras direkt i balken. Några legaldefinitioner av begreppen tröskelvärden, toleransmarginaler och utvärderingströsklar bör följaktligen inte införas i 5 kap. miljöbalken för att uppfylla krav i luftdirektiven. Användningen av sådana instrument kan specificeras på förordningsnivå (jfr. avsnitt 7.1.3).

4.5 Summering

Naturvårdsverket har i avsnitt 4 föreslagit att det nya instrumentet riktvärde för miljö kvalitet införs i miljöbalken. Instrumentet kan användas som ett verktyg för att bl.a. genomföra EU:s miljölagstiftning och de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen. Naturvårdsverket har också konstaterat att det finns ett behov av att kunna meddela miljö kvalitetsnormer eller riktvärden för miljö kvalitet som redan från början innehåller flera olika halter eller motsvarande och som skall uppfyllas vid olika tidpunkter. Naturvårdsverket har i denna fråga lämnat två förslag till en mer flexibel reglering i miljöbalken. Vidare har verket konstaterat att vissa begrepp i EU:s miljölagstiftning inte bör legaldefinieras i 5 kap. miljöbalken, utan definieras och användas på förordningsnivå.

Avsnitt 3 och 4 har behandlat frågor som främst rör framtagandet av normer och liknade instrument i framtagandeprocessen. I avsnitt 5 och 6 behandlas frågor som främst rör genomförandet och genomdrivandet av meddelade miljö kvalitetsnormer; m.a.o. arbetet med åtgärder, uppföljning och utvärdering i framtagandeprocessen samt operationaliseringskedjan.

enligt EG-domstolen inte ett krav så länge direktivets syfte(n) kan uppnås.

5 Genomförande av miljö kvalitetsnormer

5.1 Adressatproblemet

Det går i allmänhet inte att peka ut specifika fysiska eller juridiska personer som adressater till miljö kvalitetsnormer. Detta är således något som den rättsliga operationaliseringen måste hantera. Där måste också skyldigheterna att agera så att normerna kan uppnås behandlas. De skyldigheter som myndigheter och kommuner har med grund i bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer är reglerade i framförallt miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL). Dessa regler kommer att kort beskrivas och analyseras i avsnitt 5. I avsnittet analyseras också miljöbalkens regler om miljöskyddsområden samt balkens och EG-rättens regler om åtgärdsprogram och åtgärdsplaner. En djupare analys av miljö kvalitetsnormernas inverkan på enskilda personers rättsläge görs i avsnitt 6.

5.2 Skyldighet för kommuner och myndigheter

I 5 kap. 3 § miljöbalken stadgas en generell skyldighet för kommuner och myndigheter att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls. Detta skall ske vid alla former av tillståndsprovning, tillsyn, meddelande av föreskrifter samt vid planläggning och planering. Alla myndigheter som hanterar dessa uppgifter har således, var och en och i varje enskilt ärende, en skyldighet att se till att ställa högsta möjliga krav för att miljö kvalitetsnormerna skall kunna uppnås och bibehållas.⁷⁶ För kommuner gäller detta givetvis även i förhållande till den egna verksamheten, t.ex. väghållning eller avloppsrening. Av lagtexten kan det framstå som att myndigheter och kommuner endast skall säkerställa miljö kvalitetsnormer i de ärenden som redan hanteras. De olika myndigheterna och kommunerna har dock även *möjligheter* att själva ta initiativ till sådana åtgärder (t.ex. avseende kommunala trafikföreskrifter). *Skyldigheter* att ta initiativ till sådana åtgärder kan föreskrivas i ett åtgärdsprogram, vilket behandlas längre fram i avsnitt 5.

Ansvar att säkerställa genomförandet av miljö kvalitetsnormer avser typiskt sett att tillse att mänskliga verksamheter och åtgärder som kan komma att påverka miljös tillstånd inom svensk jurisdiktion, inte är av sådan art att den sammanlagda effekten medverkar till att miljö kvalitetsnormer överträds. Det är inte praktiskt möjligt för kommuner och myndigheter att vid alla tidpunkter garantera en viss miljö kvalitet, eftersom denna kan vara beroende av faktorer som människan inte kan styra, t.ex. väder och vind.

⁷⁶ Stadgandet i 5 kap. 3 § MB tillsammans med 6 § första stycket lagen (1998:811) om införande av MB har av miljödomstolen i Vänersborg åberopats när yrkande om befrielse från skyldighet att installera viss reningsutrustning avslagits, se dom 2000-01-14 i målen M199-99 och 200-99.

5.3 Miljökvalitetsnormer och fysisk planering

5.3.1 Allmänna krav i PBL

I den kommunala planeringen skall hänsyn tas till meddelade miljökvalitetsnormer.⁷⁷ Denna skyldighet inträder redan från normernas ikraftträdande. Nya planer m.m. samt ändringar och upphävande av befintliga planer, får således inte utformas så att de kan komma att medverka till att miljökvaliteten blir sådan att normerna riskerar att överträdas vid den angivna tidpunkten.⁷⁸ Det finns till och med ett förbud mot planläggning som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.⁷⁹ Kravet på att detaljplaner skall miljökonsekvensbeskrivas medverkar till att det redan på ett tidigt stadium av planarbetet skall klarläggas om en plan kan komma att påverka uppfyllandet av en miljökvalitetsnorm.⁸⁰ Detta främjas även genom att kommunen i översiktsplanen skall ange hur gällande miljökvalitetsnormer skall iaktas.⁸¹

Redan kravet på beaktande av de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL torde dock medföra att miljökvalitetsnormer (som har till syfte att skydda människors hälsa eller miljön) skall inverka på planläggningen. Att fatta planbeslut som medverkar till att föroreningshalten i ett visst område ökar ytterligare utöver en från hälso- och miljösynpunkt angiven gräns (miljökvalitetsnormen), torde inte överensstämma med kravet i 2 kap. 2 § PBL att främja ”en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten ...”. Avser planläggningen bebyggelse skall denna enligt 2 kap. 3 § första punkten PBL bl.a. lokaliseras till mark som är lämplig med utgångspunkt från de boendes och övrigas hälsa. Om meddelade miljökvalitetsnormer överträds i ett område kan lämplighetskravet inte anses uppfyllt, oavsett om tidpunkten för när normen skall vara genomförd ligger flera år framåt i tiden.⁸²

Miljökvalitetsnormer som skall genomföras på grund av EG-rätten medför också en skyldighet för tillämpande myndigheter och domstolar att tolka den svenska lagtexten så att EG-rätten kan uppfyllas, s.k. fördragsenlig tolkning.⁸³ De ovannämnda allmänna kraven i PBL ger ett sådant tolkningsutrymme och torde gälla redan innan den tidpunkt efter vilken miljökvalitetsnormen inte får överträdas.⁸⁴

⁷⁷ I 5 kap. 3 § MB och i 2 kap. 1 § 2 st. PBL finns allmänna krav på att miljökvalitetsnormer skall iaktas vid planering och planläggning.

⁷⁸ I en översiktsplan skall redovisas hur kommunen avser att iaktta gällande miljökvalitetsnormer, 4 kap. 1 § p. 3 PBL.

⁷⁹ Se 2 kap. 2 § PBL. Med begreppet planläggning avses hela planläggningsförfarandet, även det som föregår det formella upprättandet och antagandet av en plan. Jfr. Didón, L-U. m.fl., ”Plan och bygglagen” 1995 s. 2:2. Enligt 2 st. i 2 § skall detta förbud även beaktas i andra ärenden enligt PBL, t.ex. i lov-ärenden inom områden utan detaljplan, a.a. s. 2:14.

⁸⁰ Se 5 kap. 18 § 2 st. PBL.

⁸¹ Se 4 kap. 1 § 2 st. p.3 PBL.

⁸² Förutsatt att miljökvalitetsnormen avser att skydda människors hälsa.

⁸³ Detta följer av art. 10 EG-fördraget. Se även t.ex. art. 4 i direktiv 99/30/EG där det anges att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att koncentrationerna i luften av kvävedioxid inte överskrider de angivna gränsvärdena från fastställt datum.

⁸⁴ Jfr. också 5 kap. 3 § MB. Ett beslut enligt PBL som medför att miljökvalitetsnormer i EG-direktiv överskrids, bör inte heller stå i överensstämmelse med de allmänna kraven i 2 kap. MB oavsett om tidpunkten ännu inte nåtts då normen enligt den svenska förordningen eller EG-direktivet skall vara upp-

Exempelvis kan en kommunal plan som medför en viss trafikökning, och därmed bl.a. ökade kvävedioxidutsläpp i ett område där miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid beräknas överträdas, således vara otillåten enligt PBL. Som nyss nämndes kan sådana planer också strida mot det allmänna kravet att bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till de boendes hälsa, eftersom en överträd kvävedioxidnorm påvisar en risk för skador på människors hälsa.

5.3.2 Befintliga planer

Det kan ifrågasättas om en meddelad miljö kvalitetsnormer medför skyldigheter för kommunen att ändra lagakraftvunna men inte genomförda planer. Exempelvis följer av 5 kap. 11 § PBL att kommunen, mot berörda fastighetsägares bestridande, endast har möjlighet att göra ändringar i en detaljplan, eller upphäva en sådan, om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden som är av stor allmän vikt och som inte kunnat förutses vid planläggningen. Möjligen kan ett överträdande av en miljö kvalitetsnorm utgöra ett sådant förhållande. I förhållande till planens rättighetsinnehavare skulle då kommunen kunna bli skadeståndsskyldig.

För att slippa denna situation bör kommunerna således på ett så tidigt stadium som möjligt ta hänsyn till miljö kvalitetsnormer i sin planering – även sådana som inte skall vara genomförda förrän vid en senare tidpunkt. På grund av detta förhållande är det viktigt att kommunerna redan på ett så tidigt stadium som möjligt får information om att nya miljö kvalitetsnormer ”är på gång”, så att hänsyn kan tas till dessa vid planering.⁸⁵

5.3.3 Kontroll av kommunernas planering

Att kommunernas planering håller sig inom PBL:s ramar kontrolleras av länsstyrelsen. Denna är enligt 12 kap. 1 § tredje punkten PBL skyldig att pröva kommunfullmäktiges beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, bl.a. om planen eller områdesbestämmelserna innebär att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas. Kommunerna är emellertid inte skyldiga att ändra en befintlig plan och länsstyrelsen har inte heller någon formell möjlighet att initiera en sådan ändring.⁸⁶ Länsstyrelsen kan dock enligt 12 kap. 3 § PBL upphäva kommunens beslut i dess helhet om en miljö kvalitetsnorm inte iakttas. Om kommunen medger det får beslutet upphävas i en viss del. Länsstyrelsen skall också på andra sätt verka för att kommunerna i sin planering säkerställer att miljö kvalitetsnormerna beaktas och ange när så inte sker.⁸⁷

Regeringen har också enligt 6 kap. 13 § miljöbalken möjlighet att begära att en eller flera kommuner redovisar hur de i sin planering avser att genomföra åtgärdsprogram (vilket berörs nedan) eller på annat sätt skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas.

fyllt. Även miljö kvalitetsnormerna i EG-direktiven är ju bl.a. satta för att skydda människors hälsa.

⁸⁵ Jfr. Lerman, P., ”Fysisk planering arena för samspel: miljö mål, miljö kvalitetsnormer, indikatorer, konsekvensanalyser”, Rapport på uppdrag av projektet Samhällsplanering med miljö mål i Sverige, SAMS.

⁸⁶ På grund av kravet om fördragsenlig tolkning kan det hävdas att kommunerna på grund av EG-rätten skulle vara skyldiga att initiera beslut om detaljplaner, både avseende nya och ändringar av befintliga.

⁸⁷ T.ex. under samrådet om förslag till detaljplan, 5 kap. 22 § p. 2 PBL, och i granskningsyttrandet över översiktplan, 4 kap. 9 § p. 2 PBL.

5.3.4 Behov av förändringar

Naturvårdsverket konstaterar att PBL är ett viktigt instrument för att operationalisera de nationella miljö kvalitetsmålen, inte minst eftersom målen är tänkta att vara vägledande vid tillämpning av den fysiska plan- och marklagstiftningen.⁸⁸ Det kan dock ifrågasättas om PBL är uppbyggd för att alltid fullt ut juridiskt säkerställa målens genomförande.

Kommunerna har stora *möjligheter* att genom sin planering påverka sådana faktorer som t.ex. trafik, energisystem och markanvändning. Det är t.ex. möjligt att lokalisera aktiviteter så att transportbehovet minskar och så att möjligheten att utnyttja kollektivtrafik och fjärrvärme ökar. Kommunen har också möjlighet att exempelvis skapa bilfria zoner i områden där miljö kvalitetsnormer hotas att överträdas eller gröna stråk som fungerar som luftrenare.⁸⁹

Vissa typer av föroreningar kan emellertid inte enbart åtgärdas eller påverkas genom kommunal planering. Detta gäller exempelvis föroreningar som härrör från en ökad fordonstrafik. Är det dessutom fråga om internationella transporter kan svårigheterna att på lokal eller regional nivå hindra en sådan ökad förorening vara ännu större.⁹⁰

I Sverige har miljöplanering i stor utsträckning varit ett arbete som utförts av kommuner och myndigheter på olika nivåer. Boverket och Naturvårdsverket har under år 2000 drivit ett gemensamt projekt (sambandsplanering med miljömål i Sverige, SAMS), för att utveckla och stärka kommunernas planeringsarbete så att miljö aspekter bättre kan integreras.

5.3.4.1 Förslag till fortsatt utredning

Naturvårdsverket anser att det finns ett behov av att vidare utreda hur planering kan användas för att förverkliga de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen samt miljö kvalitetsnormerna.

PBL ger idag många möjligheter för kommuner som aktivt vill uppfylla miljö kvalitetsnormer. Det kan ändå finnas ett behov av att utreda hur den regionala planeringen kan komplettera eller stödja den lokala planeringen. Hur strategiska miljöbedömningar (SMB) och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) kan komma in tidigt i besluts- och planeringsprocesser är också intressant att belysa i detta sammanhang.⁹¹

Nedan analyseras om, och i så fall, hur miljöbalkens regler om miljöskyddsområden, åtgärdsprogram och åtgärdsplaner kan användas i operationaliseringskedjan.

⁸⁸ Se prop. 1997/98:145 del 1 s. 321.

⁸⁹ Jfr. Lerman, P., a.a. s. 19.

⁹⁰ Detta har bl.a. uppmärksammas i en rapport till Öresundskommittén. ("Miljöprogram för Öresundsregionen. Rapport från Miljöprogrammets styrgrupp", 2000).

⁹¹ Jfr. Naturvårdsverkets yttrande över "Trafiken i Regionplan 2000", dnr 558-2912-00, Hk, s. 11.

5.4 Miljöskyddsområde

5.4.1 Miljöskyddsområdets omfattning

Regeringen får med stöd av 7 kap. 19 § miljöbalken förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde. Det får ske om det krävs särskilda föreskrifter därför att området, eller en del av området, är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. Regeringen kan också överväga om det berörda området skall ges något annat slags skydd enligt 7 kap. miljöbalken.⁹² Det finns inte några mer detaljerade beskrivningar i vare sig lagtext eller förarbeten avseende när ett utpekande av miljöskyddsområde skall ske. Det är dock viktigt att notera att ett område vari en miljö kvalitetsnorm överträds inte automatiskt är att betrakta som ett miljöskyddsområde.

De föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som enligt 7 kap. 20 § miljöbalken kan meddelas av regeringen eller länsstyrelsen för att syftet med miljöskyddsområdet skall tillgodoses kan endast gälla *verksamheter inom* området. Miljöskyddsområdet som sådant kan dock utsträckas till att omfatta ”även kringliggande områden där skadliga verksamheter bedrivs”.⁹³ Det är dock inte klart hur stort ett miljöskyddsområde kan vara, men sannolikt är det fråga om mer begränsade områden och inte en hel region. Ur ändamålssynpunkt är det även anmärkningsvärt att föreskrifter för ett miljöskyddsområde inte kan gälla *åtgärder som vidtas*⁹⁴ inom området.

Genom generella föreskrifter för ett miljöskyddsområde kan således ställas krav. Kraven kan rikta sig mot alla typer av verksamheter oavsett om det finns tillstånd eller inte. På samma sätt som när föreskrifter meddelas enligt 9 kap. 5 § miljöbalken kan dessa medföra att ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjuds.⁹⁵ Enda undantaget är att det inte är möjligt att inskränka tillstånd enligt miljöskyddslagen.⁹⁶ Föreskrifter för ett miljöskyddsområde kan avse även andra verksamheter än miljöfarlig verksamhet. Men inte heller här finns det möjlighet att inkludera åtgärder som vidtas.

5.4.2 Behov av fortsatt utredning

Naturvårdsverket finner mot bakgrund av vad som anförts ovan att det finns anledning att vidare utreda om föreskrifter enligt 7 kap. 20 § miljöbalken även skall kunna omfatta åtgärder som vidtas. Dessutom finner Naturvårdsverket att det finns behov av att utreda om överträdande av miljö kvalitetsnormer mer generellt skall leda till att områden utpekade som miljöskyddsområde eller liknande.

⁹² Jfr. Rubensson, S., ”Miljöbalken” 1998 s. 41.

⁹³ Se prop. 1997/98, del 2 s. 92.

⁹⁴ Om detta åtgärdsbegrepp se avsnitt 6.2.7.

⁹⁵ Se 24 kap. 1 § MB.

⁹⁶ Se 13 § lagen (1998:811) om införande av MB (MP).

5.5 Åtgärdsprogram och åtgärdsplaner

5.5.1 Programmens och planernas funktion

Syftet med att inrätta miljö kvalitetsnormer i miljöbalken var, som framgår ovan, bl.a. att skapa ett instrument för genomförandet eller operationaliseringen av dels de nationella miljömålen, dels den EG-rätt som kräver sådana normer. Åtgärdsprogrammets funktion är enligt miljöbalken att vara ett instrument för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna och EG-rättens krav på åtgärdsprogram. Åtgärdsplanernas funktion är att fylla ett likartat behov som åtgärdsprogrammen, men på en mer övergripande nivå och i ett längre tidsperspektiv samt för att genomföra EG-rättens krav på sådana planer.

Miljöbalkens regler om åtgärdsprogram är inte särskilt detaljerade och balkens förarbeten ger inte alltid någon tydlig bild av hur operationaliseringen av normer bör gå till. Flexibiliteten kan vara en fördel i framtagandeprocessen, men samtidigt en nackdel vid genomförandet; myndigheter och kommuner torde vara i behov av vägledning beträffande tillämpningen av reglerna om åtgärdsprogram och -planer. Regeringen har gjort bedömningen att Naturvårdsverket bör meddela allmänna råd för utformningen av åtgärdsprogram för att uppnå en så enhetlig och förutsebar tillämpning av instrumentet miljö kvalitetsnormer som möjligt.⁹⁷ Naturvårdsverket har inte ännu utfärdat några sådana allmänna råd.

För en framgångsrik rättslig operationalisering krävs en länk mellan miljö kvalitetsnormen och enskilda fysiska och juridiska personers rättsliga ställning. Dessutom behöver olika aktörers insatser samordnas. I MKN-systemet är det tänkt att åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken och åtgärdsplaner enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skall kunna fylla sådana funktioner. De generella reglerna i miljöbalken skall alltid följas, men genom program och planer är det meningen att det skall kunna preciseras vilka krav som skall genomdrivas av olika myndigheter och kommuner.

Nedan behandlas vissa väsentliga frågeställningar och Naturvårdsverket ger förslag till hur dessa regler kan bli tydligare. Naturvårdsverket föreslår också hur de föreslagna riktvärdena för miljö kvaliteten kan kopplas till reglerna om åtgärdsprogram och -planer.

5.5.2 När upprättas ett åtgärdsprogram?

5.5.2.1 Regleringen i miljöbalken

I 5 kap. 5 § miljöbalken anges att åtgärdsprogram skall upprättas *om det behövs* för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas eller om detta krävs enligt EG-rätten.

För genomförande av miljö kvalitetsnormer som föreskrivits till följd av EG-rätten krävs alltid åtgärdsprogram i den omfattning som anges i direktivet. När det däremot gäller nationellt initierade normer är regeringen endast skyldig att upprätta åtgärdsprogram *om det behövs* för att en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas. Åtgärdsprogram kan upprättas antingen samtidigt som normen i sig föreskrivs, eller först när *behov* kan anses ha *uppkommit*. I förarbetena till miljöbalken saknas i stort sett definitioner av ”behov” och ”behövs”; det är således inte reglerat i vilka fall åtgärder är att anse som nödvändiga för

⁹⁷ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 270.

genomförande av normerna och vilka kriterier som kan ställas upp. Ett skäl för att upprätta ett åtgärdsprogram anges dock vara behovet att samordna nödvändiga åtgärder för flera slags föroreningskällor så att största möjliga effekt nås.⁹⁸ Naturvårdsverket utgår ifrån att ”behov” generellt sett föreligger när det inte kan ses som sannolikt att den önskvärda miljökvaliteten kommer att uppnås med mindre än att åtgärder sätts in.

En miljökvalitetsnorm kan utfärdas för att avhjälpa befintliga skador och olägenheter, men enligt förarbetena även i avsikt att undvika framtida problem, t.ex. då utvecklingen pekar mot att gränsen för godtagbar miljökvalitet riskerar att överträdas.⁹⁹ I det förra fallet kan det vara lämpligt att ett åtgärdsprogram per automatik upprättas i samband med att normen meddelas. Den instans som tar fram förslaget till miljökvalitetsnormer torde ofta ha möjlighet att samtidigt utreda hur dessa kan genomföras. Åtgärderna blir på så sätt en del av ett normpaket, vilket bidrar till det nödvändiga helhetstänkandet och integreringen. Anledningen till att en norm överhuvudtaget blir aktuell på området kan redan i sig anses visa på behovet av insatser. Det är dock inte alls givet att samma administrativa instans både skall ta fram normunderlaget och besluta om innehållet i ett åtgärdsprogram.

5.5.2.2 EG-rättens reglering

Som redan nämnts innehåller EG-direktiven en mängd olika begrepp och regelmässiga konstruktioner. Detta gäller även åtgärder, åtgärdsprogram, åtgärdsplaner etc. Det är inte alltid dessa är direkt kopplade till ett överträdande av miljökvalitetsnormer. I flera fall skall åtgärdsprogram upprättas redan i samband med att normer föreskrivs.

Redan i de första miljökvalitetsdirektiven från 1970-talet finns det i allmänhet krav på vidtagande av **åtgärder**, *steps* och *measures*, jämte krav på **program** och/eller **planer**, *programs* respektive *plans*, som medlemsstaterna måste upprätta för genomförande av direktivens syften. Enligt exempelvis det s.k. direktivet om kvaliteten på ytvatten skall medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ytvattnet uppfyller gräns- och riktvärdena, samt för att säkerställa en fortlöpande förbättring. Det senare skall ske genom upprättande av en **plan**, *plan of action*. Ytvatten som inte uppfyller vissa gränsvärden skall omfattas av ytterligare en **plan**, *water resources management plan*.¹⁰⁰

Direktiv antagna under 1990-talet uppvisar en något annorlunda struktur, med åtgärdsprogram som renodlats både till sin funktion och begreppsmässigt. Exempelvis innehåller inte nitratdirektivet några gränsvärden eller liknande som motsvarar svenska miljökvalitetsnormer, men det föreskriver tämligen detaljerat vilka åtgärder som skall vidtas och att dessa skall ingå i ett särskilt **program**, *action program*, vilket påminner om miljöbalkens åtgärdsprogram.¹⁰¹ Ur ramdirektivet för luft kan också vissa krav utläsas, bl.a. rörande tröskelvärden. Överträds dessa måste behöriga myndigheter genast vidta informativa åtgärder för att varna allmänheten för hälsoeffekterna.¹⁰² Utformningen av informationen etc. skall ske på förhand, vilket regleras tämligen detaljerat i direktivet. Det stadgas även att för att säkerställa att gränsvärdena respekteras och för att för-

⁹⁸ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 49.

⁹⁹ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 261.

¹⁰⁰ Se direktiv 75/440/EEG art. 4.

¹⁰¹ Se direktiv 91/676/EEG art. 5 och bilaga III.

¹⁰² Se direktiv 96/62/EG art. 10.

bättra luftkvaliteten kan exempelvis åtgärder för att kontrollera och t.o.m. avbryta biltrafik vidtas.¹⁰³ I ramdirektivet för vatten som nyligen antagits finns också omfattande krav på samordning av tidigare åtgärdsprogram som krävs enligt EG-rätten samt införande av nya åtgärdsprogram och -planer.¹⁰⁴

Lagstiftarens intention har varit att EG-rättens krav på åtgärdsprogram m.m. skall kunna genomföras med utgångspunkt från 5 kap. miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken finns dock inte några djupare analyser av de skillnader som kan föreligga mellan EG-rätten och de svenska rättsreglerna på miljöområdet.

5.5.2.3 Behov av förändringar

Det praktiska normarbetet inom bl.a. Naturvårdsverket har visat att det finns ett behov av att kunna upprätta åtgärdsprogram även när miljö kvalitetsnormer inte har överträtts och t.o.m. även om sådana normer inte införts. Åtgärder kan göra som mest (miljö)nytt just på ett tidigt stadium, ge en preventiv effekt och hejda utvecklingen mot att miljö kvaliteten försämras. Naturvårdsverket gör bedömningen att åtgärdsarbetet bör påbörjas – åtminstone i form av analysarbete – redan i samband med den framtagandeprocess som föregår meddelandet av en miljö kvalitetsnorm. I analysarbetet och det fortsatta åtgärdsarbetet är det också nödvändigt att noga analysera vilka EG-rättsliga krav som är aktuella.

Miljömålskommittén har funnit anledning att närmare utreda förutsättningarna för att skapa en struktur för ett system med åtgärdsprogram direkt kopplade till miljömålsarbetet, utan samband med miljö kvalitetsnormer.¹⁰⁵ Naturvårdsverket föreslår i denna rapport att miljö kvalitetsnormer och riktvärden för miljö kvalitet skall få meddelas bl.a. för att genomföra miljö kvalitetsmålen och delmålen. Genom verkets förslag skapas en möjlighet att via dessa instrument upprätta åtgärdsprogram som är direkt kopplade till miljömålsarbetet. För att uppnå en flexibel lagreglering är det också möjligt att direkt ange att åtgärdsprogram kan upprättas för att genomföra av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål eller delmål.

5.5.2.4 Förslag – när åtgärdsprogram skall upprättas

Naturvårdsverket föreslår följande förtydligande och tillägg avseende när åtgärdsprogram skall upprättas.

Nuvarande lydelse:

5 § Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att *en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*. Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner

Föreslagen lydelse:

5 § Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att

1. uppfylla krav på det som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser,
2. en miljö kvalitetsnorm skall uppfyllas,
3. riktvärden för miljö kvalitet skall uppnås, eller
4. i övrigt genomföra av riksdagen fast-

¹⁰³ Se direktiv 96/62/EG art. 7.

¹⁰⁴ Se direktiv 00/60/EG, fr.a. art. 11 och bilaga VI.

¹⁰⁵ Se SOU 2000:52 s. 683.

<p>skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p> <p>Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.</p> <p>Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.</p> <p>Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.</p> <p>Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.</p>	<p><i>ställda miljö kvalitetsmål eller delmål.</i></p> <p>Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 §, 2a § eller 2 b § meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p> <p>Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.</p> <p>Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.</p> <p>Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.</p> <p>Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.</p>
--	---

Genom Naturvårdsverkets förslag kan åtgärdsprogrammen, till skillnad från idag, vid behov ”frikopplas” från miljö kvalitetsnormer och direkt kopplas till riktvärden för miljö kvalititet, miljö målsarbetet eller internationella överenskommelser.

5.5.3 Vem upprättar åtgärdsprogram?

5.5.3.1 Val av administrativ nivå

Geografiskt sett kan, som framgått ovan, normer utfärdas som omfattar hela landet eller t.ex. vissa land- och vattenområden. Enligt miljö balkens förarbeten får det inte finnas någon tvekan om vilken eller vilka kommuner eller statliga myndigheter som har skyldighet att upprätta det tillhörande åtgärdsprogrammet. Det ges flera exempel på när det är lämpligt att kommuner samverkar om att utfärda åtgärdsprogram, när frågan bör lyftas till länsstyrelsenivå eller problemen är av sådan art att regeringen lämpligen tar internationella kontakter etc.¹⁰⁶ Det är således närmast underförstått att regeringen, när det är möjligt och lämpligt, bör delegera rättigheten – och skyldigheten – att upprätta åtgärdsprogram.

¹⁰⁶ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 49 f

I framtagandeprocessen för en miljö kvalitetsnorm är en inledande kärnfråga att avgöra om, och i så fall på vilken administrativ nivå, åtgärdsprogram skall upprättas.

5.5.3.2 Åtgärdsprogram saknas idag

I dagsläget har inte några åtgärdsprogram enligt miljöbalken upprättats och det finns inte heller några bemyndiganden åt myndigheter eller kommuner att själva göra detta. Idag finns det inte heller någon formell möjlighet för en tillsynsmyndighet att på egen hand upprätta ett åtgärdsprogram. Förarbetena till miljöbalken anger att ”en skyldighet att utföra mätningar eller på annat sätt kontrollera ... föreligger för tillsynsmyndigheten om det kan antas att en miljö kvalitetsnorm överträds”.¹⁰⁷ Kontrollskyldigheten kan anses följa av 5 kap. 3 § miljöbalken. Tanken torde dessutom ha varit att tillsynsmyndigheterna skall ha ett ansvar för att konstatera när ”behov” av åtgärder uppstått och framföra detta till regeringen eller den instans som bemyndigats upprätta åtgärdsprogram för normen i fråga. En sådan rapporteringsskyldighet följer dock inte direkt av lagtexten i miljöbalken eller i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, vilket kan utgöra ett problem eftersom ett juridiskt ansvar för tillsynsmyndigheter inte kan uppkomma enbart p.g.a. förarbetsuttalanden.¹⁰⁸

Kommuner eller myndigheter som har att säkerställa normens uppfyllande kan på eget initiativ uppmärksamma regeringen på att det finns behov av åtgärder. Det är exempelvis möjligt att hemställa om ett bemyndigande att själv besluta åtgärdsprogrammet eller att hemställa att programmet skall upprättas av regeringen. En hemställan till regeringen kan givetvis innehålla förslag till utformningen av programmet.

I skrivande stund har i vart fall *en* sådan hemställan gjorts, dock utan att innehålla ett förslag till utformning av åtgärdsprogrammet. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i utomhusluft får inte överskridas efter den 31 december 2005. Normen överskrids idag i Stockholms län och prognoser tyder på att situationen kommer att förvärras, bl.a. beroende på föroreningar från den ökade trafik som förväntas bli en konsekvens av fortsatt inflyttning. Länsstyrelsen i Stockholms län har mot denna bakgrund gjort en hemställan till Miljödepartementet, där det föreslås att regeringen tar initiativ till upprättande av åtgärdsprogram snarast.¹⁰⁹

Naturvårdsverket har yttrat sig över länsstyrelsens hemställan till regeringen. Naturvårdsverket framhåller i sitt yttrande att det är viktigt att ett åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid tas fram. Enligt verket bör länsstyrelsen, i samverkan med länets samtliga kommuner och landstinget, ha huvudansvaret för att upprätta det aktuella åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet bör vidare förankras hos berörda centrala förvaltningsmyndigheter, varefter regeringen bör besluta om att fastställa programmet.¹¹⁰

¹⁰⁷ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 259.

¹⁰⁸ Jfr. särskilt 5 kap. 3 § MB.

¹⁰⁹ Hemställan från Länsstyrelsen i Stockholms län 2000-07-06, dnr. 1842-2000-28745.

¹¹⁰ Se Naturvårdsverkets yttrande 2000-11-06, ”Behov av åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnorm”, dnr 543 381-00, Rt.

5.5.3.3 Förslag till fortsatt utredning

Naturvårdsverket finner att det är ändamålsenligt att dagens flexibla reglering i 5 kap. 5 § miljöbalken möjliggör att åtgärdsprogram kan upprättas på olika administrativa nivåer och vid olika tidpunkter. Det är dock angeläget att en analys av lämplig administrativ nivå för upprättande av nödvändiga åtgärdsprogram sker redan i framtagandeprocessen för en miljö kvalitetsnorm. Behovet av en sådan analys framgår bl.a. av hemställan från Länsstyrelsen i Stockholms län. För att underlätta regeringens bedömning i frågan om ett åtgärdsprogram behöver upprättas – i andra situationer än när EG-rätten eller internationella överenskommelser kräver det – kan exempelvis operativa tillsynsmyndigheter ges ett ansvar för att meddela regeringen eller lämplig myndighet om behovet av beslut om åtgärdsprogram när normer, riktvärden eller miljö kvalitetsmål överträds eller riskerar att överträdas.

Utformningen av ett system för att säkra ett beslutsunderlag för upprättande av åtgärdsprogram bör enligt Naturvårdsverket utredas vidare. I det sammanhanget bör det bl.a. utredas närmare hur detta system kan klargöras direkt i lagstiftningen.

5.5.4 Vad innehåller ett åtgärdsprogram?

5.5.4.1 Möjlighet att använda olika styrmedel

Bestämmelsen i 5 kap. 6 § miljöbalken listar vad som skall anges i ett åtgärdsprogram, bl.a. ”de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld senast vid [fastställd] tidpunkt”. Författningskommentaren ger, utan ambition att vara uttömmande, förslag på vilka typer av åtgärder ett sådant program kan innehålla.¹¹¹ Här står bl.a. att olika sorters styrmedel kan ingå i ett åtgärdsprogram i syfte att uppfylla en norm. De styrmedel som myndigheter och kommuner förfogar över kan delas in i kategorierna *administrativa*, *ekonomiska* och *informativa styrmedel*.

I förarbetena nämns att fördelningen av åtgärder mellan befintlig verksamhet med tillstånd och befintlig verksamhet utan tillstånd samt mellan myndigheter bör anges i ett åtgärdsprogram.¹¹² Fördelningen bör göras på ett kostnadseffektivt sätt och kostnaderna för att genomföra åtgärderna bör också anges i själva programmet. Detta tillvägagångssätt framgår dock inte av lagtexten även om en rättvis fördelning av krav följer av den grundlagsskyddade likhetsprincipen. Hur långtgående krav som kan ställas analyseras i avsnitt 6 nedan.

Ett åtgärdsprogram torde, utifrån nuvarande reglering i miljöbalken, vanligen komma att ange vilka *administrativa styrmedel* som bör användas. I programmet kan exempelvis regeringen peka ut vilka framställningar om omprövning av villkoren för tillståndsgiven verksamhet som tillsynsmyndigheterna bör göra, inklusive s.k. grupprövning enligt 24 kap. 6 § miljöbalken. Miljöbalksutredningen föreslog t.o.m. att tillstånd till verksamheter i sin helhet skulle kunna återkallas i syfte att uppfylla miljö kvalitetsnormer, men detta förslag fanns senare inte med i regeringens proposition.¹¹³ Om verksamhet med någon betydelse medverkar till att miljö kvalitetsnormer överträds kan tillstånd nu enbart

¹¹¹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 50 ff.

¹¹² Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 269 ff.

¹¹³ Se förslaget till 6 kap. 4 § (nuvarande 5 kap. 4 §) miljöbalken, SOU 1996:103 s. 58.

omprövas såvitt avser produktionsmängd, villkor eller liknande bestämmelser.¹¹⁴ Enligt 24 kap. 3 § sjunde punkten miljöbalken kan dock en prövningsmyndighet helt eller delvis återkalla ett tillstånd, om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Möjligen kan ett överträdande av EG-rättsliga normer utgöra en grund för sådant beslut.¹¹⁵ Slutligen kan det även fastställas i ett program att det skall meddelas generella föreskrifter angående miljöfarlig verksamhet eller att vissa områden skall utses till miljöskyddsområden.

Ett exempel på *informativa styrmedel*, som nämns i förarbetena som en lämplig åtgärd för att uppfylla miljö kvalitetsnormer, är att på sikt påverka människors beteende genom bl.a. utbildning, miljömärkning och informationskampanjer till allmänheten.

Internationella kontakter och förhandlingar skall enligt förarbetena till miljöbalken inledas om utsläpp härrör från andra länder. Åtgärdsprogram kan innehålla krav på att gällande fysisk planering (t.ex. översiktsplaner) skall ändras med avseende på t.ex. uppbyggnad av miljöanpassad infrastruktur; trafikplanering och utbyggnad av kollektivtrafiken, och andra åtgärder gällande dricksvattenförsörjning m.m. I förarbetena nämns att åtgärdsprogram också kan avse *ekonomiska styrmedel* och åtgärder som kan bidra till att påverka människors beteende.¹¹⁶

5.5.4.2 *Samlade lösningar på miljöproblemen*

Utgångspunkten är att det inom det geografiska område som normen avser skall uppnås så samlade lösningar på miljöproblemen som möjligt, bl.a. skall samordning mellan berörda kommuner och länsstyrelser ske. Förarbetena illustrerar här med att verksamhetsutövare kan vidta åtgärder i eller vid det objekt som utsätts för störningen, snarare än vid de enskilda föroreningskällorna. Återskapande av våtmarker kan t.ex. innebära större miljöeffekter än förfinade reningsmetoder i berörda fabriker.

Andra styrmedel, miljööverenskommelser och -samverkan, bygger på frivillighet och har såväl administrativa, informativa som ekonomiska drag. Som ett komplement till det åtgärdsprogram som regeringen, eller bemyndigad lägre instans, upprättat torde miljööverenskommelser, frivillig samverkan m.m. kunna lämpa sig för genomförande av miljö kvalitetsnormer.

Åtgärder torde även kunna utgöras av förebyggande insatser. Förarbetena menar att ”det kan finnas skäl att upprätta åtgärdsprogram även för områden där miljö kvaliteten är godtagbar men där det finns risk för försämring. Härigenom kan en negativ miljöutveckling i dessa områden undvikas”.¹¹⁷

¹¹⁴ Se 24 kap. 5 § p. 2 MB.

¹¹⁵ Rubenson, S., a.a. s. 41 hävdar att en MKN som har beslutats av EU i princip kan leda till att tillståndet för ett företag helt eller delvis återkallas i de fall berörda företag inte förmår begränsa sina utsläpp så att normen iakttas. Förarbetena, prop. 1997/98:45 del 2 s. 255, exemplifierar med att EU skulle förbjuda användningen av ett bekämpningsmedel varpå Sverige skulle bli tvunget att återkalla ett tidigare givet godkännande av sådant medel. Om Rubensons tolkning ger utslag i domstolspraxis blir en konsekvens att återkallandet av tillstånd bl.a. beror av om tillämpliga MKN har ett EG-rättsligt ursprung eller inte.

¹¹⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2. s. 51 f.

¹¹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 1. s. 261.

5.5.4.3 Behov av förändringar och fortsatt utredning

Ett åtgärdsprogram får enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omfatta alla *verksamheter* som kan påverka den i miljö kvalitetsnormen reglerade miljö kvaliteten, så länge denna befinner sig inom svensk jurisdiktion. Om en miljö kvalitetsnorm för ett område är överträd d där för att miljön påverkas av verksamhet utanför det området kan ett åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar förekommer.¹¹⁸ Trots sitt namn kan dock åtgärdsprogram inte, enligt dagens lagtext, omfatta alla relevanta *åtgärder som vidtas* (jfr. om miljöbalkens åtgärdsbegrepp i avsnitt 6 nedan) och som kan påverka miljö kvaliteten, exempelvis handlingar som medför diffusa utsläpp. Naturvårdsverket ser ett behov av att åtgärdsprogram vid behov, förutom alla verksamheter, även *kan* omfatta alla åtgärder som kan påverka att miljö kvalitetsnormer uppfylls eller att riktvärden uppnås.

Det är angeläget att genomförandet av miljö kvalitetsnormer främjar sådana lösningar som från samhällets synpunkt är effektiva, inte minst från kostnadssynpunkt. Möjligheten i 16 kap. 5 § miljöbalken att utnyttja förbättringsöverskott kan ses som en möjlig konstruktion för att främja nya typer av lösningar. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att denna typ av instrument utvecklas ytterligare. För detta krävs fortsatt utredning.

Det är också angeläget att åtgärdsprogram i förekommande fall anger de åtgärder som skall vidtas för att riktvärden för miljö kvalitet, miljö kvalitetsmål eller delmål skall uppnås samt att åtgärdsprogram anger det som krävs till följd av EG-rätten och/eller internationella överenskommelser.

5.5.4.4 Förslag – innehåll i åtgärdsprogram

Naturvårdsverket föreslår följande ändringar i 5 kap. 6 § miljöbalken beträffande det stadgade innehållet i åtgärdsprogrammen.

Nuvarande lydelse:

6 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de *föroreningsnivåer eller störningsnivåer* som avses i 2 § *första stycket*. I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas,
2. de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld senast den tidpunkt som avses i 2 § andra stycket,
3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas, *och*
4. när de skall vara genomförda.

Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.

Föreslagen lydelse:

6 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet *och alla åtgärder* som kan påverka de *nivåer för miljö kvalitet* som avses i 2 §, 2 a § *eller 2 b § eller miljö kvalitetsmål och delmål*. I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas *eller det riktvärde för miljö kvalitet, miljö kvalitetsmål eller delmål som bör uppnås*,
2. de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld *eller för att riktvärdet skall kunna uppnås senast den tidpunkt eller de tidpunkter som avses i 2 § andra stycket , i 2 a § eller i 2 b § eller för att miljö kvalitetsmålet eller delmålet skall kunna uppnås senast vid den*

¹¹⁸ I dessa fall bör det enligt förarbetena ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att upprätta ett åtgärdsprogram. Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 268.

	<p><i>tidpunkt som riksdagen beslutat,</i></p> <p>3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas,</p> <p>4. när de skall vara genomförda, <i>och</i></p> <p>5. <i>det som i övrigt krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser.</i></p> <p>Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.</p>
--	--

5.5.5 Hur upprättas ett åtgärdsprogram?

5.5.5.1 Framtagandeprocessen

Varken lagtexten eller förarbetena ger någon utförlig beskrivning av processen för att ta fram ett åtgärdsprogram. Det anges i 5 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken att den myndighet eller kommun som ansvarar för upprättandet skall – innan åtgärdsprogram upprättas – samråda med myndigheter och kommuner som ”berörs” samt med verksamhetsutövare som ”berörs i betydande omfattning”.

Vad som avses med ”betydande omfattning” preciseras inte i förarbetena, men det är inte säkert att t.ex. en större grupp verksamhetsutövare som var och en endast bidrar i mindre omfattning till den uppkomna miljösituationen, kommer att omfattas. Samrådskravet torde inte omfatta utländska myndigheter eller kommuner, men det finns inget som hindrar att så sker.¹¹⁹

Enligt 5 kap. 5 § fjärde stycket miljöbalken tillsammans med 9 § MKN-förordningen skall en kopia av det upprättade åtgärdsprogrammet skickas till Naturvårdsverket ”och andra myndigheter och kommuner som berörs”. Förarbetena anger vidare att när ett åtgärdsprogram upprättats är det ”lämpligt att berörda får kännedom om programmet men det får åstadkommas genom olika typer av informationsinsatser från den eller de myndigheter som upprättat programmet snarare än genom obligatorisk och formaliserad kungörelse”.¹²⁰

Medan det således är reglerat att Naturvårdsverket skall få kopior av upprättade program finns inget som säkerställer att andra aktörer får kännedom om dem, då det saknas kriterier för vilka som i övrigt kan anses beröras. Allmänhetens möjlighet att ta del av och ha åsikter med anknytning till framtagandet av ett åtgärdsprogram är inte reglerat. En märklig konsekvens av formuleringen i 9 § MKN-förordningen är att om regeringen själv upprättat ett åtgärdsprogram, saknas formell skyldighet enligt den bestämmelsen att kommunicera programmet.

Framtagandet av ett åtgärdsprogram samt möjligheten att ta del av och ha åsikter med anknytning till denna process är inte i övrigt rättsligt reglerat och som nämnts ovan finns inte något bemyndigande i miljöbalken till regeringen eller annan att meddela fö-

¹¹⁹ Däremot kan det finns EG-rättsliga krav på samråd eller samarbete. I direktiv 00/60/EG aktualiseras samrådskrav exempelvis när endast *en* del av ett internationellt avrinningsdistrikt ligger på medlemsstatens territorium.

¹²⁰ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 270.

reskrifter i denna fråga. Det finns bl.a. inga regler om kungörelse av åtgärdsprogram. Kännedom om programmen får enligt förarbetena åstadkommas genom olika typer av informationsinsatser. Exempelvis kan kommunen ställa ut åtgärdsprogrammet eller föra in annonser i lokal press.¹²¹

5.5.5.2 *Omprövning och överprövning*

Åtgärdsprogram skall enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omprövas vid behov eller minst vart femte år. För det fall det ursprungliga programmet inte visat sig vara tillräckligt långtgående kan således ytterligare åtgärder tas in och nya verksamhetsutövare omfattas, likväl som åtgärder som beslutats men blivit inaktuella eller genomförts kan lyftas bort. I princip bör det inte finnas något som hindrar en total revidering av ett program om det skulle anses nödvändigt. Samma myndighet som upprättat programmet ansvarar enligt förarbetena även för att revidera det.¹²² Om regeringen inte delegerat upprättandet av åtgärdsprogram till myndigheter eller kommuner torde detta kunna göras på ett senare stadium, såsom i samband med att ett upprättat åtgärdsprogram behöver omprövas.

Sannolikt gäller även att den myndighet som har till uppgift att revidera programmet också svarar för tolkningen av när ”behov” av omprövning föreligger. Till ledning i frågan om ”behov” anger förarbetena till balken enbart att om ett upprättat åtgärdsprogram inte leder till att en miljökvalitetsnorm nås så bör möjligheten till omprövning tillämpas.

Överprövning av vissa åtgärdsprogram kan föreskrivas av regeringen. Enligt förarbetena är syftet att bedöma huruvida program är lämpligt utformade och att skapa en enhetlig rättspraxis; exempelvis i fall då ett upprättat åtgärdsprogram inte kan antas leda till en sådan nödvändig miljöförbättring att normen uppfylls. Regeringen kan enligt förarbetena föreskriva att en viss typ av åtgärdsprogram skall överprövas, t.ex. sådana som rör en viss verksamhet (såsom Försvarsmakten).¹²³

5.5.5.3 *Behov av förändringar*

Miljömålskommittén har föreslagit att samrådsförfarandet i balkens system med miljökvalitetsnormer bör ses över. För att få ett större engagemang, ett större beslutsunderlag och en bredare förankring av åtgärdsprogrammen inom dess geografiska tillämpningsområde bör enligt Miljömålskommittén övervägas att införa regler om utökat samråd, i princip det samma som gäller i samband med processen att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.¹²⁴

Naturvårdsverket anser, i likhet med Miljömålskommittén, att samrådsförfarandet bör utredas vidare. Naturvårdsverket bedömer att informationsöverföringen till och från

¹²¹ Se prop. 1997/98:45, del 1, s. 270-272. Uttalandet i motiven för tankarna till kravet i PBL på att allmänheten skall beredas tillfälle att kommentera förslaget till översiktsplan, genom att detta ställs ut under minst två månader. Kungörelse om utställningen skall ske, 4 kap. 6-7 §§ PBL. Här kan även en jämförelse göras med direktiv 00/60/EG art.13 och 14 samt bilaga VII p. 9; enligt detta skall aktiv medverkan från samtliga parter som berörs av direktivets genomförande uppmuntras. Detta gäller i synnerhet när s.k. förvaltningsplaner utarbetas – visst material skall offentliggöras för att allmänheten skall ges tillfälle att lämna kommentarer.

¹²² Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 51.

¹²³ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 271, del 2 s. 52.

¹²⁴ Jfr. SOU 2000:52 s. 684.

enskilda och andra aktörer samt behovet av att förankra ett åtgärdsprogram hos de aktörer som kommer att kunna bli berörda av detta, är av stor betydelse. Åtgärdsprogram kommer ofta att behandla komplexa sammanhang, där det är viktigt att alla parter får kunskap om och kan ha synpunkter på miljösituationen och orsakerna till denna. Detta kan också medverka till att problem ses från nya synvinklar, vilket sannolikt befrämjar miljömålets uppfyllelse. Det finns därför anledning att närmare utreda om framtagandeprocessen ytterligare kan öppnas för dem som kan bli berörda, exempelvis genom att någon form av offentlig förhandling hålls innan beslut om åtgärdsprogram fattas. I senare års EG-direktiv på miljöområdet – bl.a. i ramdirektivet för vatten¹²⁵ – poängteras också vikten av att enskilda medborgare och miljöorganisationer har möjlighet till insyn och deltagande i myndigheternas genomförande av direktiven.¹²⁶ Även om en förankringsprocess tar lång tid, kan mer nerlagd tid under framtagandeprocessen i själva verket vara en tidsbesparing genom att ökad förståelse och acceptans för programmet kan uppnås.

Miljömålskommittén har också föreslagit att det bör övervägas att ta fram ett system med obligatoriskt fastställelseförfarande för åtgärdsprogram. Kommittén anser att detta är befogat bl.a. med tanke på programmets stora betydelse och att de kan innefatta krav på att åtgärder vidtas av olika såväl statliga och kommunala som privata huvudmän. Miljömålskommittén föreslår att man kan överväga att ge länsstyrelsen ett ansvar för att fastställa kommunala åtgärdsprogram och regeringen ett ansvar för att fastställa övriga program.¹²⁷

Naturvårdsverket föreslår att ett system med obligatoriskt fastställelseförfarande för åtgärdsprogram utreds vidare, inte minst eftersom EG-rätten kan kräva att åtgärdsprogram får en bindande juridisk status även gentemot enskilda (jfr. nedan om åtgärdsprogrammets rättsliga status). Ett lagförslag som inte antogs i miljöbalken innehöll bestämmelser om att ett upprättat åtgärdsprogram skulle kungöras, i syfte att de berörda skulle få kännedom om beslutet för att kunna utnyttja den samtidigt föreslagna rätten att överklaga det. Det kan enligt Naturvårdsverket finnas ett behov av att bl.a. utreda frågan om kungörelse och överklagbarhet igen. En naturlig rättslig utgångspunkt kan vara att söka lösningar i eller från PBL. Kopplingen mellan miljö kvalitetsnormer och fastställelseförfarandet enligt PBL och annan relevant lagstiftning (såsom väglagen) bör utredas vidare. I avsnitt 5.4.1 har Naturvårdsverket också föreslagit att frågan om möjligheten att generellt förklara områden inom vilka miljö kvalitetsnormer överträds som miljöskyddsområde eller liknande bör utredas vidare. I samband med offentliggörande av ett sådant beslut skulle även bl.a. formerna för arbetet med åtgärdsprogram kunna meddelas.

När i tiden en omprövning eller överprövning av åtgärdsprogram skall göras och vilka kriterier som skall vägas in vid prövningen är idag oklart och därmed finns en risk för att praxis för omprövning och överprövning inte blir enhetlig och förutsebar för berörda aktörer. Naturvårdsverket menar att det finns anledning att även utreda hur systemet med omprövning och överprövning kan kopplas till ett eventuellt system med obligatoriskt fastställelseförfarande.

¹²⁵ Se direktiv 00/60/EG, fr.a. art 14.

¹²⁶ Möjligheten till insyn och deltagande poängteras också i Århuskonventionen, vilken förbereds för ratificering i Sverige.

¹²⁷ Se SOU 2000:52 s. 683.

5.5.6 När upprättas en åtgärdsplan?

5.5.6.1 Bakgrunden – krav i EG-rätten

Begreppet åtgärdsplaner återfinns i 5 kap. 8 § miljöbalken. Lagtexten anger att ”regeringen får upprätta sådana åtgärdsplaner som kan krävas till följd av [EU-medlemskapet]”. Regeringen får även besluta att myndigheter, kommuner eller kommunalförbund skall upprätta sådana åtgärdsplaner. Förarbetena till balken uppger tydligt att i förhållande till åtgärdsprogrammen skall åtgärdsplanerna vara ”av en mera övergripande natur för att på lång sikt uppnå vissa allmänna mål” och således inte vara utformade på någon högre detaljnivå.¹²⁸

Bakgrunden till införandet av bestämmelsen synes ha varit att möjliggöra en svensk implementering av bl.a. ramdirektivet för vatten.¹²⁹ Analysen i förarbetena av den befintliga EG-rätten avseende planer för genomförande av direktiv är inte fullständig. När miljöbalken arbetades fram såg förslaget till ramdirektiv dessutom annorlunda ut än idag. Det tidigare kravet på upprättande av ”planer för avrinningsområdesförvaltning”, *River Basin Management Plans*, har ändrats. I den svenska versionen av det nyligen antagna direktivet skall nu ”förvaltningsplaner” utarbetas för varje ”avrinningsdistrikt” och innehållet skall utgöras av sammanfattningar av sådant som krävs enligt direktivet, exempelvis av de åtgärdsprogram som måste upprättas. Planerna kan även kompletteras med mer detaljerade planer eller program angående en viss sektor eller fråga eller avseende delavrinningsområden där särskilda åtgärder behöver sättas in. Direktivet föreskriver även, som nämnts, att förvaltningsplaner skall offentliggöras i viss ordning och att samråd med allmänheten skall genomföras. Avseende internationella avrinningsdistrikt som ligger inom EU skall berörda medlemsstater säkerställa samordning mellan sig i syfte att utarbeta en enda plan. Ligger ett distrikt delvis utanför EU:s gränser, så som är fallet med vissa svenska avrinningsområden i förhållande till Norge, skall sådan samordning åtminstone eftersträvas.

5.5.6.2 Behov av förändringar

Idag kan åtgärdsplaner enligt 5 kap. 8 § miljöbalken upprättas endast då det krävs till följd av EG-rätten. Framtagandet av åtgärdsplaner är inte reglerat i miljöbalkens lagtext och förarbetena ger inte någon vägledning. Det är – fränsett när detta entydigt framgår av EG-rätten – inte reglerat när i tiden en åtgärdsplan skall upprättas och vad planen skall innehålla. Vidare omfattas inte upprättandet av åtgärdsplaner av bestämmelserna om samråd, trots att ramdirektivet för vatten innehåller sådana bestämmelser. Det saknas bestämmelser i miljöbalken om att en kopia av upprättad åtgärdsplan skall kungöras eller på annat sätt förmedlas till berörda aktörer. Slutligen saknas bestämmelser avseende om- eller överprövning av åtgärdsplaner.

Det är tveksamt om allmänna svenska förvaltningsrättsliga regler och principer är tillräckliga för att uppfylla EG-rättsliga krav på framtagandeprocessen m.m. beträffande åtgärdsplaner. Naturvårdsverket utgår ifrån att bl.a. genomförandet av ramdirektivet för vatten föranleder att miljöbalkens system med åtgärdsplaner utreds vidare och att bl.a. behovet av ett obligatoriskt fastställelseförfarande av åtgärdsplaner utreds parallellt med ett sådant för åtgärdsprogram.

¹²⁸ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 266.

¹²⁹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 53 och direktiv 00/60/EG, fr.a. art. 13 och bilaga VII.

Naturvårdsverket har i sitt normarbete funnit att det finns ett behov av att kunna använda åtgärdsplaner, som är tänkta att vara mer övergripande och långsiktiga, även för andra syften än att uppfylla EU-medlemskapets krav. Det bör vara möjligt att använda instrumentet åtgärdsplaner även när det behövs för att uppfylla normer eller uppnå riktvärden för miljö kvalitet eller miljömål som inte följer av EU-medlemskapet. Exempelvis kan nationella åtgärdsplaner med ett mer övergripande innehåll upprättas vid sidan av regionala eller lokala åtgärdsprogram med ett mer detaljerat innehåll. Administrativt skulle t.ex. åtgärdsplaner också kunna användas för att samordna olika åtgärdsprogram; en sådan konstruktion finns som redan nämnts i ramdirektivet för vatten. Naturvårdsverket föreslår därför att åtgärdsplanerna ”frikopplas” från att endast avse EU-krav och att möjligheten till omprövning respektive överprövning av åtgärdsplaner lagfästs, med utgångspunkt från motsvarande krav på åtgärdsprogrammen, enligt nedan. Verket anser att frågan om ramarna för åtgärdsplanernas innehåll bör regleras ytterligare i lagtext eller inte (jfr. regleringen beträffande åtgärdsprogram i 5 kap. 6 § miljöbalken) bör utredas vidare.

5.5.6.3 Förslag – åtgärdsplanernas funktion

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

<p>8 § Regeringen får upprätta sådana åtgärdsplaner som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta sådana åtgärdsplaner.</p>	<p>8 § Regeringen får upprätta åtgärdsplaner om det behövs för att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas, 2. riktvärden för miljö kvalitet, miljö kvalitetsmål eller delmål skall uppnås, 3. samordna olika åtgärdsprogram, eller, 4. uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser. <p>Regeringen får besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta åtgärdsplaner.</p> <p>En åtgärdsplan skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.</p>
---	---

Förslaget innebär att det tydligt anges att åtgärdsplanerna, i likhet med åtgärdsprogrammen, kan upprättas om det behövs för att uppfylla miljö kvalitetsnormer eller för att uppnå riktvärden för miljö kvalitet, miljö kvalitetsmål eller delmål. Planerna ges dessutom en ny tydlig funktion vid sidan av att uppfylla EU-krav: de kan upprättas för att samordna olika åtgärdsprogram även när sådana samordningskrav inte följer av EG-rätten. Förslaget innehåller också en generell omprövningsskyldighet för åtgärdsplaner.

5.5.6.4 Förslag – överprövning av åtgärdsplaner

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

<p>Prövning av åtgärdsprogram</p> <p>7 § Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.</p>	<p>Prövning av åtgärdsprogram och åtgärdsplaner</p> <p>7 § Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram och åtgärdsplaner skall prövas av regeringen.</p>
---	---

Förslaget innebär att regeringen även får förbehålla sig rätten att pröva vissa åtgärdsplaner. Lagtekniskt kan en ändrad 5 kap. 7 § miljöbalken med fördel placeras efter dagens 5 kap. 8 § miljöbalken, så att paragraferna byter numrering.

5.5.7 Åtgärdsprogrammets och -planernas rättsliga status

5.5.7.1 Bindande för kommuner och myndigheter

Av förarbetena till miljöbalken framgår att de åtgärdsprogram som kan utfärdas med stöd av balkens nuvarande regler inte är bindande för enskilda personer. Den rättsliga utgångspunkten är därmed att åtgärdsprogrammen inte kan innehålla materiella krav riktade mot enskilda. Lagrådet menade att upprättandet av åtgärdsprogram inte var att betrakta som myndighetsutövning och att sådana program därför inte behövde vara överklagbara.¹³⁰ Programmet skall däremot, enligt förarbetena, vara bindande för kommuner och myndigheter och skulle därmed kunna innehålla materiella krav riktade mot dessa.¹³¹ Eftersom det inte finns några särskilt lagreglerade mekanismer för att genomdriva programmen är det emellertid inte säkert att denna bindande verkan är tillräcklig. Ett undantag är länsstyrelsens möjlighet att överpröva en kommunal plan.¹³² Av detta följer att åtgärdsprogram idag främst är ett beslutsunderlag för myndigheter och kommuner.

I ett åtgärdsprogram skall bl.a. enligt 5 kap. 6 § miljöbalken anges de åtgärder som behövs för att normerna skall kunna uppnås inom föreskriven tid, vilka myndigheter och kommuner som skall vidta dessa åtgärder samt tidsgränser inom vilket detta skall ske. Med *åtgärder* avses i detta sammanhang sådana åtgärder som en myndighet eller kommun kan vidta, t.ex. att ompröva, meddela generella föreskrifter och planlägga. Resultatet av dessa ”åtgärder” (t.ex. i form av viss utsläppsminskning) kan däremot, juridiskt sett, inte förverkligas fullt ut utan att det blir fråga om materiella krav mot enskilda.¹³³

Åtgärdsprogrammet är således ett dokument varigenom genomdrivandet av befintliga krav kan samordnas, men däremot inte automatiskt ett rättsligt genomförandeinstrument varigenom de allmänna kraven på viss miljö kvalitet preciseras.

Någon särskild analys av åtgärdsplanernas rättsliga status sker inte i förarbetena till miljöbalken. EG-rätten kan dock, som framgått ovan, medföra krav på att åtgärdsplanerna får en viss rättslig status.

5.5.7.2 Behov av fortsatt utredning

Naturvårdsverket konstaterar att de åtgärdsprogram och -planer som idag regleras i miljöbalken inte, utan ytterligare operationalisering, är juridiskt bindande gentemot enskilda. De har dock bl.a. en viktig funktion för att klargöra myndigheternas och kommunernas ansvar i arbetet med miljö kvalitetsnormer. Miljömålskommittén har konstaterat att det är vitalt att åtgärdsprogrammen kopplade till miljö kvalitetsnormer fungerar

¹³⁰ Se prop. 1997/98:45, del 1, fr.a. s. 260 och 271 samt bilaga 1, s. 463 f.

¹³¹ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 260.

¹³² Regeringen har som framgått ovan också möjlighet att föreskriva att *viss typ* av åtgärdsprogram skall prövas av regeringen, 5 kap. 7 § MB.

¹³³ Av förarbetena, prop. 1997/98:45 del 2 s. 51, förefaller det som om regeringen ändå hade tänkt att så skulle kunna bli fallet. Jfr. också Gipperth, L., a.a. s. 187 ff.

som genomförandeinstrument.¹³⁴ Naturvårdsverket delar Miljömålskommitténs uppfattning och konstaterar, mot bakgrund av vad som anförts ovan, att åtgärdsprogrammen enligt miljöbalken idag inte har en sådan rättslig status att de juridiskt kan fungera fullt ut som genomförandeinstrument. Naturvårdsverket föreslår att behovet av att förstärka såväl åtgärdsprogrammets som -planernas juridiska status utreds vidare. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att utreda om EG-rätten ställer ytterligare krav på åtgärdsprogrammets och -planernas rättsliga status.

5.5.8 Summering

I avsnitt 5 har Naturvårdsverket föreslagit att åtgärdsprogram och åtgärdsplaner vid behov kan ”frikopplas” från miljö kvalitetsnormer och direkt kopplas till bl.a. miljömålsarbetet. Naturvårdsverket har efterlyst att utformningen av ett system för att säkra beslutsunderlaget för upprättande av åtgärdsprogram samt framtagandeprocessen för både åtgärdsprogram och åtgärdsplaner utreds vidare. Naturvårdsverket bedömer att informationsöverföringen till – och dialogen med – enskilda och andra aktörer därvid är av stor betydelse; det kan därför t.ex. finnas anledning att införa regler om obligatorisk kungörelse av beslutade program och planer.

Naturvårdsverket har i avsnittet också konstaterat att de åtgärdsprogram och -planer som idag regleras i miljöbalken inte, utan ytterligare operationalisering, är juridiskt bindande gentemot enskilda. De har dock en viktig funktion bl.a. för ansvarsfördelningen samt samordningen av myndigheternas och kommunernas arbete med miljö kvalitetsnormer. Analysen av rättsverkan mot enskilda i det följande avsnittet är betydelsefull för operationaliseringskedjan; för en framgångsrik operationalisering krävs i allmänhet att rättsläget för enskilda personer kan påverkas. I avsnitt 6 diskuteras bl.a. om bindande föreskrifter kan kopplas direkt till åtgärdsprogrammen.

¹³⁴ Se SOU 2000:52 s. 682.

6 Rättsverkan gentemot enskilda

6.1 Miljökvalitetsnormernas styrande verkan

En juridisk nyckelfråga vid operationaliseringen av miljökvalitetsnormer är på vilket sätt dessa normer påverkar enskildas materiella rättsläge, d.v.s. vilka skyldigheter och rättigheter som dessa normer ger enskilda. Med enskilda avses både fysiska och juridiska personer.

I 5 kap. 3 § miljöbalken stadgas, som redan nämnts i avsnitt 5.2, att myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls vid alla former av tillståndsprovning, tillsyn och meddelande av föreskrifter. Enligt samma lagrum skall miljökvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning. I författningskommentaren till 5 kap. 3 § miljöbalken anges att miljökvalitetsnormer, genom att myndigheter och kommuner fullgör sina uppgifter, får en styrande verkan för enskilda verksamhetsutövare – om än *indirekt*.¹³⁵ Vidare är varken åtgärdsprogrammen eller åtgärdsplanerna, som framgått ovan, idag direkt bindande för enskilda, utan endast de beslut som myndigheter fattar utifrån programmen eller planerna.¹³⁶ Konstruktionen med en indirekt styrande verkan bygger, juridiskt sett, på att enskilda har rätt att överklaga de särskilda beslut i enskilda fall som utgör myndighetsutövning gentemot dem.¹³⁷

Bakgrunden till dagens reglering är bl.a. att Miljöbalksutredningen i sitt betänkande 1996 föreslog att miljökvalitetsnormerna inte borde vara ”direkt bindande för den enskilde men indirekt, vilket i praktiken inte har någon betydelse för slutresultatet att uppnå normen”.¹³⁸ En övergripande fråga i avsnitt 6 är om denna bedömning är riktig – saknar det betydelse för operationaliseringskedjan att normerna i princip inte är *direkt* utan endast *indirekt* juridiskt bindande för enskilda? Finns det dessutom bestämmelser i miljöbalken som ändå har en direkt styrande verkan på enskilda? En sådan verkan kan vara att en enskild har en skyldighet att handla på ett visst sätt utan att t.ex. en myndighet först måste fatta ett beslut adresserat till just den personen. Frågan är således hur miljöbalkens MKN-system idag påverkar enskildas materiella rättsläge – d.v.s. vilken rättsverkan miljökvalitetsnormerna har.

I detta avsnitt görs en översiktlig beskrivning av miljöbalkens reglering av miljökvalitetsnormernas rättsverkan. Vidare beskrivs hur miljökvalitetsnormer kan komma att påverka enskildas materiella rättsläge i olika situationer: vid bedrivande av befintlig verksamhet eller vidtagande av åtgärder samt vid planering för ny verksamhet eller åtgärd. I avsnittet dras vissa slutsatser av nuvarande reglering och lämnas förslag till lagändringar och fortsatt utredning.

¹³⁵ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 46.

¹³⁶ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 271 och 1997/98:JoU20 s. 61.

¹³⁷ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 271. Jfr. även Lagrådets resonemang i a. prop., del 2 bilaga 1 s. 463 f.

¹³⁸ Se SOU 1996:103 del 1 s. 279.

6.2 Allmänt om reglering av verksamheter och åtgärder

6.2.1 De allmänna hänsynsreglerna och miljö kvalitetsnormer

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler, 2 kap. 2-8 §§ miljöbalken, är tillämpliga på alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd.¹³⁹ Oavsett om det finns miljö kvalitetsnormer eller inte och oavsett om sådana normer överträts eller inte, *skall* dessa generella krav uppfyllas.

Det finns dock en gräns för hur långt myndigheterna kan driva sina krav på skyddsåtgärder. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken första stycket gäller kraven på hänsyn enligt 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall en skälighetsavvägning göras. Vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt (objektivt sett) skall vägas mot bl.a. den miljömässiga nyttan.¹⁴⁰ Det kan medföra en jämkning av kravens ambitionsnivå. Om miljönyttan är stark kan det dock leda till att en jämkning bedöms oskälig och att kraven skall motsvara vad som anses vara tekniskt och ekonomiskt möjligt. I dessa fall anses det således rimligt att ställa så höga krav. Efter en sådan avvägning har inte bara klargjorts vad som är ekonomiskt möjligt, utan också vad som är rimligt.

Enligt förarbetena till miljöbalken utgör meddelade miljö kvalitetsnormer en miniminivå som måste beaktas vid tillämpning av hänsynsreglerna, vilket anses följa av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.¹⁴¹ Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken andra stycket får avvägningen enligt samma paragrafs första stycke inte medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Enligt författningskommentaren måste sådana krav alltid ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att miljö kvalitetsnormer inte uppfylls.¹⁴² Dessutom kan det i vissa situationer bli aktuellt att tillämpa stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken (se nedan).

6.2.1.1 Behov av fortsatt utredning

Hur 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken jämfört med samma paragrafs första stycke i praktiken skall tillämpas i enskilda fall har ännu inte behandlats i rättspraxis. Frågan har däremot behandlats i viss doktrin.¹⁴³ Oavsett hur utfallet av denna rättstillämpning blir i

¹³⁹ Vad som avses med åtgärder (som vidtas) behandlas i avsnitt 6.2.8. Efter vissa påpekanden från lagrådet begränsades åtgärdsbegreppet till endast sådana åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Verksamhetsbegreppet är inte definierat i lagtexten och inte heller beskrivet i förarbetena. Av förarbetenas beskrivning av begreppet åtgärd kan dock vissa härledningar göras. Verksamhet är sådana slags handlingar eller förfaranden som inte är av så momentan art att de utgör åtgärder. Om däremot åtgärderna ingår i en verksamhets normala aktivitetsram torde de istället kunna ses som del av en verksamhet. Varken verksamhets- eller åtgärdsbegreppet är knutet till någon viss typ av juridisk eller fysisk person och kan därför tillämpas på båda dessa grupper av personer. Däremot görs i 2 kap. 3 § MB skillnad mellan yrkesmässig verksamhet och icke-yrkesmässig sådan. Dessutom ställs särskilda hänsynskrav för preciserade typer av verksamhet, exempelvis miljöfarlig verksamhet (9 kap.), vattenverksamhet (11 kap.) och hantering av kemiska produkter (14 kap.).

¹⁴⁰ Bedömning av vad som är ekonomiskt möjligt utgår från vad ett normalt välskött företag i branschen kan klara, prop. 1997/98:45, del 1 s. 216. Vad som är *industriellt möjligt* i branschen kan anses vara ett mer träffande uttryck än ekonomiskt möjligt.

¹⁴¹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 25.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Se Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R., ”Miljöbalken. En kommentar. Del 1”

enskilda fall kvarstår det faktum att det finns en gräns för hur långtgående krav verksamhetsutövare i praktiken kan ställas inför.

En intressant fråga – som inte har diskuterats särskilt ingående i förarbetena, trots att den kan vara mycket viktig för genomförandet av miljö kvalitetsnormer – är: hur skall kraven fördelas i de fall då befintliga verksamheter uppfyller kravet på bästa möjliga teknik samtidigt som miljö kvalitetsnormer fortfarande överträds? En väg, som förutsätts idag enligt miljöbalken, är att i varje enskilt fall som blir föremål för myndigheternas och kommunernas beslutfattande ställa så långt gående krav som möjligt. I praktiken kan då, bl.a. beroende på när, hur och i vilka avseenden verksamheter blir föremål för myndigheternas och kommunernas beslutsfattande, kraven komma att fördelas olika mellan olika verksamheter. En annan tänkbar väg är att möjliggöra att kraven på belastningsminskningar kan fördelas proportionellt utifrån varje verksamhets belastning – en s.k. osthyvelsmetod. En tredje möjlighet är att utforma sådana system som skapar incitament för belastningsminskningar där det är mest kostnadseffektivt, exempelvis genom olika typer av handel med utsläppsrätter, förbättringsoverskott och liknande.¹⁴⁴ Det kan i detta sammanhang vara intressant att utreda om, och i så fall hur, systemet med miljö kvalitetsnormer kan sammanlänkas med arbetet med att utnyttja Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och det åtgärdsarbete som föreslagits av Klimatkommittén.¹⁴⁵ Det är också intressant att utreda hur åtgärdsprogram och –planer kan utformas så att de bidrar till att fördela krav mellan bl.a. olika verksamhetsutövare på ett ändamålsenligt sätt. Vissa av de problem som beskrivs ovan bör kunna undvikas genom att t.ex. väl avvägda strategier för omprövning och tillsyn läggs fast i åtgärdsprogrammen eller åtgärdsplanerna.

EG-rättens krav på att medlemsstaterna skall genomföra miljö kvalitetsnormer kan medföra förbud för verksamheter. Som framgår nedan möjliggör miljöbalken sådana förbud i vissa situationer. Om detta inte ses som ett t.ex. samhällsekonomiskt bra sätt att fördela krav mellan olika aktörer, bör det finnas alternativa sätt att göra en sådan fördelning och därmed genomföra normerna. Naturvårdsverket anser att frågan om hur – och i vilken omfattning – kraven gentemot enskilda bör fördelas i framtiden skall utredas vidare.

6.2.2 Den särskilda hänsynsregeln

I de fall en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas eller överträds, kan således krav komma att ställas på befintliga och nya verksamheter utan att en skälighetsavvägning görs. En direkt rättslig materiell effekt av miljö kvalitetsnormernas överträdande är att det enligt 16 kap. 5 § miljöbalken inte är möjligt att få tillstånd till ny verksamhet utom i de fall verksamheten tillskapat ett utrymme för den ytterligare belastningen denna skulle medföra.

I 5 kap. 4 § miljöbalken finns dessutom en särskild hänsynsregel i vilken anges att ”verksamheter skall bedrivas så att miljö kvalitetsnormer inte överträds”. Regeln gäller oavsett om verksamheten är befintlig eller nytillkommande. Enligt författningskommentaren skall tillsynsmyndigheterna, i de fall överträdandet av en meddelad miljökva-

2000, s. 2:28 ff. Jfr. också Gipperth, L., a.a., samt Westerlund, S., ”Delkommentar till MB”, Miljörettslig Tidskrift 99:2-3.

¹⁴⁴ Ett sådant resonemang utvecklas ytterligare i Gipperth, L., a.a. s. 216 ff.

¹⁴⁵ Se SOU 2000:23 och SOU 2000:45.

litetsnorm orsakas av en enskild verksamhet, ingripa och föreskriva åtgärder eller andra försiktighetsmått vid anläggningen. Om det är verksamhet som har tillstånd, och kraven på åtgärder och försiktighetsmått inte ryms inom tillståndets villkor, kan det finnas en möjlighet att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § andra punkten miljöbalken.¹⁴⁶

Även om tillsynsmyndigheterna med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken får utfärda de förelägganden som behövs i enskilda fall för att balken skall efterlevas, kan det ifrågasättas om kravet enligt 5 kap. 4 § miljöbalken i varje tänkbart enskilt fall kan användas som rättslig grund för att ställa krav som går längre än vad de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken anger. Eftersom miljö kvalitet sällan påverkas av en eller ens ett fåtal antropogena källor och dessutom är beroende av sådana faktorer som inte människor kan styra, kan kravet i 5 kap. 4 § miljöbalken vara omöjligt för en enskild att bedöma omfattningen av och därmed att följa. Det kan därför i vissa fall vara omöjligt för enskilda att efterleva förelägganden som grundas på 26 kap. 9 § miljöbalken och 5 kap. 4 § miljöbalken. Följaktligen är det möjligt att hävda att kravet i 5 kap. 4 § miljöbalken i vissa situationer inte är tillräckligt precist för att kunna läggas till grund för krav utöver 2 kap. miljöbalken.¹⁴⁷

6.2.3 Miljö kvalitetsnormer och stoppregeln

Oavsett om miljö kvalitetsnormer överträts eller ej, och oavsett om de allmänna hänsynsreglerna uppfylls tillfullo, kan det uppkomma situationer då en verksamhet eller åtgärd är förbjuden på grund av att den befaras föranleda *olägenhet av väsentlig betydelse*, 2 kap. 9 § miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken anges att denna stoppregel även skall tillämpas då verksamhet tillsammans med annan verksamhet medför sådan olägenhet, vilket skulle kunna vara fallet vid ett överträdande av en miljö kvalitetsnorm.¹⁴⁸ Stoppregeln gäller, liksom övriga hänsynsregler, både nyanläggning och befintliga verksamheter.¹⁴⁹

Naturvårdsverkets utgångspunkt är, mot ovan angiven bakgrund, att stoppregeln, då en miljö kvalitetsnorm överträds, kan innebära att verksamheter och åtgärder som medverkar till ett överträdande förbjuds. Som redovisats ovan kan en prövningsmyndighet också, med stöd av 24 kap. 3 § sjunde punkten miljöbalken, helt eller delvis återkalla ett tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet, om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Tillämpningen av det senare bestämmelsen förutsätter dock att den aktuella miljö kvalitetsnormen följer av EU-medlemskapet.

6.2.3.1 Förslag till fortsatt utredning

Det saknas idag rättspraxis som klargör hur stoppregeln i miljöbalken skall tillämpas i enskilda fall. En intressant fråga är hur stort (eller litet) ett bidrag till ett överträdande av miljö kvalitetsnormer skall vara från *en* verksamhet eller åtgärd för att det skall vara fråga om en ”olägenhet av väsentlig betydelse”. I praktiken kan det finnas en risk för att en tillämpning av stoppregeln leder till att vissa verksamheter som exempelvis blir föremål för prövning stoppas, medan andra verksamheter, åtminstone under en tid, kan

¹⁴⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 47. Jfr. också del 1 s. 255.

¹⁴⁷ Jfr. Gipperth, L., a.a. s. 180.

¹⁴⁸ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 238. Den motsvarande stoppregeln som fanns i 6 § ML tillämpades framförallt på sådan verksamhet som ensam kunde föranleda olägenhet av väsentlig betydelse. Jfr. Gipperth, L., a.a. s. 179.

¹⁴⁹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 26.

fortsätta sin verksamhet. Är förbudet för de första verksamheterna tillräckligt för att normen inte längre överträds, kan det därefter vara omöjligt att använda stoppregeln. En sådan rättstillämpning kan medföra problem utifrån grundlagens krav på likabehandling.

Mer ändamålsenligt än att stoppa vissa enskilda verksamheter eller åtgärder kan det vara att ställa krav på minskad förorening eller störning för *all* befintlig verksamhet. Kraven kan exempelvis fördelas proportionellt i förhållande till enskild påverkan eller uppnås genom att mer flexibla genomförandemetoder skapar incitament för ytterligare belastningsminskningar. Miljöbalken anger förutom vad gäller gruppövning av tillståndspliktig verksamhet enligt 16 kap. 8 § och möjligheten att utnyttja förbättringsöverskott enligt 16 kap. 5 §, idag inte någon sådan möjlighet. Naturvårdsverket anser att det bör utredas om dagens stoppregel behöver ändras för att tydligare ange vad som gäller när miljökvalitetsnormer överträds. Det finns anledning att belysa denna fråga i samband med den i avsnitt 6.2.2 föreslagna utredningen om hur kraven gentemot enskilda bör fördelas i framtiden.

6.2.4 Befintlig verksamhet med tillstånd

Är en miljökvalitetsnorm överträdd efter den tidpunkt då den skall vara genomförd, kan befintlig verksamhet med tillstånd omprövas enligt 24 kap. 5 § andra punkten miljöbalken såvida den med någon betydelse medverkar till att en sådan norm överträds.¹⁵⁰ Omprövningen sker då bl.a. utifrån en tillämpning av 5 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.¹⁵¹ Ambitionsnivån för de krav som då kan ställas är återigen bl.a. beroende på tolkningen av den särskilda hänsynsregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken och 2 kapitlets allmänna hänsynsregler. Av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår som fastslagits ovan att den skälighetsavvägning som skall göras enligt den paragrafen inte får medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.¹⁵²

Tidpunkten vid vilken miljökvalitetsnormerna skall vara uppfyllda måste ha passerats för att 24 kap. 5 § andra punkten miljöbalken skall kunna utgöra grund för en omprövning. Vid en omprövning kan tillståndet omprövas vad gäller omfattning, d.v.s. tillåten produktionsmängd eller liknande.¹⁵³ Dessutom kan villkor ändras, upphävas eller tillkomma, exempelvis avseende utsläpps begränsningar och skyddsåtgärder. I dessa fall kan det vara aktuellt med att pröva två eller flera verksamheter i grupp, 16 kap. 8 § miljöbalken.

Det finns även andra situationer när en verksamhet med ett tillstånd kan inskränkas och ställas inför nya krav. Detta kan inträffa på grund av att generella föreskrifter meddelats för miljöfarlig verksamhet, 9 kap. 5 § miljöbalken, eller för ett miljöskyddsområde, 7 kap. 20 § miljöbalken. Sådana föreskrifter kan begränsa ett tillstånd eller medföra att det förenas med ändrade eller nya villkor, 24 kap. 1 § miljöbalken. De kan till och med medföra att tillståndet återkallas och fortsatt verksamhet förbjuds.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Exempelvis avseende miljökvalitetsnormen för kvävedioxid efter den 31 december 2005.

¹⁵¹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 255

¹⁵² Jfr. också prop. 1997/98:45, del 2 s. 47.

¹⁵³ Detta gäller enligt 31 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken (MP), även verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387).

¹⁵⁴ Ett tillstånd som meddelats enligt ML kan dock inte inskränkas genom föreskrifter för ett miljöskyddsområde (13 § MP). Se mer om miljöskyddsområden nedan.

Medverkar en verksamhet till olägenhet av väsentlig betydelse kan även verksamheter med tillstånd förbjudas med stöd av stoppregeln.¹⁵⁵ Detta gäller dock inte om regeringen gett tillstånd enligt 17 kap. miljöbalken. Det betyder således att t.ex. motorvägar, motortrafikleder och liknande större vägar inte kan förbjudas.¹⁵⁶

Om en utövare av miljöfarlig verksamhet avser att ändra verksamheten kan ett nytt tillstånd behövas.¹⁵⁷ Som framgått under avsnitt 6.2.1 skall vid tillståndsprövningen alltid sådana krav ställas på en verksamhet att risk inte föreligger för att miljökvalitetsnormer inte uppfylls.

6.2.5 Ny tillståndspliktig verksamhet

Klargöranden om vilken påverkan en ny tillståndspliktig verksamhet har på miljökvalitet som regleras genom miljökvalitetsnormer skall framgå genom den miljökonsekvensbeskrivning som skall ingå i en tillståndsansökan.¹⁵⁸ I en MKB skall enligt 6 kap. 7 § miljöbalken bland annat anges sådana uppgifter som behövs för att kunna bedöma den planerade verksamhetens inverkan på människors hälsa och miljön. Detta innebär att uppgifter om verksamhetens inverkan på den miljökvalitet som regleras genom miljökvalitetsnormer skall lämnas. Vidare skall enligt samma bestämmelse beskrivas hur det skall undvikas att verksamheten medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Ny tillståndspliktig verksamhet som kan antas medverka till ytterligare försämring av miljötillståndet, kan, som ovan nämnts, i enlighet med 16 kap. 5 § miljöbalken inte få tillstånd om en miljökvalitetsnorm överträts och den tidpunkt då denna skall vara uppfylld passerats. Verksamheter som härigenom hindras kan dock få tillstånd om verksamhetsutövaren visar att han vidtagit sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphört eller minskat i sådan omfattning att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna ökat i inte obetydlig utsträckning. Genom att skapa förbättringar som motsvarar inte obetydligt mer än vad som kommer att motsvara den nya verksamhetens försämring, skapas således ett slags förbättringsoverskott vilket gör att verksamheten kan tillåtas.

I förarbetena till miljöbalken anges exempelvis att avtal avseende förbättringsoverskott kan ingås mellan verksamhetsutövarna vid tiden för tillståndsmyndighetens prövning.¹⁵⁹ Man kan t.ex. tänka sig att en miljökvalitetsnorm är överträd och att ett företag, i syfte att utverka tillstånd trots normen, avtalar med annan att vidta åtgärder hos denne så att förbättringsoverskott uppstår. Detta kan ses som en slags miljööverenskommelse som kan vinna gillande av staten i och med prövningsförfarandet.¹⁶⁰ Poängen med en sådan miljööverenskommelse är att en part frivilligt åtar sig att vidta åtgärder, utöver vad gällande lagstiftning redan kräver, utan att detta behöver regleras i ett åtgärdsprogram. Regleringen i 16 kap. 5 § miljöbalken kan bl.a. på detta sätt sägas lägga en grund för handel med utsläppsrätter eller ”bubbeltänkande”.

¹⁵⁵ Se 2 kap. 9 § MB och 24 kap. 3 § MB.

¹⁵⁶ Se 1 § väglagen (SFS 1971:948).

¹⁵⁷ Se 5 § 3 st. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁵⁸ Se 6 kap. MB.

¹⁵⁹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 207.

¹⁶⁰ Begreppet miljööverenskommelse m.m. behandlas i Naturvårdsverkets Rapport 5064 ”Miljööverenskommelser”, 2000.

Dessutom gäller naturligtvis den allmänna lokaliseringsregeln enligt 2 kap. 4 § miljöbalken samt övriga hänsynsregler, vilka kan medföra svårigheter att lokalisera verksamhet till sådana områden där miljö kvalitetsnormen överträds eller beräknas överträdas inom en överskådlig framtid. Även reglerna i PBL medför svårigheter att lokalisera ny verksamhet till sådana områden. Tillstånd till ny verksamhet får inte ges i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Härigenom har således kommunen möjlighet att styra bort viss typ av verksamhet från vissa områden t.ex. ett tätbebyggt område där en miljö kvalitetsnorm överträds.¹⁶¹ Som tidigare beskrivits är kommunerna skyldiga att – redan innan tiden då normerna skall vara genomförda – vid planläggning säkerställa att normerna uppfylls. Kommer verksamheten att ge upphov till olägenhet av väsentlig betydelse kan även stoppregeln bli aktuell beträffande ny verksamhet.¹⁶²

Upprättande av en arbetsplan enligt väglagen jämställs med meddelande av tillstånd enligt balken och vid prövning av ärenden enligt väglagen skall bl.a. 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.¹⁶³ En väghållare bör exempelvis inte få tillstånd att anlägga en ny väg om en miljö kvalitetsnorm därmed riskerar att överträdas eller redan överträds. Detsamma gäller vid prövning av tillstånd för inrättande eller drift av flygplats samt inrättande och utvidgande av en allmän farled eller allmän hamn.¹⁶⁴

6.2.6 Befintlig icke tillståndspliktig verksamhet

De allmänna hänsynsreglerna gäller även för *befintlig* verksamhet som inte har eller är skyldig att ha tillstånd. Genom tillsynsinsatser kan dessa krav preciseras, t.ex. genom föreläggande om att vidta en viss typ av skyddsåtgärder eller om att söka tillstånd. Generella föreskrifter kan också ha utfärdats som preciserar dessa krav.¹⁶⁵

6.2.7 Åtgärder

Begreppet *åtgärder* (som vidtas) är inte definierat i balken. Däremot anges i 2 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att kapitlet inte avser sådana åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Av förarbetena framgår att detta framförallt avser åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras, exempelvis val av bostad och semestersysselsättning.¹⁶⁶ Detta medför exempelvis att de allmänna hänsynskraven inte omfattar privatpersoners val att åka bil. Transporter som genereras av näringsverksamhet kan däremot utgöra sådana åtgärder för vilka de allmänna hänsynsreglerna gäller. Troligen är de dock vanligen att betrakta som *en del* i en verksamhet.¹⁶⁷

¹⁶¹ Skulle en ny tillståndspliktig verksamhet medföra att en kommunal immissionsgräns som föreskrivits i en detaljplan överskrids, får tillstånd inte ges, se 16 kap. 4 § MB.

¹⁶² Det skall erinras om att förarbetena särskilt poängterat att tillämpningen av stoppregeln inte (såsom i många skedde i praxis vid tillämpning av 6 § miljöskyddslagen) skall begränsas till de fall miljöpåverkan kan härledas till en ensam verksamhet. Även om verksamheten tillsammans med andra verksamheter medför en olägenhet av väsentlig betydelse skall stoppregeln kunna tillämpas. Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 238.

¹⁶³ Se väglagen 3a § och 1 § som anger att 2-4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § MB skall tillämpas vid prövning enligt väglagen.

¹⁶⁴ Se 6 kap. 5 § 3 st. luftfartslagen (1957:297) och 1a § farledslagen (1983:814).

¹⁶⁵ Jfr. ovan om föreskrifter enligt 9 kap. 5 § och 7 kap. 20 § MB.

¹⁶⁶ Se prop. 1997/87:45, del 1 s. 205 och del 2 s. 13.

¹⁶⁷ Öresundskommitténs styrgrupp för miljöprogrammet har i sin rapport, ”Miljöprogram för Öresundsregionen”, 2000, konstaterat att det finns svårigheter att hindra ökade utsläpp från biltrafiken även då miljö kvalitetsnormer överskridits.

Åtgärder kan, i förhållande till miljö kvalitetsnormer, jämföras med icke tillståndspliktig verksamhet. Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken kan således bli aktuell även i dessa fall.¹⁶⁸

Att åtgärder redan kan ha vidtagits innan tillsynsmyndigheten uppmärksammas på dessa är självfallet ett problem från genomdrivandesynpunkt. Genom exempelvis obligatoriskt fastställda åtgärdsprogram avseende tillsynsinsatser – och därmed mer offentliga framtagandeprocesser – kan information om vilka hänsyn som måste tas vid vidtagande av åtgärder nå en större krets av aktörer.

6.3 Behov av fortsatt utredning och förslag

6.3.1 Möjligheten att ställa ytterligare rättsliga krav

Naturvårdsverkets utgångspunkt i den här rapporten har varit att miljö kvalitetsnormer är ett rättsligt styrmedel som kan – och för det mesta bör – användas tillsammans med andra styrmedel. För att det rättsliga styrmedlet skall fungera i operationaliseringskedjan krävs rättsliga grunder för att vid behov kunna ställa krav på aktörer. Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan kan därför – både i teorin och praktiken – ha betydelse för slutresultatet att uppnå normerna. I avsnitt 6.1 konstaterades att en utgångspunkt i miljöbalken är att miljö kvalitetsnormerna enligt miljöbalken endast är indirekt bindande gentemot enskilda. Av avsnitt 6 framgår dock att det finns ett antal bestämmelser i eller med utgångspunkt från 5 kap. miljöbalken, som har, eller kan ha, en direkt styrande verkan på enskilda.

Genomgången i avsnitt 6 av de nuvarande bestämmelserna i MKN-systemet indikerar att det finns ett behov av att utreda om det är möjligt att uppnå en tydligare och för enskilda mer förutsebar reglering av möjligheterna att ställa krav. Naturvårdsverket presenterar nedan ett antal konkreta förslag till författningsändringar som syftar till att ge ett bidrag till den fortsatta diskussionen om hur normernas rättsverkan bör lagregleras i framtiden.

6.3.1.1 Förslag – ändring i 5 kap. 4 § miljöbalken

Den särskilda hänsynsregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken är, som framgått ovan, problematiskt formulerad eftersom skyldigheter för enskildas handlande inte alltid kan utläsas av en miljö kvalitetsnorm. Det är därför inte säkert att det är möjligt att t.ex. meddela ett föreläggande med stöd av denna bestämmelse och 26 kap. 9 § miljöbalken. Det kan därför finnas anledning att utreda om detta lagrum behöver ändras. Naturvårdsverket konstaterar att det i vart fall är en brist att den särskilda hänsynsregeln endast avser verksamheter som bedrivs och inte åtgärder som vidtas. Naturvårdsverket föreslår följande formulering som en utgångspunkt för fortsatt utredning:

¹⁶⁸ Här uppstår det dock ett tillsynsproblem eftersom tillsynsmyndigheten först måste veta om att åtgärden skall vidtas innan den kan förbjudas.

Nuvarande lydelse:

4 § Verksamhet skall bedrivas så att miljö- kvalitetsnormer inte överträds.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §.

Bestämmelser om att tillstånd eller vill- kor för ett tillstånd får omprövas, om verk- samheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.

Föreslagen lydelse:

4 § Verksamhet skall bedrivas *och åtgär- der skall vidtas* så att miljö kvalitetsnormer inte överträds.

Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §.

Bestämmelser om att tillstånd eller vill- kor för ett tillstånd får omprövas, om verk- samheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.

Naturvårdsverkets förslag innebär således, till skillnad från idag, att även åtgärder som vidtas skall omfattas av den särskilda hänsynsregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken.

6.3.1.2 Förslag – generella föreskrifter med direkt stöd i 5 kap. miljöbalken

I avsnitt 6.2.1.1 har redogjorts för vissa problem som kan uppstå när krav fördelas ge- nom myndigheternas och kommunernas beslut i enskilda fall. Frågan är därför om det finns ett behov av att kunna säkerställa ytterligare *generella* rättsliga krav för verksam- heter och åtgärder som vidtas i en situation då miljö kvalitetsnormer överträds. En sådan rättslig konstruktion är inte ovanlig i balken. I flera situationer är det möjligt att ställa krav utöver vad som gäller enligt 2 kap. miljöbalken. Exempelvis får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, enligt 9 kap. 5 § miljöbalken i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, be- gränsningar och andra försiktighetsmått för att skydda människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtagan- den. Ett skäl till att meddela generella föreskrifter är, som framgått ovan, att sådana en- ligt 24 kap. 1 § miljöbalken kan begränsa individuella tillstånd.¹⁶⁹

Naturvårdsverket anser att det är tveksamt om de möjligheter att meddela generella fö- reskrifter enligt miljöbalken som finns idag är tillräckliga för att vid behov kunna ställa generella krav gentemot verksamhetsutövare och åtgärdsvidtagare i syfte att uppnå en specifik miljö kvalititet när miljö kvalitetsnormer överträds eller riskerar att överträdas. Frågan bör enligt verket utredas vidare i samband med utredningen om hur krav bör fördelas vid framtida tillämpning av normerna. Naturvårdsverket föreslår, som ett un- derlag för fortsatt utredning, följande nya paragraf i 5 kap. miljöbalken:

Nuvarande lydelse:

–

Föreslagen lydelse:

4a § För verksamheter och åtgärder som påverkar eller kan komma att påverka miljö eller människors hälsa på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormer överträds får regeringen eller den myndighet eller kom- mun som beslutar om åtgärdsprogram en- ligt 5 kap. 5 § meddela sådana föreskrifter

¹⁶⁹ Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 111.

	<p>om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att överträddandet skall upphöra.</p> <p>Regeringen eller den myndighet eller kommun som beslutar om åtgärdsprogram får meddela dispens från sådana föreskrifter om det finns särskilda skäl.</p>
--	--

Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som efter regeringens bemyndigande beslutar om åtgärdsprogram får utfärda generella föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för alla relevanta verksamheter och åtgärder om det behövs för att överträddandet av en miljö kvalitetsnorm *skall upphöra*. Därmed ges också en möjlighet att göra visst innehåll i åtgärdsprogram *direkt* rättsligt bindande även mot enskilda. Förslaget medger också att dispenser får medges från föreskrifterna om det finns särskilda skäl.

En fördel är att det föreslagna bemyndigandet i 5 kap. 4a § möjliggör att alla verksamheter och åtgärder som vidtas inom miljöbalkens tillämpningsområde och som påverkar (eller kan påverka) överträddandet av en miljö kvalitetsnorm kan regleras. En nackdel är att det kan vara svårt för enskilda – och måhända även för lagstiftaren – att förutse vilka och hur långtgående krav som egentligen kan ställas i de generella föreskrifter som meddelas med stöd av ett sådant bemyndigande. Regleringen kan också vara problematisk om lagstiftaren anser att kraven skall fördelas på något särskilt sätt (jfr. resonemanget i avsnitt 6.2.1.1). En alternativ, och likartad, strategi är att mer generellt utnyttja möjligheten att förklara områden där miljö kvalitetsnormer överträds som miljöskyddsområden och meddela generella föreskrifter för det skyddade området. Den möjligheten bör, som Naturvårdsverket föreslagit i avsnitt 5.4.2, utredas vidare.

6.3.2.3 Förslag – ändring i 16 kap. 5 § miljöbalken

Naturvårdsverket anser inte att 16 kap. 5 § miljöbalken endast skall omfatta ny verksamhet. En sådan reglering kan försvåra genomförandet av miljö kvalitetsnormer genom att bl.a. ge befintliga verksamheter miljö mässigt omotiverade konkurrensfördelar. När det gäller sådana förändringar av befintlig tillståndspliktig verksamhet som kan medföra ytterligare försämringar av miljö kvaliteten bör det klargöras att även dessa endast kan tillåtas i den mån det tillskapas ett belastningsutrymme för en sådan ökad belastning. Naturvårdsverket föreslår därför följande ändring i 16 kap. 5 § miljöbalken:

Nuvarande lydelse:

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

Föreslagen lydelse:

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

Förslaget innebär att både nya och befintliga verksamheter som medverkar till en miljö-kvalitetsnormer överträds skall bedömas på samma sätt. Frågan om lämpligheten att särskilt författningsreglera vilket bidrag som krävs från en enskild verksamhet för att ”medverka” till att en miljö-kvalitetsnorm överträds bör, för det fall det inte kan klarläggas i rättspraxis, utredas vidare.

6.4 Summering

Det är inte alltid möjligt att ställa krav på enskilda direkt utifrån en miljö-kvalitetsnorm, eftersom miljöns kvalitet sällan påverkas endast av en enskilds agerande. En juridisk knutpunkt i operationaliseringen av miljö-kvalitetsnormer ligger därför i möjligheten att knyta den aktuella miljö-kvaliteten direkt till enskildas rättigheter och skyldigheter, d.v.s. till deras materiella rättsläge. Till stor del kan denna koppling anges generellt i lagtext, men i enskilda fall kan det finnas behov för den/de myndigheter som ansvarar för genomförandet att anpassa och specificera operationaliseringen. Frågan om miljö-kvalitetsnormers rättsverkan och frågan om myndigheternas genomförande har således ett nära samband. Naturvårdsverket har i avsnitt 6 lämnat några förslag i syfte att tydliggöra normernas rättsverkan och pekat på behovet av fortsatt utredning av vissa frågor. Naturvårdsverket ser bl.a. ett behov av att utreda hur kraven gentemot enskilda p.g.a. miljö-kvalitetsnormer bör fördelas i framtiden och hur miljöbalkens system med miljö-kvalitetsnormer kan kopplas till bl.a. handel med utsläppsrättigheter och andra s.k. flexibla mekanismer.

I avsnitt 7 diskuteras bl.a. hur MKN-systemets rättsliga helhetsstruktur bör se ut för att underlätta framtida framtagandeprocesser.

7 Avslutning

7.1 Uppbyggnaden av en rättslig helhetsstruktur

7.1.1 Allmänt

Naturvårdsverket har i sitt arbete med att ta fram nya miljö kvalitetsnormer konstaterat att det finns ett behov av att skapa en rättslig helhetsstruktur som är lämplig för reglering av olika typer av miljö kvalitetsnormer. Verket har därvid konstaterat att det behövs en tydlig tågordning för vad som skall regleras i lag, förordning respektive föreskrifter i syfte att underlätta framtagandeprocessen idag och i framtiden.

I den här rapporten har Naturvårdsverket föreslagit ett antal författningsändringar i miljöbalken avseende miljö kvalitetsnormer m.m. Verket har som framgått tidigare i rapporten redan 1998 föreslagit att nuvarande MKN-förordning skall upphävas och ersättas bl.a. med en särskild sådan förordning för utomhusluft.¹⁷⁰ I avsnitt 7 diskuteras uppbyggnaden av en framtida rättslig helhetsstruktur utifrån de problem som verket uppmärksammat i den nu gällande MKN-förordningen. Avsnittet avslutas därefter med en kort summering av hela rapportens innehåll.

7.1.2 Behovet av förändringar i MKN-förordningen

Naturvårdsverket har funnit två huvudsakliga problem med dagens MKN-förordning: det kan behövas dels flera parallella förordningar, dels större delegationsmöjligheter för regeringen. Skälen till verkets bedömning är följande:

1) Behovet av flera parallella MKN-förordningar

- Det är lagtekniskt problematiskt att behandla det vetenskapliga och juridiska underlaget beträffande normer för luft och vatten eller andra medier i en och samma förordning. De förutsättningar som t.ex. gäller för luftkvalitet är fundamentalt olika dem som gäller för vattenkvalitet, för att inte nämna dem som gäller flöden i vattensystem, buller eller s.k. bioindikatorer. Det är mot denna bakgrund naturligt att tänka sig ett rättsligt system med gemensamma legaldefinitioner i miljöbalken, som kompletteras med förordningar avseende miljö kvalitetsnormer i utomhusluft, vatten o.s.v.
- Ett system med parallella förordningar kan tydligare kopplas till EU:s ramdirektiv för vatten och luft. Som framgått i avsnitt 4.4.2 är vissa begrepp och strukturer i dessa ramdirektiv så specifika att det är svårt att hantera dem i en samlad förordning.

¹⁷⁰ Se Naturvårdsverkets rapport 4925, a.a.

2) Delegationsproblematiken

- Idag har Naturvårdsverket enligt 2 § MKN-förordningen ett bemyndigande att meddela miljökvalitetsnormer som följer av EU-medlemskapet. Inom bl.a. Naturvårdsverket har det under år 2000 diskuterats om det generella bemyndigandet att meddela miljökvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i EU bör utökas till att även omfatta beslut om åtgärdsprogram. Nackdelen med ett generellt bemyndigande är att ett sådant kan medföra att Naturvårdsverket får ta fram åtgärdsprogram även på andra sektorsmyndigheters ansvarsområden. Dessutom är det i praktiken svårt att utläsa vilka krav på åtgärder som egentligen "följer av" EG-rätten, eftersom den i allmänhet utgörs av minimidirektiv utan detaljregleringar.
- Det saknas bestämmelser i MKN-förordningen om att åtgärdsprogram under vissa omständigheter *skall* upprättas av myndighet, kommun eller kommunalförbund, trots att 9 § i förordningen tycks förutsätta att sådana åtgärdsprogram upprättas.
- Regeringen får enligt 5 kap. 9 § miljöbalken överlåta till en myndighet att meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat. Naturvårdsverket har erhållit ett sådant bemyndigande enligt 8 § MKN-förordningen. Enligt 5 kap. 9 § miljöbalken får dock endast regeringen besluta om vilka som är skyldiga att kontrollera att en miljökvalitetsnorm uppfylls.
I framtagandeprocessen finns ett behov av att klargöra vilka som är skyldiga att kontrollera att miljökvalitetsnormer uppfylls. Naturvårdsverket har i avsnitt 4.2.4.3 föreslagit en lagändring som medger att regeringen får bemyndiga en myndighet att fatta beslut i kontrollfrågan.
- Inom Naturvårdsverket har diskuterats om det nuvarande bemyndigandet i 2 § MKN-förordningen för verket är tillräckligt för att föreskriva miljökvalitetsnormer avseende de parametrar som anges i EG-direktiven *även om* verket skulle välja strängare värden. Frågan är om det verkligen endast är direktivens miniminivå som "följer av" EU-medlemskapet enligt bemyndigandet. Om så är fallet bör frågan regleras tydligare vid delegation till verket eller andra myndigheter.

7.1.3 Förslag till fortsatt utredning

Naturvårdsverket bedömer att regeringen på MKN-området, på grundval av underlag från bl.a. Naturvårdsverket och andra sektorsmyndigheter, kommer att behöva ta fram olika förordningar för utomhusluft, vatten o.s.v. Verket anser att den rättsliga helhetsstrukturen därför bör vara så flexibel som möjligt, eftersom det underlättar kommande författningsändringar.

I miljöbalkens lagtext bör generella legaldefinitioner, övergripande genomförandestrukturer och delegationsmöjligheter läggas fast. Den befintliga MKN-förordningen bör ersättas av separata förordningar om miljökvalitetsnormer för utomhusluft, vatten o.s.v. samt de föreskrifter på myndighetsnivå som behövs.

Att samla alla meddelade normer i en och samma förordning kan framstå som önskvärt för att uppnå en så samlad miljölagstiftning som möjligt. Om alla normer samlas i en och samma MKN-förordning ställs man dock sannolikt inför det lagtekniska problemet

att vissa frågor inte kan regleras generellt för olika slags normer samt att olika normutvecklingsfaser inte sammanfaller inom Sverige och EU.

Framtida framtagandeprocesser för miljö kvalitetsnormer kommer sannolikt att bl.a. beröra flera sektorsmyndigheters ansvarsområden och olika administrativa nivåer. Det finns därför ett behov av att vidare utreda vilka bemyndiganden Naturvårdsverket respektive t.ex. andra sektorsmyndigheter bör få i framtiden för att meddela bl.a. miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram och -planer som följer av miljöbalken.

Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag att utreda bl.a. hur systemet med miljö kvalitetsnormer är relaterat till balkens övriga styrmedel. Naturvårdsverket föreslår att frågan om en lämplig uppbyggnad av den administrativa och rättsliga helhetsstrukturen för miljöbalkens MKN-system utreds vidare av kommittén.

7.2 Summering av rapporten

I rapporten har gjorts en genomgång av miljöbalkens reglering av miljö kvalitetsnormer.

Naturvårdsverket ser en stor potential i instrumentet som kan användas för genomföra EU:s miljölagstiftning och de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen. Miljö kvalitetsnormer är ett för svensk rätt nytt instrument och det finns ett behov av att vidareutveckla detta för att regleringen skall bli mer överskådlig, lättare att tillämpa, mer förutsägbar för enskilda och mer anpassad till EG-rätten. Lagtexten i miljöbalken angående miljö kvalitetsnormer är relativt kortfattad och behöver enligt Naturvårdsverket fyllas ut. I rapporten har Naturvårdsverket lagt fram ett antal förslag som syftar till att underlätta det framtida arbetet med att ta fram och genomföra miljö kvalitetsnormer.

8 Naturvårdsverkets förslag

8.1 Författningsförslag

Naturvårdsverket lämnar i rapporten följande förslag till författningsändringar:

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

1 kap. miljöbalken

–	<i>1b § Riksdagen antar miljö kvalitetsmål och delmål som skall tjäna till vägledning vid tillämpning av denna balk.</i>
---	--

5 kap. miljöbalken

5 kap. Miljö kvalitetsnormer	5 kap. Miljö kvalitetsnormer m.m.
<p>1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att <i>varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljö kvalitetsnormer).</i></p> <p>Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p>	<p>1 § Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt (<i>miljö kvalitetsnormer</i>) om det behövs för att</p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, eller i övrigt</i><i>2. uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser, eller</i><i>3. genomföra av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål och delmål.</i> <p>Regeringen får överlåta till en myndighet att meddela miljö kvalitetsnormer som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p>
<p>2 § Miljö kvalitetsnormer 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.</p> <p>Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange</p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska or-</i>	<p>2 § Miljö kvalitetsnormer 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 <i>eller vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser.</i></p> <p>Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange</p>

<p>ganismer, 2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller 3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem. Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>	<p>1. vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser, 2. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer, 3. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller 4. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem. Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>
<p>2 § Miljö kvalitetsnormer 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. Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de skall ange 1. högsta eller lägsta förekomst i mark, yt- och grundvatten, luft eller miljön i övrigt av kemiska produkter eller biotekniska organismer, 2. högsta nivå för buller, skakning, ljus, strålning eller annan sådan störning, eller 3. högsta eller lägsta nivå eller värde för vattenstånd eller flöde i vattensystem, vattendrag, grundvatten eller delar av dem. Miljö kvalitetsnormer kan också ange högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>	<p>2 § Miljö kvalitetsnormer 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 eller vad som krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser. Miljö kvalitetsnormerna kan också ange högsta eller lägsta förekomst av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Miljö kvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Miljö kvalitetsnormer skall vid behov omprövas.</p>
<p>–</p>	<p>2a § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får enligt vad som sägs i 5 kap. 1 § första stycket även meddela föreskrifter om riktvärden för miljö kvaliteten. Riktvärden för miljö kvalitet skall ange nivåer som behövs för att skydda eller förbättra människors hälsa eller miljön och</p>

	<p>som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt. Riktvärdenas nivåer får avvika från miljökvalitetsnormernas nivåer.</p> <p>Riktvärden för miljökvalitet skall vid behov omprövas.</p>
–	<p>2b § Om det behövs för att uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser eller om det i övrigt finns särskilda skäl kan miljökvalitetsnormer eller riktvärden för miljökvalitet föreskrivas att motsvara andra nivåer än dem som anges i 2 § eller i 2 a §.</p>
<p>Hur miljökvalitetsnormer skall uppfyllas</p> <p>3 § Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls när de</p> <ul style="list-style-type: none"> - prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, - utövar tillsyn, eller - meddelar föreskrifter. <p>Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.</p>	<p>Hur miljökvalitetsnormer skall uppfyllas och riktvärden för miljökvalitet skall uppnås m.m.</p> <p>3 § Myndigheter och kommuner skall säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls samt att riktvärden för miljökvalitet som meddelats enligt 2 a § i största möjliga mån uppnås när de</p> <ul style="list-style-type: none"> - prövar tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, - utövar tillsyn, eller - meddelar föreskrifter. <p>Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer och riktvärden för miljökvalitet.</p>
<p>4 § Verksamhet skall bedrivas så att miljökvalitetsnormer inte överträds.</p> <p>Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §.</p> <p>Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.</p>	<p>4 § Verksamhet skall bedrivas och åtgärder skall vidtas så att miljökvalitetsnormer inte överträds.</p> <p>Bestämmelser om att tillstånd inte får beviljas för verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds finns i 16 kap. 5 §.</p> <p>Bestämmelser om att tillstånd eller villkor för ett tillstånd får omprövas, om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, finns i 24 kap. 5 § 2.</p>
–	<p>4a § För verksamheter och åtgärder som påverkar eller kan komma att påverka miljö eller människors hälsa på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormer överträds får regeringen eller den myndighet eller kommun som beslutar om åtgärdsprogram en-</p>

	<p><i>ligt 5 kap. 5 § meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att överträddandet skall upphöra.</i></p> <p><i>Regeringen eller den myndighet eller kommun som beslutar om åtgärdsprogram får meddela dispens från sådana föreskrifter om det finns särskilda skäl.</i></p>
<p>5 § Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att <i>en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</i> Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p> <p>Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.</p> <p>Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.</p> <p>Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.</p> <p>Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.</p>	<p>5 § Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. uppfylla krav på det som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser,</i> <i>2. en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas,</i> <i>3. riktvärden för miljökvalitet skall uppnås, eller</i> <i>4. i övrigt genomföra av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål eller delmål.</i> <p>Regeringen skall i sådana fall i samband med att föreskrifter enligt 1 §, <i>2a § eller 2 b §</i> meddelas eller när behov uppkommer besluta ett sådant åtgärdsprogram eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådana åtgärdsprogram. Regeringen får överlåta till en myndighet att besluta om åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.</p> <p>Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område överträds därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer upprätta ett åtgärdsprogram för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.</p> <p>Innan en myndighet eller kommun upprättar ett åtgärdsprogram skall den samråda med myndigheter och kommuner som berörs samt med verksamhetsutövare som berörs i betydande omfattning. Ett åtgärdsprogram som upprättas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.</p> <p>Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.</p> <p>Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.</p>
<p>6 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet som kan påverka de <i>föroreningsnivåer eller störningsnivåer</i> som avses i 2 §</p>	<p>6 § Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet <i>och alla åtgärder</i> som kan påverka de <i>nivåer för miljökvalitet</i> som avses i 2 §,</p>

<p><i>första stycket.</i> I ett åtgärdsprogram skall anges</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas, 2. de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld senast den tidpunkt som avses i 2 § andra stycket, 3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas, och 4. när de skall vara genomförda. <p>Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.</p>	<p><i>2 a § eller 2 b § eller miljö kvalitetsmål och delmål.</i> I ett åtgärdsprogram skall anges</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas <i>eller det riktvärde för miljö kvalitet, miljö kvalitetsmål eller delmål som bör uppnås,</i> 2. de åtgärder som skall vidtas för att miljö kvalitetsnormen skall vara uppfylld <i>eller för att riktvärdet skall kunna uppnås</i> senast den tidpunkt <i>eller de tidpunkter</i> som avses i 2 § andra stycket , <i>i 2 a § eller i 2 b § eller för att miljö kvalitetsmålet eller delmålet skall kunna uppnås senast vid den tidpunkt som riksdagen beslutat,</i> 3. vilka myndigheter och kommuner som skall se till att angivna åtgärder vidtas, 4. när de skall vara genomförda, och 5. <i>det som i övrigt krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser.</i> <p>Ett åtgärdsprogram skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.</p>
<p>Prövning av åtgärdsprogram 7 § Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.</p>	<p>Prövning av åtgärdsprogram och åtgärdsplaner 7 § Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram och åtgärdsplaner skall prövas av regeringen.</p>
<p>8 § Regeringen får upprätta <i>sådana</i> åtgärdsplaner <i>som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen</i> eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall <i>sådana</i> åtgärdsplaner.</p>	<p>8 § Regeringen får upprätta åtgärdsplaner <i>om det behövs för att</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. miljö kvalitetsnormer skall uppfyllas, 2. riktvärden för miljö kvalitet skall uppnås, 3. samordna olika åtgärdsprogram, eller, 4. uppfylla krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller internationella överenskommelser. <p>Regeringen får besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner eller kommunalförbund skall upprätta åtgärdsplaner.</p> <p><i>En åtgärdsplan skall omprövas vid behov, dock minst vart femte år.</i></p>
<p>9 § Regeringen skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vika som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls.</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.</p>	<p>9 § Regeringen, <i>eller den myndighet som regeringen bestämmer,</i> skall i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas även besluta vilka som är skyldiga att utföra de mätningar som behövs för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm uppfylls.</p> <p><i>Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får även i samband med att riktvärden för miljö kvalitet med-</i></p>

	<p><i>delas fatta beslut i enlighet med första stycket.</i></p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om mätmetoder och redovisning av mätresultat.</p>
--	---

16 kap. miljöbalken

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

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

8.2 Att utreda vidare

Naturvårdsverket anser i rapporten att bl.a. följande bör utredas vidare:

- om miljömålen och delmålen skall tjäna till vägledning även vid tillämpningen av annan lagstiftning än miljöbalken,
- möjligheterna att ändra miljöbalken i syfte att uppnå en flexiblare och mer ändamålsenlig reglering av miljökvalitetsnormernas innehåll,
- möjligheterna att använda bioindikatorer som miljökvalitetsnormer,
- olika rättsliga lösningar för att införa miljökvalitetsnormer och riktvärden för miljö-kvalitet etappvis,
- utformningen av system för att kvalitetssäkra åtgärdsprogrammen och åtgärdsplanerna,
- hur regional och lokal planering kan användas för att förverkliga miljömålen, delmålen och miljökvalitetsnormerna,
- hur strategiska miljöbedömningar (SMB) och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) kan komma in tidigt i besluts- och planeringsprocesser,
- om föreskrifter för miljöskyddsområden även skall kunna omfatta åtgärder som vidtas,
- möjligheten att generellt förklara områden inom vilka miljökvalitetsnormer överträds som miljöskyddsområde eller liknande,
- om processerna för framtagande av åtgärdsprogram kan bli öppnare för berörda enskilda och andra,
- behovet av att förstärka åtgärdsprogrammets och planernas juridiska status,

- möjligheten att utnyttja förbättringsoverskott för genomförandet av miljö kvalitetsnormer,
- hur kraven gentemot enskilda fysiska eller juridiska personer p.g.a. miljö kvalitetsnormer bör fördelas i framtiden,
- om miljö kvalitetsnormerna kan kopplas till handel med utsläppsrättigheter och andra s.k. flexibla mekanismer enligt Kyotoprotokollet och det åtgärdsarbete som föreslagits av Klimatkommittén,
- om åtgärdsprogram och åtgärdsplaner kan utformas så att de bidrar till att fördela krav mellan bl.a. olika verksamhetsutövare på ett ändamålsenligt sätt,
- om miljö balkens stoppregel behöver ändras för att tydligare ange vad som gäller enligt den när miljö kvalitetsnormer överträds,
- om dagens möjligheter att meddela bl.a. generella föreskrifter enligt miljö balken är tillräckliga för att vid behov kunna ställa generella krav mot enskilda i syfte att uppnå en specifik miljö kvalitet när miljö kvalitetsnormer överträds eller riskerar att överträdas, och
- vilka bemyndiganden Naturvårdsverket respektive t.ex. andra sektorsmyndigheter bör få i framtiden för att meddela bl.a. miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram och åtgärdsplaner som följer av miljö balken.

RAPPORT 5138

Utveckling av miljökvalitetsnormer som rättsligt instrument

MILJÖKVALITETSNORMER ÄR ETT nytt instrument i svensk miljö rätt som infördes i miljöbalken för att genomföra EU:s miljölagstiftning och de nationella miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket ser en stor potential i att använda normer för dessa syften. I rapporten lägger verket fram ett antal förslag till författningsändringar och fortsatt utredning som syftar till att underlätta det framtida arbetet med att ta fram och genomföra miljökvalitetsnormer.

Naturvårdsverket föreslår bl.a. följande i rapporten. Det nya instrumentet *riktvärde för miljö kvalitet* bör införas i miljöbalken. Riktvärden för miljö kvalitet skall, när det behövs, kunna användas som ett komplement till miljökvalitetsnormer eller som ett självständigt verktyg. Miljö kvalitetsnormer och riktvärden för miljö kvalitet bör kunna införas *etappvis* på ett sätt som liknar en flerstegsraket. Möjligheterna att använda bioindikatorer som miljökvalitetsnormer bör utvidgas. Miljöbalkens åtgärdsprogram och åtgärdsplaner bör vid behov kunna "frikopplas" från miljökvalitetsnormerna för att kunna komma till bättre användning i miljömålsarbetet.

Rapporten har regeringen och Miljöbalkskommittén som huvudadressater.

ISBN 91-5138-5
ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKETS FÖRLAG