

# Till miljöminister Lena Sommestad

Regeringen beslutade den 9 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva.

Med stöd av detta beslut förordnades 1 januari 2005 universitetslektorn Lena Gipperth Göteborgs universitet som särskild utredare.

Den 1 februari 2005 anställdes miljöjuristen Karolina Ardesjö Lundén som sekreterare i utredningen. Anita Arnell har varit utredningens assistent.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om åtgärdsprogram.

Till sekretariatet har för deluppdrag inom utredningen varit knuten professor Gabriel Michanek Luleå tekniska universitet.

Jag får härmed överlämna betänkandet Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer.

Mitt uppdrag är nu slutfört.

Stockholm den 30 december 2005

*Lena Gipperth*

*/Karolina Ardesjö Lundén*

# Innehåll

<b>Förkortningar och förklaringar .....</b>	<b>11</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>21</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>27</b>
<b>1 Uppdraget och innehållet i detta betänkande .....</b>	<b>47</b>
1.1 Ännu en utredning om genomförandet av miljökvalitetsnormer.....	47
1.2 Uppdraget.....	48
1.3 Arbetsformer.....	49
1.4 Tillvägagångssätt .....	50
1.5 Betänkandet.....	51
1.6 Disposition.....	52
1.7 Kort om miljökvalitetsnormer som regleringsteknik.....	53
1.7.1 Operationalisering av miljökvalitetsnormer .....	53
1.7.2 Genomförandets olika skeden och angreppssätt .....	54
1.7.3 Miljökvalitetsnormer – en utmaning för den svenska miljöskyddsförvaltningen.....	56
<b>2 Reglering av åtgärdsprogram i Sverige .....</b>	<b>59</b>
2.1 En kort historisk bakgrund .....	59
2.2 Olika typer av miljökvalitetsnormer.....	60

2.3	Miljö kvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till verksamhetsutövare och den som skall vidta åtgärder .....	61
2.3.1	Hur påverkar miljö kvalitetsnormer? .....	61
2.3.2	Miljö kvalitetsnormernas förhållande till de allmänna hänsynsreglerna .....	62
2.3.3	Miljö kvalitetsnormer och skälighetsbedömningen.....	64
2.3.4	Miljö balkens försämringsförbud.....	66
2.3.5	Försämringsförbud i övriga situationer .....	68
2.3.6	Återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet.....	70
2.4	Myndigheter och kommuners ansvar för genomförande av miljö kvalitetsnormer .....	71
2.4.1	Fördelningen av uppgifter .....	71
2.5	Miljö kvalitetsnormer som skydd för enskildas hälsa .....	75
2.6	Åtgärdsprogram – rättsverkan, funktion och innehåll.....	75
2.6.1	Åtgärdsprogrammets funktion.....	75
2.6.2	Kravet på att ta initiativ till att upprätta ett åtgärdsprogram.....	76
2.6.3	Hur upprättas åtgärdsprogram? .....	77
2.6.4	Vad kan och skall ett åtgärdsprogram innehålla? .....	79
2.6.5	Vem fastställer åtgärdsprogram? .....	80
2.7	Reglerna om miljö kvalitetsnormer och PBL .....	81
2.7.1	Miljö kvalitetsnormer i PBL.....	81
2.7.2	Hur skall miljö kvalitetsnormer tillämpas enligt PBL? .....	81
2.7.3	Bygglov inom detaljplan som riskerar att medverka till att en norm överträds.....	82
2.7.4	Länsstyrelsens prövning av planer m.m. ....	82
2.7.5	Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner.....	83
2.7.6	Förhållandet mellan åtgärdsprogram och detaljplaner .....	83
2.7.7	Förhållandet mellan åtgärdsprogram och områdesbestämmelser .....	84
2.7.8	Kommunala miljö kvalitetskrav .....	84
2.8	Andra genomförandeinstrument.....	85
2.8.1	Ändrad lagstiftning .....	85

2.8.2	Utpekande av miljöskyddsområde .....	85
2.9	Erfarenheter.....	87
2.9.1	Analys av befintliga åtgärdsprogram och arbetet med att upprätta förslag och besluta om dessa .....	87
<b>3</b>	<b>Miljökvalitetsnormer och EG-rätt.....</b>	<b>91</b>
3.1	Genomförande av EG-direktiv .....	91
3.2	Miljökvalitetsdirektiven.....	94
3.3	Direktiven ställer krav på åtgärdsprogram .....	96
3.4	Åtgärdsprogrammets rättsliga status och syfte.....	98
3.5	Hur skall bördorna fördelas? .....	99
3.6	Kravens ambitionsnivå.....	100
3.7	Precision i restriktioner och krav.....	101
3.8	Åtgärdsprogrammets innehåll.....	102
3.9	Enskildas rätt till en viss miljö kvalitet.....	103
3.10	Slutsatser om EG-rättsliga krav .....	107
<b>4</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>111</b>
4.1	Inledning.....	111
4.1.1	Konstruktion och tillämpning .....	111
4.2	Miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till enskilda .....	112
4.2.1	Lagstiftning kan påverka miljö kvaliteten .....	113
4.2.2	Rättsföljder då miljö kvalitetsnormer riskerar överskridas .....	114
4.2.3	Tydliggör rimlighetsavvägningen .....	115
4.2.4	Utökning av försämringsförbudet.....	115
4.2.5	I vissa fall bör försämringsförbudet inte gälla.....	118
4.2.6	Ytterligare reglering behövs .....	120
4.2.7	Extraordinära krav .....	122
4.3	Miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner.....	124

4.3.1	Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls .....	124
4.3.2	Myndigheter och kommuner skall förebygga att miljö kvalitetsnormer uppfylls .....	125
4.3.3	Ansvar för myndigheter som tillämpar annan lagstiftning än miljöbalken .....	126
4.4	Genomförandet av miljö kvalitetsnormer – analys av den svenska regleringen om åtgärdsprogram.....	127
4.4.1	Åtgärdsprogrammet har i dag en samordnande funktion .....	128
4.4.2	Anpassning men inget genomförande .....	130
4.4.3	Åtgärder enligt ett åtgärdsprogram kan sällan genomdrivas.....	131
4.4.4	Åtgärdsprogrammets funktion enligt Miljöbalkskommitténs förslag .....	131
4.4.5	Kan uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer säkerställas med dagens system? .....	133
4.4.6	Två alternativ .....	134
4.5	Åtgärdsprogrammets funktion.....	135
4.5.1	Förslag till en ny typ av åtgärdsprogram .....	136
4.5.2	Vilken rättslig form skall ett åtgärdsprogram ha?.....	138
4.5.3	Är åtgärdsprogram i form av förordning eller föreskrift förenligt med regeringsformens delegationsbestämmelser? .....	141
4.5.4	Vad kan i övrigt inverka på möjligheten att föreskriva åtgärdsprogram i form av förordning eller föreskrift? .....	142
4.5.5	Liknande konstruktioner.....	144
4.5.6	Åtgärdsprogram kan medföra regelkonkurrens.....	148
4.5.7	Andra konsekvenser av förslaget.....	149
4.6	Åtgärdsprogramms innehåll och omfattning.....	152
4.6.1	Utgångspunkter .....	153
4.6.2	Vilka verksamheter och åtgärder skall föreskrifter i ett åtgärdsprogram kunna omfatta?.....	154
4.6.3	Vilka typer av föreskrifter skall ett åtgärdsprogram kunna innehålla? .....	155
4.6.4	Programkarta och föreskrifter.....	157
4.6.5	Övrigt innehåll i åtgärdsprogram.....	157
4.6.6	Åtgärder med osäkert resultat.....	158

4.6.7	Åtgärdsprogrammets förhållande till 2 kap. miljöbalken.....	159
4.6.8	Fördelning av bördor.....	161
4.6.9	Åtgärdsprogrammets förhållande till givna tillstånd.....	162
4.7	Vem skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram?.....	162
4.7.1	Bakgrund.....	163
4.7.2	Vissa faktorer som kan påverka valet av vem som bör upprätta och besluta om åtgärdsprogram.....	163
4.7.3	Vem bör upprätta förslag till åtgärdsprogram?.....	164
4.7.4	Vem skall besluta om åtgärdsprogram?.....	167
4.8	Processen för framtagande och beslut av åtgärdsprogram.....	168
4.8.1	Finns det skäl att ändra regleringen av processen? ...	169
4.8.2	Beslut om åtgärdsområde.....	170
4.8.3	Tidsramar.....	174
4.8.4	Deltagande och information.....	175
4.8.5	Behöver samrådet ytterligare regleras?.....	176
4.8.6	Vem får överklaga?.....	179
4.9	Åtgärdsprogram och PBL.....	185
4.9.1	Utredningens uppdrag.....	186
4.9.2	Förhållandet mellan PBL och miljöbalken – utgångspunkter.....	186
4.9.3	Åtgärdsprogramms funktion i förhållande till PBL.....	188
4.9.4	Vad blir konsekvenserna om bindande åtgärdsprogram styr planeringen enligt PBL?.....	189
4.9.5	Detaljplanering och kompenserande åtgärder.....	190
4.9.6	Detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL.....	193
4.9.7	Nya förutsättningar för bygglov?.....	194
4.9.8	Länsstyrelsens prövning av kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser m.m.....	195
4.9.9	Ny grund för planföreläggande.....	196
4.9.10	Den närmare utformningen av planer.....	197
4.10	Behövs starkare genomdrivningsmekanismer?.....	198
4.10.1	Finns det behov av påtryckningsmedel?.....	198
4.10.2	När är myndigheter och kommuner skyldiga att följa åtgärdsprogram?.....	199

4.10.3	Vem skall kontrollera att åtgärder enligt åtgärdsprogrammet vidtas?.....	200
4.10.4	Vem skall kontrollera att åtgärdsprogrammet får förväntat resultat? .....	201
4.10.5	Genomdrivande av åtgärder riktade mot myndigheter och kommuner.....	203
4.10.6	Genomdrivande av restriktioner och åtgärder riktade mot enskilda.....	204
4.11	Behov av nya åtgärder .....	205
4.11.1	Finns det behov av nya åtgärder? .....	206
4.11.2	Instrument baserade på incitament.....	206
4.11.3	Samverkan om försiktighetsmått .....	208
4.11.4	Förbättringsfond.....	209
4.11.5	Dispens från föreskrifter .....	210
4.11.6	Avtalslösningar.....	214
4.12	Konsekvenser av förslaget .....	215
<b>5</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>221</b>
	Miljöbalken .....	221
	Plan- och bygglagen .....	231
	<b>Referenslista .....</b>	<b>235</b>
	<i>Bilaga</i>	
	Kommittédirektiv Dir. 2004:170 .....	<b>237</b>

# Förkortningar och förklaringar

Amerikanska luftvårdslagen	Clean air act ( nummer?)
Amerikanska vattenlagen	(Clean Water Act)
BAT	Best available technique, bästa tillgängliga teknik
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fiskelagen	Fiskelag (1993:787)
Förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Förordningen om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten	Förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten
Förordningen om nationella utsläppstak för luftföroreningar	Förordning (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar



Förordningen om omgivningsbuller	Förordningen (2004:675) om omgivningsbuller
Förordningen om områdeskydd Förvaltningslagen	Förordning (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. Förvaltningslagen (1986:223)
Hälsoskyddsförordningen Hälsoskyddslagen	Hälsoskyddsförordningen (1983:616) Hälsoskyddslagen (1982:1080)
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om gatuhållning och skyltning	Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning
Lagen om införande av miljöbalken	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Lagen om kärntekniska verksamhet	Lagen (1984:3) om kärntekniska verksamhet
Lag om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.	Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.
Lagen om trängselskatt	Lag (2004:629) om trängselskatt
Luftfartslagen	Luftfartslagen (1957:297)
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808)
Miljöbalkskommitténs slutbetänkande	Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i beslutsprocessen och avgifter SOU 2005:59
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslagen (1969:387)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
ML	Miljöskyddslag (1969:387)
PBL-kommittén	Kommitté med direktiv 2002:97, 2003:172 och 2004:150
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)

Plan- och bygglagen Rättsprövningslagen	Plan- och bygglagen (1987:10) Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
SFS	Svensk författningssamling
SGU	Sveriges geologiska undersökning
Sjötrafikförordningen	Sjötrafikförordning (1986:300)
Skötsellagen	Lag (1979:425) om skötsel av jord- bruksmark
Strålskyddslagen	Strålskyddslagen (1988:220)
Trafikförordningen	Trafikförordning (1998:1276)
Vattenadministrations-ut- redningen	Klart som vatten – Utredningen Svensk vattenadministrations betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige SOU 2002:105
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291)
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Århuskonventionen	FN/ECE:s (Förenta Nationernas eko- nomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till informa- tion, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till över- prövning i miljöfrågor
Åländska vattenlagen	Vattenlag (1996:61) för landskapet Åland

**EG-direktiv**

Badvattendirektivet	Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten
Direktivet om gränsvärde för bly i luften	Rådets direktiv 82/884/EEG av den 3 december 1982 om gränsvärde för bly i luften
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp	Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 84/156/EEG av den 8 mars 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än kloralkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från kloralkaliindustrin	Rådets direktiv 82/176/EEG av den 22 mars 1982 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilver från kloralkaliindustrin
Direktivet om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan	Rådets direktiv 84/491/EEG av den 9 oktober 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan
Direktivet om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar	Rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar
Direktivet om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid	Rådets direktiv 85/203/EEG av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid

Direktivet om miljöbedömningar av planer och program	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (även kallat SEA- eller SMB-direktivet)
Direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar
Direktivet om omgivningsbuller	Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller
Direktivet om skaldjursvatten	Rådets direktiv 79/923/EEG av den 30 oktober 1979 om kvalitetskrav för skaldjursvatten
Direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten	Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö
Grundvattendirektivet	Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen
IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt och Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktivet ovan

Ramdirektivet för luft	Rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten
– Första dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften
– Andra dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och koloxid i luften
– Tredje dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften
– Fjärde dotterdirektivet till ramdirektivet för luft	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
Sevesodirektivet	Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
Sötvattendirektivet	Rådets direktiv 78/659/EEG av den 18 juli 1978 om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden

Ytvattendirektivet

Rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på de ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna

## Förklaringar

Många av de begrepp som används i detta betänkande har andra betydelser i andra sammanhang. Andra är relativt nya begrepp och inte allmänt kända. Ordlistan nedan anger i vilken betydelse ett antal begrepp används i detta betänkande.

Anpassningsskede	Genomdrivande av gällande hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken och annan lagstiftning
Förbättringsoverskott	En sådan miljö kvalitetsförbättring, utsläppsminskning eller belastningsminskning som avses i den föreslagna 2 kap. 7 b § 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
Försämringsförbud	Förbud enligt 2 kap. 7 b § miljöbalken mot att då miljö kvalitetsnorm riskerar att överskridas, vidta åtgärder, starta ny eller ändra befintlig verksamhet på ett sådant sätt att miljö kvaliteten försämras ytterligare
Genomförande	Den kedja av operationaliseringar som görs för att konkretisera exempelvis en miljö kvalitetsnorm
Genomdrivande	Att se till att ställda krav efterföljs. Detta kan ske t.ex. genom hot om sanktioner
Miljö kvalitetsnorm	Värden avseende miljöns tillstånd som föreskrivs enligt 5 kap. 2 § miljöbalken som antingen kan uttryckas som a) bindande gränser för miljö tillstånd vilka enligt 5 kap. 2 § första

	<p>punkten inte får överskridas efter ett visst angivet datum eller under en eller flera angivna tidsperioder eller,</p> <p>b) värden avseende tillstånd i miljön som enligt 5 kap. 2 § andra punkten inte bör överträdas efter ett visst angivet datum eller under en eller flera angivna tidsperioder</p>
Operationalisera	Att bryta ner och konkretisera målsättningar till mer handlingsdirigerande krav riktade mot enskilda personer
Åtgärdsområde	Område där det fattats beslut om att miljö kvalitetsnormer riskerar att överträdas
Åtgärdsprogram	Instrument för genomförande av miljö kvalitetsnormer som regleras i 5 kap. miljöbalken
Övervältring	En till påverkan proportionell fördelning av krav att vidta olika typer av försiktighetsmått, iakttas inte. Istället får vissa källors "del" bäras av andra aktörer



# Sammanfattning

## *Utgångspunkter*

Utredningen har utgått från att Sverige skall ha ett rättsligt system som kan genomföra miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogram är en nödvändig komponent i det systemet. Programmet skall ha ett sådant innehåll och en sådan rättsverkan att det styr genomförandet.

Det finns två skäl till utredningens utgångspunkt. Det ena skälet är miljösituationen. Prövning och kontroll av enskilda störningskällor är nödvändiga men inte tillräckliga miljörettsliga instrument för att genomföra miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsnormer utgår från miljötillståndet som sådant och åtgärdsprogram tar sikte på att genomföra normerna med beaktande av kollektivet av påverkande källor. Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram är nödvändiga komponenter för att kunna hantera dagens miljöproblem, där föroreningar och störningar ofta kommer från ett stort antal stora och små verksamheter och åtgärder, med varierande påverkan som ofta är av diffus karaktär. Till detta kommer att oförutsedda, icke-linjära effekter i miljön alltid kan fångas upp genom miljökvalitetsnormer men svårligen i samband med individuell prövning och kontroll.

Det andra skälet är EG-rätten. Som medlemsland i EU måste Sverige inte bara se till att de miljökvalitetsnormer som följer av EG-rätten uppfylls i praktiken, utan även att vi har en lagstiftning som fullt ut genomför normerna. Det nationella rättsläget skall tydligt avspegla såväl normerna som ett säkert genomförande av dessa. EG-domstolen godtar inte ett rättsläge där genomförandet är beroende av miljömyndigheters skön att använda instrument, såsom omprövning av tillstånd och tillsynsverktyg, vars resultat inte går att förutse.

*Dagens reglering av åtgärdsprogram är otillräcklig*

Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning redan skall eller kan använda, och tillför inte några ytterligare. Ett åtgärdsprogram kan inte heller rättsligt styra myndigheternas och kommunernas insatser, på så sätt att det leder till ett visst resultat i form av en viss mängd minskade utsläpp eller förbättrad miljö kvalitet. Åtgärdsprogram anges vara bindande för myndigheter och kommuner men det finns svårigheter med att genomdriva åtgärder som beslutats i ett åtgärdsprogram.

Regleringen i miljöbalken om genomförande av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram är otillräckligt för att på ett säkert och tydligt sätt genomföra de EG-direktiv som föreskriver bindande miljö kvalitetsnormer.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen följande.

*Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan mot enskilda förtydligas och skärps*

Kravregleringen i 2 kap. miljöbalken bör förtydligas och skärpas för situationer där miljö kvalitetsnormer inte uppfylls eller där det finns risk för detta. Den normala utgångspunkten vid bedömningen av nivån för miljökrav skall vara vad som är praktiskt möjligt och ekonomiskt möjligt för det slag av verksamhet eller åtgärd som är i fråga. En sådan regel är lämplig generellt, men nödvändig för att man tydligt skall kunna hantera ett genomförande av miljö kvalitetsnormer, bl.a. genom åtgärdsprogram.

Miljö kvalitetsnormer bör i första hand genomföras genom att de baskrav som främst finns i 2 kap. miljöbalken tillämpas och genomdrivs. I situationer där miljö kvalitetsnormer inte uppfylls eller det finns risk för detta, bör det inte vara tillåtet att vidta åtgärder eller att förändra eller påbörja verksamhet om det leder till ytterligare miljöbelastning inom det område där normen riskerar att överskridas. För att tydliggöra när ett sådant försämringsförbud inträder föreslås att en myndighet skall förklara ett område som åtgärdsområde om det finns risk för att en miljö kvalitetsnorm inte kommer att uppfyllas där. Krav som är mer långtgående än baskraven – extraordinära krav – skall användas för att genomföra miljö kvalitetsnormer, men endast om andra möjligheter har

uttömts och om miljömyndigheten kan visa att sådana krav behövs. Genomförande med extraordinära krav kan undvikas genom möjligheter att använda förbättringsöverskott eller incitament för samverkan.

### *Miljö kvalitetsnormernas rättsverkan mot myndigheter och kommuner förtydligas och skärps*

Miljöbalken bör ändras så att det tydligare framgår att myndigheter och kommuner, inom sina respektive ansvarsområden och med de styrmedel de förfogar över, är skyldiga att förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids. De måste även på olika sätt säkerställa att åtgärder vidtas för att miljö kvalitetsnormer skall uppnås och bibehållas. Dessutom får inte vissa beslut medverka till att normer överskrids eller åtgärdsprogram inte följs. Genom den hänvisning som i dag finns i vissa författningar (t.ex. väglagen och PBL) kommer dessa skyldigheter även gälla då dessa tillämpas.

### *En ny typ av åtgärdsprogram*

Den typ av åtgärdsprogram som föreslås i detta betänkande är något helt annorlunda än den typ som miljöbalken i dag reglerar. Däremot används detta slags åtgärdsprogram i flera andra länder. Den typ av styrning som nu föreslås är inte heller främmande inom svensk miljö rätt, ett exempel är miljö balkens regler om miljö skyddsområde. Förslaget innebär att åtgärdsprogram så långt möjligt skall innehålla föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda, som syftar till att uppfylla en miljö kvalitetsnorm. Föreskrifterna skall kunna omfatta all verksamhet och alla åtgärder som påverkar möjligheten att uppfylla den aktuella normen. Åtgärdsprogrammet skall även innehålla de bestämmelser om åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta. Sammantaget måste bestämmelserna om försiktighetsmått och åtgärder medföra att miljö kvalitetsnormen kan uppfyllas och bibehållas. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram skall beslutas utifrån ramen i 2 kap. miljöbalken och blir därigenom i första hand en precisering av krav som redan gäller. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör bryta igenom tidigare meddelade tillstånd enligt miljöbalken.

Förutom föreskrifter skall åtgärdsprogrammet även bestå av en karta som anger vilket område åtgärdsprogrammet omfattar, samt var inom detta område som särskilda föreskrifter gäller. Dessutom bör i åtgärdsprogrammet redovisas underlag som legat till grund för beslutet.

Under vissa specifika förutsättningar får beslutas om dispens från föreskrifter som meddelas i ett åtgärdsprogram. Miljöresultatet får inte bli sämre än vad som uppkommer vid tillämpning av föreskrifterna. Möjligheten till dispens är ett sätt att skapa flexibilitet i åtgärdsarbetet och främja kreativa lösningar.

### *Åtgärdsområde*

Tillsynsmyndigheter skall redovisa resultaten från mätningar av miljötillståndet (främst luft- och vattenkvalitet) till en myndighet som regeringen bestämmer (t.ex. länsstyrelser och vattenmyndigheter). Denna myndighet skall bedöma om det finns risk för att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls. Myndigheten skall med jämna mellanrum i beslut ange om sådan risk föreligger eller inte. I de fall risk finns, skall området där normen riskerar att överskridas utpekade som åtgärdsområde. Beslutet innebär i sin tur att ett åtgärdsprogram måste upprättas (den skyldigheten kan i vissa fall lagligen gälla oavsett beslut om åtgärdsområde). Av utpekandet av åtgärdsområde följer även att det är förbjudet att ytterligare försämra miljökvaliteten genom ny eller förändrad verksamhet eller genom åtgärder.

### *Hur ett åtgärdsprogram tas fram och beslutas*

Förslag till åtgärdsprogram bör tas fram framförallt på regional nivå, företrädesvis av länsstyrelser och vattenmyndigheter. Ett sådant arbete eller delar av det kan även delegeras till en eller flera kommuner. Med den föreslagna typen av åtgärdsprogram blir det särskilt viktigt att under samrådet med andra myndigheter och kommuner, klargöra i vilken mån föreskrifter i ett åtgärdsprogram kan komma att konkurrera med skyldigheter som följer enligt annan författning, samt hur detta kan hanteras. I de allra flesta fall

kommer åtgärdsprogram omfattas av reglerna om miljöbedömningar av planer och program i 6 kap. miljöbalken.

### *Ökade möjligheter för enskilda att agera*

För att tillgodose EG-rättens krav att enskilda skall kunna agera rättsligt för att tillförsäkra sig den miljö kvalitet som regleras i hälsorelaterade miljö kvalitetsnormer, föreslås ökade möjligheter för enskilda att överklaga vissa beslut.

### *Åtgärdsprogram och PBL*

Åtgärdsprogrammet föreslås få en starkare koppling till PBL. Planläggning och andra beslut enligt PBL får inte medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds eller att åtgärdsprogram inte följs. Vid översiktsplanering skall åtgärdsprogram iakttas. Länsstyrelsen skall pröva om vissa planbeslutet kan befaras medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds eller att ett åtgärdsprogram inte följs. Länsstyrelsen skall även pröva lov och beslut inom områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken har förklarats som åtgärdsområden. Regeringens möjlighet att besluta om planföreläggande föreslås utvidgas till att även gälla då det behövs för att en miljö kvalitetsnorm inte skall överskridas eller att ett åtgärdsprogram skall följas. På grund av EG-rätten blir planföreläggande i vissa fall en skyldighet för regeringen.

### *Genomdrivande av åtgärdsprogram*

Genomdrivandet av åtgärder som åläggs myndigheter och kommuner genom åtgärdsprogram främjas genom en tydligare och skärpt rättsverkan av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram. En stramare styrning föreslås också genom att tidsgränser för olika beslut föreskrivs i förordning samt genom att olika aktörer ges ökade möjligheter att överklaga vissa beslut. Direkta påtryckningsmedel i form av förelägganden mot myndighet m.m. har dock inte föreslagits, förutom när det gäller vissa centrala beslut i PBL.

Regeringen föreslås utpeka en myndighet eller kommun att ansvara för samordning och kontroll av arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram. Därigenom blir det möjligt att följa vilket

resultat åtgärdsprogrammet får och i vilken mån detta behöver kompletteras eller omprövas. För att bistå och kontrollera detta arbete bör Naturvårdsverket ges i uppdrag att följa samordnings- och kontrollmyndigheternas arbete.

#### *Det finns behov av att utveckla nya genomförandeinstrument*

För att kunna genomföra miljö kvalitetsnormer utan att behöva tillgripa extraordinära krav behöver nya typer av genomförandeinstrument utvecklas. Dessa bör baseras på att incitament till förbättringsåtgärder skapas. Instrument som bör vidareutvecklas är förbättringsöverskott, förbättringsfond och olika samverkanslösningar, bl.a. genom att avtal om förbättringar kan slutas mellan en myndighet och en grupp aktörer.

#### *Förslagens konsekvenser*

Genom att möjliggöra att åtgärdsprogrammet även innehåller föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda kommer åtgärdsprogrammet att vara ett instrument som rättsligt omformar miljö kvalitetsnormerna till handlingsregler. Genom förslaget ges möjlighet att bedöma vilket resultat de olika kraven och åtgärderna, samt åtgärdsprogram sammantaget kommer att få. Åtgärdsprogrammet kommer inte längre utgöra ett strategiskt dokument att användas vid planering och olika beslut, utan istället i sig utgöra en sammanhållen plan som inkluderar de restriktioner och åtgärder som krävs för att normen inte skall överträdas. Genom förslaget uppnås ett sådant tydligt och säkert genomförande som krävs enligt EG-rätten.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

*dels* att 5 kap 8 § och 16 kap. 5 § miljöbalken skall upphöra att gälla,

*dels* att 2 kap 1, 7 §, 5 kap. 3–8 §§, 16 kap 8 §, 18 kap. 1 §, 24 kap. 1 §, miljöbalken, skall ha följande lydelse och

*dels* att det skall införas nya paragrafer i 2 kap. 7 a och 7 b §§, 5 kap. 2 a, 4 a, 4 b, 5 a, 5 b och 9 a, samt 24 kap. 7 a § miljöbalken av följande lydelse.

Vidare föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)

att 2 kap. 1, 2 §§, 4 kap. 1, 5 och 9 §§ samt 12 kap. 1, 4, och 6 §§ plan- och bygglagen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### Miljöbalken 2 kap.

#### Allmänna hänsynsregler m.m.

##### 1 §

När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksam-

När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksam-

het som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

het som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. *Skyldigheten enligt detta stycke gäller dock inte vid tillämpningen av 7 a §.*

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

#### 7 §

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

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

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ skall bedömas med utgångspunkt från vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt att uppnå för det slag av verksamhet eller åtgärd som är i fråga.

*Krav enligt första stycket gäller bara om det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna avvägning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.*

Avvägning enligt andra stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

#### 7 a §

*Om det behövs för att uppfylla en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 skall kraven på försiktighetsmått enligt 2–6 §§ vara mer långtgående än vad som följer av 7 §.*



*Av ett åtgärdsprogram skall framgå om det behövs krav enligt första stycket.*

#### *7 b §*

*En verksamhet eller åtgärd får inte komma till stånd eller en befintlig verksamhet förändras om detta leder till ökad förorening eller störning i ett åtgärdsområde enligt 5 kap. 2 b § i de avseenden som normen reglerar.*

*Första stycket gäller dock inte om:*

*1. det följer av ett åtgärdsprogram som har beslutats enligt 5 kap. 5 §,*

*2. verksamhetsutövaren eller den som skall vidta en åtgärd, vidtar eller bekostar försiktighetsmått vid sidan av den egna verksamheten eller åtgärden, som går utöver vad som följer av 2 kap. 2–7 §§ och annan lagstiftning och som medför att olägenheterna upphör eller minskar på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning, eller*

*3. det är fråga om en försämring under en kortare tid men förutsättningarna att uppfylla miljökvalitetsnormen på längre sikt väsentligt förbättras och människors hälsa inte försämras därav.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter om anmälan till tillsynsmyndighet*

*och andra frågor som har samband med tillämpningen av andra stycket.*

## 5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

### *Åtgärdsområde*

#### *2 a §*

*Område där en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1, mer än tillfälligt riskerar att överträdas, skall av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, förklaras som åtgärdsområde.*

*Ett beslut om att förklara ett område som åtgärdsområde skall kungöras.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsområden skall redovisas och utpekas.*

### *Myndigheter och kommuners ansvar*

#### *3 §*

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

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

*Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden förebygga att miljökvalitetsnormer överskrids och i övrigt så långt möjligt säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 1 § uppfylls.*

*Myndigheters och kommuners beslut om*

- tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden,*

- tillsyn, eller*

- planering och planläggning får inte medverka till att en*

*miljökvalitetsnorm överskrids.*

*Myndigheter och kommuner skall följa åtgärdsprogram som beslutats enligt 5 §.*

*Vid planering och planläggning skall kommuner och myndigheter iaktta miljökvalitetsnormer.*

### Åtgärdsprogram

#### 4 §

*Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas, skall regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.*

*Ett förslag till åtgärdsprogram, eller förslag till ändring av ett sådant program, skall upprättas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om*

*– ett område förklarats som åtgärdsområde enligt 2 b §,*

*– det behövs för att en miljökvalitetsnorm enligt 2 § punkten 2 skall uppfyllas eller*

*– om det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

*En myndighet som skall upprätta åtgärdsprogram får överlåta till en eller flera kommuner att i den del de är berörda och i den mån det är lämpligt, upprätta förslag till ett åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram.*

*Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.*

*Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan uppfyllas därför att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, skall ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att uppfylla normen förekommer.*

*Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som*

*Vid upprättandet av ett åtgärdsprogram skall samordning ske med andra åtgärdsprogram*

*berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.*

*Efter samråd enligt tredje stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.*

*som upprättas eller som redan är beslutade och som berör samma åtgärdsområde.*

#### *4 a §*

*Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt beredas tillfälle till samråd samt att under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget.*

*Efter samråd enligt första stycket skall den som upprättat förslaget i en särskild sammanställning redovisa de synpunkter som lämnats och hur de har beaktats. Sammanställningen skall fogas till handlingarna i ärendet.*

#### *5 §*

*Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Om det behövs får regeringen bestämma att ett åtgärdsprogram skall fastställas av*

*Ett åtgärdsprogram som avses i 4 § skall beslutas av regeringen. Om inte hinder följer av annan lag, får regeringen överlåta till en eller flera myndigheter eller kommuner att besluta om åtgärdsprogrammet.*

*flera myndigheter eller kommuner.*

Ett åtgärdsprogram som skall fastställas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige.

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer.

Ett åtgärdsprogram som skall beslutas av en kommun skall beslutas av kommunfullmäktige

Åtgärdsprogrammet skall skickas till de myndigheter som regeringen bestämmer. *Beslutet om åtgärdsprogram skall kungöras.*

Med kommun avses i denna paragraf även kommunalförbund.

#### *5 a §*

*Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter eller beslut om försiktighetsmått och åtgärder som framgår av 6 §.*

*Tillsynsmyndigheten får meddela dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram. Dispens får meddelas om den som omfattas av föreskrifterna åläggs vidta eller bekosta försiktighetsmått eller åtgärder som motsvarar den förbättring som åsyftas genom föreskrifterna. Dispens får även meddelas om det annars finns synnerliga skäl.*

*Dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram får ges endast om det inte i övrigt strider mot ett åtgärdsprogram*

#### *5 b §*

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

## 6 §

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljökvalitetsnormer.

I ett åtgärdsprogram skall anges

1. den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas,

2. de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormen skall kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda

3. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett åtgärdsprogram skall innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt.

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

I ett åtgärdsprogram skall meddelas de bestämmelser som behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. Bestämmelserna skall avse

1. de föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som behövs,

2. de åtgärder som förvaltningsmyndigheter eller kommuner skall vidta,

3. vilka myndigheter eller kommuner som skall vidta åtgärderna samt

4. när åtgärderna behöver vara genomförda och hur detta skall bedömas.

Av åtgärdsprogrammet skall vidare framgå

1. den eller de miljökvalitetsnormer som skall uppfyllas,

2. hur mycket olika källor uppskattas påverka möjligheten att uppnå normen,

3. hur de åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta är avsedda att finansieras,

4. vilken förbättring av möjligheten att uppnå normen som varje försiktighetsmått och åtgärd kan antas medföra,

5. de kriterier som använts vid prioritering av föreslagna försiktighetsmått och åtgärder,

6. en bedömning av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna från såväl allmän som enskild synpunkt av åtgärder, varvid kostnader och nytta skall kvantifieras samt

7. de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

När åtgärdsprogrammet upprättas skall bestämmelserna i 6 kap 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om åtgärdsprogrammet kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Regeringen får föreskriva att åtgärdsprogram inte skall innehålla bestämmelser enligt första stycket punkten 1 om syftet med programmet är att genomföra miljö kvalitetsnormer enligt 2 § första stycket 2.

Åtgärdsprogram består av en karta över åtgärdsområdet och bestämmelser. Av kartan skall i den mån det är möjligt, framgå de restriktioner som syftar till att minimera påverkan.

I ett åtgärdsprogram får bestämmas att 2 kapitlet 7 b § första stycket inte är tillämpligt för viss verksamhet eller åtgärd, såvida ingen enskilds intresse

eller skyldighet att vidta försiktighetsmått påverkas.

Åtgärdsprogram ska gälla omedelbart även om de överklagas.

#### 7 §

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

#### 8 §

Myndigheter och kommuner skall inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 §.

#### 9 a §

Regeringen skall, i samband med beslut enligt 5 § bestämma vilken myndighet eller kommun som skall ha ansvar för att samordna och kontrollera arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur genomförandet av ett åtgärdsprogram skall kontrolleras, hur resultaten av sådan kontroll skall redovisas samt om förfarandet för omprövning och komplettering av åtgärdsprogram.



**7 kap.****19 §**

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar *eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm.*

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar.

**16 kap.****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.*

**8 §**

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösyn-

Om två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkor som avses i 2 § andra stycket omfatta två eller flera verksamheter. Som förutsättning för detta gäller att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. ökar eller att fördelar från hälso- och miljösyn-

punkt uppnås på något annat sätt.

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

punkt uppnås på något annat sätt. *Andra meningens gäller inte i fråga om dispens från bestämmelser i ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. Dispens från åtgärdsprogram regleras i 5 kap 5 a §.*

Frågor enligt första stycket får avgöras genom gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna eller genom skilda beslut med gemensamma villkor.

### 18 kap.

1 § Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de skall överklagas till regeringen.

1 § Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden, *åtgärdsprogram* eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

2. beslut av generalläkaren enligt denna balk eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, och

3. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de skall överklagas till regeringen.

### 24 kap.

#### 1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller

7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 5 kap. 5a §, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 12 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom brådskande förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket.

*7 b §*

*Ett beslut om att inte ansöka om prövning enligt 3–6 §§ får överklagas enligt denna balk.*

## 2 Förslag till lag om ändring av plan- och bygglagen

Härigenom föreskrivs

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m.

#### 1 §

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt godhushållning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken tillämpas.

#### 2 §

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm

5 kap. miljöbalken överträds. enligt 5 kap. *miljöbalken överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.*

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag.

#### 4 kap. Översiktsplan

##### 1 §

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena *och iakttä gällande miljö kvalitetsnormer.*

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och,
4. *hur kommunen avser iakttä gällande miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.*

##### 5 §

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana all-

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana all-

männa intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

männa intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer *och åtgärdsprogram* enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

### 9 §

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,

3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds eller *att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap miljöbalken inte följs,*

3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

## 12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.

### 1 §

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. det medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

### 4 §

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

*Förordnande enligt första stycket skall beslutas för områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken förklarats som åtgärdsområden.*

Om länsstyrelsen, efter det att ett förordnande enligt första stycket har meddelats, beslutar att ett lov eller förhandsbesked skall prövas, får länsstyrelsen förordna att lovet eller förhandsbe-



skedet inte skall gälla förrän frågan om prövning har slutligt avgjorts.

### 6 §

Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

Regeringen får förelägga kommunen att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1, 2 och 3.

*Regeringen skall förelägga en kommun enligt första stycket om det behövs för att tillgodose ett intresse enligt 1 § 3 och skyldigheten följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

# 1 Uppdraget och innehållet i detta betänkande

## 1.1 Ännu en utredning om genomförandet av miljö kvalitetsnormer

Genom miljöbalken infördes 1999 för första gången i svensk lagstiftning reglering av miljö kvalitetsnormer. Syftet var bland annat till att kunna genomföra ett antal EG-direktiv om miljö kvaliteten. Reglerna om miljö kvalitetsnormer kompletterar den redan befintliga regleringsteknik som i sina grundvalar kan dateras åtminstone tillbaks till 1940-talet. Miljö kvalitetsnormerna har dock inte endast kommit att komplettera befintlig lagstiftning utan har också i viss utsträckning medfört konflikter i förhållande till befintliga tillvägagångssätt.

Sedan miljöbalkens tillkomst har flera förändringar av 5 kap. om miljö kvalitetsnormer gjorts, i vissa fall som en direkt följd av krav ställda i EG-direktiv.<sup>1</sup> Trots ändringar i miljöbalken och en utökad reglering genom förordningar, finns det fortfarande en rad väsentliga frågor kring regleringen av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram som den befintliga lagstiftningen inte berör eller som inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Det är också tydligt att regleringen på olika sätt skapat tillämpningsproblem. Flera aktörer som varit berörda av regleringen har också direkt till regeringen framfört synpunkter av olika slag rörande den befintliga regleringen av miljö kvalitetsnormer. Även om några av problemen kan antas vara övergående i den mån det skapas praxis, kvarstår att vissa viktiga komponenter i systemet som helhet saknas. I miljöbalkskommitténs slutbetänkande (SOU 2005:59) beskrivs flera oklarheter avseende regleringen av miljö kvalitetsnormer och

---

<sup>1</sup> 2002 presenterades två utredningar om genomförandet av vattendirektivet, dels miljöbalkskommitténs principbetänkande Bestämmelser om miljö kvalitet (SOU 2002:107) och Vattenadministrationsutredningens betänkande Klart som vatten (SOU 2002:105). Regeringen föreslog ändringar i prop. 2003/04:02 och 57 som resulterade i lagändringar SFS 2003:890 och SFS 2004:224.

åtgärdsprogram. Även av de frågor som ställs i direktivet till denna utredning framgår att det fortfarande finns frågor kring regleringen av genomförandet av miljökvalitetsnormer som inte är lösta.

I den miljörättsliga litteraturen har ingående beskrivits såväl regleringstekniken som sådan, som tillämpningssvårigheter i den som svenska regleringen.<sup>2</sup> Den miljörättsliga forskningen har visat på problem med regeltekniken men också på hur många av dessa kan hanteras och hur tekniken kan utvecklas. I flera fall har detta skett genom direkta lagtextförslag.<sup>3</sup>

Ytterligare förordningar och föreskrifter kan förväntas hantera vissa av de frågor som finns. Genom den praxis som växer fram vid tillämpning av regelverket kan vissa ytterligare frågetecken rätas ut. Men förutom att en sådan process inte kommer att kunna hantera vissa grundläggande frågor, kan den komma att ta lång tid och dessutom medföra stora kostnader, inte bara för samhällets olika instanser utan också för enskilda parter som antingen värnar en god miljö kvalitet eller är ålagda restriktioner eller ålagda att vidta olika typer av åtgärder. Min slutsats är att flera grundläggande frågor avseende regleringen av miljö kvalitetsnormer samt genomförandet av dessa förutsätter förändring av befintlig lagstiftning, i vissa fall genom förändring av lag.

## 1.2 Uppdraget

Regeringen har givit mig i uppdrag att analysera åtgärdsprogram förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva samt lämna förslag på författningsändringar i den mån sådana behövs.

---

<sup>2</sup> Analyser av regeltekniken gjordes redan på 70-talet t.ex. i Westerlunds avhandling 1974. Gipperths avhandling från 1999 innehåller en analys av regelteknikens potential att genomföra miljö kvalitetsmål, en jämförelse hur den kommit till användning i olika rättssystem och slutsatser kring vilka krav som kan ställas på reglering av genomförandet av miljö kvalitetsnormer. På uppdrag av miljö balkskommittén presenterade Gipperth/Michanek 2001 rapporten *Genomförande av miljö kvalitetsnormer m.m.* En inledande analys av hur vattenmyndigheternas arbete med åtgärdsprogram kan utföras, samt behov och problem i relation till detta presenteras i rapporten *Åtgärdsprogram och Förvaltningsplan*. Underlag till Naturvårdsverkets vägledning för vattenmyndigheternas arbete. Juridiska institutionen. Göteborgs universitet. Juli 2004 (Se Biblioteket på [www.vattenportalen.se](http://www.vattenportalen.se)).

<sup>3</sup> Se framför allt rapporten från Genevadsåstudien 1999 till vilken en fiktiv miljö balk konstruerades och användes i samband med simuleringsövningar av en framtida vattenförvaltning, av den modell som krävs enligt förslaget till ramdirektiv för vatten.

Vidare ingår i uppdraget att analysera de verktyg som faktiskt står till förfogande och vilka möjligheter dessa ger att åstadkomma önskat resultat och att särskilt överväga om det behövs förändringar i fråga om de befogenheter och rättsverkningar som följer med åtgärdsprogram. Särskilt skall övervägas frågan om åtgärdsprogram bör ha direkta rättsverkningar för enskilda och hur de i så fall skall vara möjliga att överklaga, övervägas. Specifika frågor har vidare ställts om åtgärdsprogrammets innehåll, vem som skall besluta om dessa, processen för att ta fram åtgärdsprogram samt hur sådana program skall genomdrivas.

I uppdraget ingick också att överväga om det behöver skapas utrymme för andra typer av åtgärder än sådana som finns tillgängliga i dag samt att undersöka om skyldigheten att initiera åtgärdsprogram uttrycks tillräckligt tydligt. Vidare skulle övervägas om en starkare koppling mellan åtgärdsprogram och planinstrumenten i PBL kan medföra sådana effektivitetsvinster att det motiverar förändringar av det nuvarande regelverket.

### 1.3 Arbetsformer

Utredningsarbetet har pågått i sammanlagt 11 månader under 2005. Under utredningstiden har jag samrått med miljöbalkskommittén och har haft insyn i arbetet inom miljöbalkskommitténs expertgrupp rörande åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer. Diskussioner har förts med miljöbalkskommitténs kansli rörande samma frågor. Vidare har jag fört diskussioner med PBL-kommitténs kansli avseende frågor som rör åtgärdsprogrammets koppling till PBL.

Som ett underlag inför arbetet har jag kontaktat myndigheter, organisationer och företag som på olika sätt berörs av frågor om åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer för att få synpunkter på hur dagens system med åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer fungerar. Samråd har (i ett tidigt och ett senare skede) skett med personer på bl.a. Naturvårdsverket, Boverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Göteborg, Miljöförvaltningen i Stockholm, Miljöförvaltningen i Göteborg, Vattenmyndigheterna, Sveriges Kommuner och landsting och LRF som på olika sätt i sitt arbete kommit i kontakt med frågor som rör åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer och därför har haft värdefulla synpunkter på hur systemet fungerar. Diskussioner har förts med forskare vid de

juridiska institutionerna i Göteborg, Uppsala och Luleå. Även i övrigt har jag löpande i samband med informella möten hämtat in synpunkter från miljöbalkens olika aktörer.

#### 1.4 Tillvägagångssätt

Uppdraget är fokuserat på frågor kring åtgärdsprogram och inte miljökvalitetsnormer som sådana. Utredningsarbetet omfattar därför inte frågor som relaterar till regleringen av vad miljökvalitetsnormer kan omfatta, hur de skall beslutas, av vem osv. Däremot berörs frågor om miljökvalitetsnormernas rättsverkan i den mån dessa har direkt betydelse för åtgärdsprogrammets funktion.

Det finns ett stort behov av att även vidareutveckla regleringen av miljökvalitetsnormer för att få fram nya typer av normer, (t.ex. belastningsnormer). Vidare bör terminologin klargöras samt rättsverkan av olika typer av normer analyseras ytterligare. Detta har dock inte legat direkt i mitt uppdrag och framför allt inte inom tidsramen. Arbetet har fokuserats på genomförande av sådana bindande miljökvalitetsnormer som kan föreskrivas enligt 5 kap. 2 § första punkten, eftersom det är dessa normers genomförande som framför allt är problematiskt utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Därigenom har genomförande av normer för luft- och vattenkvalitet prioriterats. Det finns anledning att även se över genomförandet av normer som är av målsättningskaraktär men detta har inte varit utgångspunkten för detta arbete även om förslaget så långt möjligt även anpassats till dessa.

Det har inte heller funnits tid för att ta fram ett mer övergripande förslag till en bättre systematisering av regleringen om miljökvalitetsnormer. I miljöbalken i dag finns regler om rättsverkan av miljökvalitetsnormerna inte samlade utan återfinns såväl i kap. 2, 5 och 16. Dessutom finns instrument för genomförande av normerna även i kap. 7 och 24.

Ambitionen var att beskriva några andra europeiska staters reglering av miljökvalitetsnormer. Det har dock visat sig ligga utanför tidsmarginalerna att på ett rättvisande sätt göra en sådan utredning. Visst arbete har gjorts av tidigare utredningar, vid arbetet med att ta fram förslag till åtgärdsprogram samt inom den miljörättsliga forskningen. Det finns ett stort behov av på ett mer systematiskt sätt kontinuerligt följa och ta tillvara erfarenheter i

andra länder av både regelkonstruktioner och faktiska åtgärder. Detta är en angelägen uppgift på både luft- och vattensidan.

Utifrån tidsramarna för utredningsarbetet har jag sett som min uppgift att i första hand ta fram en grundkonstruktion för genomförande av miljökvalitetsnormer. I möjligaste mån utgår förslagen från miljöbalken såsom den ser ut i dag. Vissa frågor av mer designkaraktär har av tidsskäl lämnats även om jag strävat efter att markera behov av vidareutveckling. Jag ser ett stort behov av att ytterligare utveckla utformningen av lagstiftning som reglerar miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, särskilt med beaktande av att detta är fråga om regler som kan ha stor inverkan på samhällets utveckling och som griper över många rättsområden och lagstiftningsnivåer.

Förutom en mer traditionell analys av lagtext, förarbeten och praxis har jag även undersökt och beaktat de förslag till och beslut om åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken som hittills kommit fram. Jag har utifrån offentliga dokument övergripande analyserat processen för att ta fram dessa åtgärdsprogram, beslutsunderlaget, förslagets innehåll, besluten samt hur programmen är tänkta att följas upp. Dessutom har jag träffat representanter för olika parter som deltagit i framtagandet av de olika programmen. Syftet med denna undersökning av åtgärdsprogrammen har varit att identifiera eventuella brister i systemet för framtagande och fastställande och genomförande av programmen som visat sig i praktiken.

## 1.5 Betänkandet

I betänkandet behandlas frågor som rör systemet med åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken och hur det kan göras bättre och mer effektivt. Betänkandet berör också hur sådana åtgärdsprogram bör kopplas till planeringsinstrumenten i PBL.

Under tiden för detta utredningsarbete har Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén lagt fram slutbetänkanden som båda berört samma eller närliggande frågor som de som omfattas av mina direktiv. Ett principbetänkande lämnades av miljöbalkskommittén i november 2002 (SOU 2002:107). I slutbetänkandet (SOU 2005:59) preciserades dessa förslag. Dessa förslag berör till viss del även de frågor som ställs i direktiven till denna utredning. I miljöbalkskommitténs uppdrag låg inte att analysera regleringen av

miljökvalitetsnormer i PBL. Denna fråga har dock kunnat beröras av PBL-kommittén som dock valt att inte närmare analysera frågan eller ge förslag i kopplingen mellan miljökvalitetsnormer och PBL.

I viss utsträckning har omfattningen och delvis strukturen på detta betänkande anpassats till miljöbalkskommitténs slutbetänkande så att dessa två betänkanden skall kunna läsas parallellt. Detta har varit svårare att åstadkomma avseende PBL-kommitténs slutbetänkande eftersom frågor som berör miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram inte närmare analyserats där.

Regleringen av miljökvalitetsnormer är i Sverige relativt ny och ett resultat av behovet av att genomföra ett antal miljökvalitetsdirektiv. I dessa direktiv liksom i den svenska lagtexten, i förarbeten och litteratur används en rad parallella och ibland mindre ändamålsenliga begrepp avseende sådant som rör miljökvalitetsnormer och genomförandet av dessa. Parallellt med uttrycket att miljökvalitetsnormer inte får *uppfyllas*, anges även att normer inte får *överskridas eller underskridas, överträdas* samt *inte åsidosättas*. Att upprätthålla en konsekvent terminologi har därav visat sig svårt. Jag har också funnit det nödvändigt att använda en del nya begrepp.

## 1.6 Disposition

Som en inledning till den i vissa fall ganska snåriga regleringen av åtgärdsprogram görs nedan i detta kapitel en kort beskrivning av miljökvalitetsnormer som regleringsteknik. I kapitel 2 följer en beskrivning av den nuvarande svenska regleringen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Denna beskrivning är baserad på mina tolkningar av rättsläget men syftar inte till att beskriva problem som följer av den nuvarande lagstiftningen. Kapitlet innehåller dessutom en sammanställning av erfarenheten av framtagandet av åtgärdsprogram i tre fall, såsom jag uppfattat den. Här finns även en sammanfattning av förslagen om förändringar av regleringen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram som presenterats av miljöbalkskommittén i slutbetänkandet. I kapitel 3 görs en kort beskrivning av EG-rätten och vilka krav på genomförande som ställs genom denna. I kapitel 4 följer sedan en problembeskrivning, samt mina överväganden och förslag. Första delen av avsnitt 4 berör rättsverkan av miljökvalitetsnormer medan övriga delar berör olika frågor kring reglering av åtgärdsprogram.

En kortare analys över vilka förändringar förslaget kommer att medföra rättsligt avslutar avsnitt 4. Sist ligger kommentarer till författningsförslagen och som bilaga ligger direktivet till utredningen (M 2004:05).

## **1.7 Kort om miljö kvalitetsnormer som regleringsteknik**

### **1.7.1 Operationalisering av miljö kvalitetsnormer**

Miljö kvalitetsnormer är regler om miljöns tillstånd som riktar sig till människor. De föreskrivs utifrån en målsättning avseende miljöns kvalitet. Denna målsättning kan motsvara en högre eller lägre ambitionsnivå i förhållande till människors hälsa eller miljöns kvalitet. Målsättningen kan således som i ramdirektivet för vatten vara att uppnå och bibehålla en god vattenstatus, eller som i den amerikanska vattenlagen vara att vattnet skall vara fiskbart (fishable) och badbart (swimable). Miljö kvalitetsnormer kan också vara ett led i att genomföra det övergripande målet om en hållbar utveckling, i den mån detta bryts ned till olika delmål. Miljö kvalitetsnormerna är sedan ett sätt att precisera dessa målsättningar för ett visst område och för en viss parameter (t.ex. kemiskt ämne).

Effekter i miljö kan uppkomma eller i vart fall påverkas direkt eller indirekt av mänskliga förhållningssätt, dvs. människors aktiviteter och beteenden eller brist på sådana. Men miljöns tillstånd påverkas även av sådant som ligger utanför människors direkta handlande, exempelvis särskilda väderförhållanden. Sambandet mellan en enskild människas handlande och effekter i miljö kan därför vara svårt att verifiera och beskriva. Specifikt för miljö kvalitetsnormer blir därigenom att de sällan är handlingsdirigerande för den enskilde. Att som enskild veta vilket beteende som förväntas för att en miljö kvalitetsnorm skall uppnås och bibehållas, är därför inte enbart svårt utan många gånger omöjligt.

Genomförande av miljö kvalitetsnormer förutsätter därför en process varigenom kraven på miljöns tillstånd omvandlas till handlingsdirigerande krav riktade mot olika aktörer. Första steget vid genomförandet av en vattenkvalitetsnorm i ett vattenområde kan vara att bestämma hur mycket påverkan (t.ex. i form av utsläpp) området kan antas tåla utan att de föreskrivna normerna överskrids. Nästa steg kan vara att klargöra hur detta utrymme bör fördelas



mellan de aktörer som medverkar till utsläpp i vattenområdet och vilka försiktighetskrav och restriktioner som därmed behöver ställas. Processen genom vilken en miljökvalitetsnorm i ett antal steg kopplas i ett slags kedja vars slutände utgörs av rättsliga krav på förorenare och andra personer som påverkar miljön, utgör en rättslig operationalisering av miljökvalitetsnormer.<sup>4</sup> Att en miljökvalitetsnorm görs rättsligt bindande medför att den måste operationaliseras rättsligt.

Operationaliseringen av miljökvalitetsnormer är i stor utsträckning beroende av kunskap om miljöns tillstånd samt påverkan och effekter. Svårigheten att korrekt beräkna vilken typ av krav och åtgärder som faktiskt leder till att normer uppnås och bibehålls samt ändrade förhållanden (t.ex. ökad belastning från utländska källor) gör att det finns behov av att kunna ompröva krav och fördelningen av dessa. Detta medför i sin tur att aktörerna inte kan förutse exakt vilka krav som kommer att ställas på dem i framtiden. Att genomförandet av miljökvalitetsnormer medför återkommande anpassning av olika aktörers skyldigheter i förhållande till miljö tillståndet gör att dessa normer benämns navigeringsregler.<sup>5</sup>

Osäkerheten om vilka åtgärder som behöver vidtas kan också ge behov av att testa olika typer av åtgärdsprogram i olika områden för att därigenom öka kunskapen om hur ändamålsenliga åtgärderna är. Denna typ av experimenterande förvaltningsstrategi benämns vanligen adaptiv förvaltning.

### 1.7.2 Genomförandets olika skeden och angreppssätt

Åtgärdsprogrammet är ett instrument för att operationalisera miljökvalitetsnormens generella krav på viss miljö kvalitet till mer precisa och handlingsdirigerande krav, riktade mot dels enskilda, dels myndigheter och kommuner. Men vilka krav kan då ställas på den enskilde och hur skall det bedömas vilka krav som skall ställas och bördorna fördelas? I litteraturen har beskrivits hur genomförandet av miljökvalitetsnormer kan ske i olika skeden, ett anpassningsskede och ett genomförandeskede. Under genomförandeskedet kan olika angreppssätt väljas, antingen genomförande med baskrav eller med hjälp av extraordinära krav.

---

<sup>4</sup> Gipperth 1999 och Westerlund 1997, s. 44.

<sup>5</sup> Gipperth 1999 och 2003.

### *Anpassning*

Vid risk för överträdande av miljökvalitetsnormer är det en primär uppgift att lagstiftningen hindrar ytterligare förorening samt att det finns möjligheter att se till att de krav som redan gäller genomdrivs och preciseras. Detta är en ständig uppgift för tillsynsmyndigheterna men kan tydliggöras genom ett åtgärdsprogram. Det finns anledning att anta att det kan finnas potential till förbättring genom en sådan anpassning av verksamheter till befintliga hänsynskrav. Är en sådan anpassning inte tillräcklig måste det också finnas möjlighet att antingen locka eller tvinga fram ytterligare betendeförändringar (inkl. tekniska lösningar). Det är i detta läge man kan tala om genomförande med baskrav respektive genomförande med extraordinära krav.

### *Genomförande med baskrav*

Ett genomförande med baskrav innebär att kravnivån i de allmänna hänsynsreglerna är oförändrad och genomdrivs genom tillsyn och i prövning och meddelande av generella föreskrifter, samtidigt som det finns ett försämringsförbud dvs. det är inte tillåtet att ytterligare försämra miljön genom nya verksamheter eller åtgärder eller genom förändrad verksamhet. Genom möjligheten att använda förbättringsoverskott eller liknande vid expansion av befintlig verksamhet eller nyexploatering kan kvalitetsförbättringar åstadkommas, samtidigt som det ges möjligheter till utveckling av området.

### *Genomförande med extraordinära krav*

I ett genomförande med extraordinära krav finns i princip inget tak för hur långtgående kraven får vara. Dessa kan gå utöver vad som motsvarar bästa möjliga teknik (baskrav). Det innebär att välskötta företag med större möjlighet att bära kostnader för miljöskydd missgynnas, vilket kan ifrågasättas ur ett hållbarhetsperspektiv och medverkar dessutom till att snedvrیدا konkurrensen. Det medför också att verksamheter på olika sätt i inledningen av ett åtgärdsarbete kan agera återhållsamt med att vidta åtgärder trots olika typer av incitament, då de i ett senare skede kan bli tvingade till att vidta ytterligare åtgärder. Det finns därför stor anledning att undvika ett genomförande med extraordinära krav och i stället

utveckla mer incitamentsbaserade instrument. Se vidare i avsnitt 4.2.7.

### 1.7.3 Miljö kvalitetsnormer – en utmaning för den svenska miljöskyddsförvaltningen

Frågan är om inte genomförandet av miljö kvalitetsnormer utmanar en stor del av den svenska förvaltningskulturen. Klart är att denna typ av regler tydliggör konflikter mellan olika mål, principer och perspektiv.

Motsatsförhållande uppstår mellan å ena sida behovet av att staten Sverige kan garantera att en viss miljö kvalitet kan uppnås, och å andra sidan den svenska decentraliseringen av makt till inte minst lokal nivå. Utrymmet för den i svensk plan- och miljölagstiftning utvecklade avvägningen mellan olika samhällsintressen, begränsas av miljö kvalitetsnormernas ramar. Miljö- och hälso-skyddsintressen ställs därmed mot hänsyn till ekonomiska och tekniska förhållanden samt andra samhällsintressen. Detta blir särskilt tydligt vid tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i PBL. Förtätning av av bebyggda områden gynnar utbyggnad av kollektivtrafik men kan även komma att medföra ökad trafik in mot den stora staden och på de trafikleder som har eller riskerar att överskrida miljö kvalitetsnormer. Hindrar miljö kvalitetsnormerna ny bebyggelse finns det risk för att bebyggelsen blir mer utspridd, vilket i sin tur genererar mer biltrafik. Det har också visat sig att konflikter inte sällan uppkommer mellan olika typer av normer eller andra riktlinjer. Att t.ex. minska risken för buller kan i vissa fall öka risken för höga partikelhalter.

Ett annat mycket svårhanterligt motsatsförhållande med själva regleringstekniken är det mellan det generella och det individuella perspektivet. Åtgärdsprogram syftar till att utifrån ett helhetsperspektiv avgöra hur bördorna för en viss kvalitetsförbättring skall fördelas. Att åtgärdsprogram beslutas utifrån detta övergripande perspektiv kan få stora konsekvenser i det enskilda fallet. Bedömningar som i det stora perspektivet kan förfalla ha små konsekvenser kan utifrån den enskildes perspektiv få väldiga proportioner. Exempelvis kan bedömningen av om en luftkvalitetsnorm klaras eller ej bero på valet av mätpunkter och bedömningsgrunder. I vissa fall kan det betyda att delar av ett område med en mer noggrann mätning skulle befinnas klara normen samtidigt som

området utifrån ett större perspektiv inte klarar den. För den enskilda fastighetsägaren kan det medföra extra krav och möjligen extra kostnader.

Särskilt komplext blir detta förhållande vid beaktande av att miljö kvalitetsnormerna för in ett icke-linjärt perspektiv i rätten. Förhållandet mellan orsak och effekt är sällan linjärt vilket medför att kraven som riktas mot enskilda för att normerna skall uppnås, i viss utsträckning måste ses som preliminära. Ändras förhållandena i miljön eller reagerar den inte på det sätt som beräknas kan det behövas ställas nya eller förändrade krav. Det kan också finnas behov av att testa olika åtgärder för att hantera ett visst problem för att därigenom snabbare få fram ny kunskap. Detta behov av adaptiv förvaltning kan stå i konflikt med enskildas behov av förutsebarhet.

## 2 Reglering av åtgärdsprogram i Sverige

### 2.1 En kort historisk bakgrund

Användningen av miljö kvalitetsnormer som regelteknik har diskuterats i Sverige under lång tid. Samtidigt som denna teknik redan på 70-talet kom till användning i en rad länder och inom EU, fanns det i Sverige en klar tveksamhet mot att reglera miljö kvaliteten. Den svenska regleringen inriktades inte på miljöns tillstånd utan på källorna som orsakade förorening. Gränsvärden för hur mycket förorening naturen kunde tåla sågs ofta som ett konkurrerande alternativ till individuellt fastställda krav på verksamheterna, där man i prövningen utgick från vad som var tekniskt och ekonomiskt möjligt och rimligt.

Miljö kvalitetsnormer har föreskrivits inom EG-rätten sedan slutet av 70-talet. Medlemsstaterna ålades att uppnå ett visst miljö-tillstånd men kunde till en början välja hur de enskilda aktörerna skulle styras. Miljö kvalitetsdirektiven kompletterades senare med direktiv som mer direkt anger vilka krav som skall ställas på olika aktörer. Inom EG-rätten har dessa båda regleringstekniker använts under olika perioder och diskussionerna om vilken teknik som är att föredra har varit livliga. Under senare år har dock en tredje teknik utvecklats som går ut på att kombinera de två tidigare, *ett kombinerat tillvägagångssätt*.

Bindande miljö kvalitetsnormer har inte föreskrivits förrän Sverige genom EES-avtalet och senare det svenska medlemskapet i EU, ålades att genomföra miljö kvalitetsdirektiven. Men det var först genom miljöbalken som vi fick regler om hur och när dessa normer skall förskrivas samt hur de skall genomföras. Sedan dess har denna reglering ändrats flera gånger. Nya förordningar med miljö kvalitetsnormer har tillkommit.

Inom EU fortgår utvecklingen av sådan reglering som relaterar till miljökvaliteten. Nya direktiv tillkommer, befintliga omarbetas och kraven på genomförande av dessa utvecklas genom EG-domstolens praxis. Det finns mycket som talar för att denna regleringsteknik snarare är under utveckling än avveckling. Det nya ramdirektivet för vatten är ett utmärkt exempel på utvecklad användning av kvalitetskrav. Jämfört med tidigare direktiv beaktas i större utsträckning de specifika vattenförhållandena i respektive medlemsstat.

## 2.2 Olika typer av miljökvalitetsnormer

Regeringen får enligt 5 kap. 1 § meddela miljökvalitetsnormer. Denna möjlighet får delegeras till myndighet, vilket skett till vattenmyndigheterna, som dock hittills inte fattat några beslut om miljökvalitetsnormer. Enligt 5 kap. 2 § miljöbalken finns det två olika slags miljökvalitetsnormer; sådana som *skall* uppnås (första punkten) respektive sådana som *bör* uppnås (andra och tredje punkten). Miljökvalitetsnormer skall motsvara sådana miljötillstånd som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Angivandet av ambitionsnivå medför att de svenska miljökvalitetsnormerna kan komma att motsvara en högre ambitionsnivå än de som föreskrivs enligt EG-rätten.

Trots att det finns miljökvalitetsnormer som skall uppnås och sådana som bör uppnås, är den rättsliga följderna av att normerna överträds, densamma.

I följande förordningar finns i dag miljökvalitetsnormer:

- Förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.
- Förordning (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.
- Förordning (2003:65) om nationella utsläppstak för luftföroreningar.
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Förordning (2004:675) om omgivningsbuller.

Dessutom finns miljö kvalitetsnormer för strandbadvatten som Naturvårdsverket meddelat med stöd av den tidigare hälsoskyddslagen och hälsoskyddsförordningen. Dessa föreskrifter är inte beslutade enligt miljöbalken och följer därför inte heller nuvarande terminologi. Föreskrifterna tillkom för att genomföra badvattendirektivet i vilket anges att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som krävs för att de gränsvärden för kvaliteten av strandbadvatten som direktivet föreskriver skall säkerställas. Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken skall föreskrifter enligt tidigare lagstiftning anses meddelade med stöd av balken om det i balken finns motsvarande föreskrifter. Trots att terminologin skiljer sig åt kan man med badvattendirektivet som grund förutsetta att föreskrifterna om badvattenkvalitet enligt miljöbalken skall hanteras som miljö kvalitetsnormer.

Det finns i miljöbalken ingen reglering kring hur framtagandet av förslag till miljö kvalitetsnormer skall ske. Däremot anges i vattenförvaltningsförordningen (2 kap. 4 §) att vattenmyndigheten skall samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av ett beslut om kvalitetskrav. Dessutom anges kriterier utifrån vilka miljö kvalitetsnormer skall tas fram.

## **2.3 Miljö kvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till verksamhetsutövare och den som skall vidta åtgärder**

### **2.3.1 Hur påverkar miljö kvalitetsnormer?**

I 5 kap. miljöbalken anges hur miljö kvalitetsnormer skall genomföras och vilken verkan de har gentemot olika aktörer. Bland annat anges där när och hur åtgärdsprogram skall upprättas och fastställas.

Miljö kvalitetsnormerna som sådana är inte handlingsdirigerande i förhållande till enskilda. Rättsverkan av dessa normer förutsätter ytterligare reglering. I avsnitt 4.2 behandlas om och hur miljöbalken reglerar sambandet mellan miljö kvalitetsnormer och krav mot enskilda.

Det som sägs i det följande förutsätter inte att det finns ett beslut om åtgärdsprogram. Ändå har diskussionen betydelse för sådana program. Vid arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram är

det nödvändigt att kunna avgöra hur omfattande krav som miljöbalken och annan lagstiftning ställer upp. Efterlevs inte dessa ”baskrav” fullt ut kommer åtgärdsarbetet åtminstone under en första fas att behöva inriktas på att den nivån skall nås för befintliga verksamheter. Är det tvärtom så att kraven efterlevs fullt ut, finns det anledning att klargöra i vilken mån ytterligare krav kan ställas på befintliga verksamheter samt hur omfattande dessa då får vara. I det följande behandlas således såväl vad som gäller normalt enligt 2 kap. miljöbalken som vad som gäller när en miljökvalitetsnorm överträds eller riskerar att överträdas.

### 2.3.2 Miljökvalitetsnormernas förhållande till de allmänna hänsynsreglerna

#### *Utgångspunkter*

Miljöbalkens olika hänsynsregler gäller mot var och en som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd. De syftar till att på olika sätt minimera störningar och olägenheter samt riskerna för sådana. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken anger olika slag av försiktighetsmått och utgör ett slags minimikrav som måste vara uppfyllda för att verksamheten eller åtgärden skall vara tillåten. Dessa krav kompletteras sedan med särskilda hänsynsregler för vissa typer av verksamheter och för särskilda geografiska områden (t.ex. naturreservat).

Miljöbalkens olika typer av hänsynsregler gäller oavsett om miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas eller inte. Däremot inverkar miljökvalitetsnormer på tillämpningen av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken även om normerna inte överträds. Normerna och de mätningar av miljötillståndet som görs för att kontrollera normerna är ett viktigt beslutsunderlag, vid bedömningen såväl av kraven på lokalisering (4 §) och försiktighetsmått (5 §) som rekvisiten i stoppregeln (9 §). En annan sak, som utvecklas nedan, är att hänsynsreglerna inte säkert hindrar en ytterligare försämring av ett miljötillstånd, inte ens när en miljökvalitetsnorm överträds.

Den enda regel i 2 kap. miljöbalken som direkt hänvisar till miljökvalitetsnormer är 7 § andra stycket. Regeln får betydelse för avvägningen mellan i första hand miljönyttan av försiktighetsmått och kostnaden för dessa.



*Kravet på försiktighetsmått och bästa möjliga teknik*

2 kap. 3 § miljöbalken kräver av den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som påverkar hälsa eller miljö, att utföra skyddsåtgärder, iaktta begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt. Vad som utgör bästa möjliga teknik preciseras närmare i förarbetena: ”tekniken skall vara ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett”.<sup>1</sup> Tekniken skall också vara praktiskt tillgänglig och inte på experimentstadiet. I övrigt är det den bästa lösningen som skall väljas även om den för tillfället endast finns utanför Sveriges gränser. Teknikbegreppet är med andra ord mycket vitt och motsvarar IPPC-direktivets term ”techniques”, som inte bara innefattar reningsfilter och liknande anordningar, utan även ”det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas”.<sup>2</sup> Verksamheten skall alltså bedömas i sin helhet och särskilt skall beaktas användning av avfallssnål teknik, användning av mindre farliga ämnen, återanvändning och återvinning av föroreningar i utsläppen och andra restprodukter i verksamheten, hushållning med råvaror och energi och åtgärder för att motverka olyckor.<sup>3</sup> Det finns stora överlappningar mellan 3 § (”försiktighetsmått i övrigt”) och övriga hänsynskrav.

Vilken ambitionsnivå som gäller vid icke yrkesmässig verksamhet (t.ex. många skjutbanor) anges inte i lagtexten och tas inte heller närmare upp i förarbetena. Inte heller anges nivån för krav som inte rymms inom begreppet ”bästa möjliga teknik”, t.ex. lokalisering, eller för åtgärder.

*Lokaliseringsregeln*

Lokaliseringsregeln i 2 kap. 4 § miljöbalken innebär att ny verksamhet *kan* komma att styras bort från plats där verksamheten skulle medverka till att miljötillståndet ytterligare försämras i ett område där miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas. Det finns dock inte någon direkt koppling till miljökvalitetsnormerna i lokaliseringsregeln. Vidare kan kostnaderna för en alternativ lokalisering bli för höga och inte annat än undantagsvis kommer det att

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 216 och del 2, s. 17.

<sup>2</sup> IPPC-direktivet, artikel 2 (definitioner), punkt 11. Se även prop. 1997/98:45, s. 217.

<sup>3</sup> IPPC-direktivet, bilaga IV. Se även prop. 1997/98:45, s. 217 f.

vara möjligt att kräva en alternativ lokalisering för en befintlig verksamhet.

### *Stoppregeln*

Om en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas kan detta enligt 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken leda till att ny verksamhet eller åtgärd inte får tillåtas eller att befintlig verksamhet måste upphöra. Det finns dock ingen garanti för att verksamheter eller åtgärder förbjuds. Liksom i 2 kap. 4 § miljöbalken saknas en direkt koppling till miljö kvalitetsnormer. Till detta kommer att 9 och 10 §§ förutsätter avvägningar (utom när allmänna hälsotillståndet kan försämrats enligt 10 §). Vidare bedöms ”förbudskriterierna” i 9 och 10 §§ – främst begreppet ”olägenhet av väsentlig betydelse” i 9 § – delvis med hänsyn till hur stor miljö påverkan är från den aktuella verksamheten, låt vara att redan små tillskott enligt propositionen kan leda till förbud om området redan är starkt påverkat.<sup>4</sup> Funktionen i 2 kap. 9 § miljöbalken är således inte som i 16 kap. 5 § miljöbalken, där varje tillskott i princip är otillåtet när miljö kvalitetsnormer inte uppfylls.

2 kap. 2–7 §§ miljöbalken syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt dämpa påverkan på hälsa och miljö, men inte att förbjuda verksamheter och åtgärder. Detta kan bli en praktisk följd om någon i det enskilda fallet inte klarar kraven, men ett beslut kan inte uttryckligt kräva att verksamheten stoppas med stöd av dessa regler. Detta har betydelse vid tillämpning av 3 § som ger möjlighet att begränsa produktionen. Kravet på bästa möjliga teknik i 3 § kan inte tolkas så att produktionen skulle få begränsas till noll – i realiteten ett förbud för hela verksamheten – även om en miljö kvalitetsnorm inte är uppfylld.

### **2.3.3 Miljö kvalitetsnormer och skälighetsbedömningen**

Det framgår av 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken att olika typer av försiktighetsmått skall vidtas. Dessa bestämmelser skall ses tillsammans med 2 kap. 7 § miljöbalken som är en skälighetsregel och utifrån vilken kan bedömas hur omfattande försiktighetsmått som krävs.

---

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26 f.

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

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

Kraven enligt 2–6 §§ gäller således i den mån det inte kan visas att de är orimliga. Detta är innebörden av 7 § första stycket som också kräver att man i detta sammanhang väger olika intressen mot varandra och då främst nyttan från miljösynpunkt mot kostnaden för försiktighetsmåten. Enligt 7 § andra stycket får denna avvägning inte leda till att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Vad är det då lagtexten avser med avvägning? Och vad betyder detta när en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas? Hur omfattande krav kan då ställas? Finns det över huvud taget någon gräns för detta? För att svara på dessa frågor måste man utgå från lagtext och förarbeten, göra en historisk analys av hur avvägningar i tidigare lagstiftning gjorts samt syftet med miljöbalken.

Som framgår ovan är fastställandet av ”bästa möjliga teknik” inte en *avvägning* utan en uppskattning av en standard med utgångspunkt från vad som är praktiskt tillgängligt och ekonomiskt möjligt för ett branschtypiskt företag. Avvägningen mellan olika intressen – främst miljönyttan mot kostnaden – sker enligt 7 §. Innebörden av 7 § andra stycket är således att kravet aldrig får ställas lägre än bästa möjliga teknik. Men det finns inget stöd för att ställa ett högre krav än ”bästa möjliga teknik”. Jag känner inte heller till att 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken hittills skulle ha använts på så sätt att krav utöver bästa möjliga teknik ställts.

Kan man ändå tolka 7 § så att avvägningen i ett enskilt fall skulle kunna leda till *högre* miljökrav än ”bästa möjliga teknik”, med andra ord högre kostnader än vad som är möjligt för en branschtypisk verksamhet, därför att *miljöskälen* är särskilt tunga, t.ex. på grund av att miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas? Till en sådan tolkning ansluter sig miljöbalkskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:59) som dock föreslår att denna möjlighet skall begränsas. Redan lagtextens ordalydelse visar att en sådan tolkning inte är rimlig men även jämförelsen med den historiska utvecklingen av standarden framför allt enligt miljöskyddslagen visar att

det funnits ett syfte med att ha en gräns för hur omfattande krav som kan ställas. Genom en objektiv bedömning, dvs. genom att utgå från de generella ekonomiska ramar som finns i en bransch (eller delar av en sådan) i stället för det enskilda företaget, har konkurrensneutralitet inom branscher kunnat främjas.<sup>5</sup>

Det viktigaste skälet mot en tolkning som medför att det inte skulle finnas något "tak" i 7 § är dock konsekvenserna ur ett vidare perspektiv. Målet att främja en "hållbar utveckling" tar sikte på hela samhällsutvecklingen och dess miljöpåverkan och målet är en god livsmiljö för såväl dagens som framtida generationer. Ser man bedömningen av miljökravens nivå med utgångspunkt från hela kollektivet miljöpåverkare i ett långt tidsperspektiv kan det konstateras att det är viktigt med regler som inte motverkar att företag i allmänhet kontinuerligt investerar i ny teknik. En regel som "straffar" företag med ovanligt god ekonomi kan leda till att dessa inte utvecklar verksamheten eller i stället gör det i ett land där man utgår från det branschtypiska kravet som ett tak. Det är således inte enbart rättviseaspekter (konkurrensneutraliteten) utan även miljöskäl som talar för en regel där "bästa möjliga teknik" utgör ett tak och en utgångspunkt när kravnivån bestäms.

#### 2.3.4 Miljöbalkens försämringsförbud

En direkt följd av att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas är att det inte är tillåtet att ge tillstånd, godkännande eller dispens för ny verksamhet som medför ytterligare försämring av den miljö-kvalitet normen reglerar (16 kap. 5 § miljöbalken). Detta är också den enda direkta följden enligt miljöbalken av att normerna riskerar överträdas som påverkar enskilda och medför att ytterligare miljö-påverkan från viss verksamhet, hindras. Det spelar ingen roll hur litet det nya tillskottet skulle bli. Regeln är begränsad såtillvida att den enbart gäller ny verksamhet men gäller å andra sidan alla typer av miljö-kvalitetsnormer. Vad som närmare avses med "ny verksamhet" berörs inte i lagtext eller förarbeten. Med hänsyn till att ändringsfallen i andra sammanhang brukar anges särskilt bör man utgå från att 16 kap. 5 § miljöbalken inte avser dessa. Tre situationer omfattas:

---

<sup>5</sup> Utvecklingen av hänsynskraven och dess tillämpning har sedan lång tid tillbaks beskrivits i den miljörettsliga litteraturen (se bl.a. Westerlund 1975 och 2004 och Michanek 2002).

*Ny verksamhet som kräver tillstånd, godkännande eller dispens*

Prövningsplikt regleras i flera kapitel av miljöbalken, t.ex. för miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 § miljöbalken), vattenverksamhet (11 kap. 9 och 13 §§ miljöbalken), verksamhet som strider mot förbud inom strandskyddat område (7 kap. 18 § miljöbalken) och användning av bekämpningsmedel i vissa fall (14 kap. 18–20 § miljöbalken). Sannolikt omfattas inte regeringens prövning av tillåtligheten för stora verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken, eftersom detta inte formellt sett är en prövning av tillstånd. Det finns också regler i ett stort antal andra författningar som genom en särskild hänvisning gör 16 kap. 5 § miljöbalken till en prövningsgrund, t.ex. i väglagen, luftfartslagen, lagen om byggande av järnväg, strålskyddslagen och kärntekniklagen.

*Ny verksamhet som prövas efter frivillig ansökan*

Trots att tillståndsplikt saknas kan tillstånd sökas frivilligt enligt t.ex. 9 kap. 6 §, tredje stycket miljöbalken (miljöfarlig verksamhet) och 11 kap. 9 §, andra stycket miljöbalken (vattenverksamhet). I detta fall kommer 16 kap. 5 § miljöbalken att tillämpas om ansökan avser en ny verksamhet. I praktiken kan en sådan ansökan aktualiseras om den sökande vill få den trygghet som följer av ett tillståndsrättsverkan samtidigt som avtal har kunnat slutas med annan utövare om att där reducera miljöpåverkan mer än det egna bidraget.

*Ny verksamhet som prövas efter föreläggande*

En tillsynsmyndighet kan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken förelägga en person att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig, under förutsättning att ”verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön”. Genom föreläggandet blir alltså den miljöfarliga verksamheten i princip otillåten, på grund av 16 kap. 5 § miljöbalken (om inte möjligheten i andra stycket tillämpas).

Trots försämringsförbudet kan tillstånd dock ges om den som söker tillstånd m.m., t.ex. genom ett avtal med annan utövare, ”vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvali-

tetsnormen ökar i inte obetydlig omfattning”. En term för detta är ”förbättringsöverskott”.<sup>6</sup> Möjligheten att ”skapa tillåtlighet” genom förbättringsöverskott förutsätter att det blir en betydande nettovinst från miljösynpunkt.

### 2.3.5 Försämringsförbud i övriga situationer

Det finns inget motsvarande försämringsförbud i miljöbalken för verksamhet som inte är ny och samtidigt föremål för prövning av tillstånd, godkännande eller dispens. Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken gäller som tidigare nämnts, enbart i de fall en individuell verksamhet medför olägenhet av väsentlig betydelse.

I praktiken är det många situationer av miljöpåverkan som inte omfattas av 16 kap. 5 § miljöbalken. Viktigast är att regeln inte alls omfattar befintliga verksamheter. I praktiken är det just befintliga verksamheter som (eventuellt tillsammans med påverkan från andra stater och naturlig påverkan) orsakar att miljö kvalitetsnormer inte uppfylls. Det är också från dessa som miljöpåverkan måste minska för att miljö kvalitetsnormen skall kunna uppfyllas.

I följande situationer av myndighetskontroll är 16 kap. 5 § inte tillämplig:

#### *Prövning av tillstånd, godkännande eller dispens*

- Prövning av tillstånd i samband med utvidgning eller ändring en befintlig verksamhet med tillstånd sedan tidigare.<sup>7</sup>
- Prövning av tillstånd till oförändrad befintlig verksamhet som saknar tillstånd sedan tidigare. Ärendet aktualiseras antingen på grund av frivillig ansökan eller genom tillståndsplikt enligt vissa övergångsbestämmelser till balken.<sup>8</sup>
- Omprövning av tillstånd eller villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, efter ansökan eller annat initiativ av myndighet eller efter ansökan av tillståndshavaren.<sup>9</sup>
- Återkallelse helt eller delvis av tillstånd, dispens eller godkännande och förbud mot fortsatt verksamhet.

<sup>6</sup> Se vidare nedan avsnitt 4.2.5 Begreppet har mer ingående beskrivits i t.ex. rapporten från Genevadsstudien, 1999, Gipperth 1999 och 2004 och i Westerlund 2004.

<sup>7</sup> Se t.ex. 9 kap. 6 § första stycket fjärde punkten miljöbalken.

<sup>8</sup> Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, övergångsbestämmelserna, p. 2.

<sup>9</sup> 24 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken.

*Föreläggande om försiktighetsmått eller förbud för en verksamhet i samband med tillsyn*

Förelägganden av tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 9 § miljöbalken kan aktualiseras i följande fall:

- Ny verksamhet eller ändring av befintlig verksamhet anmäls till myndighet.
- Ny verksamhet eller ändring av befintlig verksamhet kan leda till "väsentlig ändring av naturmiljön" och samråd sker därför med myndighet.<sup>10</sup>
- Befintlig verksamhet bedrivs med tillstånd, utan ändring. Verksamheten påverkar miljön på ett sätt som omfattas av miljö kvalitetsnormen. Denna påverkan har inte prövats i tidigare tillståndsbeslut. Rättskraften enligt 24 kap. 1 § miljöbalken gäller inte och därmed behöver inte omprövningsreglerna tillämpas.<sup>11</sup>
- En ny verksamhet skall påbörjas eller en åtgärd vidtas utan tillstånd, anmälan eller samråd. Ett exempel kan vara gödsling av en åker.
- En befintlig verksamhet drivs utan tillstånd, utan ändring.

*Enskild talan i miljödomstol om försiktighetsmått eller förbud mot ny eller befintlig verksamhet*

I det fallet en enskild sakägare väcker talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § miljöbalken är det inte fråga om prövning av tillstånd, godkännande eller dispens. Det har ingen betydelse om verksamheten är ny eller befintlig. 16 kap. 5 § miljöbalken gäller hur som helst inte.

*Åtgärder*

Klart är också att 16 kap. 5 § inte omfattar "åtgärd", även om denna skulle kräva tillstånd, godkännande eller dispens och även om den skulle avsevärt öka miljöpåverkan i ett område där miljö kvalitetsnormen inte är uppfylld.

---

<sup>10</sup> 12 kap. 6 § miljöbalken.

<sup>11</sup> Jfr 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

Sammanfattningsvis finns det ett stort antal situationer som inte omfattas av 16 kap. 5 § miljöbalken och där det alltså inte är otillåtet att försämra miljökvaliteten ytterligare trots att miljökvalitetsnormerna riskerar att överträdas.

### 2.3.6 Återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet

Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken kan ett tillstånd enligt miljöbalken återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas i vissa angivna situationer. En sådan är att det uppkommer "olägenhet av väsentlig betydelse" enligt 2 kap. 9 § miljöbalken och att verksamheten därför inte får bedrivas. Miljökvalitetsnormer kan få betydelse vid bedömningen, men det finns ingen direkt koppling till dessa. En förutsättning är också att det saknas "särskilda skäl" att ändå tillåta verksamheten enligt 2 kap. 9 § miljöbalken.<sup>12</sup>

En annan grund för återkallelse och förbud är att åtgärden "behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet".<sup>13</sup> I författningskommentaren ges exemplet att EU förbjuder användningen av ett bekämpningsmedel. Ett tillstånd till en enskild svensk användare kan då återkallas.<sup>14</sup> Det är enligt min uppfattning inte sannolikt att regeln har samma verkan i en situation då en miljökvalitetsnorm som bygger på ett EG-direktiv inte uppfylls, som i exemplet med bekämpningsmedlet. Överskridandet av miljökvalitetsnormer beror i de allra flesta fall på ett stort antal miljöpåverkare och normen i sig innebär inget förbud mot enskild verksamhet eller åtgärd. Dessutom är 24 kap. 3 § miljöbalken fakultativ. Myndigheten får besluta om återkallelse och förbud, men har inte skyldighet att göra det.

Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan tillstånd omprövas, bl.a. avseende en bestämmelse i tillståndet om tillåten produktionsmängd. Enligt samma regel kan tillståndsvillkor eller andra bestämmelser om verksamheten ändras, upphävas eller nya sådana meddelas. Prövning av dessa frågor kan bara ske under vissa förutsättningar. En sådan är att "verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds" (24 kap. 5 §

---

<sup>12</sup> 24 kap. 3 § första stycket fjärde punkten miljöbalken.

<sup>13</sup> 24 kap. 3 § första stycket sjunde punkten miljöbalken.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98, del 2, s. 255.



första stycket, punkten 3). Kravnivån är dock även här den som regleras i 2 kap. miljöbalken. Högre krav än så kan inte ställas.

## **2.4 Myndigheter och kommuners ansvar för genomförande av miljökvalitetsnormer**

### **2.4.1 Fördelningen av uppgifter**

Riksdagen har det yttersta ansvaret för att de miljökvalitetsnormer som följer av EG-rätten genomförs. Den har beslutat om materiella krav i miljöbalken och annan lagstiftning men i övrigt delegerat ansvaret att besluta om miljökvalitetsnormer samt genomförandet av dessa till regeringen. Hur detta ansvar sedan fördelats på olika beslutsnivåer, beroende av om det är vatten- eller luftkvalitetsnormer som avses, framgår av följande tabell.

<i>Ansvar för</i>	<i>Vatten</i>	<i>Luft</i>
Att besluta om miljö kvalitetsnormer	Vattenmyndigheten	Regeringen
att miljö kvalitetsnormer inte överträds	Riksdagen och regeringen har ett EG-rättsligt ansvar. Vattenmyndigheterna	Riksdagen och regeringen har ett EG-rättsligt ansvar
Att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylls och iakttas	Myndigheter och kommuner skall säkerställa att normerna inte överträds vid vissa typer av beslut och kommuner skall iakttas normerna vid beslut enligt PBL	Myndigheter och kommuner skall säkerställa att normerna inte överträds vid olika typer av beslut och iakttas normerna vid beslut enligt PBL
Att åtgärdsprogram upprättas	Vattenmyndigheten	Regeringen efter anmälan av kommunen och bedömning av Naturvårdsverket
Att åtgärdsprogrammet är tillräckligt för att miljö kvalitetsnormen inte skall överträdas	Vattenmyndigheten Kontrolleras av Naturvårdsverket och SGU samt annan myndighet eller kommun som kan begära att regeringen prövar åtgärdsprogrammet	Den myndighet som fastställer åtgärdsprogrammet. Ingen övrig kontroll
Att åtgärdsprogram fastställs	Vattenmyndigheten	Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämt
Att åtgärder enligt åtgärdsprogram vidtas	De myndigheter och kommuner som berörs av beslutet	De myndigheter och kommuner som berörs av beslutet

### *Ansvar för beslut om miljö kvalitetsnormer*

Regeringen får besluta om miljö kvalitetsnormer men är skyldig att göra så endast när detta följer av EG-rätten. Hittills är det regeringen som beslutat om miljö kvalitetsnormer medan Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för beslut om normer. Enligt vattenförvaltningsförordningen är vattenmyndigheterna ansvariga för att besluta om kvalitetskrav för

vatten, vilket får anses avse eller åtminstone inkludera miljökvalitetsnormer. Enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten har Naturvårdsverket respektive länsstyrelsen i Västra Götaland dessutom möjlighet att i vissa fall föreskriva om riktvärden för vattenkvalitet.

#### *Ansvar för att miljökvalitetsnormer inte överträds*

Ansvar för att miljökvalitetsnormer inte överträds ligger på riksdag och regering som genom olika typer av styrmedel indirekt påverkar miljökvaliteten. Dessutom har myndigheter och kommuner ett direkt ansvar för att säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls vid alla former av tillståndsprövning, tillsyn, meddelande av föreskrifter samt iaktta normerna vid planläggning och planering. Alla myndigheter som hanterar dessa uppgifter skall i varje enskilt ärende se till att högsta möjliga hänsynskrav ställs för att miljökvalitetsnormerna skall kunna uppnås och bibehållas. Hur höga krav som skall ställas framgår av lagstiftningen. Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken är det balkens hänsynsregler som blir avgörande.

Av 5 kap. 3 § miljöbalken framstår det som att myndigheter och kommuner endast skall säkerställa miljökvalitetsnormer i de ärenden som redan hanteras enligt miljöbalken och till den kopplad lagstiftning, exempelvis vid prövning eller tillsyn. De olika myndigheterna och kommunerna har dock även *möjligheter* att själva ta initiativ till sådana åtgärder som regleras genom annan lagstiftning (t.ex. att ändra kommunala trafikföreskrifter). *Skyldigheter* att ta initiativ till sådana åtgärder kan i dag föreskrivas i ett åtgärdsprogram. Skyldigheten enligt 5 kap. 3 § miljöbalken är inte beroende av om det finns ett åtgärdsprogram eller inte.

#### *Ansvar för att åtgärdsprogram upprättas och fastställs*

Regeringen skall när det behövs eller när det följer av EG-rätten upprätta och fastställa åtgärdsprogram men kan delegera denna uppgift till myndighet eller kommun. I vattenförvaltningsförordningen har detta ansvar delegerats generellt till vattenmyndigheterna som skall upprätta åtgärdsprogram oberoende av om vattenkvalitetsnormerna överträds eller ej. Regeringen har mot-

svarande ansvar för att åtgärdsprogram för genomförande av luftkvalitetsnormer upprättas och fastställs. Kommunerna och Naturvårdsverket har ansvar för att processen med att ta fram åtgärdsprogram initieras. Regeringen har också i några fall beslutat att länsstyrelser och kommuner skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram.

#### *Ansvar för att åtgärdsprogrammet är tillräckligt*

Vattenmyndigheten ansvarar för att åtgärdsprogrammet är *tillräckligt* för att vattenkvalitetsnormerna skall uppnås. Naturvårdsverket och SGU liksom även andra myndigheter och kommuner har möjlighet, men inte skyldighet, att begära att regeringen prövar programmet om det under samrådet framkommer att detta inte är tillräckligt. Den myndighet som fastställer ett åtgärdsprogram för genomförande av luftkvalitetsnormer, ansvarar för att programmet är tillräckligt. I dessa fall får inte en annan myndighet begära att regeringen prövar programmet.

#### *Ansvar för att åtgärdsprogrammet genomförs*

Det är inte direkt angivet i lagtexten vilket organ som ansvarar för att kontrollera och genomdriva åtgärder enligt åtgärdsprogram. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken är myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skyldiga att vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram. Vem som skall kontrollera att dessa åtgärder vidtas och hur sådana åtgärder skall genomdrivas är dock oklart. De åtgärdsprogram som regeringen fastställde i december 2004 avseende Göteborg och Stockholm är adresserade till respektive länsstyrelse men omfattar även en rad andra aktörer. Det är inte tydligt vem som är huvudansvarig och vad var och en av de olika aktörerna skall göra för att fullgöra sina skyldigheter. I vilken mån åtgärdsprogram inverkar på tillämpningen av PBL redovisas i avsnitt 2.7.6.

## 2.5 Miljökvalitetsnormer som skydd för enskildas hälsa

De miljökvalitetsnormer som finns i Sverige i dag har i huvudsak tillkommit för att skydda människors hälsa. Som framgår av kapitel 3 medför detta i den mån svenska normer baseras på EG-direktiv att den enskilde genom nationell lagstiftning skall tillförsäkras den föreskrivna miljökvaliteten. Vad kan då den enskilde som berörs av den miljökvalitet som normerna reglerar, göra om dessa inte uppnås? Finns det instrument för enskilda att tillgripa så att åtgärdsprogram genomförs?

Enskilda kan vända sig till en tillsynsmyndighet med klagomål och begära att åtgärder vidtas. Tillsynsmyndigheten är enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skyldig att i vissa situationer agera med hjälp av de instrument de förfogar över. Det är dock inte säkert att dessa är tillräckliga för att miljökvaliteten skall förbättras i sådan mån att miljökvalitetsnormerna uppnås och bibehålls. Beslut av tillsynsmyndigheten kan överklagas till domstol. I de fall överskridandet beror på annat än sådant som tillsynsmyndigheten kan åtgärda kommer överklagandet inte att medföra någon förändring för den enskilde.

I den mån miljökvaliteten påverkas av verksamheter med rättskraftiga tillstånd är tillsynsmyndigheternas möjlighet att agera enligt 26 kap. miljöbalken begränsade. Omprövning av sådana tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken kan endast göras på initiativ av vissa myndigheter och under vissa förutsättningar. Ett beslut att inte begära omprövning av en verksamhets tillstånd eller villkor kan enligt praxis inte överklagas av en enskild.

## 2.6 Åtgärdsprogram – rättsverkan, funktion och innehåll

### 2.6.1 Åtgärdsprogrammets funktion

Av förarbetena till miljöbalken framgår att ett åtgärdsprogram är bindande för myndigheter och kommuner men däremot inte för enskilda personer.<sup>15</sup> Programmet kan således inte innehålla materiella krav riktade mot enskilda och kan inte heller med bindande verkan styra beslut om prövning, tillsyn m.m. Däremot

---

<sup>15</sup> Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 260 och 271 samt bilaga 1, s. 463 f.

kan åtgärdsprogram få en praktisk betydelse som beslutsunderlag i många ärenden.

Att programmet är bindande för kommuner och myndigheter skulle betyda att det kan innehålla materiella krav riktade mot dessa. Om det i ett åtgärdsprogram anges att en viss myndighet, t.ex. Jordbruksverket skall meddela en viss typ av föreskrifter, så skulle verket således vara bunden av detta krav. En kommun som åläggs att införa särskilda krav på fordon som färdas i en miljözon, skulle på samma sätt vara bunden till detta. Vari den bindande skyldigheten ligger är dock oklart eftersom dessa åtgärder inte mer än undantagsvis kan genomdrivas.

Åtgärdsprogrammet är i dag främst ett dokument som samordnar hur myndigheter och kommuner skall genomdriva redan befintliga miljökrav och använda redan befintliga instrument. Programmet är också ett sätt att sprida information om att åtgärder måste vidtas.

### 2.6.2 Kravet på att ta initiativ till att upprätta ett åtgärdsprogram

Ett förslag till åtgärdsprogram skall enligt 5 kap. 4 § upprättas av regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer *om det behövs* för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. För genomförande av miljökvalitetsnormer som föreskrivits till följd av EG-rätten krävs åtgärdsprogram i den omfattning som anges i direktiven.

I förarbetena till miljöbalken ges liten ledning till hur behovet skall värderas och vilka kriterier som då skall vara uppställda. 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.<sup>16</sup> Generellt kan presumeras att "behov" föreligger när det inte kan ses som sannolikt att den önskvärda miljökvaliteten kommer att uppnås med mindre än att åtgärder sätts in.

Enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft kommer åtgärdsprogram inte till stånd utan en bedömning av behovet. Enligt förordningen har kommunerna ansvar för att kontrollera luftkvaliteten och underrätta Naturvårdsverket och länsstyrelser om det kan antas att en norm kan komma att över-

---

<sup>16</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 49.

trädas i en kommun. Har inte tiden för när normen skall vara genomförd inträtt skall toleransmarginaler ge ledning om risk för överträdande. Naturvårdsverket skall utifrån denna underrättelse bedöma om det finns behov av ett åtgärdsprogram och rapportera till regeringen om sådana behov föreligger. Vilka faktorer som bedöms vara relevanta vid bedömning av behov av åtgärdsprogram beskrivs i Naturvårdsverkets planerade allmänna råd och handbok. Regeringen fattar därefter beslut om att förslag till åtgärdsprogram skall upprättas och av vem.

I flera av miljökvalitetsförordningarna har regeringen på förhand bestämt när åtgärdsprogram skall upprättas, vilket därigenom blir en obligatorisk uppgift som skall vidtas utan att den enskilda myndigheten bedömer behovet. Således är vattenmyndigheterna genom vattenförvaltningsförordningen ansvariga för att senast 22 december 2009 ta fram och besluta om åtgärdsprogram. Dessa skall därefter omprövas minst vart sjätte år. Genom förordningen om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten ges länsstyrelser ansvar för att upprätta och besluta om åtgärdsprogram. Det anges dock inte närmare när ett sådant program skall vara upprättat. Enligt förordningen om omgivningsbuller är det kommuner, vägverket, banverket, luftfartsverket som före vissa angivna datum skall upprätta åtgärdsprogram.

### 2.6.3 Hur upprättas åtgärdsprogram?

#### *Samråd och deltagande*

Enligt 5 kap. 4 § miljöbalken skall samråd erbjudas myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet. Dessa skall underrättas om denna möjlighet genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt. Möjlighet att lämna synpunkter på förslaget skall finnas under minst två månader. Avseende förslag till åtgärdsprogram för vatten skall denna period vara minst sex månader.

Det finns inga närmare regler om hur själva samrådet skall organiseras utan detta är upp till den myndighet eller kommun som upprättar förslaget att bestämma. Det betyder bland annat att det inte är säkert att alla de berörda aktörerna träffas samtidigt. I de fall det rör sig om ett stort antal människor, t.ex. avseende åtgärdsprogram för vatten, kan det bli fråga om att kombinera olika

former för samrådet, t.ex. möten, information på Internet och utställning. En redogörelse för de synpunkter som lämnats under samrådet skall fogas till handlingarna i ärendet.

I vattendirektivet poängteras särskilt vikten av att uppmuntra och möjliggöra deltagande i vattenförvaltningen. Detta gäller inte enbart vid upprättande av åtgärdsprogram utan även inför andra typer av beslut såsom vattenkvalitetsnormer och förvaltningsplaner. Detta ställer således särskilda krav på vattenmyndigheternas arbetssätt och innebär mer än att bara ge möjlighet till deltagande. Vattenmyndigheterna måste aktivt möjliggöra deltagande.

### *Strategiska miljöbedömningar*

Direktivet om miljöbedömningar av planer och program har överförts till svensk rätt genom bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Det krävs en miljöbedömning av och en miljökonsekvensbeskrivning för sådana planer och program som kan antas ha betydande miljöpåverkan (6 kap. 11 § miljöbalken). I förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar anges vilka planer och program som kan antas ha betydande miljöpåverkan. Det framgår av 4 § i förordningen, att åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken, som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som anges i bilaga 1 eller 3 till förordningen, skall antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detsamma gäller ändringar av sådana program.

Inom ramen för en miljöbedömning enligt 6 kap. 11 § miljöbalken skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. I denna skall identifieras, beskrivas och bedömas den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra, liksom rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen regleras i 6 kap. 12–13 §§ miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen samt förslaget till plan eller program skall göras tillgängligt för allmänheten som skall ges skäligt tid att yttra sig över förslaget. Vidare finns en bestämmelse i 6 kap. 15 § miljöbalken om vad som skall gälla om planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annat land.



I 6 kap. 16 § miljöbalken krävs att såväl miljökonsekvensbeskrivningen som vad som framkommit vid samrådet skall beaktas vid antagande av planen eller programmet. Den myndighet eller kommun som beslutat om planen eller programmet skall upprätta en särskild sammanställning av vilken det bland annat skall framgå hur miljöaspekter har integrerats i programmet, hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkterna vid samrådet beaktats, samt en förklaring varför inte alternativa utformningar av programmet valts. Den beslutande myndigheten eller kommunen skall också följa upp och kontrollera programmets faktiska miljöpåverkan.

#### 2.6.4 Vad kan och skall ett åtgärdsprogram innehålla?

I ett åtgärdsprogram skall enligt 5 kap. 6 § miljöbalken anges den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas, de åtgärder som behövs för att normerna skall kunna uppnås inom föreskriven tid, vilka myndigheter och kommuner som skall se till att dessa åtgärder vidtas samt tidsgränser inom vilket detta skall ske. I förordningarna om miljökvalitetsnormer finns i vissa fall ytterligare krav. I propositionen till miljöbalken anges dessutom att åtgärdsprogrammet bör ange inom vilket område miljökvalitetsnormen överträts och för vilket område åtgärdsprogrammet gäller, de källor som bidrar till att en norm överskrids och den totala belastningsminskning som krävs för att normen skall uppnås.<sup>17</sup>

I ett åtgärdsprogram skall anges vilka åtgärder dvs. *administrativa och ekonomiska styrmedel*, som bör användas. I programmet kan exempelvis anges att generella föreskrifter skall meddelas och att framställningar om omprövning av villkor för tillståndsgiven verksamhet skall göras. Det är däremot som ovan beskrivits inte möjligt att föreskriva att tillstånd i sin helhet skall återkallas. Dessutom kan åtgärdsprogrammet även ange att icke-rättsliga styrmedel såsom information skall användas.

Det anges inte i lagtexten att det i åtgärdsprogrammet skall anges vilket resultat "åtgärderna" skall medföra (t.ex. i form av viss utsläppsminskning). I förarbetena anges att åtgärdsprogram bör ange fördelningen av åtgärder mellan befintlig verksamhet med tillstånd och befintlig verksamhet utan tillstånd samt mellan myndigheter.<sup>18</sup> Fördelningen bör göras på ett kostnadseffektivt sätt och

<sup>17</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 50 ff.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 51.

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.

Ett åtgärdsprogram får enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omfatta alla *verksamheter och alla åtgärder* som kan påverka den i miljökvalitetsnormen reglerade miljökvaliteten. Om en miljökvalitetsnorm för ett område är överträdd därför att miljön påverkas av verksamhet utanför området kan ett åtgärdsprogram upprättas för hela det område inom svensk jurisdiktion där störningar förekommer.<sup>19</sup> Särskilda regler för upprättande av åtgärdsprogram som omfattar avrinningsområden i andra stater finns i vattenförvaltningsförordningen.

### 2.6.5 Vem fastställer åtgärdsprogram?

Det är regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer som fastställer ett åtgärdsprogram. I förordningarna har regeringen i flera fall delegerat ansvaret för att besluta om åtgärdsprogram. När det gäller åtgärdsprogram avseende luftkvalitet är det enligt huvudregeln regeringen som beslutar om åtgärdsprogrammen men regeringen kan delegera ansvaret till myndighet eller kommun.

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram skall prövas 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. Överprövning kan också vara aktuellt när åtgärdsprogram rör en viss verksamhet (såsom Försvarsmakten).<sup>20</sup> I vattenförvaltningsförordningen finns möjligheter för myndigheter och kommuner att under vissa förhållanden begära att regeringen skall ges möjlighet att pröva åtgärdsprogrammet. Detsamma gäller enligt förordningen om omgivningsbuller.

---

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:45, del 1 s. 268.

<sup>20</sup> Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 271, del 2 s. 52

Beslut om åtgärdsprogram kan i dag inte överklagas eftersom de inte anses utgöra myndighetsutövning. Däremot kan enskilda komma att kunna överklaga de beslut som blir en följd av ett åtgärdsprogram, t.ex. ett föreläggande om att vidta försiktighetsmått.

## **2.7 Reglerna om miljö kvalitetsnormer och PBL**

### **2.7.1 Miljö kvalitetsnormer i PBL**

De kommunala planerna kan ha stor inverkan på miljön och användningen av mark- och vattenområden varför det har setts som angeläget att miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer får genomslag även i den kommunala planläggningen. De bestämmelser som finns för att åstadkomma detta vid tillämpningen av PBL är bestämmelserna i 5 kap. 3 och 8 §§ miljöbalken samt bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 1, 5 och 9 §§, 5 kap. 22 § samt 12 kap. 1 § PBL. Många har pekat på att miljö kvalitetsnormer som inte kan jämkas mot andra intressen utan är absoluta, är systemfrämmande i en reglering som PBL, som i grunden syftar till att främja användning av mark- och vatten och är utformad för att väga olika intressen mot varandra.

Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande (avsnitt 2.4.2.) redogjort för innehållet i ovan nämnda bestämmelser. Kommittén har där delat in bestämmelserna i tre block om; hur normer skall hanteras i planläggningen, krav på redovisning av normer i planer samt krav på länsstyrelsen att kontrollera den kommunala planeringen på vissa sätt. Till den beskrivningen kan här tilläggas följande.

### **2.7.2 Hur skall miljö kvalitetsnormer tillämpas enligt PBL?**

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § PBL om att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids gäller som framgår av bestämmelsen just för planläggning. Till planläggning hör beslut om detaljplan, översiktsplan och regionplan men även områdesbestämmelser. I sista stycket samma paragraf anges att förbudet att medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids även skall beaktas i andra ärenden enligt PBL. Detta gäller främst ärenden om

bygglov och förhandsbesked som alltså också skall prövas på planmässiga grunder.

Det framgår av 8 kap. 11 och 12 §§ i vilken utsträckning principen om planmässig prövning (dvs. tillämpningen av 2 kap. PBL) har relevans i bygglovsärenden. I prövningsgrunderna för bygglov i detaljplanelagda områden, finns dock inte någon hänvisning till 2 kap. PBL. Skälet är att den planmässiga bedömningen redan har ägt rum i detaljplaneskedet. Den ”byggrätt” som detaljplanen medför är dock inte absolut. Dels finns det vissa krav i 3 kap. PBL som måste iaktas. Dels – och det är viktigt i detta sammanhang – kan andra författningars krav innebära att byggrätten inte får realiseras i praktiken.

Prövningsgrunderna för bygglov utanför detaljplan i 8 kap. 12 § PBL hänvisar däremot till kraven i 2 kap. PBL, dvs. krav på planmässig prövning. Det står således klart att bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan omfattas av kravet att de inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids.

### **2.7.3 Bygglov inom detaljplan som riskerar att medverka till att en norm överträds**

I en situation där bygglov enligt en gammal detaljplan kan medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds har lagstiftaren förutsett att kommunen skall bordlägga frågan om bygglov för att ändra detaljplanen så att den inte längre medger medverkan till överskridande av en miljökvalitetsnorm.<sup>21</sup> Det är emellertid inte möjligt att i dag via planföreläggande tvinga kommunen att ändra i detaljplanen.

### **2.7.4 Länsstyrelsens prövning av planer m.m.**

Länsstyrelsen har som nämnts en skyldighet att pröva detaljplaner om det befaras att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte har iakttagits. Regeringen eller länsstyrelsen får för visst område förordna om att prövningsgrunderna i 12 kap. 1–3 §§ skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då detaljplanebeslutet kom in till länsstyrelsen besluta huruvida sådan prövning skall ske

---

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:90 s. 163.

eller inte. Ett beslut om att inte pröva detaljplanen kan inte överklagas. Däremot får länsstyrelsens beslut om att helt eller delvis upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. än det senast nämnda får inte överklagas.

### **2.7.5 Förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner**

I PBL finns en bestämmelse om att kommunerna i sina översiktsplaner skall redovisa hur de avser att iaktta gällande miljö kvalitetsnormer 4 kap. 1 § andra stycket 3. I förarbetena till bestämmelsen sägs att översiktsplanen också skall vara ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark och vattenområden som omfattas av normen. Kommunen skall alltså redovisa sin ambition att tillgodose normerna. På vilket sätt normerna skall uppfyllas och bibehållas skall enligt förarbetena framgå tydligare av åtgärdsprogram, där sådana upprättats.<sup>22</sup> Det finns dock ingen regel som uttryckligen säger att kommunerna skall ändra sin översiktsplan så snart som ett åtgärdsprogram har fastställts. Bestämmelsen att beslutet om planer inte får medverka till att normerna överträds (2 kap. 2 § PBL) blir svår att tillämpa i det här fallet eftersom översiktsplanerna inte är direkt bindande och därmed inte kan anses direkt medverka till någon handling som påverkar normerna.

### **2.7.6 Förhållandet mellan åtgärdsprogram och detaljplaner**

Planläggning enligt PBL får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan omfattas av detta krav. Det framgår dock inte uttryckligen av PBL att beslut om planläggning skall vara förenliga med åtgärdsprogram enligt miljöbalken eller att kommuner i sin tillämpning av PBL är bundna av sådana program. Det finns inte heller någon möjlighet för regeringen att meddela planföreläggande för en kommun på grund av att miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas eller för att åtgärdsprogram inte följs.

---

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:90 s. 307.

Samtidigt säger bestämmelsen i 5 kap. 8 § miljöbalken att åtgärdsprogram binder de myndigheter och kommuner som träffas av programmet. Av förarbetena till regeln framgår emellertid att regeln inte är avsedd att innebära någon ändring i förhållande till vad som gällde innan den infördes samt att den inte kan innebära att en kommun måste besluta om en detaljplan. Dock kan åtgärdsprogrammet innebära att kommunen ser över möjligheten att ta initiativ till ett detaljplanearbete.

I förhållande till kommunal planläggning innebär bestämmelsen att ett åtgärdsprogram inte direkt kan tvinga fram antagande, ändring eller upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen. Ett åtgärdsprogram kan däremot föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring.<sup>23</sup>

### **2.7.7 Förhållandet mellan åtgärdsprogram och områdesbestämmelser**

I 2 kap. 2 § PBL sägs att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Beslut om områdesbestämmelser omfattas av uttrycket planläggning. Därmed är resonemangen ovan i relevanta delar som avser förhållandet mellan detaljplaner och miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram applicerbara på beslut om områdesbestämmelser. Ansökan om bygglov inom område med områdesbestämmelser omfattas dock av 2 kap. 2 § andra stycket PBL.

### **2.7.8 Kommunala miljökvalitetskrav**

Den bestämmelse som sedan tidigare fanns i 5 kap. 7 § 11 PBL kom i och med propositionen om följdlagstiftning till miljöbalken – i enlighet med miljöbalksutredningens förslag – att ändras så att de gränsvärden som kan beslutas med hjälp av bestämmelsen kan avse sådana störningar som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

Bestämmelsen lyder:

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta

---

<sup>23</sup> Prop. 2003/04:2 s. 34.

tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

Jag har inte gjort någon utredning om hur detta instrument utnyttjats efter ändringen av regeln 1999. Det finns inte heller någon direkt koppling mellan dessa kommunala miljö kvalitetskrav och 5 kap. miljöbalken.

## **2.8 Andra genomförandeinstrument**

### **2.8.1 Ändrad lagstiftning**

Det finns naturligtvis en mängd regler och styrmedel som på olika sätt minimerar störningarna och föroreningarna på miljön och därmed medverkar till att miljö kvalitetsnormer kan uppnås och bibehållas. Dessutom finns det ekonomiska styrmedel i form av skatter, avgifter och subventioner som på olika sätt direkt medverkar till att styra beteenden samt finansiera åtgärder.

I de åtgärdsprogram som fastställts för Stockholm och Göteborg, avseende luftkvalitet, föreslås ändringar i viss lagstiftning som har samband med utsläpp från transporter, bl.a. lagen om gaturenhållning och skyltning, trafikförordningen, lagstiftning som reglerar fordons avgasutsläpp och bränslen samt skattelagstiftningen med avseende på förmåner, resor, fordon och bränslen. Detta är exempel på lagstiftning där det inte finns någon direkt hänvisning till miljöbalkens reglering av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Vissa andra lagar utanför miljöbalken hänvisar dock på olika sätt till balkens regler om miljö kvalitetsnormer. Vanligen hänvisas till 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken. I miljöbalkskommitténs slutbetänkande finns en mer fullständig redogörelse för de olika lagarnas hänvisningar.

### **2.8.2 Utpekande av miljöskyddsområde**

Regeringen får enligt 7 kap 19–20 §§ miljöbalken förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde om det krävs särskilda föreskrifter därför att området (eller en del därav) är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm. Reglerna om miljöskyddsområde infördes i dåvarande miljö-

skyddslagen och tillkom i syfte att lättare kunna hantera många föroreningskällor gemensamt. Nu återfinns reglerna med ett utökat tillämpningsområde i 7 kap. 19–20 §§ miljöbalken. Ett område vari en miljökvalitetsnorm överträds är således inte automatiskt att betrakta som ett miljöskyddsområde. Ett fåtal områden har hittills utpekats som miljöskyddsområde, bl.a. Laholmsbukstens tillrinningsområde. Dessa beslut fattades enligt miljöskyddslagen och grundas således inte på att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas.

Regeringen eller länsstyrelsen skall meddela de föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att syftet med miljöskyddsområdet skall tillgodoses. Dessa föreskrifter kan dock endast gälla *verksamheter inom området*. *Åtgärder* omfattas inte. Miljöskyddsområdet kan utsträckas till att omfatta ”även kringliggande områden där skadliga verksamheter bedrivs”.<sup>24</sup> Det är inte klart hur stort ett miljöskyddsområde kan vara, men sannolikt är det fråga om mer begränsade områden och inte en hel region.

Genom generella föreskrifter för ett miljöskyddsområde kan krav riktas mot alla typer av verksamheter oavsett om det finns tillstånd för dessa eller inte. På samma sätt som föreskrifter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken får föreskrifter för miljöskyddsområde medföra att ett tillstånd enligt miljöbalken eller dess villkor inte kan utnyttjas i praktiken. Föreskrifternas krav tar över om de är mer långtgående. Det är dock inte möjligt att inskränka tillstånd enligt miljöskyddslagen.<sup>25</sup> Föreskrifter för ett miljöskyddsområde kan avse även andra verksamheter än miljöfarlig verksamhet. Men inte heller här finns det möjlighet att inkludera enstaka åtgärder.

Föreskrifterna för miljöskyddsområden kan liknas vid ett slags bindande åtgärdsprogram. Föreskrifterna kan dock enbart adresseras till verksamhetsutövare inom miljöskyddsområdet och är inte ett redskap för att styra myndigheters verksamhet eller kommunernas planering. Det finns i dag ingen närmare koppling mellan föreskrifter för ett miljöskyddsområde och upprättande av åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken.

---

<sup>24</sup> Se prop. 1997/98, del 2 s. 92.

<sup>25</sup> Se 24 kap. 1 § miljöbalken och 13 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.



## 2.9 Erfarenheter

### 2.9.1 Analys av befintliga åtgärdsprogram och arbetet med att upprätta förslag och besluta om dessa

Två åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken har fastställts i Sverige. De avser normerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholm samt normen för kvävedioxid i Göteborg.<sup>26</sup> Åtgärdsprogrammet avseende miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län består av två delar.

Nedan redovisas slutsatser utifrån en sammanfattande analys av dessa två åtgärdsprogram, med avseende bland annat på beslutsprocess, beslutsunderlag, innehåll, rättsverkan och kontroll av efterlevnaden och effekter i miljön.

#### *Beslutsprocessen*

Beslutsprocessen för de två hittills beslutade åtgärdsprogrammen har skett enligt de regler i 5 kap. miljöbalken som gällde före december 2003. Beslutsprocesserna var långdragna i alla tre fallen. Från initiativ till beslut har det för åtgärdsprogrammet avseende miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län tagit fyra och ett halvt år. För samma åtgärdsprogram men avseende miljö kvalitetsnormen för partiklar i Stockholms län tog beslutsprocessen två och ett halvt år. För åtgärdsprogrammet avseende miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborg tog beslutsprocessen drygt tre och ett halvt år.

Det finns sedan 2004 nya bestämmelser i förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft (14–16 §§) om att Naturvårdsverket skall underrättas om när miljö kvalitetsnormer med tillägg av toleransmarginal kan komma att överskridas. Naturvårdsverket skall efter underrättelse bl.a. bedöma behovet av åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken och om behov föreligger föreslå regeringen att ett förslag upprättas och därvid ange vem som bör upprätta förslaget.

---

<sup>26</sup> Regeringsbeslut nr 17 2004-12-09 (M2003/1912/Mk) samt regeringsbeslut nr 18 2004-12-09 (M2003/1891/Mk och M2004/141/Mk).

*Framtagande av beslutsunderlag*

Sättet för framtagandet av beslutsunderlaget och beredningen av de olika ärendena har varit likartat. I alla tre fallen har en bred grupp av de statliga och kommunala aktörerna deltagit. Det är inte lika tydligt hur verksamhetsutövare och t.ex. olika intresseorganisationer eller enskilda deltagit i framtagandet av underlaget. Remissförfarandet har varierat men har i något fall varit relativt summarisk. Samtidigt kan det konstateras att reglerna för just framtagandet av åtgärdsprogram och deltagandet i den processen nu ändrats.

Ett omfattande arbete har lagts på att ta fram beslutsunderlagen till de olika åtgärdsprogrammen. Underlagen har utan att det krävs i författningstext redovisat föroreningssituationen, föroreningskällor och belastningsfördelningen mellan olika föroreningskällor. Utifrån detta har slutsatser dragits om vilka källor det är effektivast att försöka åtgärda och förslag till olika åtgärder har tagits fram. I flera fall finns beräkningar och uppskattningar om vilken utsläppsreduktion olika åtgärder kan tänkas leda till. Men det poängteras ofta att sådana beräkningar innehåller stora osäkerheter. Många förslag till åtgärder har lagts fram till regeringen, varav vissa krävt omfattande statlig finansiering medan andra förutsatt lagändringar och förordningsändringar som i flera fall skulle påverka privatpersoners möjligheter/incitament att t.ex. använda bilen respektive resa kollektivt.

*Innehåll i programmen*

De beslutade åtgärdsprogrammen är i förhållande till förslagen kortfattade. Det är inte möjligt att bedöma vilken reduktion åtgärderna i regeringens beslut kan leda till sammantaget. Det är vidare inte tydligt hur stor del av den nödvändiga utsläppsminskningen som skall ske med de av regeringen fastställda åtgärdsprogrammen för t.ex. kvävedioxid i Stockholms län. Regeringen drar slutsatsen att åtgärdsprogrammet inte kommer att räcka för att nå kvävedioxidnormen och partikelnormen i Stockholm och har givit länsstyrelsen i uppdrag att upprätta och efter samråd fastställa ett kompletterande åtgärdsprogram som skall redovisa hur det kan ske. Det är oklart om något av de förslag till ändringar i lagar och förordningar som finns i förslaget till åtgärdsprogram kommer att

föreslås av regeringen och beslutas av riksdagen. Tills vidare får förutsättas att normerna inte riskerar att överträdas med de verktyg som finns tillgängliga enligt balken och annan lagstiftning.

Sammanfattningsvis går det alltså inte att visa att de fastställda åtgärderna kommer att leda till att normerna inte överskrids.

#### *Kontroll av efterlevnaden av programmen*

Regeringen har inte uttryckligen ålagt myndigheter och kommuner att vidta åtgärder utan har fastställt att ett antal listade åtgärder bedöms behöva vidtas för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna skall kunna uppfyllas. Det framgår inte av åtgärdsprogrammet eller miljöbalken hur kontrollen av att de fastställda åtgärderna genomförs, skall ske. Hur det skall kontrolleras vilken verklig effekt de vidtagna åtgärderna får, framgår inte heller av åtgärdsprogrammet. Det anges emellertid att förslag till kompletteringar av programmen skall vara klara senast den 31 december 2005. Möjligen kan ett krav på redovisning av effekter av de åtgärder som vidtagits tänkas ingå i uppdraget att ta fram ett nytt förslag.

Sammanfattningsvis kan sägas att de fastställda åtgärdsprogrammen utgör en prioriteringsgrund för myndigheternas och kommunernas arbete. Av programmen framgår dock inte att uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna kommer att kunna säkerställas.

## 3 Miljökvalitetsnormer och EG-rätt

### 3.1 Genomförande av EG-direktiv

Det finns ett antal EG-direktiv som föreskriver att miljökvaliteten framför allt avseende luft och vatten minst skall uppgå till en viss angiven nivå. Dessa miljökvalitetsdirektiv har beskrivits i propositionen till miljöbalken och i två av miljöbalkskommitténs betänkanden (SOU 2002:107 s. 49ff och 2005:59 s. 63ff) samt i den miljörättsliga litteraturen.<sup>1</sup> Redogörelsen nedan är därför begränsad till att ge en generell och kompletterande bild av EG-rättens reglering av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram/åtgärdsplaner. Jag ställer mig i allt väsentligt bakom miljöbalkskommitténs beskrivningar av direktiven och EG-domstolens domar. Däremot drar jag delvis andra slutsatser än miljöbalkskommittén av vad direktiven och domarna innebär.

Miljökvalitetsdirektiven är vanligen beslutade med artikel 175 i EG-fördraget som grund, vilket innebär att medlemsstaterna själva kan välja att ha en högre nivå av miljöskydd så länge detta inte strider mot fördragets krav på icke-diskriminering. Det finns däremot inte något utrymme för en stat att ha ett sämre *legalt* skydd än vad som följer av direktivet, inte ens om miljökvaliteten uppnår den status som föreskrivs.

Enligt artikel 249 i EG-fördraget är direktiv bindande med avseende på de resultat de syftar till medan formerna för hur de skall genomföras är upp till medlemsstaterna själva att bestämma. Med resultat avses inte enbart faktiska förhållanden utan även att det i direktivet föreskrivna rättsläget skall uppnås. Det handlingsutrymme för hur resultatet skall uppnås som generellt ges vid genom-

---

<sup>1</sup> Se exempelvis författare som Basse, Gipperth, Jans, Krämer, Nilsson, Pagh, Westerlund, m.fl.

förande, är dock i praktiken många gånger begränsat på grund av direktivens detaljerade reglering (se t.ex. ramdirektivet för vatten).

EG-domstolen har i åtskilliga fall prövat genomförandet av sådana direktiv och då framhållit vikten av att den nationella lagstiftningen måste garantera ett säkert genomförande av miljö-kvalitetsnormer. Av ett mål mot Tyskland för bristande genomförande av miljö-kvalitetsnormer för svaveldioxid, framkommer att kraven på genomförande av direktiv är strängare än vad som framgår av Fördraget. Även om inte en bokstavsöverföring krävs, är utrymmet för egna lösningar i praktiken ofta snävt:

The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the *full application* of the directive in a *sufficiently clear and precise* manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals, the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate rely on them before the national courts.<sup>2</sup>

I flera rättsfall har medlemsstater invänt att normerna efterlevs i praktiken. EG-domstolen har i dessa fall klargjort att det inte räcker utan att det krävs tydlig återspeglning i författningar, som ger individer rättigheter och skyldigheter:

The fact that a practice is in conformity with the requirements of a directive in the matter of protection may not constitute a reason for not transposing that directive into national law by provisions capable of creating a situation which is sufficiently precise, clear and transparent to enable individuals to ascertain their rights and obligations.<sup>3</sup>

En invändning från medlemsstater har varit att makten över genomförandet är decentraliserat på ett sätt som fråntar staten en kontroll över detta. Domstolen har inte accepterat detta argument, inte ens om decentraliseringen är en följd av det interna rättssystemet.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Mål C-361/88.

<sup>3</sup> Mål C 361/88, C 13/90 och C 14/90.

<sup>4</sup> Mål C-72/81 och C-30-34/81.

Vid antagande av direktiv ges vanligen en tidsfrist för medlemsstaterna att införa nationella bestämmelser. Vid fristens utgång måste direktivet vara korrekt och fullständigt genomfört för att medlemsstaterna inte skall göra sig skyldiga till fördragsbrott. Om direktivet inte fullt ut genomförts när fristen gått ut kan direktivet få en s.k. direkt effekt, dvs. enskilda personer i medlemsstaterna kan då stödja sig på dess innehåll gentemot staten. Vid en eventuell konflikt med nationell rätt har EG-rätten företräde och direktivet blir då under vissa förutsättningar som beskrivs senare i detta avsnitt att anse som gällande och kan åberopas i medlemsstaten på samma sätt som nationell lagstiftning.

En annan rättslig följd av att ett direktiv inte överensstämmer med nationell lagstiftning är att domstolar och myndigheter enligt fördraget ändå är skyldiga att tolka den nationella lagstiftningen utifrån syftet med fördraget (och direktiv som beslutats enligt detta). Vid ett otillräcklig genomförande i svensk lagstiftning av ramdirektivet för vatten har myndigheterna således inte bara möjlighet utan även skyldighet att tillämpa framför allt miljöbalken och PBL utifrån direktivets syfte.

Den svenska lagstiftningen måste alltså vara så utformad att normerna verkligen kan genomföras. I en rättsordning som bygger på legalitetsprincipen måste det då finnas en rättslig grund för att kunna ställa sådana krav på enskilda som behövs för att uppfylla normerna. I vissa direktiv anvisas hur genomförandet skall gå till, t.ex. anges uttryckligen att det skall beslutas om åtgärdsprogram med ett visst innehåll. Över huvud taget gäller – mot bakgrund av direktiven om miljökvalitetsnormer och domarna från EG-domstolen – att den nationella lagstiftningen måste garantera ett säkert genomförande. Detta har varit vår utgångspunkt vid analysen av gällande rätt och förslagen till förändringar. Ett osäkert rättsläge är inte accepterat även om det senare kunna komma att förtydligas genom rättspraxis. Detta följer av kravet att den nationella lagstiftningen skall uppfylla direktivets krav på ett tillräckligt klart och tydligt sätt.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Jfr. citatet vid not 2 ovan.

### 3.2 Miljökvalitetsdirektiven

EG-rätten innehåller ett antal direktiv där det föreskrivs olika typer av krav på medlemsstaternas miljökvalitet. Miljöbalkskommittén har i korthet redogjort för dessa i sitt betänkande. SOU 2005:59 s. 64ff.

#### *Luftkvalitetsdirektiv*

- 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar,\*
- 82/884/EEG om gränsvärde för bly i luften,\*
- 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid,\*
- 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvalitet,
- 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften,
- 2000/69/EG om gränsvärden för bensen och koloxid i luften,
- 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar,
- 2002/3/EG om ozon i luften,
- 2004/107/EG om arsenik, kadmium, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

\*har upphört att gälla och ersätts med senare direktiv.

#### *Vattenkvalitetsdirektiv*

- 75/440/EEG om kvalitetskrav för ytvatten som används för framställning av dricksvatten,\*\*
- 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten,
- 76/464/EEG om förorening av utsläpp av vissa farliga ämnen i vattenmiljön (+ dotterdirektiv),\*\*
- 78/659/EEG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden,\*\*
- 79/923/EEG om kvalitetskrav för skaldjursvatten,\*\*
- 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot föroreningar genom vissa farliga ämnen,\*\*
- 91/676/EEG – Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,
- 2000/60/EG ramdirektivet för vatten.

\*\* kommer att upphöra att gälla och ersätts med ramdirektivet för vatten.

### *Bullerdirektiv*

- 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

Miljökvalitetsdirektiven omfattar främst luft- och vattenkvalitet och syftar i första hand till att skydda människors hälsa. Det finns även miljökvalitetsdirektiv som avser att skydda den ekologiska kvaliteten, t.ex. ramdirektivet för vatten.

De första miljökvalitetsdirektiven kom i mitten av 70-talet och avsåg vattenkvalitet. Under början av 80-talet utvecklades även ett antal direktiv som föreskrev krav på luftkvaliteten. Både luft- och vattendirektiven har omarbetats och följer numera i stort sett samma struktur med ett ramdirektiv samt ett antal dotterdirektiv som reglerar vissa specifika ämnen. Många av miljökvalitetsnormerna har förändrats och anpassats till ny kunskap om föroreningars effekter och mätmetoder. Det framhålls dock tydligt att de nya direktiven inte i något hänseende syftar till att vara mindre ambitiösa än tidigare direktiv.<sup>6</sup> Den nationella lagstiftningen måste därför redan nu motsvara ambitionsnivån i de gamla direktiven.

I de olika miljökvalitetsdirektiven används delvis termer som är synonyma med miljökvalitetsnorm, t.ex. gränsvärden för miljö-kvalitet och i något fall även miljökvalitetsmål. Parallellt med miljökvalitetsnormer har andra liknande typer av normer reglerats, t.ex. målvärden, riktvärden och vägledande värden. Dessa liknar till sin utformning miljökvalitetsnormer, men är inte bindande i samma utsträckning. Medlemsstaterna är ålagda att sträva efter att uppnå dessa nivåer för miljö-kvalitet, men det utgör inte ett fördragsbrott om medlemsstaten inte uppnår nivåerna. Dessutom regleras i några direktiv tröskelvärden som anger att medlemsstaterna omedelbart måste vidta vissa åtgärder.

För bindande miljökvalitetsnormer gäller dock att medlemsstaterna är skyldiga att uppnå den föreskrivna kvaliteten senast vid en i direktiven angiven tidsgräns. Medlemsstaterna måste vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna (gränsvärden) inte överskrids. Fördragsbrott upp-

<sup>6</sup> Detta framgår av bl.a. art. 4.9 och 11.3 a) i direktiv 60/2000/EG.



kommer således när det kan konstateras att miljökvaliteten är sämre än vad som föreskrivits. Kommissionen har fört åtskilliga mål till EG-domstolen då medlemsstater inte genomfört direktiv så att normerna uppfyllts. I ett fall avseende Portugals genomförande av badvattendirektivet anger domstolen:

Det är otvistigt att portugisiska badvatten, trots att kommissionen medgett en tydlig förbättring, under 1999 års badsäsong inte heller fullt ut uppfyllde de bindande värden som fastställs i bilagan till direktivet. I fråga om de åtgärder och svårigheter som den portugisiska regeringen har åberopat, erinrar domstolen om att artikel 4.1 i direktivet ålägger medlemsstaterna att uppnå vissa resultat för att kvaliteten på badvattnen skall uppfylla de bindande värden som föreskrivs i direktivet. Utöver de undantag som föreskrivs i detta direktiv kan medlemsstaterna inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera att de inte uppfyller denna skyldighet (se bland annat dom av den 12 februari 1998 i mål C-92/96, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-505, punkt 28, och av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-3933, punkt 49). Den portugisiska regeringen har inte åberopat några undantag i direktivet. Följaktligen är kommissionens första anmärkning välgrundad.<sup>7</sup>

### 3.3 Direktiven ställer krav på åtgärdsprogram

I samtliga miljökvalitetsdirektiv finns regler om någon form av åtgärdsprogram eller åtgärdsplan. Regleringen av dessa skiljer sig åt vilket framgår av nedanstående exempel.

Enligt *ramdirektivet för vatten* är framtagandet av åtgärdsprogram ett obligatoriskt krav som är oberoende av om normerna överskrids eller inte. I dessa fall måste åtgärdsprogram upprättas, även om miljökvaliteten i praktiken är god och gränsvärden inte överskrids. För att uppnå och bibehålla de i direktivet fastställda miljömålen om god vattenstatus skall ett åtgärdsprogram skall upprättas för varje vattendistrikt innan år 2009. Senast år 2012 skall åtgärderna som fastställts i programmet vara påbörjade. Framtagna karakteristika och analyser av vattenresurserna, genomförd översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnets och

---

<sup>7</sup> Mål C-272/01.

grundvattnets status samt den ekonomiska analysen, är utgångspunkten för arbetet att upprätta åtgärdsprogram. En sammanfattning av åtgärdsprogrammet samt information om hur olika åtgärder är inriktade på att nå miljömålen skall föras in i förvaltningsplanen.

Enligt *ytråvattendirektivet* skall en åtgärdsplan upprättas för att säkerställa en fortlöpande förbättring av miljön. De nationella programmen skall ge avsevärda förbättringar i detta hänseende under de närmaste tio åren. Detta betyder enligt EG-domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att uppnå faktiska minskningar av halten farliga ämnen, inklusive nitrat, för att kvaliteten på det ytvatten som är avsett för uttag av dricksvatten skall förbättras.<sup>8</sup>

I *ramdirektivet för luft* finns krav på att ta fram en handlingsplan då det finns risk för att normerna överskrids. För områden där gränsvärden överskrids skall en plan eller program utarbetas eller genomförs som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts. tas fram för områden där normerna överskrids.<sup>9</sup>

I september 2005 lade kommissionen fram ett förslag till nytt ramdirektiv för luftkvalitet. En av avsikterna med förslaget är att tydliggöra hur olika planer och program för genomförande av normerna skiljer sig från varandra och vilka krav som ställs på sådana planer och program. I zoner eller i viss tätbebyggelse där föroreningsnivåer överskrider gränsvärde, målvärde eller koncentrationstak, (inklusive eventuellt tillämpliga toleransmarginaler), skall medlemsstaterna se till att det upprättas planer eller program i syfte att klara normerna.<sup>10</sup> Särskilda regler om program föreslås för de situationer där det inte är möjligt att klara gränsvärden inom de tidsfrister som gäller enligt huvudregeln. Vidare innehåller förslaget regler om sådana handlingsplaner med åtgärder som skall vidtas på kort sikt för att minska risker för överskridande av olika värden och för att sådana överträddanden skall bli så kortvariga som möjligt. Planer eller program bör enligt kommissionens förslag generellt inte omfattas av direktivet om miljöbedömningar av planer och program.

Det är inte enbart de direktiv som direkt föreskriver miljökvalitetsnormer som ställer krav på att åtgärdsprogram skall upprättas. Även i andra direktiv förekommer detta instrument i olika former. Enligt *nitratdirektivet* skall åtgärdsprogram upprättas

<sup>8</sup> Mål C-266/99.

<sup>9</sup> Art. 8.3 i direktiv 62/96/EG.

<sup>10</sup> Art. 21 i KOM (2005)447, 2005 09-21.

för att förhindra och minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket i de känsliga områden som har angetts i direktivet. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall bland annat omfatta ett antal obligatoriska åtgärder. Kommissionen har drivit många mål till EG-domstolen avseende bristande efterlevnad av nitratdirektivets krav på att upprätta åtgärdsprogram.<sup>11</sup>

### 3.4 Åtgärdsprogrammets rättsliga status och syfte

I direktiven föreskrivs inte uttryckligen vilken rättslig status som ett åtgärdsprogram skall ha. Däremot anges vanligen att det skall vara upprättat för att nå de miljömål eller miljökvalitetsnormer som anges i direktivet och innehålla sådana åtgärder som behövs för att uppnå dessa. Som beskrivits ovan krävs att direktiv genomförs både rättsligt och i praktiken samt, beträffande det rättsliga, att rättigheter skall vara kopplade härtill. Det räcker således som tidigare nämnts, inte med att miljökvalitetsnormerna är uppfyllda. Dessutom skall den nationella rätten vara konstruerad så att åtgärder, som behövs för att miljökvalitetsnormer skall uppfyllas, kan genomdrivas. De föroreningskällor som påverkar uppnåendet av miljökvaliteten måste då kunna styras, något som endast är möjligt för källor inom den nationella jurisdiktionen.

I ramdirektivet för luft anges att medlemsstaterna skall upprätta handlingsplaner om det är risk för att fastställda gränsvärden och/eller tröskelvärden överskrids. I programmen skall anges de åtgärder som skall vidtas på kort sikt, så att risken för ett överskridande minskas och varaktigheten för detta begränsas. Dessa planer kan innehålla föreskrifter om kontrollåtgärder och, om så är nödvändigt, ett tillfälligt stopp för de verksamheter som bidrar till att gränsvärdena överskrids, bl.a. biltrafiken.

Enligt direktivet om skaldjursvatten skall medlemsstaterna upprätta program för att minska föroreningarna och säkerställa att angivna vatten, inom sex år efter uppfyller miljökvalitetsnormerna i direktivet.<sup>12</sup>

Enligt ramdirektivet för vatten skall ett åtgärdsprogram utformas för att uppnå miljömålen om god vattenstatus och skall bl.a. innehålla de åtgärder som krävs för att genomföra all gemenskapslag-

<sup>11</sup> Mål C-396/01.

<sup>12</sup> Ett liknande exempel finns i sötvattendirektivet (dir. 78/659).

stiftning som syftar till skydd av vatten, inklusive den utsläppsreglering som följer av ramdirektivet. Åtgärdsprogram kan hänvisa till generell lagstiftning men måste om dessa regler inte är tillräckliga ställa krav på sådana mer preciserade åtgärder som medverkar till att miljömålen för vatten uppnås.

### 3.5 Hur skall bördorna fördelas?

I direktiven anges att åtgärdsprogram generellt skall syfta till att uppnå miljökvalitetsnormerna. I vissa fall ställs specifika krav på vad programmet skall innehålla (se nedan). Hur bördorna fördelas mellan olika aktörer, och hur stränga krav som skall ställas på olika aktörer, är däremot något som sällan regleras direkt i direktiven. Det finns dock en mängd andra miljödirektiv som på olika sätt och i olika utsträckning styr olika föroreningskällor. Dessa direktiv kan således medföra att minimikraven för vissa grupper av verksamheter eller åtgärder redan bestämts. Medlemsstaterna kan dock ställa ytterligare eller strängare krav, såvida detta inte leder till otillåten konkurrensnedvridning. När det däremot gäller produktrelaterade krav som följer av EG-rätten kan medlemsstaterna sällan ha en lagstiftning som skiljer från den gemensamma. I viss utsträckning är det således accepterat att de olika medlemsstaterna väljer olika sätt att åstadkomma kvalitetsförbättringar.

Frågan om hur bördorna för att åstadkomma kvalitetsförbättringar skall fördelas mellan olika aktörer har behandlats av EG-domstolen i ett förhandsavgörande avseende nitratdirektivet. Ett antal lantbrukare hade stämt den brittiska regeringen och ifrågasatt giltigheten av nitratdirektivet och hävdade att detta stred mot principen om att förorenaren skall betala, principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, proportionalitetsprincipen samt äganderätten.<sup>13</sup> EG-domstolen menade att gemenskapsrätten inte kan tillhandahålla precisa kriterier som gör det möjligt att i varje enskilt fall avgöra vilka specifika krav som skall ställas. Genom det omfattande utrymme för skönsässig bedömning som direktivet medför, har gemenskapslagstiftaren av nödvändighet accepterat att krav kan komma att ställas på olika sätt. Detta strider varken mot proportionalitetsprincipen eller mot principerna att förorenaren skall betala och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan. De inskränkningar som åtgärds-

<sup>13</sup> Mål C-293/97.

programmet kan medföra av de berörda jordbrukarnas möjlighet att använda sin egendom innebär inte heller att äganderätten därigenom skadas väsentligt. De åtgärder som föreskrivs i direktivet är nämligen flexibla nog för att medlemsstaterna skall kunna iaktta proportionalitetsprincipen.

När det gäller principen att förorenaren skall betala, innebär inte direktivet att jordbrukarna skall stå för kostnaderna för att eliminera sådan förorening som de inte själva bidragit till, eftersom det åligger medlemsstaterna att vid genomförandet av direktivet ta hänsyn till andra föroreningskällor och med beaktande av omständigheterna inte låta jordbrukarna i onödan bära bördan för att eliminera förorening. Ur denna synvinkel framstår principen att förorenaren skall betala som ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Det förhåller sig på samma sätt beträffande principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan.

Medlemsstaterna har inom de ramar som följer av direktiven och EG-rätten generellt frihet att välja hur de krav som skall ställas på olika aktörer för att genomföra miljökvalitetskrav, skall fördelas. Vid framtagande av åtgärdsprogram, är det således av viktigt att förutom direktiven även ta hänsyn till EG:s konkurrenslagstiftning liksom principer om proportionalitet, att föroreningen skall hejdas vid källan, att förorenaren skall betala samt äganderätten.

### 3.6 Kravens ambitionsnivå

Vad är det då som avgör vilka krav som skall ställas på de enskilda källorna? Hur stränga krav skall och kan ställas om normerna överskrids? I de olika EG-direktiven finns en mängd mer eller mindre preciserade krav på bl.a. på produkters miljöpåverkan och verksamheters utsläpp och produktionsätt.

Ett generellt krav för ett stort antal verksamheter är kravet på bästa tillgängliga teknik (BAT), vilket bl.a. definieras i IPPC-direktivet. Denna rättsliga standard skall ligga till grund för tillståndsprövningar av en stor mängd verksamheter och utgör så att säga en gemensam lägsta ambitionsnivå för de krav som skall ställas. Vilka krav som ställs är beroende av vilken teknik som finns tillgänglig för att minska miljöpåverkan. Det medför att tekniken skall vara både tekniskt och ekonomiskt möjlig att använda inom respektive, med beaktande av kostnaden och nyttan av dess användande.

I IPPC-direktivet anges också hur situationen då miljökvalitetsnormerna överskrids skall hanteras. Om en miljökvalitetsnorm inte kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna.

Hur denna regel skall hanteras i de fall det inte finns ett linjärt samband mellan utsläppskällan och den i normen avsedda miljökvaliteten är oklart. Skulle det räcka med att enbart ställa något ytterligare krav eller skall man ställa alla tänkbara krav som finns? En sådan tolkning skulle betyda att man kan, och till och med skall, ställa så stränga krav på den enskilda verksamheten att denna i princip förbjuds, eller ges långsiktigt orimliga förhållanden? Detta skulle betyda att den verksamhet som tillståndsprövas först efter ett överskridande får bära en mycket stor börda om det är flera eller många aktörer som medverkar till överskridandet. Det betyder också att tillståndspliktig verksamhet kan drabbas hårdare än icke-tillståndspliktig verksamhet.

Det går inte att bortse från direktivets ordalydelse att ytterligare krav måste kunna ställas om det inte är tillräckligt med att tillämpa kravet på bästa tillgängliga teknik. Vad som menas med "ytterligare" åtgärder bör dock så långt möjligt bedömas utifrån en sammanhållen bedömning av föroreningsituationen, exempelvis en sådan som föregått ett åtgärdsprogram samt med beaktande av de principer som i övrigt inom EG-rätten.

### 3.7 Precision i restriktioner och krav

En fråga som delvis hänger ihop med fördelningen av krav är frågan om hur precist ett åtgärdsprogram måste vara. I flera mål har medlemsstater hävdats att den lagstiftning som finns är tillräcklig för att genomföra direktivens krav på miljökvalitet. Domstolen har dock i upprepade fall uttalat att det inte är tillräckligt att upprätta program som allmänt syftar till att minska föroreningen. Programmen skall vara anpassade för att samtliga kvalitetskrav i alla de avsedda geografiska områdena som avses, kan uppnås och bibehållas.<sup>14</sup> Ett åtgärdsprogram som allmänt syftar till att minska förorening är inte

---

<sup>14</sup> Förenade målen C-232/95 och C-233/95.

nödvändigtvis tillräckligt för att uppnå de mer precisa mål som finns i många direktiv.<sup>15</sup>

Enligt nitratdirektivet kan medlemsstaterna välja mellan att upprätta ett gemensamt åtgärdsprogram för hela landet eller specifika program. I en dom mot Irland anger domstolen dock att en samling olika åtgärder som kan tillämpas på olika sätt i olika regioner och som inte utgör ett organiserat och sammanhängande system avsett att uppnå ett särskilt mål, inte kan betecknas som ett åtgärdsprogram i den mening som avses i direktivet.

I en dom mot Frankrike angående genomförandet av ytråvattendirektivet ansåg domstolen att åtgärdsprogrammet inte kunde utgöra en "plan" i den mening som avses i direktivet. Domstolen uttalade i samband med denna dom att:

.....även om ett flertal begränsade förbättringsplaner på regional nivå i princip kan utgöra en "plan" i den mening som avses i artikel 4.2 i direktivet, summan av de handlingar som en medlemsstat lägger fram under alla förhållanden måste utvisa en helhetsplan som återspeglar ett övergripande och sammanhängande angreppssätt.<sup>16</sup>

För ett effektivt genomförande av miljökvalitetsnormer krävs således att det organ som skall ansvara för genomförandet av normerna har möjlighet att i ett sammanhang tillräckligt överblicka konsekvenserna av åtgärderna och kraven som ställs i syfte att normerna skall klaras.

### 3.8 Åtgärdsprogrammets innehåll

I båda ramdirektiven (för luft och vatten) finns angivet krav på vad åtgärdsprogram skall innehålla. I ramdirektivet för vatten anges att programmet skall bestå av "grundläggande åtgärder" som är ett slags minimiåtgärder. Listan på grundläggande åtgärder är lång och hänvisar även till krav enligt andra direktiv vilket gör att kraven i praktiken är mycket omfattande. I den mån det behövs, dvs. när det finns information om att målen sannolikt annars inte kommer att kunna uppnås, måste åtgärdsprogrammet även bestå av "kompletterande åtgärder". Spännvidden över vad som kan utgöra kompletterande åtgärder är stor och inbegriper allt från användning av olika former av styrmedel till satsningar på forskning och

<sup>15</sup> Mål C-298/95.

<sup>16</sup> Mål C-266/99. Se även målen C-58/89, C-207/97 och C-298/97.

utveckling. Om det är lämpligt kan vissa av åtgärderna vidtas för alla avrinningsdistrikt. Det är också möjligt att i åtgärdsprogrammet hänvisa till sådana krav som redan följer av nationell lagstiftning.

Även i ramdirektivet för luft finns krav på vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. I kommissionens förslag till nytt ramdirektiv för luft ställs ytterligare krav på innehållet i åtgärdsprogram för vissa typer av planer och program enligt det direktivet.

### 3.9 Enskildas rätt till en viss miljö kvalitet

De miljö kvalitetsnormer som föreskrivs i EG-direktiven syftar i de allra flesta fall till att skydda människors hälsa. Detta gäller inte bara luftkvalitetsdirektiven utan i stort sett samtliga äldre vattendirektiv. Exempelvis har direktivet om skaldjursvatten tillkommit för att skydda de människor som äter dessa skaldjur. Det är först genom ramdirektivet för vatten som unionen gemensamt reglerat skyddet av den ekologiska statusen i vatten.<sup>17</sup>

En central fråga vid genomförandet av miljö kvalitetsdirektiven är vilka rättigheter enskilda – vars hälsa riskerar att påverkas när en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls – har. Detta rör dels frågan i vilken mån enskilda kan få till stånd mer långtgående försiktighetsmått för eller förbud mot miljö farlig verksamhet med tillstånd. Dels i vilken mån enskilda kan få tillstånd ett åtgärdsprogram (eller mer långtgående sådant) och i vilken mån enskilda skall kunna ta del av processen att ta fram sådana program.

Frågan om enskildas rättigheter i förhållande till miljö kvalitetsnormer har varit uppe i flera fall i EG-domstolen. Däremot verkar kopplingen mellan enskildas rätt och åtgärdsprogram inte direkt varit föremål för domstolens bedömning. Syftet att skydda folkhälsan har enligt EG-domstolen särskilda implikationer. Domstolen säger i det tidigare berörda TA-Luft målen (C-361/88 och C 59/89) att:

... whenever the exceeding of limit values could endanger human health, the persons concerned must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to ascertain their rights.

---

<sup>17</sup> Mål C-298/95.



Domens rörde direktivet om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar. Av intresse är även den allmänna formulering om kravet på överföring av EG-rätten till nationell rätt som togs upp i inledningen till detta avsnitt. Där klarläggs det att det nationella rättsläget skall vara sådant att reglerna

...guarantee the *full application* of the directive in a *sufficiently clear and precise* manner so that, where the directive is intended to create rights for individuals (såsom hälsorelaterade miljökvalitetsnormer, vår anm.), the persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before the national courts.

Samma formuleringar har använts i en dom som rör grundvattendirektivet, som liksom luftkvalitetsdirektiven syftar till att skydda människors hälsa.<sup>18</sup> Domstolen har även i senare fall återupprepat sin ståndpunkt och hänvisat till de äldre domarna.

Under dessa förutsättningar är det av särskild vikt att direktiven införlivas genom lagstiftning som har tvingande och ovedersäglig karaktär. I alla de fall då underlåtenhet att vidta åtgärder som krävs i ett direktiv skulle kunna sätta människors hälsa i fara, måste nämligen den som berörs kunna åberopa tvingande regler för att göra sina rättigheter gällande.<sup>19</sup>

Viktiga frågor vid genomförandet av miljökvalitetsdirektiv som syftar till att gynna människors hälsa är dels i vilken mån miljökvalitetsnormer har *direkt effekt*, dels vilka krav som ställs på *medlemsstaterna lagstiftning för att genomföra miljökvalitetsnormer* som *har överförts* till nationell rätt och om enskilda i detta avseende kan anses ha en rättighet på grund av normerna.

Att miljökvalitetsnormer som syftar till att skydda människors hälsa skulle ha direkt effekt skulle betyda att enskilda skulle kunna åberopa normerna direkt i nationell domstol i en situation där de *inte har överförts* till nationell rätt. Normerna i EG-direktiven skulle på detta sätt ge enskilda en rättighet. EG-domstolen har hittills inte tagit ställning till denna fråga men flera författare menar att de krav som EG-domstolen uppställt i tidigare mål är uppfyllda i dessa fall.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Mål C 131/88.

<sup>19</sup> Mål C-298/95. Se även C-361/88, C-59/89 och C-58/89.

<sup>20</sup> Se vidare Jans, s. 173 f. och Pagh s. 528 f. Krämer, s. 162 menar bl.a. med hänvisning till TA-Luft fallen att kriterierna för direkt effekt är uppfyllda. Normerna är tillräckligt precisa och de ovillkorliga.

I den mån miljökvalitetsnormer överförts till nationell rätt är medborgarnas rättigheter i förhållande till normerna beroende av utformningen av den nationella rätten, dvs. om den nationella rätten tillhandahåller de rättigheter direktiven syftar till att skapa.<sup>21</sup> Är direktiven fullständigt implementerade så skall enskilda medborgare kunna åberopa rättigheterna om gränsvärdet överskrids och hälsan hotas.

Man kan fråga sig i vilken mån domarna endast innebär ett krav på att normerna måste vara *formellt* bindande så att enskilda kan förlita sig på att myndigheterna följer bestämmelserna. Avgörande tycks vara vad som läggs i uttrycket "where appropriate". Ligger det inte något annat i påståendet att

persons concerned must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to ascertain their rights" och att "persons concerned can ascertain the full extent of their rights and, where appropriate, rely on them before the national courts ?

Vår slutsats, är att den nationella lagstiftningen skall för genomförande av miljökvalitetsnormer garantera att direktivet tillämpas fullt ut. Där direktivet skapar rättigheter för enskilda skall dessa kunna hävda rättigheterna fullt ut och, på sätt som är lämpligt, kunna åberopa rättigheterna i nationell domstol.<sup>22</sup> Enskilda skall ha en sådan position att de kan förlita sig på nationella regler för att hävda rättigheterna, så snart normerna är överskridna och hälsan kan hotas.

Vår uppfattning är att miljökvalitetsnormer som syftar till hälsoskydd har direkt effekt, även om de nämnda domarna inte direkt anger detta. Däremot ställer domarna som sådana krav på hur Sverige utformar sin lagstiftning för genomförande av införda miljökvalitetsnormer som syftar till hälsoskydd. Domstolen har inte enbart velat fastställa den formella bundenheten, utan har med sina formuleringar visat att enskilda har en rätt till den hälsomiljö som avspeglas i kvalitetsnormen och, dessutom, att enskilda dessutom skall kunna hävda denna rätt hos nationell domstol när gränsvärdena överskrids och hälsan för en den enskilde hotas. Det finns klart stöd för denna ståndpunkt i den EG-miljörättsliga litteraturen.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Pagh, s. 535.

<sup>22</sup> C-96/81.

<sup>23</sup> Jans s. 209.

Av domarna framgår dock att det finns en viss frihet för medlemsstaterna att bedöma hur och när medborgare skall kunna hävda sin rätt. "Where appropriate" medför dock inte att staten helt kan underlåta att ge medborgarna någon form av möjlighet att med rättsliga medel påverka den miljökvaliteten som normerna avser att tillgodose dem med. De svenska myndigheterna är enligt EG-fördraget skyldiga att då utrymme finns tolka den svenska rätten så att EG-rätten i möjligaste mån uppfylls.

I detta sammanhang bör även beaktas Århuskonventionen – Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor, som både EU och Sverige undertecknat och ratificerat. Konventionen syftar bl.a. till att:

... every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations.

I nästa punkt sägs att:

... to be able to assert this right and assert this duty, citizens must... be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters.

Det är främst artikel 9 (3) i konventionen som är relevant i detta sammanhang. Där står bl.a. att varje part till konventionen

... shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.

Artikel 9 gäller personer som uppfyller kriterierna för att vara sakägare enligt svensk rätt, således de som är berörda. Det kan t.ex. vara en person som bor i ett område som är förorenat på sätt som medför hälsorisker. Om myndigheter inte förmår att se till att miljökvalitetsnormer uppfylls så skulle det kunna vara fråga om en underlåtenhet; "omission by ... public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment". Enskilda sakägare skall i så fall ha tillgång till "administrative or judicial procedures" för att pröva underlåtenheten.

Detta kan t.ex. vara fallet om det går att konstatera att ett åtgärdsprogram inte är tillräckligt för att normerna skall uppnås.

Frågan om enskildas möjlighet att få miljöfrågor rättsligt prövade har nyligen behandlats inför Sveriges ratificering av Århuskonventionen. I propositionen om Århuskonventionen sägs att enskildas möjligheter att överklaga handlingar och underlåtenheter som strider mot miljölagstiftningen är förenliga med Århuskonventionen.<sup>24</sup> Det nuvarande svenska systemet med tillsynsmyndigheter och riksdagens ombudsmän (JO) bedöms sammantaget leva upp till konventionens krav på att det skall vara möjligt att få myndigheters och personers handlingar och underlåtenheter prövade. Regeringen föreslog däremot att allmänhetens rätt att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheterna skulle tydliggöras. Detta resulterade i en ändring av 26 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen utslöt i propositionen emellertid inte att eventuella ändringar kan bli nödvändiga för att implementera det kommande direktivet om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

I propositionen till Århuskonventionen har inte frågan om de EG-rättsliga domarna avseende miljökvalitetsnormer och enskildas rätt till viss miljö kvalitet tagits upp särskilt. I propositionen berörs visserligen översiktligt frågan om enskildas möjlighet att överklaga myndighets beslut att inte ompröva en verksamhet. Det faktum att enskilda inte har rätt att föra talan mot miljöfarlig verksamhet med tillstånd enligt 32 kap. 12 § miljöbalken uppmärksammas inte särskilt. Däremot konstateras i propositionen om Århuskonventionen att tillsynsmyndighets beslut att t.ex. inte ingripa mot viss verksamhet kan överklagas av den som är berörd.

### 3.10 Slutsatser om EG-rättsliga krav

#### *Normernas rättsverkan*

För bindande miljökvalitetsnormer gäller att medlemsstaterna är skyldiga att uppnå den föreskrivna kvaliteten vid en i direktiven angiven tidsgräns. Medlemsstaterna måste vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna (gränsvärden) inte överskrids. Kravet på medlemsstaterna är att genomföra normerna säkert och tydligt. Den nationella lagstiftningen måste alltså vara så utformad att normerna verkligen kan genom-

---

<sup>24</sup> Prop. 2004/05:65.

föras. Över huvud taget gäller att den nationella lagstiftningen måste garantera ett säkert genomförande av EG-direktiven. EG-domstolen flera fall klargjort att det inte räcker med ett genomförande i praktiken utan att det krävs tydlig återspeglning i författningar, som ger individer rättigheter och skyldigheter.

Det måste också finnas en rättslig grund i medlemsstatens lagstiftning för att kunna ställa sådana krav som behövs för att uppfylla normerna. Det betyder att enskildas rättsläge skall vara sådant att sådana krav kan ställas att normerna kan uppnås och bibehållas. EG-domstolen ställer också kravet att den som genom sitt handlande påverkar möjligheten att klara normen skall kunna klargöra vilka krav som kan ställas på honom eller henne p.g.a. normen som sådan.

### *Åtgärdsprogram*

Inget av miljökvalitetsdirektiven anger uttryckligen att åtgärdsprogram skall vara direkt bindande för enskilda individer och verksamhetsutövare. Däremot krävs att åtgärdsprogram skall vara upprättade för att nå de miljökvalitetsnormer som anges i direktivet och innehålla sådana åtgärder som behövs för att uppnå dessa. Avser åtgärdsprogrammet bindande miljökvalitetsnormer medför detta att krav som påverkar enskildas rättsläge måste kunna ställas genom åtgärdsprogrammet.

För att åtgärdsprogram skall kunna genomföra miljökvalitetsnormer krävs möjlighet att kunna överblicka det sammantagna resultatet av åtgärdsprogrammet. Om resultatet skall kunna överblickas krävs så preciserade krav att det är möjligt att tillräckligt noggrant bedöma vilka konsekvenser kraven kan leda till. Så preciserade krav som måste ställas för att det skall finnas möjlighet att överblicka resultatet kommer p.g.a. preciseringsgraden att kunna få rättsverkan mot enskilda. Därmed behöver kraven också tydligt kunna rikta sig mot enskilda. Det är också först då som enskilda kan försäkra sig om vilka krav som gäller mot dem p.g.a. normerna.

EG-rätten ställer inga krav på vilken nivå beslut om åtgärdsprogram skall fattas. En medlemsstat kan delegera beslut om åtgärdsprogram så länge direktivet genomförs korrekt. Det är emellertid medlemsstaten som är ansvarig för att direktiven genomförs. Otillräckliga möjligheter att styra myndigheter eller kommuner i sin tillämpning av viss lag godtas inte enligt EG-rätten som anledning

till varför direktiv om miljökvalitetsnormer inte genomförs korrekt.

### *Enskildas rätt till viss miljökvalitet*

EG-domstolens domar som sådana ställer krav på hur Sverige utformar sin lagstiftning för genomförande av införda miljökvalitetsnormer som syftar till hälsoskydd. Domstolen har inte enbart velat fastställa den formella bundenheten, utan har med sina formuleringar visat att enskilda har en rätt till den hälsomiljö som avspeglas i kvalitetsnormen och, att enskilda dessutom skall kunna hävda denna rätt hos nationell domstol när gränsvärdena överskrids och hälsan för en den enskilde hotas. Det finns klart stöd för denna ståndpunkt i den EG-miljörättsliga litteraturen.

I kapitel 4 återkommer jag till vilka konsekvenser detta bör få i svensk rätt. I dag finns vissa, men inte tillräckliga möjligheter att få tillräckligheten i myndigheternas agerande för att klara hälso-relaterade miljökvalitetsnormer överprövade.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är uttryckligen angivet i något miljökvalitetsdirektiv att åtgärdsprogram skall kunna binda enskilda. Det är däremot inte möjligt att åstadkomma ett tydligt och säkert genomförande av miljökvalitetsnormer på det sätt som EG-rätten kräver utan att dessa program binder, inte bara myndigheter och kommuner, utan även enskilda.

## 4 Överväganden och förslag

### 4.1 Inledning

#### 4.1.1 Konstruktion och tillämpning

Det förutsågs på ett tidigt stadium att regelkonstruktion avseende miljö kvalitetsnormer som beslutades genom miljöbalken 1999 inte var uppbyggd för att genomföra normer på ett tydligt och säkert sätt.<sup>1</sup> Med några års erfarenhet av tillämpning av regelverket kan konstateras att de brister som tidigare endast kunnat beskrivas teoretiskt nu även får praktiska konsekvenser. Det är i dag känt att en stor andel av landets kommuner kommer att riskera överträda en eller flera luftkvalitetsnormer. Avseende vattenkvalitet är det fortfarande svårt att överblicka i hur stor utsträckning vattenkvalitetsnormer kommer att överträdas. Redan nu är det dock klart att det är en mycket svår och omfattande uppgift att kunna uppnå de i vattendirektivet föreskrivna kvalitetskraven samt kravet på att inte ytterligare försämra vattenkvaliteten.

I avsnitt 1 har beskrivits vilka grundläggande krav som kan ställas på en lagstiftning som syftar till att genomföra miljö kvalitetsnormer rättsligt. En utgångspunkt är naturligtvis att regelverket är utformat så att överskridande av normerna förebyggs. Om det ändå uppkommer en risk för överskridande är lagstiftningens roll att ställa sådana krav och tillhandahålla sådana instrument att miljö kvaliteten förbättras i sådan utsträckning att normerna kan uppnås och bibehållas. Enligt EG-rätten skall den nationella regleringen vara utformad så att ett överskridande kan hanteras rättsligt oavsett om det finns en faktisk risk för det eller inte.

---

<sup>1</sup> Flera av de frågor som ställs i direktiven till denna utredning diskuterades redan i remissvar från Uppsala universitet på Miljöbalksutredningens förslag 1997. Se även Gipperth, 1999, liksom i Michanek/Gipperths två rapporter till miljöbalkskommittén 2001, varav endast den första lades ut på kommitténs hemsida.

Med utgångspunkt i de frågor jag fått i uppdrag att utreda beskrivs i avsnitt 4 de överväganden jag gjort och de förslag jag kommit fram till. Genomförandet av miljökvalitetsnormer grundar sig på möjligheter att ställa krav på enskilda personer, myndigheter och kommuner. Avsnittet inleds därför med överväganden och förslag som rör utformningen av rättsföljden av att miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas. Först därefter övergår jag till sådana frågor som mer direkt berör reglering av åtgärdsprogram. Efter en inledande analys av den typ av åtgärdsprogram miljöbalken reglerar i dag, beskriver jag överväganden och förslag om funktion, innehåll och omfattning av åtgärdsprogram. Även frågan om vem som skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram och hur detta skall gå till behandlas. Mer specifikt berörs också regleringen av miljökvalitetsnormer i PBL – hur skall åtgärdsprogram kunna genomdrivas och vilket är behovet av ytterligare typer av åtgärder?

#### 4.2 Miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till enskilda

##### Förslag

2 kap. 7 § miljöbalken ändras så att kraven på försiktighetsmått som utgångspunkt motsvarar vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt för det slag av verksamhet som är i fråga. Bedömningen är då objektiv. För yrkesmässig verksamhet motsvarar förslaget vad som i dag utgör bästa möjliga teknik.

Försämringsförbudet i 16 kap. 5 § miljöbalken flyttas till en ny regel i 2 kap. 7 b § miljöbalken. Förbudet utökas så att ny eller förändrad verksamhet eller åtgärd inte får medverka till ytterligare försämring av den miljö kvalitet som en norm reglerar, om det finns risk för att normerna inte kommer att uppfyllas. Verksamhet eller åtgärd bör dock vara tillåten om förbättringsoverskott tillskapats, om det framgår av ett åtgärdsprogram, eller om försämringen avser möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen under en kortare tid samtidigt som den medför väsentligt ökade förutsättningar att uppfylla normen på längre sikt, utan att olägenhet för människors hälsa därigenom uppkommer. För att tydliggöra när ett försämringsförbud inträder föreslås att de områden som riskerar att inte klara en miljökvalitetsnorm av en myndighet skall förklaras som åtgärdsområde.



En ny bestämmelse införs i 2 kap. 7 a § miljöbalken genom vilken det blir möjligt att ställa krav utöver baskraven i 2 kap. 7 § miljöbalken, men bara när det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppnås (extraordinära krav). Bevisbördan för att det finns sådant behov läggs på miljömyndigheterna, vilket tydliggörs genom en ändring i 2 kap. 1 § miljöbalken.

#### 4.2.1 Lagstiftning kan påverka miljökvaliteten

Många och ofta samverkande faktorer påverkar vilken miljökvalitet vi har och därmed i vilken mån miljökvalitetsnormer kan uppnås eller inte. Miljöförbättringar kan nås på olika sätt redan genom vad som normalt sett gäller enligt olika författningar. Således utgör hänsynsreglerna i framför allt 2 kap. miljöbalken, ett slags ”baskrav”, som kan genomdrivas med stöd av prövning och tillsyn. Ett annat exempel är lagstiftning om miljöskatter och miljöavgifter. Det är i detta sammanhang väsentligt att studera hur miljölagstiftningen är utformad. Vilken räckvidd har den beträffande olika slags verksamheter, åtgärder och vilken är ambitionsnivån i de allmänna hänsynsreglerna? I vilken utsträckning efterlevs lagstiftningen i praktiken? En annan viktig fråga är vilka rättsföljder som inträder om miljökvalitetsnormerna riskerar att överträdas. Allt detta påverkar behovet av ett särskilt åtgärdsprogram och vilket innehåll detta måste ha för att uppfylla miljökvalitetsnormen.

Det finns alltså många krav och rättsliga instrument som i dag medverkar till att dämpa störningar av olika slag och därmed till att en viss miljökvalitet föreligger. Förändras denna lagstiftning *kan* även miljökvaliteten och möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormer, påverkas. Exempelvis skulle sänkta krav på svavelhalt i bränsle kunna medföra att normen för svaveldioxid i luft, som i dag inte överträds, riskerar att överträdas. På motsvarande sätt kan en ytterligare skärpning av utsläppskraven på partiklar och kvävedioxid från fordon medföra att miljökvalitetsnormer som i dag överträds, kommer att uppnås.

I de förslag till åtgärdsprogram som regeringen tog ställning till i december 2004 finns flera förslag till ändrad lagstiftning, bl.a. att höja fordonsskatten på bilar utan katalysatorer samtidigt som skrotningspremien höjs. Dessa förslag bedömdes vara bland de samhällsekonomiskt mest kostnadseffektiva åtgärderna för att förbättra luftkvaliteten. Detta tyder på att det kan finnas behov av att

redan då normerna beslutas utreda vilka styrmedel och resurser som kan komma att behövas för att klara normerna. Det får förut-sättas att regeringen vid beslut om normer gör den typen av analys.

I framtiden kommer miljö kvalitetsnormer att beslutas av vatten-myndigheterna. Det kan därför övervägas att i förordningar ange att den myndighet som beslutar om en norm också skall göra en översiktlig analys av om det finns styrmedel och resurser att genomföra dem. Om det därefter visar sig att det behövs ny eller ändrad lagstiftning för att åtgärda brister, kan myndigheten föreslå att regeringen initierar eller, där det är möjligt, själv genomför sådan lagstiftning.

Genomförs lagändringar kan behovet av miljö kvalitetsför-bättringar komma att minska. Däremot minskar inte behovet av att ha ett tydligt och säkert rättsligt genomförande av normerna. För-slagen nedan är därför inte avsedda att utgöra alternativa lösningar utan bygger på att det skall finnas ett system för genomförande av normerna.

#### 4.2.2 Rättsföljder då miljö kvalitetsnormer riskerar överskridas

För ett säkert och tydligt genomförande av miljö kvalitetsnormer är det avgörande att enskilda personer liksom myndigheter och kommuners rättigheter och skyldigheter kopplas till miljö kvali-tetsnormerna. Därigenom klargörs att redan risk för överskridande kan komma att medföra rättsliga reaktioner. En stark reaktion – exempelvis i form av minskade exploateringsmöjligheter – kan vara ett incitament för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndig-heter till att vidta åtgärder så att ett överskridande förhindras. Utformas den rättsliga reaktionen vid risk för överskridande så, att ytterligare förorening minimeras eller krav ställs på förbättringsåtgärder, kommer detta påverka hur stor utsläppsminskning som åtgärdsprogrammet behöver hantera.

I de följande avsnitten presenteras den rättsföljd som risk för överskridande av en miljö kvalitetsnorm bör ha enligt miljö balken. Förslagen påverkar även sådan lagstiftning som är knuten till hän-synsreglerna i 2 kap. miljö balken, t.ex. väglagen.

### 4.2.3 Tydliggör rimlighetsavvägningen

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken utgör basen för de krav som ställs på försiktighetsmått. Dessa krav kompletteras av ytterligare hänsynsregler avseende verksamheter och särskilda områden – t.ex. miljöskyddsområden.

I de fall då en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas kommer det att vara väsentligt att kunna klargöra hur omfattande krav som redan ställs och vilka belastningsminskningar som kan åstadkommas genom att dessa krav genomdrivs. Det finns därför behov av att i lagtexten tydligt ange hur omfattande baskrav (framför allt 2 kap. miljöbalken) som ställs. Som beskrivits i avsnitt 2 menar jag att det i dag inte finns någon rättslig grund i 2 kap. 7 § miljöbalken för att ställa längre gående krav än vad som motsvarar bästa möjliga teknik, förutom då stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som inte är direkt kopplad till miljökvalitetsnormer, är tillämplig. Jag förslår ingen förändring av detta förhållande. Däremot föreslår jag att formuleringen av 2 kap. 7 § miljöbalken ändras. Det bör klart framgå att skälighetsavvägning syftar till att jämka försiktighetskraven om detta är miljömässigt motiverat samt att det inte i normalfallen är möjligt att ställa längre gående krav än vad som motsvarar bästa möjliga teknik. Liksom i dag bör det klargöras att kraven inte får jämkas om det finns risk för att en miljökvalitetsnorm överträds.

### 4.2.4 Utökning av försämringsförbudet

#### *Snedfördelning och ineffektivt genomförande*

I en situation då miljökvalitetsnormer överträds eller riskerar överträdas är det i dag enligt miljöbalken inte generellt otillåtet att vidta en åtgärd, starta en ny verksamhet eller förändra en befintlig som medverkar till ytterligare försämring av miljökvaliteten. En förutsättning är dock att miljöbalken och annan lagstiftning efterlevs. Enligt 16 kap. 5 § miljöbalken får tillstånd inte ges till ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, såvida det inte kan visas att ett föroreningsutrymme skapats. Enligt PBL är det inte tillåtet att besluta om planer eller lov om dessa medverkar till att en norm överträds (se vidare avsnitt 2.7.2 och 4.9.2).

Försämringsförbudet i 16 kap. 5 § miljöbalken gäller endast helt nya verksamheter som tillståndsprövas. Då en miljö kvalitetsnorm finns det därigenom i dag möjlighet att miljö tillståndet ytterligare försämras genom annan ny eller förändrad verksamhet utan att detta skulle vara direkt otillåtet. En annan sak är att en sådan försämring *kan* komma att motverkas genom krav från tillsyns- eller prövningsmyndigheten. Kvarstår gör att kraven är snedfördelade och ger utrymme för ytterligare försämringar från mindre eller icke tillståndspliktiga verksamheter. Detta kan medföra att behovet av utsläppsminskningar totalt sett ökar. Det finns därför skäl att utöka försämringsförbudet.

Ett annat skäl till att utöka försämringsförbudet är ett uttryckligt krav i ramdirektivet för vatten att den befintliga vattenstatusen inte mer än i vissa undantagssituationer, ytterligare får försämras. Någon motsvarighet till detta försämringsförbud finns i dag inte i miljöbalken. Förslaget nedan syftar till att hindra viss försämring då miljö kvalitetsnormerna riskerar att överskridas. Det hindrar dock inte försämring i andra situationer på det sätt som ramdirektivet för vatten föreskriver. Utformningen av ett sådant krav har inte legat i utredningsuppdraget.

#### *Ett utökat försämringsförbud*

Jag föreslår att det nuvarande försämringsförbudet utökas till att gälla generellt för alla som avser bedriva eller förändra en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan medföra ytterligare försämring med avseende på den miljö kvaliteten som regleras i en miljö kvalitetsnorm vilken riskerar att överträdas. Ett sådant försämringsförbud bör införas i 2 kap. miljöbalken genom en ny 7 b §. Regeln i 16 kap. 5 § miljöbalken kan därmed upphävas. Det nuvarande förbudets tillämpningsområde är otillräckligt och bör utvidgas till att gälla förändringar av alla slags verksamheter och åtgärder oavsett om de är föremål för en formell tillståndsprövning eller inte.

Argumentet att det skulle vara svårt att bedöma förändringar i mindre verksamhet som inte tillståndsprövas övertygar inte. Mer eller mindre besvärliga värderingar måste alltid göras vid tillämpning av 2 kap. miljöbalken. Typiskt sett är det säkert lättare att uppskatta påverkan på ett miljö tillstånd som bestäms av ett gränsvärde i en miljö kvalitetsnorm än t.ex. huruvida "olägenhet av väsentlig betydelse" kan uppkomma enligt förbudsregeln i 2 kap.

9 § miljöbalken. Ansvar för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs ligger alltid på verksamhetsutövaren även om det finns en mer systematisk kontroll för vissa verksamheter. En tillsynsmyndighet som finner det angeläget att exempelvis en viss kemisk produkt byts mot en mindre farlig, kan med produktvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken som grund genomdriva att denna används genom att utfärda förelägganden eller generella föreskrifter. Kravet på utbyte finns dock oavsett tillsynsmyndighetens agerande. Ett generellt försämringsförbud skulle således utgöra en allmän hänsynsregel som liksom övriga regler, kan genomdrivas av myndigheter genom olika åtgärder.

Försämringar genom åtgärder av försumbar betydelse dvs. vad som anges i 2 kap. 1 § andra stycket miljöbalken bör däremot undantas från det generella försämringsförbudet. Detta är generellt sett sådana åtgärder som rör individers privatliv och som kan hanteras på andra sätt än genom direkta krav. Människors trafikmönster kan styras genom exempelvis tillgången till kollektivtrafik, trängselskatter, parkeringspolitik eller liknande. Behovet av att därmed direkt förbjuda t.ex. en persons byte av färd sätt till arbete framstår därmed litet, särskilt med beaktande av de många problem ett sådant förbud skulle medföra för enskilda. En ökad förorening genom denna typ av åtgärder, t.ex. förändrade transportmönster bör därför beaktas i åtgärdsprogrammet.

#### *Åtgärdsområde*

Det föreslagna utvidgade försämringsförbudet skulle rikta sig till alla som avser bedriva eller förändra verksamhet eller vidta en åtgärd som kan påverka om en miljökvalitetsnorm kan uppfyllas. För enskilda personer kan det dock bli svårt att klargöra när försämringsförbudet gäller. För att tydliggöra när ett försämringsförbud inträder föreslås att de områden som riskerar att inte klara en miljökvalitetsnorm skall förklaras som *åtgärdsområde*. Finns det risk för att en miljökvalitetsnorm mer än tillfälligt överträds föreslår jag att en myndighet skall utpeka det område där normen riskerar att överträdas. Ett sådant beslut bör kungöras. I vilken mån den enskilda verksamheten eller åtgärden riskerar att påverka det utpekade området bör däremot verksamhetsutövaren eller den som skall vidta åtgärden ansvara för. Ansvar för i vilken mån den enskilda verksamheten eller åtgärden riskerar att påverka det

utpekade området, ligger på verksamhetsutövaren eller den som ska vidta åtgärden.

#### 4.2.5 I vissa fall bör försämringsförbudet inte gälla

Ett försämringsförbud som kopplas till att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas, medför ett hinder mot exploatering och utveckling av det aktuella området. Möjligheten för en ny verksamhet att etablera sig i ett område, eller en befintlig verksamhet att utvidgas förändras drastiskt i och med att normen riskerar att överträdas. Detta kan självklart få många och stora konsekvenser för enskilda såväl som för viktiga samhällsintressen, t.ex. bostadsbyggande, trafikomläggningar m.m. Ett generellt försämringsförbud medför också att befintlig verksamhet gynnas till förmån för ny. Befintlig verksamhet riskerar inte att ställas inför ytterligare krav p.g.a. att nya verksamheter tillkommer.

Det finns olika sätt att hantera de negativa effekter som uppkommer genom ett försämringsförbud. I dag finns en viss möjlighet att skapa förbättringsöverskott enligt 16 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Det råder dock oklarhet kring den praktiska tillämpningen av detta instrument och exempel på när detta utnyttjas tycks saknas. Detta kan bl.a. bero av att det är oklart hur överskotten skall beräknas och hur länge de får utnyttjas. En annan orsak kan vara att det hittills inte uppkommit situationer då denna möjlighet varit aktuell att utnyttja.

Jag föreslår att möjligheten att använda förbättringsöverskott utvidgas till att omfatta alla de verksamheter och åtgärder som omfattas av försämringsförbudet. En försämring bör vidare kunna tillåtas då den följer av ett åtgärdsprogram liksom i vissa fall under kortare tidsperioder. Möjligheten att införa liknande undantag från försämringsförbudet i PBL diskuteras i avsnitt 4.9.5.

#### *Förbättringsöverskott ger utvecklingsmöjligheter*

Att tillåta användning av förbättringsöverskott är ett sätt att hantera behovet av utveckling i områden där normerna överträds eller riskerar att överträdas. Man bör kunna tillåta ny eller förändrad verksamhet om utövaren har skaffat sig ett utsläppsutrymme genom att utanför den egna verksamheten uppnå en

minskning av föroreningen. Om minskningen har skett i en annan verksamhet bör minskningen vara mer än vad som redan krävs för den verksamheten enligt baskraven i främst 2 kap. miljöbalken. Detta är en teknik som utvecklats i exempelvis den amerikanska luftvårdslagen och bland annat lett till olika modeller för handel med utsläpp. Instrumentet liksom termen förbättringsoverskott används även i den åländska vattenlagen.

En förutsättning för att förbättringsoverskottet skall få utnyttjas enligt miljöbalken är enligt 16 kap. 5 § andra stycket, att möjligheterna att klara miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Hela det utsläppsutrymme som skapats får således inte användas för den nya verksamheten. Detta innebär att utnyttjandet av förbättringsoverskott är ett sätt att minska utsläppen (eller minska påverkan på miljö kvaliteten). Ett förbättringsoverskott skapas vid annan verksamhet än den där överskottet skall utnyttjas eller genom att öka belastningskapaciteten i det område där normen överträds. Exempelvis kan återskapande av våtmarker eller odling av musslor medverka till att upptaget av närsalter ökar, något som skulle kunna ge utrymme för ny belastning av ett vattenområde.

En avgörande förutsättning för att en åtgärd för utsläppsreducering eller ökning av ett områdes belastningskapacitet skall ses som ett förbättringsoverskott måste vara att denna inte redan krävs enligt den generella lagstiftningen. Det är endast åtgärder som vidtas utöver vad som följer av 2 kap. miljöbalken och annan lagstiftning som kan anses vara en kvalitetsförbättring och som bör kunna räknas som förbättringsoverskott. Nedan återkommer jag till frågor om hur utnyttjandet av förbättringsoverskott skall kontrolleras.

#### *I ett åtgärdsprogram kan kompenseras för vissa försämringar*

Ett försämringsförbud bör också kunna undvikas om det följer av ett åtgärdsprogram. I programmet bör således en viss ökad förorening kunna tillåtas om det genom andra åtgärder i programmet skapats visst utrymme motsvarande denna försämring. Denna möjlighet bör dock begränsas så att ingen enskilds intresse eller skyldighet att vidta försiktighetsåtgärder påverkas. Det skall således inte vara tillåtet att i ett åtgärdsprogram tillåta försämringar som medför att enskilda därigenom ställs inför ökade krav på utsläpps-

minskningar. Däremot skulle ett åtgärdsprogram kunna tillåta att offentligt finansierade förbättringar kan användas för att till åtminstone viss del, kompensera för försämring som uppkommer genom att allmänna intressen såsom bostadsbyggande, eller trafikomläggning tillgodoses.

#### *Försämring under kortare tid*

En konsekvens av försämringsförbud är att även sådan verksamhet som kan syfta till att förbättra miljökvaliteten på längre sikt eller inom ett större geografiskt område kan komma att stoppas. Försämring under en kortare period bör kunna tillåtas om detta krävs för att en förändrad eller ny verksamhet eller åtgärd skall medföra utsläppsminskningar och förbättrade möjligheter att uppnå och bibehålla miljökvalitetsnormer på lång sikt. Förutsättningen bör vara att inte människors hälsa påverkas och att det inte strider mot vattendirektivets försämringsförbud. Ett exempel är att luftkvaliteten försämras under byggtiden av en ny järnvägsbro som kommer att kunna medföra utökad pendeltrafik och därmed på sikt minskade utsläpp. En förutsättning för tillfällig försämring bör vara att människors hälsa inte påverkas och att den medgivna försämringen inte strider mot vattendirektivets försämringsförbud eller mot annat EG-rättsligt direktiv.

Att tillåta försämringar av ett litet område genom att vidta en åtgärd som kan främja miljökvaliteten i ett större område går däremot inte att förena med EG-rättens krav på genomförande av miljökvalitetsnormer.

#### **4.2.6 Ytterligare reglering behövs**

Möjligheten att använda förbättringsöverskott och liknande kompensationsåtgärder bygger på föreställningen att de för miljön negativa konsekvenserna av ett utsläpp kan kompenseras av minskade utsläpp eller ökad kapacitet att hantera de ökade utsläppen. Det är dock inte på något sätt självklart att ökade utsläpp från en källa kan kompenseras av motsvarande minskning från en annan källa. Detta trots att de befinner sig i samma område. Den geografiska spridningen av olika ämnens effekter kan nämligen variera. Likaså varierar läckaget av närsalter mellan olika marktyper



och odling av olika grödor, varför det inte är säkert att ökat när-saltsläckage genom ändrad markanvändning på *en* åker kan kompenseras genom ändrad markanvändning på en annan åker.

Skall möjligheten till förbättringsöverskott kunna användas och bli ett instrument som ger utvecklingsmöjligheter utan att äventyra att miljö kvalitetsnormer uppfylls, är det avgörande att förbättringen verkligen åstadkoms. Därför behövs kontroll och eventuellt godkännande av den. Det bör vara den som skall vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet som skall visa att ett tillräckligt förbättringsöverskott tillskapats. Tillsynsmyndigheter och prövningsmyndigheter bör kontrollera respektive (om möjligt) godkänna användningen av ett förbättringsöverskott. För att inte samma överskott skall kunna utnyttjas flera gånger samt för att kunna tidsbegränsa användning av vissa överskott kan det finnas behov av att föra någon form av register. Därigenom får den enskilde ett "kvitto" på att den investering som gjorts får utnyttjas på visst sätt och är att se som ett överskott och inte en normal försiktighetsåtgärd.

Det bör också klargöras hur stor del av det tillskapade förbättringsöverskottet som får användas och hur länge en viss förbättring kan räknas som förbättringsöverskott. I dag anges i 16 kap. 5 § miljöbalken enbart att olägenheter skall upphöra eller minska så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen öka i "inte betydlig utsträckning". I förarbetena<sup>2</sup> anges att då miljö kvalitetsnormer överträds innebär detta att utsläppen eller föroreningarna totalt måste minska i området. Det räcker inte att utsläppen reduceras i motsvarande mån som de skulle öka med den nya verksamheten. Marginella utsläppsminskningar är inte heller tillfyllest. Möjligheten att uppfylla normen skall öka i mer avsevärd mån än så. Det skulle vara möjligt att såsom i den amerikanska luftvårdslagen ange en precis procentsats för hur mycket av det tillskapade överskottet som får utnyttjas för nya utsläpp. En angiven procentsats skulle kunna förenkla hanteringen, vilket framför allt skulle gynna mindre verksamheters möjlighet att använda förbättringsöverskott.

Jag föreslår därför att regeringen skall ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om hur undantagen i 2 kap. 7 b § miljöbalken skall kunna användas. Av sådana föreskrifter bör framgå när anmälan om att undantagen t.ex. förbättringsöverskott skall

---

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 207.

användas, vad en sådan anmälan skall innehålla samt hur dessa överskott skall beräknas och registreras. Regeringen bör även kunna meddela föreskrifter om vad en ansökan om att använda sig av undantagen i 2 b § skall innehålla. Bland annat bör ingå redovisning av hur överskottet beräknats och miljökonsekvenser av de åtgärder som behövs för att skapa överskottet (om detta inte redan krävs enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken).

#### 4.2.7 Extraordinära krav

Frågan om hur långtgående krav som kan ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är grundläggande för tillämpningen av miljöbalken. Som redogjorts för ovan har den debatterats sedan miljöbalken tillkom. Jag föreslår därför att 7 § ändras så att det blir tydligt hur omfattande krav som kan ställa i normalfallen, dvs. innan miljö kvalitetsnormer riskerar att överträdas.

Som redovisades i avsnitt 2 ställer inte miljöbalken krav utöver vad som motsvarar bästa möjliga teknik, inte ens då miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas eller överskrids. Det är därför inte heller i normalfallet möjligt att vid tillståndsprovning eller genom tillsyn ställa strängare eller mer omfattande krav än vad som motsvarar denna standard (bästa möjliga teknik).

Miljöbalkskommittén har däremot en helt annan uppfattning än jag avseende hur långtgående krav som ställs i dag. De menar att 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken redan ställer längre gående krav än vad som motsvarar bästa möjliga teknik om miljö kvalitetsnormer överskrids<sup>3</sup>. Kommittén har däremot föreslagit att 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken begränsas och ersätts med en ny 7 a §. Därigenom skulle det endast vara möjligt att ställa krav utöver bästa möjliga teknik *om det behövs* för att en bindande miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken riskerar att överskridas.

Att det i svensk lagstiftning måste finnas en grund för att ställa längre gående krav än bästa möjliga teknik är en slutsats jag delar med Miljöbalkskommittén. Enligt både IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten anges tydligt att krav utöver vad som utgör bästa möjliga teknik (i direktiven *bästa tillgängliga teknik*) måste ställas om miljö kvalitetsnormerna överskrids.

---

<sup>3</sup> SOU 2005:59 s. 148f.

Som ovan redovisats är det olämpligt såväl från utövarkollektivets perspektiv som från uthållighetssynpunkt om extraordinära krav får ställas. Den relativa konkurrensneutralitet som användningen av den rättsliga standarden bästa möjliga teknik medverkar till, går förlorad om extraordinära krav skulle kunna ställas vid individuell prövning. Det finns då ingen gemensam ram för hur omfattande krav som skall ställas – även om det rör samma typ av verksamhet i samma geografiska område. En ytterligare negativ konsekvens med användningen av extraordinära krav är att incitamentet att skapa förbättringsoverskott (enligt dagens 16 kap. 5 § andra stycket miljöbalken samt enligt föreslagen regel i 2 kap. 7 b § miljöbalken) blir mindre. Finns det risk för att extraordinära krav kan komma att ställas, kan den verksamhetsutövare som kan skapa förbättringsoverskott, finna mindre anledning att utnyttja denna möjlighet. I stället ges verksamhetsutövaren signalen att avvakta med att skapa förbättringen, till dess en sådan skyldighet följer av tillämpningen av extraordinära krav.

Trots dessa nackdelar utgör direktivens tydliga krav och behovet av att kunna säkerställa att normerna genomförs, skäl för att i miljöbalken föreslå en rättslig grund för extraordinära krav, dvs. ställa längre gående krav än vad som motsvarar bästa möjliga teknik, i de fall det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas. Detta krav bör föras in genom en ny regel i 2 kap. 7 a § miljöbalken. Det måste således först visas att baskraven (krav motsvarande bästa möjliga teknik) genomdrivits gentemot alla som påverkar miljökvaliteten och att detta inte varit tillräckligt för att normerna skall kunna uppfyllas. Även om skyldigheten att ställa extraordinära krav inte begränsas till de situationer då det finns ett åtgärdsprogram, kan det i praktiken bli svårt att visa att sådana krav behövs utan att ett åtgärdsprogram tagits fram och en mer övergripande bedömning av vad möjliga åtgärder kommer att ge för resultat, gjorts. Det skall dock inte uteslutas att det finns situationer då en sådan bedömning kan göras även innan åtgärdsprogram beslutats. I en situation då det kan förutses att extraordinära krav kan behöva ställas, bör i åtgärdsprogrammet så långt möjligt föreskrivas sådana bestämmelser som ger uttryck för en procentuell utsläppsminskning relaterad till storlek, produktionsmängd eller liknande. Med en sådan "osthyvelsprincip" som grund blir kraven i någon mån konkurrensneutrala.

Förslaget att införa en skyldighet att ställa extraordinära krav begränsas till de fall då det kan visas att sådana krav behövs.

Därigenom flyttas bevisbördan som generellt ligger på verksamhetsutövaren till den myndighet som ställer kraven. Jag föreslår att detta klargörs genom en ändring av 2 kap. 1 §.

### 4.3 Miljökvalitetsnormers rättsverkan i förhållande till myndigheter och kommuner

#### Slutsatser och förslag

5 kap. 3 § miljöbalken ändras så att det klargörs att myndigheter och kommuner inom sina respektive ansvarsområden och med de styrmedel de förfogar över, är skyldiga att förebygga att miljökvalitetsnormer överskrids och på olika sätt säkerställa att åtgärder vidtas för att miljökvalitetsnormer skall uppnås och bibehållas. Dessutom får vissa beslut inte medverka till att normer överskrids.

Bestämmelsen i 5 kap. 8 § om myndigheters och kommuners ansvar för att vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram omformuleras och flyttas till 3 § tredje stycket i samma kapitel. Vid tillämpningen av de lagar som hänvisar till 5 kap. 3 § miljöbalken tillkommer därmed en skyldighet att även följa åtgärdsprogram som beslutats enligt 5 kap. miljöbalken.

#### 4.3.1 Myndigheter och kommuner skall säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls

Ansvar för att genomföra miljökvalitetsnormer innebär typiskt sett att tillse att mänskliga verksamheter och åtgärder som kan komma att påverka miljöns tillstånd inte är av sådan art att den sammanlagda effekten blir att miljökvalitetsnormer överträds. Som påpekats i avsnitt 2 ansvarar kommuner och myndigheter kollektivt för denna uppgift enligt 5 kap. 3 § miljöbalken. Vid olika typer av beslut skall myndigheter och kommuner säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppnås (vid planärenden skall normerna iakttas).

Men miljökvalitet påverkas ofta av flera olika källor och dessutom av förhållanden som människan inte alltid kan styra över, t.ex. väder och vind. Därför är det endast sällan som myndigheter och kommuner har faktisk möjlighet att vid utövande av olika uppgifter och i enskilda beslut säkerställa att miljökvalitetsnormerna uppfylls.

Miljöbalkskommittén har analyserat problematiken kring det generella ansvaret i 5 kap. 3 § miljöbalken och visar på svårigheterna att i ett enskilt beslut (t.ex. i ett tillsynsärende) säkerställa att miljökvalitetsnormerna inte överträds. Detta då den enskilda verksamhetens medverkan till förorening måste sättas i relation till den samlade påverkan. Endast i de fall det finns ett linjärt samband mellan verksamhetens påverkan och miljökvaliteten kan myndigheterna direkt avgöra vad som krävs i det enskilda fallet.

Jag delar uppfattningen att uttrycket ”säkerställa” är problematiskt. Det är uppenbart att det sällan är praktiskt möjligt att vid beslut rörande individuell verksamhet eller åtgärd säkerställa att normer inte överträds. Jag kan dock inte hitta ett begrepp som på ett bättre sätt klargör ansvaret utan att detta kan komma att uppfattas som att ansvaret blir mindre i omfattning och tydlighet.

#### **4.3.2 Myndigheter och kommuner skall förebygga att miljökvalitetsnormer uppfylls**

Myndigheter och kommuner har befogenhet att på olika sätt ställa krav på eller på annat sätt påverka enskildas beteenden. Man kan säga att de har olika rättsliga instrument som kan användas till exempelvis att meddela föreskrifter, utöva tillsyn och ta ut avgifter. I viss utsträckning har de inte bara möjlighet utan även skyldighet att använda dessa instrument. Tillsynsmyndigheterna är t.ex. skyldiga att med hjälp av de instrument de förfogar över enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ta initiativ till att kontrollera och vidta åtgärder för att främja miljöbalkens efterlevnad, inklusive 5 kapitlet. Någon motsvarande skyldighet för kommunen att besluta om miljözoner eller att se över sin parkeringspolitik för att främja genomförandet av normerna är dock svårare att finna. Det är således inte tydligt att myndigheter och kommuner generellt har en skyldighet att använda de instrument de har till sitt förfogande för att medverka till att miljökvalitetsnormer uppfylls.

Min slutsats är att det finns behov av att i lagstiftningen fastslå en skyldighet att i aktiv mening vidta åtgärder för att normerna skall uppfyllas. Därför bör 5 kap. 3 § miljöbalken ändras så att myndigheter och kommuner får ett utökat ansvar att inte bara säkerställa normerna i samband med enskilda beslut, utan att även på olika sätt förebygga att normerna överträds och vidta åtgärder

för att minimera föroreningar. Denna skyldighet bör gälla oavsett om ett åtgärdsprogram föreligger eller inte.

För att tydliggöra att en bedömning fortfarande måste göras i den enskilda beslutssituationen föreslår jag ännu en ändring. Den innebär att myndigheter och kommuners beslut om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispenser och anmälningsärenden, tillsyn, föreskrifter samt planering och planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Utformningen av detta krav kommer därmed att överensstämma med förslaget om planläggningsbeslut enligt PBL.

#### 4.3.3 Ansvar för myndigheter som tillämpar annan lagstiftning än miljöbalken

I ett stort antal lagar, exempelvis väglagen, luftfartslagen och PBL förekommer redan en hänvisning till skyldigheten enligt 5 kap. 3 § miljöbalken att säkerställa miljökvalitetsnormer.<sup>4</sup> Det kan även finnas andra lagar, vilkas tillämpning kan påverka i vilken mån miljökvalitetsnormer överskrids. Lagar som nämns i förslagen till åtgärdsprogram för Göteborg och Stockholm avseende luftkvalitet är bl.a. lagen om gaturenhållning och skyltning, lagen om trängselskatt, trafikförordningen, lagen om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats m.m., lagstiftning som reglerar fordons avgasutsläpp och bränslen samt skattelagstiftningen. Det kan övervägas om liknande hänvisning till 5 kap. 3 § miljöbalken även skall göras i vissa av dessa lagar. Min slutsats är att sådan hänvisning endast bör ske i de fall myndigheten på något sätt hanterar miljöfrågor och därför kan förväntas kunna bedöma i vilken mån miljökvalitetsnormen berörs av olika beslut. Om så inte är fallet bör myndigheten i stället följa åtgärdsprogram, som – till skillnad från den mer allmänna hänvisningen till miljökvalitetsnormer – mer direkt anger vilka försiktighetsmått och åtgärder som behöver vidtas för att en miljökvalitetsnorm skall genomföras. Även myndigheter som skatteverket, skulle kunna bindas till att följa åtgärdsprogram. Vid tillämpning av skattelagstiftningen bör de däremot inte åläggas att säkerställa miljökvalitetsnormer.

För att uppnå och bibehålla miljökvalitetsnormer är det väsentligt att normerna beaktas så långt möjligt vid enskilda beslut,

---

<sup>4</sup> I miljöbalkskommitténs slutbetänkande, s. 117 finns en mer utförlig beskrivning av hur olika lagar hänvisar till miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer.

liksom att de instrument som kan medverka till utsläppsminskningar används. Ett rättsligt genomförande av miljökvalitetsnormer förutsätter emellertid att föroreningsituationen kan ses i ett större sammanhang där olika typer av påverkan, källor till denna samt effekter och möjliga åtgärder bedöms i ett sammanhang. Detta kan göras inom ramen för ett åtgärdsprogram av den art som jag föreslår nedan. I vilken mån och hur myndigheter och kommuner styrs av åtgärdsprogram återkommer jag till i avsnitt 4.10.2.

#### 4.4 Genomförandet av miljökvalitetsnormer – analys av den svenska regleringen om åtgärdsprogram

##### Slutsatser

Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera de styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning redan skall eller kan använda. Miljökvalitetsnormer utgör ett underlag för att initiera en samordning av kommuner och myndigheters miljöskyddsarbete. Åtgärdsprogrammet kan inte tillföra några ytterligare styrmedel eller krav än de som redan gäller enligt miljöbalken. Det kan inte heller rättsligt styra myndigheternas och kommunernas insatser, på så sätt att det leder till ett visst resultat i form av en viss mängd minskade utsläpp eller förbättrad miljö kvalitet. Åtgärdsprogram anges vara bindande för myndigheter och kommuner men det finns svårigheter med att genomdriva krav på åtgärder som beslutats i ett åtgärdsprogram. Ett säkert och tydligt genomförande av miljökvalitetsnormer kan inte uppnås om åtgärdsprogrammet enbart utgör ett strategiskt planeringsdokument som anger att olika styrmedel skall användas. Regleringen i miljöbalken är otillräcklig för att på ett säkert och tydligt sätt genomföra de EG-direktiv som föreskriver bindande miljökvalitetsnormer. Ett säkert genomförande av miljökvalitetsnormer kan ske genom åtgärdsprogram som även styr enskilda genom i föreskrifter preciserade krav på försiktighetsmått och restriktioner.

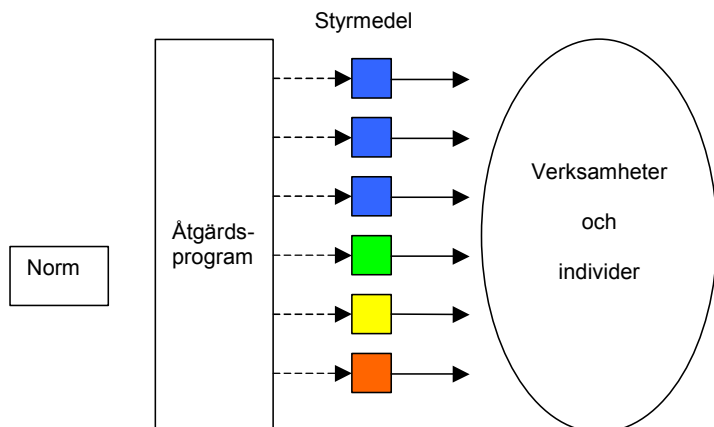
#### 4.4.1 Åtgärdsprogrammet har i dag en samordnande funktion

I avsnitt 2 redovisades hur den svenska lagstiftningen för genomförande av miljö kvalitetsnormer är uppbyggd i dag. Regeringen har möjlighet att besluta om åtgärdsprogram som skall vara bindande för myndigheter och kommuner, men inte för enskilda. Miljöbalkens åtgärdsprogram syftar till att peka ut och prioritera de styrmedel som myndigheter och kommuner enligt befintlig lagstiftning skall eller kan använda. Åtgärdsprogrammet i sig innehåller inte några "egna" styrmedel. Inte heller kan det direkt styra resultat av myndigheternas och kommunernas insatser i form av en viss mängd minskade utsläpp eller förbättrad miljö kvalitet.

Användningen av de olika styrmedlen är därmed inte rätts-tekniskt kopplade till miljö kvalitetsnormerna. Det är i stället innehållet i de regler som normalt gäller för miljö kontrollen, som blir avgörande för vilken miljö förbättring som kan uppnås, liksom – inte minst viktigt – att de olika styrmedlen (såsom omprövning av tillstånd) verkligen används i praktiken. Fattas beslut inom miljö-balkens ram är myndigheter och kommuner enligt 2 kap. 7 § andra stycket vanligen bundna att ställa krav på försiktighetsmått motsvarande bästa möjliga teknik. Det finns i vissa fall möjlighet att ställa krav därutöver, t.ex. med stöd av hälsoskyddsreglerna i 9 kap. 12 § miljöbalken, förutsatt att det inte medför onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet (13 §). Krav utifrån annan lagstiftning fattas utifrån andra principer och avgränsningar.



Figur 1 Åtgärdsprogrammet pekar ut ett antal styrmedel, vem som skall använda dessa, samt tidpunkt för när detta skall vara gjort. Eventuella beslut som riktas mot verksamheter och individer fattas utifrån en rättsliga grund som inte är kopplad till risken för att en miljökvalitetsnorm överträds eller ej



Miljö kvalitetsnormen utgör snarast ett underlag för att initiera en samordning av kommuner och myndigheters miljöskyddsarbete. Utifrån en bedömning av miljöns tillstånd i förhållande till normerna, hur omfattande kvalitetsförbättringar som behövs för att dessa inte skall överträdas, vilka källor som påverkar den reglerade miljö kvaliteten och vilket faktiskt handlande som kan medverka till en förbättring, kan bedömas vilka styrmedel som är mest kostnadseffektiva. Därigenom ges underlag för att i åtgärdsprogrammet ange vilka styrmedel som bör prioriteras.

Vid arbetet med att genomföra de enskilda åtgärderna i ett åtgärdsprogram, t.ex. att meddela generella föreskrifter eller ompröva en verksamhet, är det inte osannolikt att det kommer fram omständigheter som inte var kända då beslutet om åtgärdsprogrammet fattades. Att bedöma vilken utsläppsminskning användningen av ett visst styrmedel kan komma att få, är ofta svårt – detta särskilt innan det klargjorts hur kraven kommer att preciseras. Åtgärdsprogrammets anvisning att ett visst styrmedel skall användas, lämnar utrymme för att sådana faktorer som bl.a. kommuners resurser och förutsättningar för att utöva tillsyn,

kommer att inverka på resultatet. Bristen på resultatstyrning i utformningen av åtgärdsprogram, kan i sin tur medföra att genomförandet av miljökvalitetsnormerna kommer att dra ut onödigt på tiden, om de alls nås.

Att bedöma effekten av ett styrmedel kan vara svårt, särskilt om det inte klargjorts mer i detalj vilken typ av beteende eller utsläppsminskning som användningen av styrmedlet syftar till. Därför blir möjligheterna att bedöma resultatet av det sammanlagda åtgärdsprogrammet små, i många fall obefintliga. Det föreligger med andra ord brist på rättslig operationalisering.

#### 4.4.2 Anpassning men inget genomförande

Åtgärdsprogrammet kan således ange att kommuner och myndigheter skall använda de legala verktyg som redan är tillgängliga enligt gällande lagstiftning, såsom tillsynsinspektionen och omprövning av tillstånd. Gällande lagstiftning har som jag framhållit flera begränsningar. Det gäller kravnivån för försiktighetsmått i 2 kap. miljöbalken men i ännu högre grad det mycket begränsade försämringsförbudet i 16 kap. 5 § miljöbalken, som på ett olämpligt sätt hindrar endast ny verksamhet som tillståndsprövas. Det finns över huvud taget inte mycket i dagens lagstiftning som utformats för att genomföra miljökvalitetsnormer specifikt.

Detsamma gäller för finansiering av genomförandet. Inte heller sådana möjligheter har inrättats. Däremot finns det specifika instrument som kan medföra förbättrad miljö kvalitet, t.ex. Miljö- och landsbygdsprogrammets miljö stöd och trängselskatter. Det medför att i den mån myndigheter eller kommuner redan använt sig av de möjligheter som dagens lagstiftning tillhandahåller, kommer åtgärdsprogrammet inte att tillföra något ytterligare såvida det inte innehåller beslut om särskild finansiering eller liknande.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Därmed inte sagt att ytterligare instrument eller resurser alltid kommer att behövas för att klara miljö kvalitetsnormer.

#### **4.4.3 Åtgärder enligt ett åtgärdsprogram kan sällan genomdrivas**

I förarbetena till miljöbalken anges att åtgärdsprogrammen skall vara bindande för myndigheter och kommuner, något som inte är fallet för enskilda verksamheter eller individer. De styrmedel som pekas ut i ett åtgärdsprogram är sådana som myndigheter och kommuner antingen redan är skyldiga att använda, eller som de har möjlighet att använda.

Även om det finns några få exempel på möjligheter till påtryckning så kvarstår problemet att det finns gränser för i vilken mån myndigheter, och framför allt kommuner, kan tvingas vidta åtgärder som fastställts i ett åtgärdsprogram. Den svenska förvaltningsmodellen innehåller överlag få sådana instrument. Hade det vid genomförandet av ett åtgärdsprogram funnits direkt finansiering av åtgärder, hade problemet åtminstone i praktiken varit mindre (även om det också måste finnas ett rättsligt genomförande). I situationer då miljö kvalitetsnormerna riskerar att överskridas kan åtgärdsarbetet dock förväntas vara på många sätt både komplicerat och kostsamt. Med en lagstiftning som inte tvingar myndigheter och kommuner att vidta åtgärder – även i resurskrävande fall – finns inga garantier att det gör det.

I miljöbalken finns inte en tydligt utpekad myndighet som är ansvarig för att genomföra åtgärdsprogram. Vattenmyndigheterna har ansvar för att genomföra en god vattenstatus men har däremot inte några instrument för att genomdriva åtgärder som beslutats i ett program. De beslut om åtgärdsprogram för att genomföra luftkvalitetsnormer som fattades i december 2004 är ställda till länsstyrelser men innehåller krav på en rad myndigheter och kommuner att vidta åtgärder. Vem som är huvudansvarig för att de olika åtgärderna vidtas och hur dessa kan genomdrivas är oklart.

#### **4.4.4 Åtgärdsprogrammets funktion enligt Miljöbalkskommitténs förslag**

Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande förslagit att regleringen av åtgärdsprogram förändras. Kommittén betonar att åtgärdsprogrammet har en central funktion vid genomförandet av miljö kvalitetsnormer genom att peka ut och fördela bördor mellan olika utsläppskällor. För att tydliggöra vilket ansvar kommuner och

myndigheter har enligt ett åtgärdsprogram har Miljöbalkskommittén föreslagit att det i programmet skall anges vad olika åtgärder beräknas medföra i form av belastningsminskningar. Dessutom skall klargöras hur kraven på förbättringar skall fördelas mellan olika åtgärder och mellan olika typer av källor. De beslut som är bindande för enskilda skall emellertid enligt kommitténs förslag – såsom i dag – fattas åtskilda från beslut om åtgärdsprogrammet. Förstnämnda beslut kan fortfarande inte kopplas till miljökvalitetsnormerna eller åtgärdsprogrammet, utan grundas enbart på andra regler i balken och annan lagstiftning. Däremot föreslås en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om försiktighetsmått som behövs för att miljökvalitetsnormer inte skall överträdas. Föreskriftsrätten gäller enbart om den har stöd i ett åtgärdsprogram som fastställts av regeringen. Därmed har ansvaret för hur eventuell regelkonkurrens skall hanteras överlämnats till regeringen.

Miljöbalkskommitténs förslag att åtgärdsprogrammet tydligare skall ange hur kraven på förbättringar fördelas mellan olika källor och vad varje sådan åtgärd kan medföra för förbättringar, är ett försök att stärka åtgärdsprogrammets roll. Det medför dock ett antal problem.

De flesta av åtgärderna, t.ex. tillsyn och omprövning, kommer att genomföras genom ett flertal beslut som fattas av olika myndigheter och vid olika tillfällen. Det betyder att det fortfarande kan bli svårt att i bedömningen av den enskilda verksamheten överblicka hur en i åtgärdsprogrammet föreskriven minskning av föroreningen från en viss typ av verksamhet skall komma till uttryck.

Om åtgärdsprogrammet blir så detaljerat att det klargörs vilka krav som skall ställas i enskilda fall, binder det inte bara den myndighet som skall effektuera det, utan även den eller de enskilda som det senare beslutet om t.ex. föreläggande, gäller. I sådana fall skall beslutet om åtgärdsprogram i åtminstone denna del kunna överklagas, vilket Miljöbalkskommittén också föreslagit.

Ett åtgärdsprogram som är för oprecist kommer att göra det svårt eller omöjligt att säkerställa att det leder till att normerna uppfylls. Blir åtgärdsprogrammet däremot för precist utformat, medför det att enskilda kan komma att ha rätt att överklaga det, något som kommittén varken förespråkar eller räknar med blir normalfallet.

#### 4.4.5 Kan uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer säkerställas med dagens system?

Enligt EG-rätten skall den nationella lagstiftningen vara sådan att ett genomförande av miljö kvalitetsnormerna på ett tydligt sätt säkerställs. Flera av direktiven anger att programmen skall innehålla de åtgärder som behövs för att en miljö kvalitetsnorm skall kunna uppfyllas. Åtgärdsprogram utan styrning mot konkreta resultat medför en ordning av osäkerhet. I dag bygger genomförandet på att myndigheter, kommunala miljönämnder m fl ska – utan preciserade mål – tillämpa balken och annan lagstiftning så att tillräckliga kvalitetsförbättringar uppnås. Det går därför helt enkelt inte att vid beslutet om åtgärdsprogram bedöma om åtgärden är tillräckliga.

Åtgärdsarbetet enligt miljöbalken begränsas i dag till att omfatta ett genomdrivande av redan ställda krav, det som tidigare benämnts anpassning. Skulle det visa sig att miljö kvalitetsnormerna inte kan uppfyllas trots att kraven i miljöbalken, liksom annan lagstiftning som exempelvis reglerar trafik, genomdrivs fullt ut finns inte några ytterligare genomförandeinstrument. Förutom 16 kap. 5 § andra stycket tillhandahåller miljöbalken inte någon möjlighet till genomförande på så sätt som beskrevs in avsnitt 1. Därför är det inte ens möjligt för det organ som upprättar åtgärdsprogrammet att kunna uppfylla kravet i 5 kap. 3 § miljöbalken om att *säkerställa* att miljö kvalitetsnormer uppfylls.

Den svenska regleringen medger således inte att miljö kvalitetsnormer operationaliseras rättsligt på det sätt som beskrivits i avsnitt 1. Därmed kan inte heller EG-direktiven som föreskriver bindande miljö kvalitetsnormer anses genomförda på ett säkert och tydligt sätt. Det är inte utifrån en bedömning av det utrymme för påverkan som miljö kvalitetsnormerna medger som krav ställs på dem som påverkar miljö kvaliteten. Slutsatsen är att både den nuvarande konstruktionen och Miljöbalkskommitténs förslag är otillräckliga för att bindande miljö kvalitetsnormer skall kunna genomföras rättsligt genom åtgärdsprogram av hittillsvarande modell.

#### 4.4.6 Två alternativ

Hur kan då denna situation förbättras? Jag har övervägt två alternativ för att säkerställa genomförandet av miljökvalitetsnormer i miljöbalken.

##### *Alternativ 1: Preciserade åtgärder och instrument för genomdrivande*

Det ena möjliga alternativet förutsätter att kommuner och myndigheter förbinds att uppnå ett visst resultat vid vidtagande av varje åtgärd (dvs.: användning av ett styrmedel). Därutöver behöver de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet kunna genomdrivas fullt ut. Åtgärdsprogrammet skulle således inte enbart ange vilka styrmedel som myndigheter och kommuner skall använda. Det skulle även uppge vilken utsläppsreducering, belastningsminskning eller beteendeförändring, som skall uppnås.

Ett säkerställande av att åtgärderna vidtas förutsätter att en överordnad myndighet har legala möjligheter att genomdriva dessa i de fall där den primärt ansvariga myndigheten eller kommunen inom angiven tid inte har agerat i enlighet med åtgärdsprogrammet. Det skulle medföra behov av instrument som i stor utsträckning är okända för svensk förvaltning. Visserligen finns det i PBL en möjlighet för regeringen att förelägga kommuner att anta, ändra eller upphäva en plan. Instrumentet används dock inte. Även inom socialrätten finns några få instrument genom vilka kommuner tvingas till vissa åtgärder. Det kan således vara möjligt att konstruera liknande instrument. Exempelvis skulle regeringen kunna få förelägga en kommun att vidta åtgärder enligt åtgärdsprogrammet om dessa inte vidtagits inom angivna tidsramar, t.ex. att bygga ut kollektivtrafiken.

##### *Alternativ 2: Åtgärdsprogram som är bindande även för enskilda*

Det andra alternativet syftar till att så långt möjligt direkt styra enskilda genom åtgärdsprogrammet. På samma sätt som annan områdesrelaterad reglering skulle åtgärdsprogrammet enligt denna modell ange de krav som ställs på enskilda individer för att uppnå och bibehålla miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammet skulle därför bestå av preciserade krav på försiktighetsmått och restriktioner.

Även detta alternativ är problematiskt. Genom att åtgärderna i programmet behöver preciseras i betydligt högre utsträckning än i dag, kommer upprättandet av det kräva mer tid och resurser. Detta kan dock motverkas genom en modern genomförandeteknik av det slag som föreslås nedan. Det går förvisso inte att undvika osäkerheter om vilken effekt en i ett åtgärdsprogram föreskriven beteendeförändring kan komma att medföra. Programmet kan emellertid anpassas i förhållande till ny kunskap om uppmätta effekter.

Av de två alternativ jag övervägt är det senare enligt min uppfattning att föredra. Ett genomförande som helt är beroende av övervakning och kontroll av myndigheter och kommuner samt användning av påtryckningsmedel mot dessa, skulle påtagligt förändra den svenska förvaltningsmodellen. Ett mer preciserat åtgärdsprogram riktat mot enskilda är däremot en konstruktion som redan finns bl.a. i miljöbalken. Dagens system anser jag över huvud taget inte vara ett alternativ eftersom detta inte är utformat för att säkerställa ett genomförande av normerna.

#### 4.5 Åtgärdsprogrammets funktion

##### Förslag

Åtgärdsprogrammet bör utgöra en sammanhållen plan som inkluderar de restriktioner och åtgärder som krävs för att normen inte skall överträdas. En ny bestämmelse införs i 5 kap. 5 a § miljöbalken med bemyndigande för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att i åtgärdsprogram meddela föreskrifter. Åtgärdsprogram bör vara direkt bindande för enskilda samt myndigheter och kommuner och innehålla sådana föreskrifter om försiktighetsmått, precisa åtgärder och utsläppsminskningar som behövs för att miljö kvalitetsnormen skall kunna uppfyllas och bibehållas.

Att ta fram ett åtgärdsprogram inkluderar en sammanhållen process för fördelning av bördor mellan ett mindre eller större kollektiv av aktörer. Ett åtgärdsprogram bör i första hand beslutas i form av normgivning (främst förordningar). I vissa fall kan ett åtgärdsprogram även komma att innehålla förvaltningsbeslut riktade mot myndigheter och kommuner.

#### 4.5.1 Förslag till en ny typ av åtgärdsprogram

Utredningens uppdrag enligt direktiven är att se över möjligheten att göra åtgärdsprogrammen bättre och mer effektiva. Vad som är bättre och mer effektivt bör relateras till förutsättningarna för att programmet skall kunna medverka till att miljökvalitetsnormer på ett tydligt och säkert sätt kan genomföras. Under utredningsarbetet har övervägts olika former för hur detta kan ske.

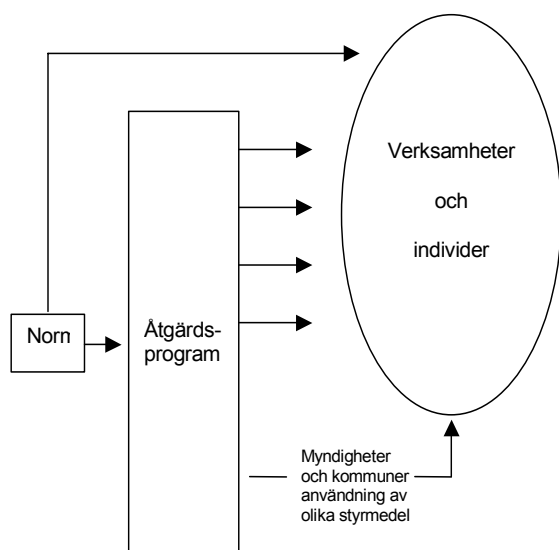
Min slutsats är att ett säkert och tydligt genomförande av miljökvalitetsnormer inte kan uppnås om åtgärdsprogrammet enbart utgör ett strategiskt planeringsdokument som anger att olika styrmedel skall användas. Det finns små möjligheter att förutse det sammanlagda resultatet av programmet. Problematiskt är också att driva fram ett visst resultat i och med att varje myndighet och kommun fattar beslut utifrån respektive styrmedels kontext och rättsliga grund som inte är kopplade till åtgärdsprogram eller miljökvalitetsnorm.

I stället behövs en sammanhållen plan som så långt möjligt inkluderar de restriktioner och åtgärder som krävs för att normen inte skall överträdas. Begreppet åtgärdsplan eller förbättringsplan skulle på ett bättre sätt beteckna den typ av åtgärdsprogram som jag föreslår. I exempelvis den brittiska Environment Act används begreppet *action plan* för de planer som skall tas fram för områden som överskrider luftkvalitetsnormer. I den amerikanska luftvårdslagen används begreppet *state implementation plan*. Eftersom miljöbalkens terminologi nyligen ändrats kan jag dock inte se att fördelen av att ändra termen till åtgärdsplan eller förbättringsplan står i proportion till den ytterligare begreppsförvirring som en sådan ändring skulle medföra.

Utöver de åtgärder som kan behöva vidtas av myndigheter och kommuner och som inte kan hanteras av enskilda (t.ex. utbyggd kollektivtrafik eller miljözoner) bör ett åtgärdsprogram innehålla de föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som behövs för att genomföra miljökvalitetsnormer.



**Figur. 2** Åtgärdsprogram bör vara ett instrument för att i första hand precisera vilka skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som ställs på verksamheter och individer. Dessutom skall krav kunna ställas på myndigheter och kommuner



Genomförandet av normerna bör i första hand ske genom att de baskrav som ställs i miljöbalken och annan lagstiftning genomdrivs samtidigt som det finns ett försämringsförbud dvs. det är inte tillåtet att ytterligare försämra miljön genom nya verksamheter eller åtgärder eller genom förändrad verksamhet. Utsläppsminskningar utöver vad som åstadkoms genom denna anpassning åstadkoms genom möjligheten att använda förbättringsöverskott eller incitament för samverkan eller liknande. Genomförande med extraordinära krav bör enbart kunna ske om alla andra möjligheter uttömts. I dessa fall bör kraven utformas så generellt som möjligt, exempelvis genom procentsatser för utsläppsminskningar.

Med direkt bindande åtgärdsprogram vilka även adresseras dem som påverkar miljö kvaliteten, minskar risken för fördröjning genom att ytterligare en myndighet eller kommun skall fatta ett beslut. Arbetet med att ta fram förslag till åtgärdsprogram som på ett mer precist sätt inkluderar krav riktade till enskilda kommer sannolikt att ta längre tid än program varigenom detta överläts till

andra myndigheter eller kommuner. Sammantaget bedöms dock åtgärder kunna vidtas och restriktioner gälla snabbare och framför allt med ett mer förutsebart resultat om åtgärdsprogram inkluderar krav riktade direkt till enskilda.

Med åtgärdsprogram som medför direkta restriktioner och krav på åtgärder kan överblicken över önskade resultat öka och programmet i högre utsträckning bli ett verktyg för att säkerställa att normerna inte överträds. Några garantier för att restriktioner följs och krav på åtgärder genomförs, liksom att de får det resultat som beräknats, kommer dock aldrig att kunna lämnas. Kraven på att åtgärdsprogram skall omprövas syftar till att hantera denna situation. Ett tydligare ansvar för genomförande av åtgärder samt tillsyn och kontroll över att detta sker, såsom föreslås nedan, skulle medföra att åtgärdsprogram i ännu högre grad kan bli ett instrument för att säkerställa att miljö kvalitetsnormer inte överträds.

I de fall ett åtgärdsprogram enbart fastställs för att hantera ett överträdande av en målvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § andra punkten miljöbalken finns inte samma tydliga EG-rättsliga krav på säkert genomförande. Däremot skall det finnas ett rättsligt system för att hantera efterlevnaden av sådana normer. I de fall åtgärdsprogram skall föreskrivas för att klara målvärdesnormer bör det därför vara möjligt för regeringen att begränsa ett sådant programs innehåll så att det inte kan innehålla krav på försiktighetsmått och åtgärder som riktar sig direkt till enskilda.

#### **4.5.2 Vilken rättslig form skall ett åtgärdsprogram ha?**

Ett åtgärdsprogram som innehåller restriktioner och krav på åtgärder riktade mot både myndigheter och kommuner liksom mot enskilda kan som ovan nämnts, antingen utformas som ett förvaltningsbeslut eller beslut om normgivning. Ett ytterligare alternativ är att ett åtgärdsprogram utgör en kombination av dessa båda typer av beslut.

*Vilken typ av åtgärder och restriktioner behöver ett åtgärdsprogram innehålla?*

För att svara på frågan om hur beslut i ett åtgärdsprogram skall utformas bör först klargöras vilken funktion åtgärdsprogrammet skall ha, vilken typ av beteendeförändringar som det kan behöva syfta till, samt vilken typ av krav, restriktioner samt andra påtryckningsmedel som det kan behöva innehålla.

En utgångspunkt för denna utredning har varit att åtgärdsprogrammets huvudfunktion skall vara att operationalisera miljökvalitetsnormer, dvs. klargöra vilka skyldigheter i form av restriktioner och vidtagande av försiktighetsmått olika aktörer har som påverkar om normerna kan uppfyllas. Åtgärdsprogrammet skall kunna precisera mer allmänna krav utifrån de behov som en miljökvalitetsnorm ger uttryck för, vilket i sin tur ger möjlighet att genomdriva dessa krav.

Vilka typer av restriktioner och försiktighetsmått som måste kunna hanteras framgår bland annat av de förslag till åtgärdsprogram som tagits fram av länsstyrelserna i Göteborg och Stockholm och regeringens beslut om dessa. Även analys av vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att genomföra miljökvalitetskraven i ramdirektivet för vatten, liksom övriga krav enligt EG-direktiv, ger ledning.

Det är lätt att konstatera att situationerna som åtgärdsprogram syftar till att hantera kommer att skilja sig åt på många olika sätt, bl.a. vad gäller geografisk avgränsning, antal normer som skall uppnås samt antalet källor och aktörer som berörs.

Här följer några exempel på bestämmelser som kan tänkas behöva ingå i ett åtgärdsprogram (här skiljs inte mellan åtgärdsprogram för luft respektive vatten):

- restriktioner för förändrad markanvändning (t.ex. förbud mot utdikning av en våtmark),
- restriktioner för pågående markanvändning (t.ex. begränsad möjlighet att avverka skog, att odla viss gröda eller sprida gödsel),
- restriktioner och krav på försiktighetsmått för åtgärder och nya verksamheter (såsom särskilda krav på avloppsanordningar),
- restriktioner och krav på försiktighetsmått för befintliga verksamheter,
- krav på myndigheter och kommuner att vidta åtgärder (informera om dubbdäcksanvändning, avgiftsbelägga de egna

parkeringsplatserna, skärpa miljökraven vid upphandling, åstadkomma en gemensam vatten- och avloppshantering inom ett viss område).

I en situation när ett fåtal aktörer påverkar uppfyllandet av miljö-kvalitetsnormer, kommer i huvudsak utsläppsminskningar kunna genomdrivas genom prövning och tillsyn i enskilda fall (särskilda förvaltningsbeslut). Ett åtgärdsprogram fyller i dessa situationer en mindre viktig funktion.

I de fall då risken för överträdande beror av många olika aktörers agerande kommer däremot individuella beslut om t.ex. omprövning eller förelägganden ta mycket tid och resurser. Genom överklaganden kan processen förlängas ytterligare. Det är i dessa situationer som krav kan behöva riktas mot många och olika aktörer, utifrån en sammanhållen bedömning. Detta kan ske genom generella föreskrifter med mer eller mindre preciserade krav som leder till utsläppsminskningar. I dessa situationer är normgivning att föredra framför beslut i enskilda fall.

#### *En sammanhållen bedömning av många verksamheters påverkan*

Ett ytterligare skäl till varför generell normgivning är att föredra framför förvaltningsbeslut i enskilda fall är att fastställande av ett åtgärdsprogram inkluderar en process för fördelning av bördor mellan ett mindre eller större kollektiv av aktörer. Även om det finns allmänna principer om likabehandling, proportionalitet, att förorenaren skall betala och att förorening skall angripas närmast källan, är det mycket svårt att utforma lagregler som anger sådana tydliga kriterier för hur en fördelning av bördor skall göras, som kan läggas till grund för förvaltningsbeslut som i åtminstone hög grad skall kunna förutses. När bördefördelningen skall hanteras genom beslut om normgivning gäller de krav som i alla situationer ställs på normgivning enligt regeringsformen och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Vid normgivning finns dock det spelrum som bemyndigandets utformning medger med beaktande av allmänna förvaltningsrättsliga gränser för ett bemyndigande. Även av den anledningen är åtgärdsprogram som i huvudsak beslutas genom normgivning att föredra.

I miljöbalken finns det sedan tidigare flera delegationer till regeringen och myndigheter att meddela generella föreskrifter om

försiktighetsmått m.m. Dessa föreskrifter förutsågs i förarbetena till miljöbalken komma att spela en viktig roll vid genomförandet av miljökvalitetsnormer.<sup>6</sup> Det har de knappast gjort hittills. Förutom avseende föreskrifter för miljöskyddsområde är möjligheten att meddela generella föreskrifter inte direkt kopplade till miljökvalitetsnormer. Dessutom är denna föreskriftsrätt utspridd på en rad olika myndigheter. Genom en samlad bedömning och vid föreskriftsrätt får den myndighet som skall besluta om åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken större utrymme att välja kostnadseffektiva och praktiskt möjliga åtgärder.

Slutsatsen är att åtgärdsprogram i första hand bör beslutas i form av normgivning (förordning eller föreskrift) och kunna innehålla både krav riktade mot enskilda samt mot myndigheter och kommuner. I vissa fall kan ett åtgärdsprogram även komma att innehålla förvaltningsbeslut riktade mot myndigheter och kommuner.

#### **4.5.3 Är åtgärdsprogram i form av förordning eller föreskrift förenligt med regeringsformens delegationsbestämmelser?**

Enligt 8 kap 3 § första stycket regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag, dvs. i föreskrifter beslutade av riksdagen. Till detta lagstiftningsområde hör t.ex. frågor om användningen av mark och vatten områden och om bebyggelse. Med stöd av 8 kap 7 § första stycket 1 och 4 regeringsformen kan riksdagen utan hinder av 3 § i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om ett antal ämnen som räknas upp där. Till dessa ämnen hör bl.a. "skydd för liv, säkerhet eller hälsa" och "natur- och miljövård" men även "trafik eller ordningen på allmän plats" och "anläggningar och bebyggelsemiljö". Ett bemyndigande kan ha stöd i flera av dessa punkter. I vissa fall är de överlappande, inte minst när det gäller regleringar som har till syfte att skydda miljön.

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter kan riksdagen också enligt 8 kap. 11 § medge regeringen att överlåta åt förvalt-

---

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45, del I s. 343.

ningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation. Riksdagen kan däremot inte delegera sin normgivningsmakt direkt till en kommun eller en förvaltningsmyndighet (bortsett från myndigheter som lyder direkt under riksdagen). Subdelegation måste således ske via regeringen.<sup>7</sup>

Detta betyder att myndigheter inte får meddela beslut som är att betrakta som normgivning med mindre än att det finns ett bemyndigande om detta från regeringen. Däremot kan myndigheter med direkt stöd i lag fatta förvaltningsbeslut. Gränsen mellan vad som är ett förvaltningsbeslut och vad som är normgivning har i vissa fall visat sig svår att dra. Dessutom kan rättsliga instrument bestå av båda delarna. Ett beslut om att inrätta ett naturreservat är ett förvaltningsbeslut. Beslutet om vilka föreskrifter som skall gälla i reservatet kan i den del de inskränker markägares rätt att bruka marken vara förvaltningsbeslut men i den del föreskrifterna inskränker rätten för var och en (inklusive markägaren) att vistas i området eller handlingsregler för den som vistas där, vara att anse som normgivning.

I en situation där det finns ett bemyndigande till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela beslut om bindande föreskrifter möter inte konstruktionen med åtgärdsprogram i form av normgivning några hinder med avseende på delegationsfrågan, så länge som bemyndigandet och föreskrifterna rör ämnen som omfattas av 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta inte minst eftersom åtgärdsprogrammet syftar till att precisera de krav som gäller enligt miljöbalken (se vidare avsnitt 4.6.3). Eftersom åtgärdsprogram i form av bindande föreskrifter skulle komma att beslutas i syfte att genomföra miljö kvalitetsnormer – tillkomna för att skydda människors hälsa eller miljön – lägger regeringsformen i den delen inga hinder i vägen för en sådan konstruktion.

#### **4.5.4 Vad kan i övrigt inverka på möjligheten att föreskriva åtgärdsprogram i form av förordning eller föreskrift?**

Syftet med åtgärdsprogrammet bör vara att omvandla miljö kvalitetsnormer till handlingsregler för myndigheter, kommuner och enskilda och fördela kraven på dessa för att åstadkomma att normen kan uppfyllas. Programmet kan behöva omfatta många olika typer av krav på förändrat beteende. Man bör emellertid i

---

<sup>7</sup> Se Bo U1986/87:1s. 17f.

detta sammanhang komma ihåg att riksdagen inte genom lag får fatta beslut som uttryckligen avser ett konkret fall. Riksdagen kan inte heller delegera föreskriftsrätt som får ett sådant resultat till annan. Vid framtagandet av ett åtgärdsprogram har man visserligen att göra med ett konkret föroreningsproblem. Men det är varken ovanligt eller otillåtet att meddela föreskrifter för att komma till rätta med ett konkret problem så länge bestämmelserna som syftar till att hantera problemet är generellt utformade.

Föreskrifter enligt regeringsformen, dvs. generella normer, skall vara i språklig form fixerade rättsregler, som är generellt tillämpbara och bindande för myndigheter och enskilda samt beslutats av offentligt organ genom ett visst förfarande. En bestämmelse får anses generellt tillämplig om den exempelvis avser situationer av ett visst slag, eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Frågan om gränsdragningen mellan normer i regeringsformens mening och beslut i det enskilda fallet har tidigare berörts i flera lagstiftningsärenden.<sup>8</sup> Regeringen har därvid i flera fall gjort bedömningen att lokalt begränsade föreskrifter som riktar sig till ägare av vissa bestämda fastigheter eller till vissa därmed jämförliga rättshavare inte kan anses ha sådan generell giltighet som karakteriserar en norm eller rättsregel.<sup>9</sup>

Beslut kan avse konkreta bestämda markområden eller därpå befintliga objekt och närmast drabba berörda fastighetsinnehavare. Det är många gånger svårt att avgöra om sådana beslut är av generell natur. Vilka fastighetsägarna är kan i regel fastställas. Samtidigt kan kretsen av adressater vara tämligen stor och i viss mån är den obestämmd, eftersom reglerna även kommer att omfatta framtida ägare. För att besluten skall anses individuellt adresserade krävs dels att de har ett sådant innehåll att de i huvudsak drabbar endast fastighetsägarna, dels att de gäller inom ett geografiskt område som inte är större än att fastighetsägarna kan anses identifierade.<sup>10</sup>

En fråga som diskuterats åtskilliga gånger tidigare är huruvida en plankarta kan utgöra generella föreskrifter eller är att se som ett förvaltningsbeslut.<sup>11</sup> Det finns exempel på fall där plankartor anses

<sup>8</sup> Se t.ex. RÅ 1980 1:92. och SOU 1997:91 s. 345ff.

<sup>9</sup> Se t.ex. prop. 1975/76:112 s. 34 och prop. 1999/00:73 s. 36f. En annan uppfattning framförs i SOU 1973:23.

<sup>10</sup> von Essen, s. 69.

<sup>11</sup> Se t.ex. Bo U1986/87:1 s. 17–39 och 453–460.

utgöra generella föreskrifter, t.ex. i en generalplan enligt tidigare byggnadslagstiftning. Men det finns även exempel på att en plankarta och dess föreskrifter anses utgöra förvaltningsbeslut, t.ex. detaljplan enligt PBL. Det är tydligt att det inte går att ge ett entydigt svar på om en plankarta utgör generella föreskrifter och att vissa typer av beslut befinner sig i en gränzon.

Vid utformningen av föreskrifter i ett åtgärdsprogram är det viktigt att skillnaden mellan föreskrifter och beslut i det enskilda fallet uppmärksammas. Om man hamnar i en situation där man verkligen kan identifiera en eller några få enskilda källor, som i hög grad påverkar möjligheterna att uppfylla en miljö kvalitetsnorm, finns det flera olika sätt att hantera situationen och det är inte säkert att instrumentet åtgärdsprogram behöver utnyttjas. Stora punktkällor ska – t.ex. mot bakgrund av tillsynsmyndighetens ansvar att förebygga överskridanden av miljö kvalitetsnormer i god tid – hanteras via de traditionella instrumenten med omprövningsförfarande på eget initiativ av tillsynsmyndigheten. Det kan emellertid också övervägas att i ett åtgärdsprogram – om ett sådant ändå blir aktuellt – införa en generell föreskrift om att tillsynsmyndigheter före visst datum måste initiera omprövning avseende vissa typer av verksamheter som i hög grad påverkar möjligheterna att uppfylla normen. Slutligen kan situationer uppstå där man inom ramen för ett åtgärdsprogram behöver fatta förvaltningsbeslut mot myndigheter och kommuner.

Sammanfattningsvis bör det således oftast vara möjligt att utforma åtgärdsprogram på ett sådant sätt att bestämmelserna i dem blir generellt tillämpbara och bindande för myndigheter, kommuner och enskilda. I de fall det inte är möjligt bör åtgärdsprogram även kunna innehålla förvaltningsbeslut riktade mot myndigheter och kommuner.

#### 4.5.5 Liknande konstruktioner

Ett system med åtgärdsprogram med generella föreskrifter som binder enskilda innebär inte ett nytt slag av rättsligt instrument i Sverige. Det finns flera exempel på att det redan i dag finns föreskrifter som avser geografiskt begränsade områden. Kommunala hälsovårdsföreskrifter får avse ”område med detaljplan eller områdesbestämmelser”, ”område med detaljplan eller intill



sådant område” och ”särskilt angivna områden”.<sup>12</sup> Vidare finns naturreservat och vattenskyddsområden med föreskrifter för markanvändningen. En konstruktion som är särskilt intressant i detta sammanhang är miljöskyddsområde, som just tillkom för att hantera områden som blivit särskilt förorenade.

### *Miljöskyddsområde*

Miljöskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken är ett med generella föreskrifter reglerat lokalt områdesskydd och kan redan i dag användas för att genomföra miljö kvalitetsnormer. Denna möjlighet har dock hittills inte använts. Miljöskyddsområde är ett instrument som visserligen sällan utnyttjats men som dock existerat i svensk rätt sedan miljöskyddslagens tid. I propositionen till ändringen av miljöskyddslagen genom vilken miljöskyddsområde infördes skrev departementschefen:

Genom ett sådant förordnande som jag nu berört slås således fast att miljön är så känslig att det måste ställas långtgående krav på t.ex. skyddsåtgärder vid miljöfarliga verksamheter inom området. Genom förordnandet bör emellertid, som jag tidigare berört, också skapas formella möjligheter att meddela särskilda föreskrifter för mark- och vattenanvändningen inom området. I viss överensstämmelse med utredningsförslaget och i viss överensstämmelse med terminologin i 5 § första stycket ML föreslår jag därför att regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, länsstyrelsen får rätt att meddela föreskrifter om de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för verksamheter inom området som generellt behövs för att tillgodose syftet med regeringens förordnande.<sup>13</sup>

Några år senare utvidgades regeln till att gälla även luftföroreningar och annan miljöfarlig verksamhet.<sup>14</sup>

Miljöbalken har med några förändringar övertagit miljöskyddslagens konstruktion. Regeringen ”får” besluta om att inrätta ett miljöskyddsområde enligt 7 kap. 19 § miljöbalken om det ”krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö kvalitetsnorm”. Länsstyrelsen kan bemyndigas att enligt 7 kap. 20 § miljö-

<sup>12</sup> 39 och 40 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

<sup>13</sup> Prop. 1984/85:10 s. 15f.

<sup>14</sup> Prop. 1987/88:85 s. 113.

balken utfärda föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att uppnå syftet med området. Föreskrifterna enligt 7 kap 20 § miljöbalken får dock endast omfatta ”verksamheter”, inte enstaka åtgärder.

Enligt 7 kap. 30 § miljöbalken och förordningen om områdeskydd får länsstyrelsen också meddela ”föreskrifter om rätten att färdas och vistas i område ... och om ordningen inom området”. Sådana ”ordningsföreskrifter” kan komplettera föreskrifterna enligt 7 kap. 20 § miljöbalken genom att omfatta vissa slags åtgärder, t.ex. bilkörning. Däremot kan de knappast komma i fråga för att hindra grävningar eller andra åtgärder som inte berör rätten att färdas och vistas i området eller ordningen inom området.

I detta betänkande föreslår jag att en myndighet skall besluta om att utpeka sådana områden där det finns risk för att en miljökvalitetsnorm inte kommer att uppfyllas som åtgärdsområde. För sådana områden liksom i de fall det annars krävs enligt EG-rätten skall förslag till åtgärdsprogram upprättas, vilket skall inkludera sådana föreskrifter om försiktighetsmått. Åtgärdsprogrammet beslutas enligt huvudregeln av regeringen. Beslutet om åtgärdsprogram kan dock om möjligt överlåtas till myndighet eller kommun.

Förslaget överensstämmer i stora delar med konstruktionen för miljöskyddsområde. Precis som i denna avses föreskrifterna i åtgärdsprogram innehålla de skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs och som ligger inom ramen för 2 kap. miljöbalken (se vidare avsnitt 4.6.7). Åtgärdsprogrammet bör även få innehålla föreskrifter om sådant som i dag omfattas av 7 kap. 30 § miljöbalken. En skillnad är att föreskrifter för åtgärdsprogram även skall kunna avse åtgärder.

#### *Naturreservat*

Även naturreservatsföreskrifter har likheter med den modell för åtgärdsprogram som jag föreslår. Föreskrifterna gäller för ett geografiskt område och syftar till att skydda naturmiljön inom området. Till skillnad från föreskrifter för miljöskyddsområden och i åtgärdsprogram enligt mitt förslag, kan naturreservatsföreskrifter i vissa fall kan medföra rätt till ersättning för markägare.

Naturreservatet, såväl dess geografiska utbredning som föreskrifternas innehåll kan utformas i förhållande till de skyddsbehov

som finns i respektive område.<sup>15</sup> På samma sätt bör ett åtgärdsprogram utformas för att en miljö kvalitetsnorm skall kunna uppfyllas och bibehållas inom ett geografiskt avgränsat område.

I beslutet om reservat nämns ofta andra lagar, förordningar och föreskrifter som redan gäller för området och som är relevanta för att uppnå syftet med reservatet. Sådana är t.ex. jordbruksföreskrifter, skogsbruksföreskrifter och kommunala föreskrifter. I vissa fall kan det vara aktuellt att i reservatsföreskrifterna reglera åtgärder och verksamheter som redan regleras genom annan lagstiftning. I andra fall är det lämpligare att åstadkomma skydd för naturreservatet genom beslut enligt helt annan lagstiftning. Förbud för sjötrafik kan exempelvis meddelas i föreskrifter för ett naturreservat eller enligt sjötrafikförordningen. Likaså kan föreskrifter avseende fiske antingen regleras i reservatsföreskrifter enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt fiskelagen.<sup>16</sup> Inför bildande av naturreservat i marin miljö och i limnisk miljö bör därför länsstyrelsen eller kommunen samråda med Fiskeriverket för att avgöra var föreskrifter som reglerar fisket lämpligast bör finnas. I förhållande till detta val anger Naturvårdsverket att

Möjlighet till ett komplett skydd med syftesbeskrivning, skötsel och förvaltning ges bara genom miljöbalkens bestämmelser. I de fall det krävs föreskriftsbeslut av flera olika myndigheter som är svåra att få fram eller medför onödiga förseningar av reservatsbeslutet kan också reservatsföreskrifter vara lämpligare.<sup>17</sup>

På samma sätt som avseende naturreservat kommer föreskrifter i ett åtgärdsprogram kunna avse sådant som också kan regleras enligt annan lag. Vid upprättande av åtgärdsprogram bör det utredas och samrådas om huruvida frågan på ett mer ändamålsenligt sätt kan och bör regleras enligt annan lag. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör självklart utformas så att problem med regelkonkurrens minimeras.

---

<sup>15</sup> Se dock 7 kap 8 § miljöbalken.

<sup>16</sup> Handbok, Naturvårdsverket, 2003:3 s. 78.

<sup>17</sup> Handbok, Naturvårdsverket, 2003:3 s. 78.

### *Vattenskyddsområde*

Ytterligare ett instrument som liknar det jag nu föreslår är vattenskyddsområde. Även för dessa utfärdas föreskrifter för ett visst geografiskt utpekade område. Syftet med vattenskyddsområde är främst att i förebyggande syfte skydda vattenförekomster som är viktiga för dricksvattenförsörjningen. Även här måste poängteras att en viktig skillnad beträffande sådana föreskrifter för åtgärdsprogram som här föreslås, är att regler för vattenskyddsområde i vissa fall kan innebära rätt till ersättning för markägare.

Föreskrifterna för vattenskyddsområde kan ses som ett komplement till vad som redan gäller för området enligt andra bestämmelser och skall säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås. På samma sätt bör föreskrifter enligt ett åtgärdsprogram ses som ett komplement till vad som redan gäller generellt i syfte att kunna uppnå miljö kvalitetsnormer.

Liksom vid arbetet med att utarbeta skydds föreskrifter för vattenskyddsområde, bör arbetet med föreskrifter i åtgärdsprogram, föregås av en inventering av reella och potentiella föroreningskällor inom området och av en utredning av vilka föreskrifter och regler som i övrigt gäller för området. Föreskrifterna och utformningen av området skall sedan säkerställa skyddet av vattentäkten. Här är likheterna med förslaget om åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnorm tydliga.

I 7 kap 22 § miljöbalken anges att länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter om det finns särskilda skäl. Även detta är en konstruktion som liknar mitt förslag om åtgärdsprogram. Likheten består i att jag föreslår införande av en dispensmöjlighet från föreskrifterna i åtgärdsprogram. Dispens skall kunna meddelas under vissa föreskrivna förutsättningar.

#### **4.5.6 Åtgärdsprogram kan medföra regelkonkurrens**

Ett bemyndigande att i åtgärdsprogram föreskriva krav på åtgärder och restriktioner riktade mot både enskilda, kommuner och myndigheter kommer att medföra utökade föreskriftsmöjligheter jämfört med i dag. Ett sådant bemyndigande kommer att gälla parallellt med andra bemyndiganden i miljöbalken och annan lagstiftning. Det finns därför risk för att föreskrifter i ett åtgärdsprogram helt eller delvis kan komma att konkurrera med annan lag-

stiftning. Exempel på sådana restriktioner i ett åtgärdsprogram som skulle kunna konkurrera med annan lagstiftning skulle kunna vara förbud mot avverkning, restriktioner för användning av dubbdäck eller viss typ av fordon i ett område.

Att regelkonkurrens förekommer mellan miljöbalkens tillämpningsområde och annan lagstiftning är inget nytt. En parallell tillämpning är enligt förarbetena till miljöbalken utgångspunkten för hur denna situation skall hanteras.<sup>18</sup> I 1 kap. 3 § miljöbalken anges att förutom miljöbalken skall även tillämpas bestämmelser om verksamheter som kan orsaka störningar för människors hälsa eller miljön som finns i annan lag. Endast i några specifika fall som anges i 1 kap. 7 § miljöbalken skall annan lag tillämpas i stället för balkens bestämmelser. I konkurrens med andra regler utgör miljöbalken ett slags minimiregler.<sup>19</sup> Skulle det finnas specifika regler i ett åtgärdsprogram skall dessa därmed ha företräde framför regler i annan konkurrerande lagstiftning som ger uttryck för en lägre ambitionsnivå avseende skyddet av den miljö kvalitet som normen reglerar.

Kan sådan lagstiftning som skulle komma att konkurrera med ett åtgärdsprogram, ändras på så sätt som behövs för att miljö kvalitetsnormerna skall kunna uppfyllas, blir regleringen i åtgärdsprogrammet onödig. Under det samråd som skall ske med andra myndigheter vid framtagandet av ett förslag till åtgärdsprogram, bör det klargöras om de åtgärder eller restriktioner som är aktuella för ett åtgärdsprogram, redan regleras i annan lagstiftning. Dessutom bör klargöras i vilken mån sådan lagstiftning kan ändras på ett sådant sätt att föreskrifter i åtgärdsprogrammet inte behövs. Finns det hinder mot att ändra den konkurrerande lagstiftningen skall föreskrifter i stället meddelas i åtgärdsprogrammet. I de fall det krävs att flera olika myndigheter fattar beslut om föreskrifter och det finns risk att de tar lång tid att besluta är föreskrifter direkt i ett åtgärdsprogram lämpligare.

#### 4.5.7 Andra konsekvenser av förslaget

Åtgärdsprogram som även är bindande för enskilda är en konstruktion som tidigare utredningar och regeringen i propositionen till miljöbalken av olika skäl velat undvika. En

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45 s. 190 del 1.

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:90 s. 149. Se även Bengtsson 2001, s. 90.

sammanfattande beskrivning av tidigare argumentation finns i Miljöbalkskommitténs slutbetänkande (s. 138f). Som redan redovisats finns det flera exempel på omådesspecifika bindande generella föreskrifter med olika typer av krav på försiktighetsmått.

Det mest ändamålsenliga sättet att tydligt och säkert genomföra miljökvalitetsnormer är enligt min uppfattning att föreskriva restriktioner och åtgärder direkt i åtgärdsprogrammet. På detta sätt preciseras det materiella rättsläget vad gäller miljökvalitetsnormer. Hur några av de problem som denna modell för genomförande ändå medför, kan minimeras redovisas nedan.

*Åtgärder och restriktioner kan inte göras lika precisa som vid individuell prövning*

Utifrån ett övergripande perspektiv på miljösituationen föreslås åtgärdsprogrammet kunna precisera de krav som redan finns i miljöbalken men som inte genomdrivits. Detta kan ske genom generella krav på visst beteende eller viss utsläppsminskning för samtliga verksamheter och åtgärder eller typer av sådana (branscher) inom åtgärdsområdet. Kraven utgår från 2 kap. miljöbalken och bör således motsvara vad som generellt bedöms vara bästa möjliga teknik (se vidare avsnitt 2.3.2). Någon avvägning i förhållande till vad som är miljömässigt motiverat behöver inte göras i dessa fall.

Vid beslut om åtgärdsprogram kommer olika typer av åtgärder och restriktioner på olika sätt att jämföras, bl.a. i förhållande till kostnader och vilken utsläppsminskning de kan ge. Det kommer sannolikt inte att innebära en lika ingående individuell anpassning som vid prövning eller tillsyn. Därmed finns det risk för att generella krav i ett åtgärdsprogram i ett enskilt fall kan få motsatt effekt än vad som åsyftats. För att i viss mån motverka en stelbent reglering i ett åtgärdsprogram bör det införas möjlighet att i vissa situationer meddela dispens från dessa föreskrifter. Sådan dispens skall dock endast kunna ges då det tydligt kan visas att minst samma utsläppsminskning eller kvalitetsförbättring kan uppnås men på ett annat sätt än vad som föreskrivs i åtgärdsprogrammet. Dispens från åtgärdsprogrammets föreskrifter bör under samma förutsättningar även kunna beslutas i samband med en tillståndsprövning. (Se vidare avsnitt 4.11.5).

*Tar det längre tid?*

Att precisera vilka åtgärder, utsläppsminskningar, restriktioner m.m. som behövs för att miljö kvalitetsnormerna inte skall överträdas kommer att ta betydligt längre tid eller kräva mer resurser, än att ta fram program som skall ange vilka styrmedel som skall användas. Hela processen – inventering av vilka källor som medverkar till överträdandet, analys av vilken miljö kvalitetsförbättring och därav erforderlig utsläppsminskning eller ökad belastningskapacitet som behövs, klargörande av vilka instrument som kan användas och därefter precisering och genomdrivande av krav – blir dock sannolikt inte längre. Till detta kommer att behovet av att ompröva ett åtgärdsprogram kan bli mindre om mer tid har ägnats åt att klargöra vilka faktiska beteendeförändringar som åsyftas och vilket resultat som de kan förväntas ge i form av belastningsminskningar.

*Ytterligare ett lager av reglering*

En annan invändning mot att åtgärdsprogram skall kunna innehålla föreskrifter riktade mot enskilda är att det medför ytterligare ett "lager" av reglering som gäller utöver baskraven i miljöbalken och annan reglering av verksamheter, förorening, geografiska områden, typ av naturområden osv. Genom förslaget måste även åtgärdsprogrammets reglering beaktas. Denna kommer att vara olika i skilda åtgärdsområden. Eftersom åtgärdsprogram för luft och vatten inte samordnats kan det medföra att ett område har minst två olika åtgärdsprogram. En fördel med en geografiskt differentierad reglering är dock att ökade krav endast ställs i de områden och avseende sådana ämnen där det finns särskilda behov.

Ett sätt att underlätta både tillämpningen och framtagandet av åtgärdsprogram är att i större utsträckning än hittills se över hur olika åtgärdsprogram kan samordnas. Det är också viktigt att klargöra hur konflikter mellan olika åtgärdsprogram skall hanteras. Det kan förutsättas att det här kan behövas ytterligare reglering, åtminstone på förordning och föreskriftsnivå.

Att regleringen skiljer sig åt beroende av att olika områden är olika känsliga och i behov av skydd, är i dag helt accepterat, även inom EG-rätten. Men i vissa fall kan nationell, regional eller lokal reglering (särskilt i de fall den avser varor) hota konkurrens-

neutraliteten. I den mån miljö kvalitetsnormerna utgår från EG-rätten kommer denna situation inte att vara unik för Sverige. Som tidigare påpekats är det dock viktigt att vid reglering i åtgärdsprogram ta hänsyn till dessa mer övergripande frågor.

#### *Behov av nya eller ändrade författningar*

I de förslag till åtgärdsprogram som togs fram för Stockholm och Göteborg föreslogs flera ändringar i lagstiftningen, bl.a. tillfälligt höjd skrotningspremie på bilar i länet, höjd fordonsskatt, förtida introduktion av strängare avgaskrav för tunga fordon, miljözon för personbilar utan katalysator samt avgifter på dubbdäck alternativt subventionering av dubbfria vinterdäck. Detta ansågs vara några av de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska utsläppen.

Genom förslaget att åtgärdsprogrammet skall upprättas i form av förordning eller föreskrifter skulle många av de förslag till ändringar i lagstiftning kunna hanteras direkt genom programmet. Efter samråd med myndigheter och kommuner som redan har föreskriftsrätt inom ett område som föreslås regleras genom åtgärdsprogrammet, kan skärpta eller ytterligare åtgärder och restriktioner alternativt regleras genom sådana föreskrifter, med en hänvisning till dessa i programmet. Det är dessutom alltid möjligt för myndigheter eller kommuner att till regeringen hemställa om ändringar i lagar och förordningar.

## **4.6 Åtgärdsprogramms innehåll och omfattning**

### **Förslag**

Genom ett nytt bemyndigande i 5 kap. 5 a § miljöbalken och ändring av 6 § skall ett åtgärdsprogram innehålla föreskrifter som riktar sig mot enskilda och som rör skyddsåtgärder, förbud och försiktighetsmått. Föreskrifterna bör i princip kunna omfatta all verksamhet och alla åtgärder som påverkar möjligheten att uppfylla den aktuella normen. Dessutom skall programmet enligt 6 § ange de åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta. Förutom bestämmelser om försiktighetsmått och åtgärder som riktas mot enskilda, myndigheter och kommuner skall åtgärdsprogrammet bestå av en karta som anger vilket område som åtgärdsprogrammet omfattar samt var inom detta område som särskilda föreskrifter



gäller. Dessutom bör i åtgärdsprogrammet finnas underlag som legat till grund för beslutet om bestämmelser.

Föreskrifter i ett åtgärdsprogram beslutas utifrån ramen i 2 kap. miljöbalken. Bestämmelser i åtgärdsprogrammet som riktar sig till enskilda blir därigenom i första hand en precisering av krav som redan gäller. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör bryta igenom tidigare meddelade tillstånd enligt miljöbalken. Detta tydliggörs genom en ändring av 24 kap. 1 §.

#### 4.6.1 Utgångspunkter

Att åtgärdsprogram skall ha ett visst innehåll och omfatta vissa verksamheter och föroreningskällor framgår av de flesta EG-direktiv som föreskriver miljökvalitetsnormer. Det räcker inte med allmänt hållna åtgärder utan kraven skall vara så preciserade att det kan bedömas att miljökvalitetsnormerna verkligen kan uppnås och bibehållas.

Enligt 5 kap. 6 § miljöbalken får ett åtgärdsprogram omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormer. Programmets innehåll framgår av samma lagrum. Genom lagändring 2003 har kraven på åtgärdsprogramms innehåll utvidgats jämfört med tidigare. Dessutom finns ytterligare regler om programmets innehåll i förordningar.

En utgångspunkt för bedömningen av vad ett åtgärdsprogram bör innehålla, är att de myndigheter och kommuner som skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram skall ges så brett mandat som möjligt. Ju fler typer av krav som kan ställas och instrument som kan användas, desto större blir möjligheten att välja kostnads-effektiva åtgärder. Vidare bör bestämmelserna om åtgärdsprogram i möjligaste mån vara gemensamma och oberoende av om de syftar till att genomföra miljökvalitetsnormer för olika typer av miljöer eller störningar (luft, vatten, buller etc.) eller av olika slag (gränsvärdesnormer och målsättningsnormer). Regler som är specifika i dessa hänseenden bör regleras i förordningar då så är möjligt.

Som beskrivits ovan är utgångspunkten för mitt förslag om åtgärdsprogram att det skall innehålla föreskrifter riktade mot enskilda, myndigheter och kommuner. Det är därför viktigt att reglerna i programmet utformas generellt. I den mån detta ändå inte är möjligt, kan åtgärdsprogrammet även komma att innehålla beslut men då endast riktade mot myndigheter och kommuner.

Dessutom anges att åtgärdsprogrammet även skall innehålla en programkarta och visst underlag för beslutet.

#### **4.6.2 Vilka verksamheter och åtgärder skall föreskrifter i ett åtgärdsprogram kunna omfatta?**

Bestämmelserna i ett åtgärdsprogram bör i princip kunna omfatta all verksamhet och alla åtgärder som påverkar möjligheten att uppfylla den aktuella normen. Programmet bör såsom i dag även kunna omfatta sådana störningskällor som ligger utanför det område där normen riskerar att inte uppfyllas. Detta är verksamhet och åtgärder som generellt faller inom miljöbalkens tillämpningsområde, dvs. allt som påverkar genomförandet av målsättningarna i 1 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelser i ett åtgärdsprogram kommer att vara områdesspecifika, dvs. endast avse det område som påverkas om normen överträds eller inte. I undantagsfall kan tänkas att ett åtgärdsprogram gäller hela landet.

Alla verksamheter och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse omfattas av 2 kap. miljöbalken. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör däremot kunna omfatta även sådana åtgärder som i ett enskilt fall kan bedömas ha försumbar betydelse om de sammantaget har betydelse för att normerna kan uppfyllas och regleras i ett sammanhang. Exempelvis skall det vara möjligt att inom ett åtgärdsområde föreskriva att endast en viss typ av fordon får framföras eller en viss typ av däck inte får användas. Däremot bör uppmärksammas att denna typ av föreskrifter måste utformas på ett sätt att de inte står i konflikt med EG-rättsliga krav på konkurrensneutralitet. Frågan om de svenska reglerna om miljözon överensstämmer med EG-rättens harmoniseringskrav utreds för närvarande inom regeringskansliet och är ett exempel på de många gånger komplicerade bedömningar som måste göras.

Åtgärder av försumbar betydelse bör däremot inte omfattas av det föreslagna försämringsförbudet. Risk för försämringar genom sådana åtgärder kan i stället beaktas genom åtgärdsprogrammet.

Bestämmelser som avser myndigheter och kommuner bör kunna omfatta alla de myndigheter som på något sätt kan påverka den miljö kvalitet som normen reglerar. Grunden för myndigheters och kommuners vida ansvar finns i 5 kap. 3 § miljöbalken.

#### 4.6.3 Vilka typer av föreskrifter skall ett åtgärdsprogram kunna innehålla?

##### *Bestämmelser riktade mot enskilda*

Jag föreslår att det i ett åtgärdsprogram skall kunna meddelas sådana bestämmelser om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått och åtgärder som behövs för att normerna skall uppfyllas och bibehållas. På samma sätt som gäller för exempelvis föreskrifter meddelade enligt 9 kap. 5 miljöbalken ger den föreslagna föreskriftsrätten i 5 kap. miljöbalken möjlighet att ställa många olika typer av krav på försiktighetsmått. Föreskrifterna skulle kunna inkludera förbud att använda vissa produkter i ett åtgärdsområde eller del av detta, t.ex. en viss typ av fordon eller däck. Det skulle även kunna meddelas restriktioner om att färdas genom ett visst område på visst sätt. I den mån det går att kontrollera (t.ex. genom att utgå från verksamhetens miljörapport) skulle även mer generella krav på procentuell utsläppsminskning kunna ställas. I avsnitt 4.5.2 redovisades en lista med olika typer av bestämmelser om försiktighetsmått som ett åtgärdsprogram kan behöva innehålla.

Ny verksamhet och vidtagande av åtgärder liksom förändring av befintlig verksamhet som medverkar till att miljökvaliteten ytterligare försämras föreslås (se avsnitt 4.3.4) omfattas av ett generellt försämringsförbud. Det bör dock vara möjligt att genom ett åtgärdsprogram precisera ett sådant generellt förbud.

Att åtgärdsprogrammet skall innehålla tydligt preciserade åtgärder medför normalt inte ökade krav jämfört med i dag, eftersom de skall grunda sig på de försiktighetskrav som ställs i 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken. Enbart då det visats att genomförandet med dessa baskrav inte är tillräckligt för att miljökvalitetsnormer skall kunna uppnås och bibehållas skall extraordinära krav ställas.

Förslaget medför en vid föreskriftsrätt inkluderande möjlighet att ställa krav på en rad olika typer av försiktighetsmått och åtgärder. Det bör dock observeras att generella restriktioner som gäller vid all normgivning, naturligtvis även gäller vid beslut om åtgärdsprogram. Således måste hänsyn bl.a. tas till EG:s konkurrensregler. Föreskrifterna får inte utgöra ett handelshinder och inte heller strida mot fördragets statsstödsregler. Vidare bör återigen framhållas vikten av att föreskrifterna utformas generellt så att de inte blir att betrakta som förvaltningsbeslut.

Jag har övervägt att även föreslå att åtgärdsprogram skall kunna innehålla föreskrifter om avgifter för att därigenom kunna styra viss typ av mark- och vattenanvändning. Försöket med trängselskatt i Stockholm visar dock på de både politiska och rättsliga svårigheterna som är förknippade med denna typ av reglering. Utredningens tidsramar har inte medgett utarbetande av förslag att sådana instrument skall kunna föreskrivas enligt 5 kap. miljöbalken. I avsnitt 4.11 diskuteras däremot behovet av nya typer av åtgärder och rättsliga instrument.

#### *Bestämmelser riktade mot myndigheter och kommuner*

Förutom föreskrifter som riktar sig mot enskilda som bedriver eller avser bedriva verksamhet eller vidta åtgärd, bör åtgärdsprogrammet såsom i dag även ange de åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta. Denna typ av åtgärder bör till skillnad från i dag där det är möjligt beslutas genom föreskrifter. Genom att åtgärdsprogrammet kan ange restriktioner och krav riktade mot enskilda kommer behovet av att ställa krav på myndigheter och kommuner bli mindre. Enligt dagens lagstiftning kan i åtgärdsprogrammet anges att en kommun skall se över lokala trafikföreskrifter eller besluta om miljözon. I ett åtgärdsprogram av den modell som jag föreslår kan föreskrifter om begränsning av fordonstyp meddelas direkt genom åtgärdsprogrammet. Om kommunen ändrar sina lokala föreskrifter eller beslutar om miljözon i enlighet med förslaget till åtgärdsprogram kan åtgärdsprogrammet i stället hänvisa till de kommunala föreskrifterna. Diskussioner om vilken reglering som skall väljas kommer såsom beskrivs i avsnitt 4.7.5 att bli viktiga under samrådet om förslag till åtgärdsprogram.

Såsom beskrevs i avsnitt 4.2.5 bör det i ett åtgärdsprogram även vara möjligt att föreskriva att viss del av sådan åtgärd som skall vidtas och bekostas av myndighet eller kommun, får användas för att kompensera för sådana offentligt finansierade projekt som annars skulle medverka till att normen överträddes.

Möjlighet till dispens från föreskrifter enligt ett åtgärdsprogram tas upp i avsnitt 4.11.4.

#### 4.6.4 Programkarta och föreskrifter

Ett åtgärdsprogram bör förutom bestämmelser om försiktighetsmått och åtgärder som riktas mot enskilda, myndigheter och kommuner bestå av en programkarta. Syftet med en sådan karta är att tydliggöra vilket område som åtgärdsprogrammet omfattar samt inom var inom detta område det finns särskilda föreskrifter. En programkarta bör när det gäller luftkvalitet motsvara det område inom vilket det finns aktörer som omfattas av åtgärdsprogrammets föreskrifter, dvs. även sådan verksamhet utanför åtgärdsområdet som kan påverka möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormen. Åtgärdsprogram som upprättas enligt vattenförvaltningsförordningen kommer att omfatta hela avrinningsdistrikt men även i dessa fall bör det av en programkarta framgå inom vilka områden det finns särskilda föreskrifter.

I den mån det finns flera miljökvalitetsnormer som riskerar att överträdas inom ett område kommer åtgärdsområden att överlappa varandra eller sammanfalla. Detta bör då tydligt framgå av programkartan. Framför allt plankartor i åtgärdsprogram för vatten kan förväntas täcka många olika normer som riskerar att överträdas i mindre eller större delar av avrinningsdistriktet. Det får förutsättas att plankartorna då kommer att bestå av olika blad och att dessa också kan presenteras digitalt.

#### 4.6.5 Övrigt innehåll i åtgärdsprogram

Jag föreslår även att det i ett åtgärdsprogram skall finnas en sammanfattning av det underlag som legat till grund för beslutet om bestämmelser. Av åtgärdsprogrammet skall således framgå vilken belastningsminskning som behövs för att miljökvalitetsnormen skall kunna uppnås och bibehållas, hur mycket olika källor uppskattas påverka möjligheten att uppnå normen, hur de åtgärder som myndigheter och kommuner skall vidta är avsedda att finansieras samt vilken förbättring av möjligheten att uppnå normen som varje försiktighetsmått och åtgärd kan antas medföra. Vidare bör en bedömning av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna både utifrån allmän och enskild synpunkt av åtgärderna redovisas i programmet. Av den senare bör det framgå hur kostnader och nytta har kvantifieras. Ytterligare krav på

innehåll som följer av ett åtgärdsprogram kan förskrivas i förordningar.

Flera av de uppgifter som föreslås framgå av ett åtgärdsprogram är sådana som förarbetena till miljöbalken omnämnt och som man då menade borde ingå i ett åtgärdsprogram.<sup>20</sup> De framgår dock inte av lagtexten i 5 kap. 6 § miljöbalken. Liknande förslag om ytterligare innehåll i åtgärdsprogram har även lämnats av Miljöbalkskommittén i syfte att precisera vilket resultat användningen av olika styrmedel bör få.

Syftet med mitt förslag är att ge förutsättningar för att åtgärdsarbetet och en adaptiv förvaltning (se avsnitt 1.6) skall kunna utvecklas. Då krävs att tidigare bedömningar av föreningssituationen och åtgärder kan utvärderas. Detta främjar även möjligheten att granska och förstå syftet och bakgrunden till bestämmelserna i åtgärdsprogrammet.

#### 4.6.6 Åtgärder med osäkert resultat

Ett åtgärdsprogram skall innehålla sådana bestämmelser som behövs för att miljökvalitetsnormen skall kunna uppfyllas. Endast sådana åtgärder och bestämmelser vars resultat går att beräkna bör kunna läggas till grund för bedömningen av åtgärdsprogrammets tillräcklighet. Internationella förhandlingar kan vara en viktig åtgärd för att åstadkomma kvalitetsförbättringar men det går knappast att förlita sig på att en sådan åtgärd kommer att kunna ge ett visst resultat. Ansvar för utländska källors bidrag till överskridandet övervältras således på de inhemska källorna. Denna konsekvens har EG-domstolen accepterat även om det finns en öppning för att ett överskridande kan godtas i den mån de utländska bidragen är väsentliga och medlemsstaten har vidtagit alla praktiskt möjliga åtgärder inom landet.

Visar det sig senare att åtgärden får ett resultat som går att beräkna kan åtgärdsprogrammet omprövas. Det skulle även vara möjligt att åtminstone till viss del utnyttja ett belastningsutrymme som skapats genom en statligt eller kommunalt finansierad åtgärd, för att kompensera för sådana offentliga utvecklingsprojekt som t.ex. bostadsbyggande.

---

<sup>20</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 51.

#### 4.6.7 Åtgärdsprogrammets förhållande till 2 kap. miljöbalken

Omfattningarna av ett bemyndigande att meddela generella föreskrifter framgår av den specifika delegationen i lag och eventuell förordning. Vid införande av åtgärdsprogram som även omfattar bestämmelser som är bindande för enskilda, är det viktigt att klargöra på vilken materiell grund sådana beslut skall grundas och vad som begränsar kravens ambitionsnivå. Framför allt handlar denna fråga om att bestämma i vilken mån 2 kap. miljöbalken skall utgöra ramen för bestämmelser i ett åtgärdsprogram.

##### *Tidigare reglering och miljöbalken*

Hur förhåller sig då de olika typer av föreskrifter om försiktighetsmått som i dag kan meddelas enligt miljöbalken till kravnivån i 2 kap. miljöbalken? Det kan konstateras att frågan inte uppmärksammas särskilt vid införandet av olika bemyndiganden i balken att meddela generella föreskrifter.<sup>21</sup> De olika bemyndigandena i balken har sin bakgrund i olika lagar, vilka har behandlat frågan om hur bemyndigandena förhållit sig till allmänna bestämmelser på olika sätt.

Vid en genomgång framgår att generella föreskrifter för miljöfarliga verksamheter och för miljöskyddsområden enligt miljöskyddslagen traditionellt var begränsade avseende kravnivå på ett relativt tydligt sätt. Även föreskrifter om skötsel av jordbruksmark enligt skötsellagen och icke ersättningsgilla föreskrifter för vatten- och skyddsområde enligt vattenlagen, förutsattes utfärdas inom ramen för miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Rörande dessa bemyndiganden har frågan om förhållandet till miljöskyddslagens allmänna kravregler tagits upp specifikt i förarbetena till bemyndigandet i respektive lag.<sup>22</sup> I förarbetena till miljöbalken har däremot förhållandet mellan motsvarande bemyndiganden i balken och de allmänna hänsynsreglerna inte kommenterats. Hälso- och skyddsföreskrifter har historiskt sett inte haft samma begränsningar i kravnivå som miljöskyddsföreskrifter då de framför allt i tidigare lagstiftning varit knutna till effekter. I dag anges i 9 kap. 13 § miljöbalken att de inte får medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

<sup>21</sup> Se dock SOU 1996:103, s. 444.

<sup>22</sup> Se t.ex. Prop. 1984/85:10 s. 16 och 76 samt Prop. 1987/88:128 s. 47f.

De olika bemyndigandena i miljöbalken är i de flesta fall identiska med vad som gällt enligt äldre lagstiftning. Hur långtgående krav som kan ställas får bedömas i förhållande till vart och ett av dessa bemyndiganden. Därvid spelar bemyndigandets utformning, syfte, bakgrund och kontext in i bedömningen. Vare sig lagtexten eller förarbetena till miljöbalken antyder att någon förändring av omfattningen av dessa bemyndiganden avsågs. I propositionen till miljöbalken finns flera uttalanden som tyder på att avsikten varit att de allmänna hänsynsreglerna skall styra framtagandet av generella föreskrifter. I författningskommentaren till den helt centrala regeln i 2 kap 3 § miljöbalken sägs exempelvis:

Vid utfärdandet av generella föreskrifter och allmänna råd för miljöfarlig verksamhet bör tillämpningen av denna hänsynsregel innebära att det läggs fast vad som normalt bör kunna krävas av en verksamhet av ett visst slag.<sup>23</sup>

Miljöbalken är konstruerad som en ramlag och ramarna för de krav som ställs utgår från dess 2 kap. Därigenom blir det inkonsekvent att argumentera för att ett bemyndigande enbart begränsas av sin utformning och av att det skall vara grundlagsenligt och förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer. Den generella ambitionsnivån i 2 kap. miljöbalken som riksdagen beslutat kan inte frångås av regeringen genom föreskrifter om detta inte är särskilt angivet. Kravens ambitionsnivå bör inte vara beroende av i vilken form de ställs, genom generella föreskrifter eller genom ett beslut i enskilt fall avseende tillsyn eller tillstånd. Därför bör även bestämmelser i ett åtgärdsprogram som meddelas enligt 5 kap. 6 § första stycket punkten 1 miljöbalken, beslutas utifrån ramen i 2 kap. Bestämmelser i åtgärdsprogrammet som riktar sig till enskilda blir därför en precisering av krav som redan gäller. Detta på samma sätt som i dag gäller för föreskrifter i ett miljöskyddsområden. Bästa möjliga teknik är det minimikrav som alltid skall uppfyllas. Om det behövs skall dock krav där utöver vad som motsvarar bästa möjliga teknik ställas enligt en ny 7 a §.

---

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 17.



#### 4.6.8 Fördelning av bördor

En viktig fråga vid upprättande av ett program är hur och enligt vilka principer bördorna (i form av restriktioner och åtgärder) skall fördelas mellan olika aktörer. EG-rättens generella principer om konkurrensneutralitet har naturligtvis betydelse även i det här fallet men några mer precisa kriterier för hur fördelningen av bördor skall ske anges inte. EG-domstolen har i åtminstone något mål menat att medlemsstaterna har en viss frihet att fördela bördorna eftersom det inte går att i direktiven ange precisa kriterier för detta (se avsnitt 3.5).<sup>24</sup>

Utgångspunkten i 2 kap. miljöbalken är att alla krav bedöms utifrån samma rättsliga standard, dvs. vad som motsvarar bästa möjliga teknik. Denna standard är konkurrensneutral inom respektive bransch. Så länge denna standard är ramen för kraven som ställs i ett åtgärdsprogram finns det egentligen inte något behov av att fördela krav. Det handlar som sagt om krav som ska vara uppfyllda oavsett om en miljö kvalitetsnorm uppfylls eller inte. Åtgärdsprogram är då endast en precisering av sådana krav.

Situationen är annorlunda om det blir nödvändigt att ställa mer långtgående krav än bästa möjliga teknik och därmed mer än vad som är ekonomiskt möjligt för ett branschtypiskt företag. I detta fall finns ingen motsvarande generell standard att utgå från vid bedömningen av hur omfattande krav som skall ställas. I förarbetena till miljöbalken nämns några kriterier som bör gälla vid fördelningen.<sup>25</sup> Jag menar att denna bedömning måste utgå från att det är fråga om en typiskt sett mycket allvarlig miljösituation som det finns tunga samhällspolitiska skäl att åtgärda. Därför bör fördelningen i första hand ske med utgångspunkt från kostnadseffektivitet i meningen största möjliga miljönytta per investerad krona. I andra hand bör fördelningen ske med utgångspunkt från att fördelning skall vara så lika som möjligt mellan och inom branscherna. Detta kan ske genom att använda, vad man kan kalla osthyvelsprincipen – en procentuell minskning av utsläppen för alla som påverkar miljö kvaliteten eller för en viss bransch.

Oavsett om genomförandet sker genom baskrav eller extraordinära krav bör det i åtgärdsprogrammet klargöras utifrån vilka kriterier denna bedömning gjorts. Därigenom främjas möjlig-

---

<sup>24</sup> Mål C-293/97.

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 51.

heten att utifrån granska hur bedömningen gjorts av vilka försiktighetsmått och åtgärder som föreskrivs i ett åtgärdsprogram.

#### 4.6.9 Åtgärdsprogrammets förhållande till givna tillstånd

Det finns i dag möjlighet att meddela föreskrifter enligt miljöbalken som kan påverka verksamheter med givna tillstånd enligt balken. Dit hör t.ex. sådana föreskrifter för miljöskyddsområde som meddelats enligt 7 kap. 20 § miljöbalken samt för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken bryter sådana föreskrifter igenom rättskraften i tillstånd meddelade enligt miljöbalken (föreskrifter för miljöskyddsområde bryter dock inte genom tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen<sup>26</sup>).

För utarbetandet av åtgärdsprogram skall som vid all typ av normgivning som riktar sig mot enskilda hänsyn tas till berättigade rättssäkerhetskrav från enskilda och föreskrifterna i övrigt utarbetas med stor omsorg. Vid utformningen av föreskrifterna skall samråd ske med de myndigheter, branschorganisationer och övriga intressenter som berörs.

För att önskvärd effekt skall uppnås med föreskrifter som gäller hela det område som åtgärdsprogrammet omfattar bör föreskrifter i ett åtgärdsprogram bryta igenom rättskraften i tidigare meddelade tillstånd enligt balken, på samma sätt som föreskrifter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken och 7 kap. 20 § miljöbalken gör i dag.

### 4.7 Vem skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram?

#### Förslag

Förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft ändras så att ansvaret för framtagandet av förslag till åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer för luft enligt huvudregeln ligger på länsstyrelsen.

5 kap. 4 § miljöbalken ändras på så sätt att den myndighet som regeringen givit i uppdrag att upprätta förslag till åtgärdsprogram, ges möjlighet att delegera detta uppdrag eller delar av det till en eller flera berörda kommuner.

<sup>26</sup> Lagen om införande av miljöbalken 13 §.

5 kap. 5 § miljöbalken ändras så att regeringen normalt skall besluta om åtgärdsprogram. Delegation av beslutet till myndighet eller kommun skall vara möjlig om förslaget till åtgärdsprogram inte innehåller sådana föreskrifter som enbart regeringen får besluta om.

#### 4.7.1 Bakgrund

Ansvaret för att besluta om miljö kvalitetsnormer ligger i dag på regeringen som kan delegera denna uppgift till myndigheter och kommuner. Det har regeringen gjort dels genom förordningar, dels i beslut. Den nuvarande flexibiliteten i miljöbalken gör det möjligt att anpassa beslutet om vem som skall upprätta och besluta om åtgärdsprogram i förhållande till de miljö kvalitetsproblem som skall hanteras. Vid bedömningen kan därigenom tas hänsyn till vilken miljö kvalitetsnorm som avses, vilket och hur stort det geografiska område där normer överträds är, vilka källor som orsakar överskridandet och var dessa befinner sig (lokal, regional, nationell eller internationell nivå), var det finns kunskap om orsak och effekter samt i övrigt resurser för att ta fram underlagsmaterial samt vilka styrmedel olika organ förfogar över. Tillgången på kunskap, resurser samt tillräckliga och lämpliga styrmedel ligger sällan på *en* nivå i förvaltningen.

I detta avsnitt görs en kort beskrivning av de omständigheter som jag uppfattar har betydelse för vilket organ som bör upprätta respektive besluta om åtgärdsprogram, varefter jag redogör för mitt förslag.

#### 4.7.2 Vissa faktorer som kan påverka valet av vem som bör upprätta och besluta om åtgärdsprogram

För att svara på frågan om vilket eller vilka organ som bör upprätta och besluta om ett åtgärdsprogram bör några omständigheter särskilt beaktas.

En första sådan omständighet är föreskriftsmakten enligt regeringsformen. Det finns som sagt inga hinder mot att låta regeringen eller, efter subdelegation, den myndighet eller kommun regeringen beslutar, upprätta och besluta om åtgärdsprogram som inkluderar generella föreskrifter i syfte att genomföra miljö-

kvalitetsnormer (som i sig syftar till att skydda miljön och människors hälsa). En myndighet som genom delegation från regeringen har erhållit föreskriftsrätt kan inte delegera denna rätt till annan myndighet.<sup>27</sup>

En annan omständighet är att kommuner och vissa myndigheter har en geografiskt begränsad kompetens, vilket kan påverka möjligheten att delegera beslut om åtgärdsprogram.

En tredje omständighet är behovet av straffsanktion. Om åtgärdsprogram beslutas av annan än regeringen, kan endast böter utdömas vid brott mot föreskrifter i programmet.

Slutligen kan EG-rätten få viss betydelse. Det är medlemsstaternas ansvar att genomföra miljökvalitetsnormer som följer av EG-rätten och dessa har frihet att organisera hur detta ansvar skall fördelas. Brister i genomförandet som beror på den nationella ansvarsfördelningen är dock inte en orsak som accepterats av EG-domstolen. I ramdirektivet för vatten ställs explicita krav på att det skall finnas en avrinningsområdesvis förvaltning med ansvar för att genomföra miljökvalitetsnormer.<sup>28</sup> Fortfarande finns det dock stor frihet för medlemsstaterna att bestämma hur denna förvaltning skall organiseras, exempelvis kan befintliga organ användas även om dess uppgifter styrs av direktivet.

Jag konstaterar att frågan om hur arbetet med att ta fram och besluta om åtgärdsprogram skall finansieras i stor utsträckning påverkar möjligheten för olika aktörer att kunna och vilja delta i arbetet. Vem som skall bära kostnaderna för framtagnandet av beslutsunderlaget kommer även att påverka själva processen och exempelvis användning av olika typer av kompetenser och beslutsstödsmodeller. Frågan om finansiering av genomförandet av miljökvalitetsnormer ligger dock inte inom denna utrednings uppdrag.

#### 4.7.3 Vem bör upprätta förslag till åtgärdsprogram?

Den föreslagna förändringen av åtgärdsprogrammets funktion medför att det funnits anledning att se över om ordningen för vem som skall upprätta förslag till åtgärdsprogram och besluta om sådana, bör förändras. I uppdraget till utredningen anges att en utgångspunkt har varit att förslagen utformas så att även myndigheter och kommuner skall kunna fastställa åtgärdsprogram.

<sup>27</sup> SOU 1997:91 s. 348f och Ds 1992:112 s. 63.

<sup>28</sup> Ramdirektivet för vatten art. 3.

En annan utgångspunkt har varit att regleringen av åtgärdsprogram om möjligt skall vara lika avseende genomförandet av olika typer av miljökvalitetsnormer. Genom att förvaltningen för vattenrespektive luftkvalitet är olika organiserad redovisas i dessa delar olika lösningar.

Det finns inga rättsliga hinder mot att lägga uppgiften att ta fram förslag till åtgärdsprogram på en aktör och uppgiften att besluta om detta på en annan. Ett argument som talar för att dessa uppgifter bör hanteras av samma myndighet är att det kommer att ta längre tid att involvera två olika aktörer. Ett skäl som talar för att separera uppgifterna är att beslutet om program blir en form av överprövning och att programmet har bättre förutsättningar att klara miljökvalitetsnormerna om det granskats av ytterligare en myndighet.

#### *Upprättande av förslag till åtgärdsprogram för genomförande av luftkvalitetsnormer*

Om det hade funnits motsvarande myndigheter med direkt ansvar för planering av regioners luftkvalitet, som avseende vattenkvalitet, hade det varit naturligt att ansvaret för att upprätta och besluta om åtgärdsprogram lagts på denna myndighet. I avsaknad av sådan bör den nuvarande ordningen kvarstå.

Arbetet med åtgärdsprogram för luft har hittills utförts genom ett samarbete mellan kommuner och länsstyrelse. Dessa två organ samarbetar också kring andra luftkvalitetsfrågor – däribland mätfrågor<sup>29</sup> – och miljöfrågor i ett bredare perspektiv. Det kan förutspås att detta arbete kommer att vara till nytta vid utarbetande av nya åtgärdsprogram, både avseende ytterligare områden och luftkvalitetsnormer. Möjligheten att samordna olika åtgärdsprogram och arbetet med att ta fram förslag till program, synes i första hand vara en uppgift för länsstyrelserna. Många frågor om orsaker och effekter liksom om vilka åtgärder som bör vidtas, kan antas relatera till mer regionala frågor såsom trafiken eller vara likartade i olika kommuner.

För att också förkorta beslutskedjan för framtagande av åtgärdsprogram föreslår jag att förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft ändras så att ansvaret för framtagandet av förslag till åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer för luft enligt

<sup>29</sup> Se Naturvårdsverkets Rapport 5407, september 2004.

huvudregeln ligger på länsstyrelsen. Detta skulle så som jag uppfattar det också ligga i linje med Naturvårdsverkets förslag<sup>30</sup> att skapa en samordnad struktur för kontroll av luftkvaliteten i tätorter. Om det övergripande ansvaret för övervakning läggs på länsstyrelsen kommer också länsstyrelsens kompetens för att bedöma vilka åtgärder som är möjliga att öka, vilket ytterligare talar för att länsstyrelsen även bör vara den instans som tar fram förslag till åtgärdsprogram.

*Upprättande av förslag till åtgärdsprogram för genomförande av vattenkvalitetsnormer*

Ansvaret för upprättande av förslag till åtgärdsprogram för genomförande av målsättningen om en god vattenstatus, och därmed ett antal vattenkvalitetsnormer, ligger i dag på de nya vattenmyndigheterna. Åtgärdsprogrammen skall omfatta hela avrinningsdistriktet men det är också möjligt att ta fram delåtgärdsprogram för viss sektor, fråga eller vattentyp. Under arbetet med att ta fram förslag till bl.a. åtgärdsprogram skall vattenmyndigheten samverka med andra myndigheter och kommuner. Jag finner inte anledning att i nuläget överväga att flytta huvudansvaret för framtagande av förslag till åtgärdsprogram.

*Möjlighet att delegera ansvaret för upprättande av förslag till åtgärdsprogram till kommun(er)*

Kunskap om sådana förhållanden som kan påverka valet av krav och åtgärder i ett åtgärdsprogram finns naturligtvis på många ställen i samhället. Hur denna bör och kan tas tillvara under arbetet med att ta fram åtgärdsprogram skiljer sig sannolikt mellan olika typer av frågor. Inom den nya vattenförvaltningen är detta frågor som är särskilt aktuella eftersom det i stor utsträckning rör hur arbetet med att genomföra målsättningen om en god vattenstatus, skall organiseras.

För att möjliggöra att kommuner i vissa fall kan ta ett mer direkt ansvar för upprättandet av åtgärdsprogram föreslår jag att 5 kap. 4 § miljöbalken ändras på så sätt att den myndighet som regeringen givit i uppdrag att upprätta förslag till åtgärdsprogram (enligt

---

<sup>30</sup> Naturvårdsverket Rapport 5407, september 2004.

förslaget ovan länsstyrelsen och vattenmyndigheten) ges möjlighet att delegera detta uppdrag eller delar av det till en eller flera berörda kommuner (t.ex. kommuner i samverkan inom ett avrinningsområde). Beslut om åtgärdsprogram bör dock inte kunna delegeras.

#### 4.7.4 Vem skall besluta om åtgärdsprogram?

Åtgärdsprogram kommer många gånger att röra sådana miljösituationer när många olika verksamhetsutövare, enskilda individer, kommuner och myndigheter är involverade. Enligt vattenförvaltningsförordningen skall åtgärdsprogrammet omfatta hela vattendistriktet och syfta till att genomföra många olika vattenkvalitetsnormer. Även vid genomförande av luftkvalitetsnormer kan det förväntas att detta arbete även avseende nya typer av normer generellt sett inte enbart lokala frågor (även om sådana kan förekomma).

Jag har övervägt en ordning där beslut om åtgärdsprogram kan fattas av kommun eller myndighet men med möjlighet att i vissa angivna situationer ”lyfta” beslutet till regeringen. Min slutsats är dock att det är få beslut om åtgärdsprogram som kan och bör beslutas av annan än regeringen. Det beror av att genomförandet av miljökvalitetsnormer i stor utsträckning kommer att beröra andra samhällsintressen och därigenom flera olika myndigheter och kommuners ansvarsområden. Hur olika prioriteringar slutligen skall göras och eventuella konflikter mellan olika samhällsintressen skall hanteras kan sällan avgöras av en vattenmyndighet, länsstyrelse eller kommun. I de fall miljökvalitetsnormerna inte kan genomföras enbart genom baskrav, kan det finnas anledning att föreslå sådana åtgärder som bara regeringen kan besluta eller initiera, t.ex. ändringar i befintlig lagstiftning eller införande av ekonomiska styrmedel. Tillämpning av extraordinära krav bör såsom tidigare nämnts i möjligaste mån undvikas och den som har störst möjlighet att besluta om alternativa tillvägagångssätt är generellt sett regeringen. Beslut om åtgärdsprogram för avrinningsdistrikt, tycks i flera länder (t.ex. Finland) på liknande sätt fattas av regeringen.

Jag föreslår därför att 5 kap. 5 § miljöbalken ändras så att regeringen normalt skall besluta om åtgärdsprogram. Eftersom åtgärdsprogrammet innehåller föreskrifter blir det inte längre enbart fråga om ett fastställande utan ett beslut om

åtgärdsprogram. Delegation av beslutet till myndighet eller kommun skall vara möjlig om förslaget till åtgärdsprogram inte innehåller sådana föreskrifter som enbart regeringen får besluta om. Det betyder att det inte kommer att vara möjligt att generellt delegera beslut om fastställelse till en myndighet eller kommun utan att detta får ske genom beslut i varje enskilt fall då det klarlagts vad åtgärdsprogrammet kommer att innehålla. När det gäller sådana åtgärdsprogram som syftar till att genomföra målsättningsvärden bör regeringen enligt föreslagen 5 kap. 6 § miljöbalken ges möjlighet att bestämma att sådana program inte skall innehålla föreskrifter riktade mot enskilda verksamhetsutövare eller individer. Därigenom blir möjligheten att även delegera beslutet om åtgärdsprogram större.

Som framgår av nästa avsnitt föreslås ansvaret för att ett beslut om att åtgärdsprogram skall upprättas, skall flyttas från regeringen till länsstyrelserna.

För att regeringen på ett tidigt stadium skall beredas möjlighet att ta ställning till behov av lagändringar bör det i förordning särskilt föreskrivas att frågan om behov av lagändringar bör tas upp under samrådet om förslaget till åtgärdsprogram. Vidare bör regeringen föreskriva att den myndighet som upprättar förslag till åtgärdsprogram skall redogöra för i vilken mån förslagen till föreskrifter redan omfattas av annan lagstiftning.

#### **4.8 Processen för framtagande och beslut av åtgärdsprogram**

##### **Förslag**

Förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft ändras så att kommuner skall redovisa mätresultat avseende luftkvaliteten till länsstyrelsen vid vissa tidpunkter. När länsstyrelsen fått in resultat skall den eller annan myndighet som regeringen bestämt enligt en ny bestämmelse i 5 kap. 2 a § miljöbalken ta ställning till och om det finns risk för att miljö kvalitetsnormer inte uppfylls. Det skall alltid fattas ett beslut om sådan risk föreligger eller inte. Ett område där sådan risk föreligger skall enligt 2 kap. 2 a § utpekats som åtgärdsområde. Har området utpekats som åtgärdsområde skall länsstyrelsen upprätta förslag till åtgärdsprogram. I förordningarna om miljö kvalitetsnormer bör även införas tidsfrister för



när beslut om åtgärdsområde skall tas, liksom när förslag till åtgärdsprogram skall vara upprättat.

Genom ändring i vattenförvaltningsförordningen åläggas även vattenmyndigheterna att besluta om åtgärdsområden för sådana områden där det finns risk för att miljökvalitetsnormer inte uppfylls.

Genom ändring i 18 kap. 1 § miljöbalken kommer ett åtgärdsprogram som beslutats av annan myndighet än regeringen att kunna överklagas till regeringen. Beslut att inte utpeka åtgärdsområde bör kunna överklagas till regeringen efter ändring i förordningarna om miljökvalitetsnormer. Ett beslut av myndighet att inte ansöka om omprövning av tillstånd eller ändring m.m. av villkor enligt 24 kap. miljöbalken får genom införande av en ny regel i 24 kap. 7 b § kunna överklagas av enskild som beslutet berör.

#### 4.8.1 Finns det skäl att ändra regleringen av processen?

I utredningsdirektiven anges att utredningen skall undersöka om skyldigheten att initiera åtgärdsprogram för genomförande av luftkvalitetsnormer bör uttryckas tydligare än i dag och om kommuner eller myndigheter skall kunna föreläggas att upprätta förslag till åtgärdsprogram genom initiativ från andra myndigheter, kommunala organ eller allmänheten. Vidare skall övervägas om det finns andra möjligheter att göra processen med att ta fram åtgärdsprogram snabbare och om kompletteringar av programmen kan göras i förenklad form.

Undersökningen om processen kan göras snabbare har gjorts utifrån förslaget att åtgärdsprogram även skall kunna innehålla föreskrifter riktade mot enskilda. Förslagen är dock i stora delar även relevanta i förhållande till nuvarande regler. Bedömningen har utgått från att processens snabbhet inte bara bör avse tiden mellan att frågan om ett förslag till åtgärdsprogram bör tas fram aktualiseras, fram till dess sådant fastställts. I stället bör hela tiden från att mät- och beräkningsresultat är klara till dess beslut om faktiska krav och åtgärder fattats, beaktas.

Det finns anledning att förutsätta att processen för framtagande och beslut om åtgärdsprogram för genomförande av luftkvalitet kommer att fungera annorlunda och framför allt snabbare i framtiden. Regleringen av processen har förändrats och de olika aktörerna har större erfarenhet av hur bedömningen av behovet

skall göras samt hur processen att ta fram förslag till åtgärdsprogram skall sättas igång. Trots detta har jag funnit anledning att utreda om det finns möjligheter att se över regleringen av denna process i syfte att göra den snabbare och mer ändamålsenlig.

Miljöbalkskommittén har i sitt slutbetänkande konstaterat att det inte finns något hinder i lagstiftningen mot att i god tid upprätta åtgärdsprogram och kommittén har ansett att det i nuläget inte finns någon anledning att föreslå några ändringar i regelverket i den delen. Jag delar i stort sett uppfattningen att miljöbalken inte hindrar en snabb handläggning, men har funnit att den inte heller motverkar en långsam process. I de fall upprättande av åtgärdsprogram inte är en obligatorisk uppgift utan såsom gäller enligt förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, begränsas till de fall då det finns risk för att normer överträds, finns det anledning att överväga om den beslutskedja som föregår upprättande av åtgärdsprogram kan förkortas, om tidsramar bör införas samt om kravet på att upprätta åtgärdsprogram kan göras tydligare.

Regleringen för initiering, framtagande och beslut av åtgärdsprogram är olika beroende av om det är luft- eller vattenkvalitetsnormer som skall genomföras. Detta kan delvis förklaras av den mer ingående reglering avseende processen som finns i ramdirektivet för vatten, jämfört med regleringen i ramdirektivet för luft. I vissa delar kommer avsnittet nedan därför att behandla de olika processerna för sig.

#### **4.8.2 Beslut om åtgärdsområde**

##### *Bedömning om risk för överträdande av miljö kvalitetsnorm*

Ett första steg i processen att ta fram ett åtgärdsprogram är att bedöma inom vilka områden miljö kvalitetsnormer riskerar att överskridas. I dag är kommunerna ansvariga för att övervaka och kontrollera luftkvaliteten i tätorter och skall ta ställning till om det finns risk för överskridande av miljö kvalitetsnormerna.

Jag föreslår att förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft ändras så att kommunerna endast ansvarar för att övervaka och kontrollera luftkvaliteten samt att på visst angivet sätt redovisa sina övervakningsresultat till länsstyrelserna. Som framgått ovan föreslår jag också att länsstyrelserna får i uppgift att bedöma om

det finns risk för att luftkvalitetsnormerna överskrids. Förordningen bör ändras så att länsstyrelsen därefter åläggs fatta beslut där det klargörs om det finns risk för att miljökvalitetsnormer riskerar att överskridas. Bedöms det inte finnas någon sådan risk skall detta framgå av beslutet. Risk för överskridande bedöms utifrån de övervakningsresultat som inrapporterats av kommunerna och med hänsyn tagen till om risken för överträdande är tillfällig eller beror på mycket speciella omständigheter. Hänsyn bör liksom i dag kunna tas till sådana undantagssituationer när miljökvaliteten kan förväntas förbättras utan några särskilda åtgärder, exempelvis då en tydlig utsläppsminskning på ett tillförlitligt sätt kan förväntas på grund av att nya utsläppskrav på fordon.

Förslaget medför att kommunernas arbete förenklas, samtidigt som det skapas bättre förutsättningar för en mer enhetlig riskbedömning. Det kan visserligen invändas att kommunen som har den mer direkta informationen om förhållandena i området där miljökvaliteten övervakas, har bättre kunskap om exempelvis exceptionella förhållanden som kan utgöra grund för att inte besluta om att åtgärdsprogram skall upprättas. Samtidigt kan det finnas bättre förutsättningar att ha den specialkompetens som kan behövas för att göra denna typ av bedömningar på en myndighet jämfört med en kommun. Detta gäller särskilt om det är fråga om mindre kommuner.

Någon anledning att på motsvarande sätt förkorta beslutskedjan avseende övervakning av vattenkvaliteten har jag inte kunnat se.

#### *Beslut om åtgärdsområde*

Jag föreslår också att det införs en ny regel i 5 kap. 2 b § miljöbalken av vilken det bör framgå att ett område där det bedöms finnas risk för överträdande av en miljökvalitetsnorm, skall utpekade som *åtgärdsområde* av den myndighet som regeringen bestämmer. Liknande utpekande av områden där miljökvalitetsnormer riskerar att överskridas görs även enligt den brittiska Environment Act (air quality management areas) och den amerikanska luftvårdslagen (non-attainment area). Syftet är att offentliggöra att miljökvalitetsnormer riskerar att överskridas och en övergång till ett nytt rättsläge för enskilda som påverkar området.

Avseende luftkvalitetsnormer bör såsom föreslogs ovan detta beslut fattas av länsstyrelsen medan det avseende vattenkvalitets-

normer redan är en uppgift för vattenmyndigheten att kartlägga var normerna överträds. Vattenmyndigheterna bör dock genom förordningen åläggas att fatta ett formellt beslut om att vattenkvalitetsnormer riskerar att överträdas. Ett beslut om åtgärdsområde skall kungöras och tydliggör därmed de skyldigheter som följer av att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas.

Förslaget medför att beslutet att åtgärdsprogram skall upprättas flyttas från regeringen till länsstyrelserna. Därigenom blir beslutskedjan kortare samtidigt som det finns risk för en mindre enhetlig bedömning än i dag. Den erfarenhet som i dag finns på Naturvårdsverket av bedömningen av risk för överträdande av nuvarande luftkvalitetsnormer, bör i någon form överföras till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör också ges uppdrag att meddela närmare föreskrifter om hur bedömningar av risk för överträdande skall göras.

Ett utpekande kommer att utgöra ett viktigt underlag för de myndigheter och kommuner som skall besluta om tillstånd, planer m.m. samt i tillsynssammanhang avseende verksamhet som kan komma att påverka om normerna kan uppnås och bibehållas. Försämringsförbudet och annan rättsverkan som följer av att normerna överträds gäller dock även verksamhet utanför det område som utpekats för att det finns risk för överträdande av normen kan komma att påverka normens uppfyllande och därför omfattas av försämringsförbudet i den föreslagna 2 kap. 7 b § miljöbalken.

#### *Om åtgärdsområde utpekats skall åtgärdsprogram upprättas*

En direkt följd av att ett beslut om åtgärdsområde fattats bör vara att ett förslag till åtgärdsprogram skall upprättas. En sådan ordning skulle medföra att ett betydligt mindre antal myndigheter tar ställning till frågan om mätresultaten medför att det finns risk för ett överträdande och om åtgärdsprogram därmed skall upprättas. Kopplingen mellan miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram blir tydligare och förutsättningar för en mer enhetlig bedömning av hur mätresultat skall bedömas, skapas. Jag föreslår därför att 5 kap. 4 § miljöbalken ändras så att det framgår att åtgärdsprogram skall upprättas då ett område förklarats som åtgärdsområde enligt den föreslagna 5 kap. 2 b § miljöbalken, eller då det i övrigt behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas. Vidare bör det direkt av lagtexten på sätt som Miljöbalkskommittén föreslagit,

framgå att åtgärdsprogram skall upprättas då det följer av EG-rätten.

#### *Omprövning av beslut om åtgärdsområde*

Beslut om utpekande av åtgärdsområde bör både kunna upphävas och omprövas på initiativ av den myndighet som fattat beslutet. En sådan omprövning kan vara aktuell om nya övervakningsresultat eller annan information visar på sådana förändringar i miljökvaliteten eller prognoser för denna, som ger skäl för ny prövning av om normen överskrids. Samma kriterier för överväganden som gäller för det ursprungliga utpekandet skall även gälla vid beslut om att ompröva eller upphäva ett sådant beslut. Detta beslut bör således också kungöras.

I de fall ett beslut om att utpeka ett åtgärdsområde upphävs på grund av att det inte längre finns risk för att miljökvalitetsnorm inte uppfylls bör regeringen eller den myndighet som beslutar om att åtgärdsprogram skall omprövas, underrättas.

#### *Kontroll över beslut om åtgärdsområden*

För att minska risken att arbetet med åtgärdsprogram inte prioriteras på ett tidigt stadium, och därmed att miljökvaliteten inte ytterligare försämras, bör det finnas någon form av kontroll över myndigheters bedömning av risken för överträdande av normer. Detta kan ske genom att ett beslut att *inte* utpeka ett område som åtgärdsområde (och därmed att inte påbörja arbetet med att upprätta ett åtgärdsprogram) granskas av en myndighet som regeringen utpekar, lämpligen Naturvårdsverket. I de fall verket till skillnad från en länsstyrelse eller vattenmyndighet, utifrån övervakningsresultat finner att åtgärdsprogram skall upprättas, bör verket kunna överklaga beslutet att inte utpeka ett sådant område.

I förordning måste klargöras att den myndighet (länsstyrelse eller vattenmyndighet) som skall fatta beslut om åtgärdsområde alltid inom viss tid efter att mätresultat inrapporterats måste bedöma risken för överskridande av miljökvalitetsnormer, samt fatta beslut i denna fråga. Därigenom kan beslut om att inte utpeka ett område granskas och överklagas.

Genom detta förslag ges Naturvårdsverket möjlighet att agera även då inte något beslut som rör åtgärdsområde över huvud taget fattas. Med denna typ av kontrollansvar skulle enskilda kunna vända sig till verket med begäran om att ett område skall utpekas. Detta skulle medverka till att ge enskilda de möjligheter att agera rättsligt i de fall då hälsorelaterade miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas, såsom följer av EG-rätten. Se vidare avsnitt 3.9. Vissa aktörer bör även ges rätt att överklaga beslutet att inte utpeka åtgärdsområde. Till den frågan återkommer jag nedan i avsnitt 4.8.6.

Genom den här föreslagna modellen säkerställs att initiativ till att upprätta åtgärdsprogram tas när det finns risk för att miljö-kvalitetsnormer inte uppfylls. Jag ser därför inte behov av att föreslå sådana andra starkare påtryckningsmedel, t.ex. föreläggande såsom nämns i utredningsdirektiven.

### 4.8.3 Tidsramar

Det finns i miljöbalken inga angivna tidsramar för arbetet med att upprätta och besluta om åtgärdsprogram. Däremot anger vattenförvaltningsförordningen (mot bakgrund av vattendirektivet) datum för bl.a. när åtgärdsprogram för varje distrikt skall vara fastställt samt när åtgärderna enligt detta skall vara vidtagna. Ramdirektivet för luft och dess dotterdirektiv anger när luftkvalitetsnormerna som skall vara genomförda, men inte när åtgärdsprogram skall vara upprättade och beslutade. Enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft skall en kommun "omedelbart" underrätta Naturvårdsverket om det finns anledning att anta att normerna kommer att kunna överträdas. Det anges dock inte hur lång tid upprättandet och fastställandet av ett åtgärdsprogram får ta.

Arbetet med att ta fram åtgärdsprogram kan i de flesta fall förutsättas beröra många aktörer och omfatta ett brett beslutsmaterial. Att själva processen med framtagandet och samråd behöver ta en viss tid är därför nödvändigt och rimligt. Det kan ändå övervägas om det behövs tidsfrister för att motverka att processen att få fram åtgärdsprogram drar ut på tiden, särskilt mot bakgrund av de EG-rättsliga kraven på genomförande av miljökvalitetsnormer för att skydda människors hälsa. Det finns därför anledning att i förordningarna om miljökvalitetsnormer införa vissa tidsfrister.

Länsstyrelse respektive vattenmyndighet (eller annan myndigheter som regeringen bestämt) bör således inom sex veckor vara ålagd att fatta beslut om utpekande av åtgärdsområde. Då ett sådant beslut fattats bör det också i förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft införas en regel om att förslag till åtgärdsprogram skall upprättas inom en viss tid, lämpligen ett år. Naturvårdsverket bör ges möjlighet att förlänga denna tidsfrist med ytterligare ett år i de fall det är förenligt med EG-rätten.

En tidsgräns för när tillsynsmyndigheter måste kunna visa att befintliga krav i miljöbalken och annan lagstiftning genomdrivits vore ett sätt att skynda på anpassningen av verksamheter i förhållande till redan ställda krav. Det är dock svårt att ange någon generell tidsgräns för detta eftersom det är beroende av tidsramarna för respektive miljökvalitetsnorm.

#### 4.8.4 Deltagande och information

Frågan om hur allmänheten och berörda enskilda skall kunna delta i framtagandet av åtgärdsprogram ligger inte direkt i denna utrednings uppdrag. Dessutom har mer generellt frågor om allmänhetens och berörda enskildas deltagande vid olika typer av miljöbeslut nyligen utretts i samband med genomförandet av Århuskonventionen. Jag menar dock att ett aktivt arbete för att främja transparens i processen och besluten kan medverka till att reaktioner mot förslag till åtgärder kommer på ett tidigt stadium.

Det finns ett mer direkt krav på vattenmyndigheterna att utveckla metoder och forum för att möjliggöra ett aktivt deltagande, jämfört med andra myndigheter som upprättar åtgärdsprogram. Även om allmänna förvaltningsregler gäller generellt vid upprättande av åtgärdsprogram, bör kraven på processen när det gäller deltagande och samråd så långt möjligt vara enhetliga och oberoende om åtgärdsprogram avser genomförandet av luft- eller vattenkvalitetsnormer. Jag föreslår därför att det även i övriga förordningar om miljökvalitetsnormer införs en generell skyldighet för de myndigheter och kommuner som fattar beslut om normer eller åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor av större betydelse som gäller miljökvalitetsnormer att aktivt arbeta för att möjliggöra och uppmuntra deltagande av de som berörs av förvaltningen och besluten. Denna regel skulle motsvara vad som redan i dag gäller enligt vattenförvaltningsförordningen.

#### 4.8.5 Behöver samrådet ytterligare regleras?

Flera EG-direktiv (t.ex. MKB-direktivet, direktivet om miljöbedömningar av planer och program och ramdirektivet för vatten) kräver, liksom Aarhuskonventionen, i möjligaste mån, processer som främjar allmänhetens deltagande. Syftet anges bl.a. vara att förbättra beslutsunderlag och att öka legitimiteten för beslut och åtgärder.

Kravet på samråd om förslag till åtgärdsprogram enligt miljöbalken omfattar i dag de aktörer som kan tänkas vara intresserade av ett sådant. Dit hör myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet. Ett förslag till åtgärdsprogram skall kungöras och av kungörelsen skall framgå var handlingarna finns tillgängliga samt inom vilken tid och till vem eventuella synpunkter på förslaget skall lämnas.

##### *Samrådet med andra myndigheter och kommuner*

Genom förslaget att åtgärdsprogram skall innehålla bestämmelser om försiktighetsmått m.m. kommer en viktig uppgift under samrådet med andra myndigheter vara att utreda vilken annan lagstiftning som gäller för de källor som kan komma att regleras genom åtgärdsprogrammet. Avgörande för hela åtgärdsarbetet är också att klargöra i vilken mån de krav som redan gäller uppfylls, dvs. hur långt de genomdrivs. Under samrådet med andra myndigheter och kommuner bör det klarläggas hur långt anpassningen till befintliga krav kommit och vilken potential som finns att genom precisering och genomdrivande av dessa krav (inte minst 2 kap. miljöbalken), nå ytterligare förbättringar.

Vidare bör det klargöras hur regelkonkurrens kan undvikas, och hur regleringen utifrån ett verksamhetsperspektiv kan göras mer överskådlig. Detta skulle kunna ske genom att åtgärdsprogrammet upplysningsvis hänvisar till den lagstiftning som gäller parallellt med den regleringen i åtgärdsprogrammet. En sådan hänvisning skall i dag finnas i de åtgärdsprogram som vattenmyndigheten fastställer.

Det kan också under samrådet framkomma att en myndighet som har föreskriftsrätt avseende en viss verksamhet eller geografiskt område, åtar sig att meddela föreskrifter eller ändra



befintliga, på ett sätt som medverkar till att normerna kan nås. Om samma resultat då kan uppnås som om föreskrifterna meddelats i ett åtgärdsprogram kan dubbelreglering undvikas. I åtgärdsprogrammet kan det då i stället vara tillräckligt att hänvisa till dessa nya eller ändrade föreskrifter. Detta förutsätter dock att beslut om sådana föreskrifter har fattats innan åtgärdsprogrammet beslutas.

I de fall förslag till föreskrifter kan komma att konkurrera med lag eller förordning bör samråd ske med regeringen. Därigenom bereds regeringen tid att överväga om förändringar skall ske i befintlig lagstiftning eller om särskilda föreskrifter skall meddelas genom åtgärdsprogrammet.

### *Samråd med enskilda om föreskrifter?*

Förslaget att åtgärdsprogram även skall innehålla föreskrifter som riktas mot enskilda gör att intresset från dessa enskilda för att kunna lämna synpunkter på förslaget och på andra sätt delta i processen, kan förväntas öka. Det är dock inte vanligt att enskilda direkt involveras i processen att ta fram generella föreskrifter. Processen för framtagande av detaljplan innehåller sådana moment men är inte ett beslut om normgivning utan ett förvaltningsbeslut med direkt utpekade adressater. Vid framtagande av föreskrifter för naturreservat, miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde finns inte krav på motsvarande allmänt samråd. Bortsett från det direkta kravet i vattendirektivet finns det dock vid upprättande av förslag till åtgärdsprogram andra skäl till varför ett brett samråd bör ske.<sup>31</sup>

Kraven på samråd i miljöbalken är i dag mycket allmänt och öppet, vilket gör det möjligt att välja olika former av samråd. För att frågorna skall bli förståeliga och väcka engagemang ställs dock stora krav på myndigheternas kreativitet och förmåga att på olika sätt kommunicera förslaget. Det skall vara lätt att få information om förslaget och att lämna synpunkter på det. Det bör vara självklart att kungörelser och underlagsmaterial avseende åtgärdsprogram publiceras på webben. Detta är också något som redan sker. Ett annat sätt att öka möjligheten för olika aktörer att överblicka beslutsunderlaget är att kalla till offentligt sammanträde där beslutsunderlaget presenteras och där det ges möjlighet att höra olika synpunkter på detta.

---

<sup>31</sup> Skälen till detta har framförts i prop. 2003/04:2.

Ett skäl till att begränsa samrådsmöjligheterna är att inte i onödan förlänga processen för framtagande av åtgärdsprogram. Å andra sidan kan ett brett samråd medföra beslutsunderlaget breddas och att behovet av åtgärder förankras, något som på sikt kan påverka genomdrivandet av åtgärdsprogrammet. Nuvarande regleringen av samrådet ger stor flexibilitet och ger utrymme för många olika typer av samråd. Jag har därför inte funnit övervägande skäl till att i nuvarande läge föreslå ytterligare reglering av samrådsprocessen.

#### *Kungörande av beslutet om åtgärdsprogram*

Miljöbalkskommitténs förslag att även kungöra beslut om ett åtgärdsprogram syftar också till att göra beslutet allmänt känt. I och med mitt förslag att åtgärdsprogrammet även skall innehålla generella föreskrifter är det inte bara lämpligt utan även nödvändigt att sådan kungörelse sker.

#### *Strategiska miljöbedömningar*

De flesta åtgärdsprogram som beslutas i enlighet med mitt förslag kommer att omfattas av kraven i 6 kap. miljöbalken på miljöbedömning av planer och program samt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Föreskrifter i dessa åtgärdsprogram kommer att kunna ange förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i bilaga 1 eller 3 till förordningen, vilket medför att programmet skall anses ha betydande miljöpåverkan. Som nämnts i avsnitt 3.3 har kommissionen föreslagit att planer och program som omfattas av det föreslagna ramdirektivet för luft i framtiden inte bör omfattas av direktivet om miljöbedömningar av planer och program. En sådan ändring skulle medföra att åtminstone vissa åtgärdsprogram inte skulle behöva omfattas av miljöbalkens krav på miljöbedömning.

Miljöbedömningen syftar till att sätta förslagen i ett åtgärdsprogram i relation till andra effekter på miljön och den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling. Behovet av en sådan mer övergripande bedömning kan förväntas vara stort, särskilt som det i Sverige inte finns någon sammanhållen miljöplanering som skulle kunna ge vägledning till hur eventuella konflikter mellan intresset

att genomföra olika miljökvalitetsnormer skall hanteras. Genom en miljöbedömning kommer även ett åtgärdsprogram förhållande till andra program att bedömas, vilket kan medverka till bättre samordning av olika program.

Mycket av det som en miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken skall innehålla, kommer att motsvara vad ett åtgärdsprogram enligt mitt förslag till ändring av 5 kap. 6 § miljöbalken, skall innehålla. Vid genomförandet av miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för ett åtgärdsprogram behöver då endast redovisas sådana ytterligare uppgifter som krävs enligt bestämmelserna i 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken. Kraven på miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program bör inte innebära dubbelarbete för den myndighet som upprättar miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen.

Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken är det den myndighet som upprättar ett program som skall göra en miljöbedömning och ta fram miljökonsekvensbeskrivning för detta program. Trots ordalydelse ”den som upprättar” bör det enligt detta förslag betyda att denna uppgift kommer att ligga på regeringen. Det vore mer ändamålsenligt om det var den myndighet som upprättar förslag till åtgärdsprogram som också göra miljöbedömningen av detta. Miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen bör därefter fogas till förslaget till åtgärdsprogram som sedan presenteras för regeringen. Men en sådan ordning synes inte vara möjlig enligt 6 kap. miljöbalken, varför det blir regeringens uppgift att utföra en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken.

#### 4.8.6 Vem får överklaga?

*Bör ett åtgärdsprogram i form av föreskrifter kunna överklagas?*

Jag har föreslagit att åtgärdsprogram inte bara skall rikta sig mot myndigheter och kommuner utan mot enskilda och främst skall beslutas i form av föreskrifter. Ett normbeslut riktar sig till en obestämd krets personer och går normalt inte att överklaga. Det är dock möjligt och snarast en lämplighetsfråga huruvida åtgärdsprogram i form av föreskrifter skall kunna överklagas enligt särskilda bestämmelser i lagstiftningen eller inte.

Jag utesluter inte att åtgärdsprogram kan komma att innehålla förvaltningsbeslut mot enskilda även om det inte är avsikten. Förvaltningsbeslut måste kunna överklagas till domstol om det rör enskilda civila rättigheter och skyldigheter. Vid förvaltningsbeslut av regeringen finns alltid en rätt till rättsprövning i Regeringsrätten.

*Är det lämpligt med överklagandemöjligheter av åtgärdsprogram i form av normgivning?*

Jag föreslår en typ av åtgärdsprogram som till stor del liknar den reglering som finns för miljöskyddsområde i dag. Åtgärdsprogram kommer enligt förslaget i merparten av fallen att beslutas av regeringen men kan också komma att beslutas av annan myndighet eller kommun. Jag har därför övervägt möjligheten att åtgärdsprogram skall kunna överklagas till regeringen i de fall de fastställs av annan än regeringen, precis på samma sätt som det är möjligt att överklaga föreskrifter till miljöskyddsområde. Av 18 kap. 1 § miljöbalken framgår att beslut som rör bildande, ändring eller upphävande av miljöskyddsområde prövas av regeringen efter överklagande. Möjlighet att överklaga länsstyrelses beslut om föreskrifter för miljöskyddsområde regleras särskilt i förordning.<sup>32</sup>

En rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram riskerar kan leda till att det tar lång tid innan programmet träder i kraft. Samtidigt gör sig rättsäkerhetsaspekter gällande för enskilda som skall tillförsäkras en viss miljö kvalitet och för enskilda verksamhetsutövare som kommer att omfattas av krav enligt programmet.

Beslut om åtgärdsprogram kommer att föregås av ett omfattande samrådsarbete. Detta talar för att olika intressens aspekter som skulle kunna tas upp i ett överklagande redan beaktats och noga övervägts inför beslutet om åtgärdsprogram. Det omfattande samrådsförfarandet inför beslutet om åtgärdsprogram skulle kunna ses som ett argument mot möjlighet att överklaga beslutet om åtgärdsprogram.

Min slutsats är att det inte är nödvändigt men däremot lämpligt att det finns en möjlighet att i vissa fall överklaga åtgärdsprogram som skall beslutas av annan än regeringen. En sådan möjlighet kan införas genom ett tillägg i 18 kap. 1 § miljöbalken, så att det

---

<sup>32</sup> 41 § Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

framgår att beslut som rör bildande ändring eller upphävande av åtgärdsprogram prövas av regeringen efter överklagande. En sådan reglering kan kompletteras med bestämmelser på förordningsnivå. Föreskrifter i ett åtgärdsprogram som gäller mot alla och envar bör gälla omedelbart även om de överklagas.

*Vem bör kunna överklaga ett åtgärdsprogram?*

Ett åtgärdsprogram av den föreslagna modellen riktar sig till en obestämd krets personer inom ett visst område. Många intressen och många olika typer av kompetenser kommer att behöva vara representerade och delaktiga i framtagandet av åtgärdsprogram som skall utformas i form av föreskrifter. Enskilda, myndigheter, kommuner, branschorganisationer, miljöorganisationer och andra intresseorganisationer kommer att på olika sätt kunna vara delaktiga i samrådsprocessen.

Av praktiska skäl är det inte ändamålsenligt att ge alla och envar rätt att överklaga åtgärdsprogram i form av normbeslut. En sådan möjlighet skulle göra det mycket svårt att på ett effektivt sätt få fram åtgärdsprogram och troligen vara kontraproduktivt mot de förslag som presenterats ovan som bland annat syftar till att snabba upp processen med framtagande av åtgärdsprogram. Jag föreslår därför att berörda enskilda, myndigheter och kommuner, samt sådana miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken, bör kunna överklaga åtgärdsprogram. Enskilda och organisationer bör dock endast kunna överklaga om de deltagit skriftligen i den samrådsprocess som föregått beslutet. En liknande sådan ordning finns i plan- och bygglagen avseende möjligheterna att klaga på beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Detta kan regleras på förordningsnivå eller alternativt genom förändringar i bestämmelserna i 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken.

*Vem bör kunna överklaga beslut att inte utpeka om åtgärdsområde?*

Om länsstyrelse eller vattenmyndighet beslutar att inte utpeka området till åtgärdsområde kommer detta medföra att åtgärdsprogram inte kommer att upprättas. Detta kan komma att påverka de enskilda vilkas hälsa miljökvalitetsdirektiven syftar till att skydda. För att tillförsäkra enskilda rätt till den miljökvalitet som bindande

miljökvalitetsnormer enligt EG-rätten skall säkerställa, bör beslutet att inte utpeka ett område som åtgärdsområde kunna överklagas till regeringen. Att få tillräckligheten i myndigheternas ansträngningar för att åtgärda risk för överskridande av en miljökvalitetsnorm överprövad, är ett sätt för enskilda att kunna agera för att miljö-kvalitetsnormerna uppnås.

Genom den föreslagna möjligheten att överklaga ett beslut att inte utpeka ett område som åtgärdsområde minskar behovet av att på andra sätt kunna framtvunga ett initiativ till upprättande av åtgärdsprogram. Jag har dessutom föreslagit att Naturvårdsverket får i uppdrag att övergripande kontrollera beslut att inte utpeka åtgärdsområde.

Jag föreslår att ett beslut att inte utpeka åtgärdsområde skall kunna överklagas till regeringen av myndigheter som regeringen bestämmer, kommuner och enskilda som berörs av åtgärdsområdet samt sådana miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken. En regel med denna möjlighet till överklagande bör införas i förordning.

X § Ett beslut om att ett åtgärdsområde inte skall utpekats får överklagas till regeringen. Beslut enligt första meningen får överklagas av Naturvårdsverket, kommuner och enskilda som kan antas bli berörda av beslutet samt miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken.

*Vem bör kunna initiera omprövning av ett åtgärdsprogram samt överklaga beslut att inte ompröva åtgärdsprogram?*

Åtgärdsprogram skall omprövas minst vart sjätte år och det är ett omfattande och tidskrävande arbete att ta fram ett förslag till åtgärdsprogram. Det kan övervägas om enskild, myndighet och kommun bör kunna åstadkomma tidigarelagd omprövning av ett åtgärdsprogram, i sådana fall där en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas, trots ett åtgärdsprogram. Jag är tveksam om det skulle vara ändamålsenligt att genom överklagande framtvunga en sådan omprövning, eftersom arbetet med att ompröva ett program kan behöva inledas i stort sett i samband med beslut om åtgärdsprogram. I stället föreslår jag att en samordnings- och kontrollmyndighet skall få i uppgift att utöva tillsyn över att åtgärdsprogram genomförs av de myndigheter som fått ansvar för

att genomföra olika åtgärder i enlighet med programmet. (Se avsnitt 4.10.4).

*Det bör införas en möjlighet att överklaga beslut om att inte initiera omprövning av tillstånd eller ändring m.m. av villkor*

En enskild som är berörd av den miljö kvalitet som en miljö kvalitetsnorm syftar till att skydda, har i dag inte möjlighet att kunna påverka ett förfarande enligt 24 kap. miljöbalken med omprövning av tillstånd eller ändring, upphävande eller tillskapande av nya villkor för en verksamhet som medverkar till att normen överskrids. Den enskilde kan vända sig till den myndighet som har befogenhet att inleda ett sådant förfarande enligt 24 kap. 7 § miljöbalken (Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och i vissa fall kommunen), men om myndigheten väljer att inte inleda förfarandet kan den enskilde inte överklaga ett sådant beslut.<sup>33</sup>

Som redogjorts för i avsnittet 3 innebär EG-domstolens praxis att det ovan beskrivna rättsläget inte är förenligt med EG-rätten. Denna typ av konstruktion erbjuder också situationer där svenskt rätt inte är förenlig med Århuskonventionen. När miljö kvalitetsnormerna är satta för att skydda människors hälsa och normen överskrids måste medborgarna kunna kräva att normen upprätthålls genom bindande regler. I förhållande till tillståndspliktig verksamhet kan detta krav endast tillgodoses om enskilda ges möjlighet att få tillräckligheten av myndigheternas agerande för att klara normen överprövad i domstol.

Tillsynsmyndigheter är enligt 26 kap. 1 § miljöbalken skyldiga att fortlöpande bedöma om villkor i givna tillstånd är tillräckliga. I de fall villkoren inte bedöms tillräckliga och förutsättningar skall tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning av verksamheten (26 kap. 2 § miljöbalken).

Jag föreslår att miljöbalken ändras så att berörd enskild ges möjlighet att överklaga myndighets beslut att inte ansöka om omprövning av tillståndspliktig verksamhet. Enskild som är berörd av den tillståndspliktiga verksamheten skall därmed ges möjlighet att överklaga ett beslut om att inte ansöka om omprövning av verk-

---

<sup>33</sup> Miljööverdomstolens dom 2000-11-21 (DM 65 i mål 6544-00). Så var rättsläget redan enligt miljöskyddslagen; Bjällås-Rahmn, s. 221. Se även Darpö s. 101f och Lindblom s. 692.

samheten. Sådant beslut skall kunna överklagas inom ramen för miljöbalkens instansordning.

Vilka beslut som är överklagbara har hittills avgjorts främst i rättspraxis. Jag föreslår att en sådan regel införs i 24 kap. miljöbalken.

#### *Omprövning och komplettering av åtgärdsprogram*

I december 2004 fastställde regeringen de första åtgärdsprogrammen enligt 5 kap. miljöbalken. I detta sammanhang uppdrog regeringen åt länsstyrelserna att upprätta förslag till kompletterande åtgärdsprogram, eftersom det klargjorts att ytterligare åtgärder kommer att behövas. Fastställandet av åtgärdsprogrammen skall ske av länsstyrelserna.

Enligt 5 kap. 6 § anges att omprövning skall ske när det behövs och minst vart sjätte år. Det anges inte i lagtext eller förarbeten hur en komplettering eller omprövning av ett åtgärdsprogram skall initieras och inte heller hur något om förfarandet i övrigt. I det följande behandlas omprövning respektive komplettering av åtgärdsprogram. I avsnitt 4.10.4 beskrivs mer ingående vilka aktörer som ansvarar för att följa åtgärdsarbetet.

#### *Omprövning av åtgärdsprogram*

Med omprövning avses att åtgärdsprogrammet i sin helhet ses över och att ett nytt beslut om åtgärdsprogram fattas. Av förslaget till 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att det är regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer som skall upprätta förslag till åtgärdsprogram. Detta gäller självklart även vid förslag till ändrade åtgärdsprogram. I avsnitt 4.10.4 föreslås att regeringen skall utpeka en samordnings- och kontrollmyndighet som skall tillse i vilken mån det finns behov av att ompröva och komplettera åtgärdsprogram innan den föreskrivna obligatoriska omprövningen skall ske. Regeringen föreslås även utpeka en central myndighet (lämpligen Naturvårdsverket) med övergripande ansvar att kontrollera och följa det samordnings- och kontrollarbetet som sker av de olika utpekade regionala myndigheterna. Finner denna myndighet att det finns behov av omprövning och komplettering bör den kunna initiera en sådan process.



När hela åtgärdsprogrammet skall omprövas (minst vart sjätte år) bör ett lika omfattande förfarande vara aktuellt som vid framtagande av det första programmet.

Närmare reglering av frågor kring omprövning av åtgärdsprogram bör införas i förordning.

#### *Komplettering av åtgärdsprogram*

Det kommer också att finnas behov av att under hand göra mindre kompletteringar och justeringar av åtgärdsprogram. Som komplettering avses sådana ändringar av ett åtgärdsprogram som inte rubbar bördefördelningen enligt programmet och som inte heller i övrigt innebär någon direkt nackdel för de enskilda som omfattas av programmet. Sådana kompletteringar bör av praktiska skäl kunna göras utan att hela åtgärdsprogrammet omprövas. Även frågan om kompletteringar av åtgärdsprogram behöver utredas ytterligare och därefter regleras i en förordning.

## 4.9 Åtgärdsprogram och PBL

### **Förslag**

Åtgärdsprogrammet föreslås få en starkare koppling till PBL. Genom ändring av 2 kap. 2 § PBL skall åtgärdsprogram följas vid planläggning och andra beslut. Det klargörs även att åtgärdsprogrammet skall iakttas vid översiktsplanering enligt 4 kap. Länsstyrelsen skall vid prövning enligt 12 kap. 1 § PBL pröva om planbeslutet kan befaras medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Genom ändring i 12 kap. 4 § PBL skall länsstyrelsen förordna att även lov och beslut inom områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken har förklarats som åtgärdsområden skall prövas. Regeringen får genom ändring i 12 kap. 6 § PBL förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att en miljökvalitetsnorm inte skall överskridas eller att ett åtgärdsprogram skall följas. På grund av EG-rätten skall ett sådant föreläggande i vissa fall ske.

#### 4.9.1 Utredningens uppdrag

I avsnitt 2 har jag redogjort för förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

När miljöbalken infördes var det regeringens mening att det av bestämmelserna i PBL tydligt skulle framgå att varken planer eller andra beslut enligt lagen skulle få strida mot miljökvalitetsnormer. Regeringen föreslog därför en generell bestämmelse om att beslut enligt PBL inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.<sup>34</sup> Dåvarande miljöbalksutredningen hade föreslagit att beslut enligt PBL inte heller skulle få medföra att åtgärdsprogram motverkas. I propositionen till följdlagstiftningen till miljöbalken bedömde dock regeringen att det skulle vara tillräckligt att införa bestämmelser om att miljökvalitetsnormer skall iaktas vid planläggning och beslut enligt PBL, samt att beslut om planläggning inte får medverka till att miljökvalitetsnormer överträds.<sup>35</sup> Någon direkt koppling till åtgärdsprogram ansågs inte nödvändig. I direktiven till denna utredning anges att det skall undersökas om det finns anledning att ompröva denna slutsats, dvs. om det bör införas en starkare koppling mellan åtgärdsprogram och planeringsinstrumenten enligt PBL.

#### 4.9.2 Förhållandet mellan PBL och miljöbalken – utgångspunkter

PBL innehåller flera regler med anknytning till miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. De viktigaste är följande. Med hänvisning till 5 kap. 3 § miljöbalken anger 2 kap. 1 §, andra stycket PBL att miljökvalitetsnormer skall iaktas vid planering och planläggning. Enligt 2 kap. 2 § PBL får planläggning inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds. Enligt 12 kap. 1 § 3 PBL skall länsstyrelsen pröva ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iaktas.

Omvänt anknyter flera regler i 5 kap. miljöbalken till PBL. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljökvalitetsnormer iaktas vid

---

<sup>34</sup> Prop.1997/98:90 s. 163.

<sup>35</sup> Prop.1997/98:90 s. 164.

planering och planläggning. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 § miljöbalken.

De nu nämnda reglernas funktion är att genomföra miljökvalitetsnormer vid tillämpningen av PBL. Det är en väsentlig del i genomförandet eftersom den fysiska planeringen typiskt sett är av övergripande karaktär och innebär ett tidigt ställningstagande till lokaliseringen av verksamheter.

Jag delar Miljöbalkskommitténs bedömning att det är reglerna om hur miljökvalitetsnormer skall genomföras enligt PBL som hittills har orsakat störst osäkerhet i den praktiska tillämpningen.<sup>36</sup> I sitt arbete med att utvärdera instrumentet miljökvalitetsnormer har Miljöbalkskommittén fångat upp flera frågor som rör tillämpningen av regler kopplade till miljökvalitetsnormer i PBL.<sup>37</sup> Bl.a. finns det en osäkerhet om räckvidden i 5 kap. 8 § miljöbalken (se nedan).<sup>38</sup>

Frågor om miljökvalitetsnormer och om åtgärdsprogram skall även fortsättningsvis främst regleras i miljöbalken. Normerna rör miljöpåverkande verksamheter och åtgärder. PBL:s syfte är inte enbart att tillgodose miljöskydd. Planering och planläggning enligt PBL bör dock liksom i dag ses som en nödvändig del i genomförandet av miljökvalitetsnormer. Även åtgärdsprogram bör få en central roll i sammanhanget.

Synen på miljökvalitetsnormer skall vara densamma vid tillämpningen av PBL som vid tillämpningen av miljöbalken. Det finns dock grundläggande olikheter mellan PBL och miljöbalken som bör beaktas. Det är en klar skillnad mellan att pröva tillstånd till eller utöva tillsyn över en viss enskild verksamhet enligt miljöbalken, jämfört med att enligt PBL planlägga ett geografiskt område med flera olika verksamheter som har ett miljömässigt samband. Vidare reglerar PBL vissa speciella frågor om bl.a. plankrav, byggrätter och ersättning. Att mer systematiskt införa regler i PBL som motsvarar miljöbalkens bestämmelser om genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram skulle sammanfattningsvis, kräva en mer ingående undersökning än vad denna utredning har haft resurser att genomföra. Mina förslag skall

<sup>36</sup> SOU 2005:59 s. 116.

<sup>37</sup> För en utförligare beskrivning se Miljöbalkskommitténs slutbetänkande avsnitt 2.5.2.

<sup>38</sup> Jämför Miljöbalkskommitténs inställning till vad 5 kap. 8 § miljöbalken innebär, Miljöbalkskommitténs slutbetänkande, s. 142.

ses mot den bakgrunden. Om det på grund av PBL-kommitténs förslag, eller det av andra skäl sker förändringar i miljölagstiftningen, som innebär att den faktiska miljökontrollen i väsentliga delar förs över från miljöbalken till PBL, bör det övervägas mer långtgående ingrepp i PBL för att säkerställa ett genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

#### 4.9.3 Åtgärdsprogramms funktion i förhållande till PBL

*Åtgärdsprogrammets funktion i förhållande till PBL är otydlig i dag*

Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 § miljöbalken. I PBL finns det ingen regel som uttryckligen behandlar eller hänvisar till åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken. I en sådan situation bör enligt min mening 5 kap. 8 § miljöbalken tolkas så att kravet på att vidta åtgärder endast gäller i förhållande till myndighetens ansvar i ärenden enligt miljöbalken, för kommunens del t.ex. i samband med tillsyn. En annan uttryckt tolkning är att 5 kap. 8 § miljöbalken gäller myndigheters ansvar oavsett enligt vilken författning ärendet handläggs, således bl.a. när kommunala organ planerar och kommunfullmäktige antar planer enligt PBL.

Miljöbalkskommittén menar att det i och för sig inte finns några konstitutionella hinder mot att 5 kap. 8 § miljöbalken styr myndigheter och kommuner till att vidta sådana åtgärder som framgår av ett åtgärdsprogram. Det är dock enligt kommittén en annan sak att utifrån regelns utformning, bedöma hur långt den skyldigheten sträcker sig. Samtidigt framhåller kommittén att det i den lagstiftning som ligger vid sidan av balken kan behöva tydliggöras vilken ställning åtgärdsprogram har.

Boverket har i en promemoria till regeringen år 2004 påpekat att det av PBL:s bestämmelser inte uttryckligen framgår att beslut om planläggning enligt PBL skall vara förenliga med åtgärdsprogram enligt miljöbalken, eller att kommuner i sin tillämpning av PBL är bunden av sådana åtgärdsprogram. Boverket har i det sammanhanget bl.a. berört frågan vilka konsekvenser en sådan förändring av regleringen skulle få som tydligt kräver att tillämpningen av PBL skall vara förenlig med åtgärdsprogram.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Boverkets PM.

Oavsett hur 5 kap. 8 § miljöbalken bör tolkas, menar jag att rättsläget bör klarläggas för att den praktiska tillämpningen skall fungera ändamålsenligt. Det bör av lagtexten framgå vilket ansvar kommunerna har att följa åtgärdsprogram vid planläggning enligt PBL. Hur ett klagörande skall hanteras mer generellt återkommer jag till i avsnitt 4.10.5.

#### 4.9.4 Vad blir konsekvenserna om bindande åtgärdsprogram styr planeringen enligt PBL?

I dag får beslut om planläggning inte medverka till att en miljö-kvalitetsnorm överträds (2 kap. 2 § PBL). Regeln begränsar väsentligt det kommunala handlingsutrymmet vid planeringen. Jag föreslår att även åtgärdsprogram skall styra planeringen. Jag föreslår dessutom att åtgärdsprogram som huvudregel skall innehålla föreskrifter med bindande krav mot myndigheter, kommuner och enskilda. Jag anser inte att dessa förslag på ett påtagligt sätt ytterligare beskär den kommunala handlingsfriheten vid planeringen. I den mån åtgärdsprogrammet innebär restriktioner, är begränsningen en precisering av normerna.

Boverket har framfört att bindande åtgärdsprogram skulle få liten betydelse för den praktiska tillämpningen,<sup>40</sup> närmare bestämt endast i den situationen att åtgärdsprogrammet ställer krav på att vissa åtgärder skall vidtas, som i sin tur förutsätter planläggning. Då får åtgärdsprogrammet en särskild effekt som inte inträder redan av en regel som hindrar planbeslut som medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm överträds.

Ytterligare en konsekvens av bindande åtgärdsprogram är att den myndighet – ofta annan än kommunen – som beslutar om åtgärdsprogrammet, genom beslutet kan påverka förutsättningarna för kommunens planering. Även denna fråga torde vara av störst principiellt intresse när åtgärder i åtgärdsprogram innebär att kommuner behöver anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Jag återkommer till den frågan i samband med förslaget om ny prövningssgrund för planföreläggande (nedan avsnitt 4.9.9).

Det finns påtagliga fördelar med att ge åtgärdsprogram en styrande inverkan på tillämpningen i PBL. Bedömningen av vilka restriktioner och krav på åtgärder som skall ställas i ett åtgärdsprogram skall enligt mitt förslag ske utifrån en bred analys

<sup>40</sup> Boverkets PM s. 9.

av vilka källor som bidrar till att normerna överträds, vilka olika verktyg som kan användas och hur de skall användas. En sådan bedömning som slutligen resulterar i ett åtgärdsprogram kommer att föregås av ett omfattande samrådsarbete, där kommunens aktiva medverkan är nödvändig. Åtgärdsprogrammet ger med andra ord i många fall bättre förutsättningar för att genomföra miljökvalitetsnormer enligt PBL, jämfört med en situation där kommunen bara har normerna som rättesnöre.

Att koppla planbeslut till åtgärdsprogram (i den mån sådana finns), i stället för till enbart miljökvalitetsnormerna, medför inte bara att det blir enklare för kommuner och andra tillämpare att veta vilka beslut som är förenliga med miljökvalitetsnormerna, utan också bättre förutsebarhet för de som vill bygga och på andra sätt använda mark- och vattenområden.

#### *Åtgärdsprogram bör följas vid tillämpningen av PBL*

För att genomföra miljökvalitetsnormer och göra åtgärdsprogram mer effektiva föreslår jag att det klargörs att även åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken skall följas vid tillämpningen av PBL. Bestämmelser bör alltså införas i 2 kap. PBL som klargör att åtgärdsprogram som beslutats enligt 5 kap. 5 § miljöbalken skall följas vid tillämpningen av PBL.

I 2 kap. 1 § PBL anges att miljökvalitetsnormer skall iaktas vid planering och planläggning enligt 5 kap. 3 § miljöbalken. Genom förslaget till ändring av 2 kap. 2 § PBL att planläggning och andra beslut enligt PBL inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds eller att ett åtgärdsprogram inte följs, kan jag inte se att påpekandet i 2 kap. 1 § PBL fyller någon funktion. Jag föreslår därför att detta påpekande tas bort.

#### **4.9.5 Detaljplanering och kompenserande åtgärder**

En viktig fråga är hur man i den fysiska planeringen enligt PBL skall hantera störningar från olika källor i förhållande till en miljökvalitetsnorm. Bör det finnas möjlighet att släppa fram verksamhet som i sig kan leda till ökade störningar, under förutsättning att störningarna på annat sätt minskar genom att kompenserande åtgärder vidtas? Ett exempel är om en kommun på grund av stor

efterfrågan på bostäder vill planera för ett nytt bostadsområde som kommer att generera trafik med utsläpp till luften av ett ämne som regleras i en miljökvalitetsnorm och det kan antas att utsläppen medverkar till att normen överträds. En kompensande åtgärd kan vara att nya vägar i en annan del av kommunen leder bort trafik som annars skulle ge störningar inom det område som omfattas av miljökvalitetsnormen. En annan åtgärd kan vara att styra trafikflödet inom det befintliga vägnätet, t.ex. så att kollektivtrafik gynnas påtagligt medan privatbilismen missgynnas. Utbyggd kollektivtrafik till det nya bostadsområdet skulle kunna vara ytterligare en sådan kompensande åtgärd.

Den situation som beskrivs ovan liknar i någon mån den som i dag regleras i 16 kap. 5 § miljöbalken, nämligen att en ny verksamhet i princip är förbjuden om den medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds, men får tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar åtgärder som leder till att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Jag har övervägt en motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 § PBL, som komplement till den regel som nu anger att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds. Det är dock en väsentlig skillnad mellan den situation som regleras i 16 kap. 5 § miljöbalken och den som gäller vid planläggning enligt PBL. I det förra fallet är det fråga om prövning av en enskild verksamhet där det finns begränsade möjligheter att vidta försiktighetsmått vid den verksamheten. Vid planläggning är det kommunen som är adressat för försämringsförbudet. Kommunen förfogar över ett geografiskt område med möjlighet att styra över olika markanvändningar. Det är hela planbeslutet som totalt sett inte skall medverka till att normen överträds. Redan planinstrumentet som sådant ger således möjlighet att åstadkomma kompensation, t.ex. kan planen ge förutsättningar för ett förändrat system med gator och vägar. Vissa slags kompensationsåtgärder, t.ex. reglering av trafiken utan fysiska förändringar i vägnät m.m., är sådana som kan beskrivas men inte regleras i planen. Vid bedömningen av om ett planbeslut medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds är det dock inte bara de fysiska anläggningarna som sådana som skall bedömas utan även hur de kan förväntas bli använda. Den normala ordningen bör vara att ett åtgärdsprogram visar såväl vilka fysiska åtgärder som behöver uppnås genom planen, som andra åtgärder som har samband med

de fysiska förutsättningarna enligt planen. Om planen tillsammans med de åtgärder som krävs enligt åtgärdsprogrammet, och som har koppling till planen, medför att miljötillståndet inte blir sämre, så bör man inte anse att planbeslutet medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Det som sagts i föregående stycke gäller dock endast under vissa förutsättningar. Dels skall det vara fråga om en åtgärd som kommunen själv råder över, såsom att reglera trafikflödet. Däremot kan inte kommunen räkna sig tillgodo sådana åtgärder som andra vidtar eller planerat att vidta, t.ex. en privat verksamhetsutövers minskning av utsläpp vid en anläggning. Dels kan det inte vara fråga om åtgärder som kommunen är skyldig att vidta enligt ett åtgärdsprogram utan att det av programmet framgår att åtgärden får kompensera för annan markanvändning. I så fall skulle förbättringen enligt åtgärdsprogrammet inte ge de miljövinster som avsetts enligt programmet. Förutsättningen följer av lagtexten i 2 kap. 2 § PBL, som kräver att åtgärdsprogrammet efterlevs. Det är således viktigt att åtgärdsprogrammet är tydligt i detta avseende.

Det är mot denna bakgrund mindre angeläget med en regel i 2 kap. 2 § PBL som i samband med planläggning tar sikte på kompensationsåtgärder kopplade till en viss enskild verksamhet. Dessutom skulle en regel motsvarande den i 16 kap. 5 § miljöbalken leda till osäkerhet i förhållande till miljöbalken. I många fall kommer nämligen en verksamhet som omfattats av planläggning enligt PBL att bedömas vid ett senare tillfälle enligt miljöbalken. Om miljökvalitetsnormen då överträds, eller riskerar att göra det, skall då frågan om kompensation bedömas en gång till? Hur skall myndigheter i så fall förhålla sig till kompensationsfrågans tidigare behandling i planärendet? Detta är komplikationer som behöver utredas mer ingående innan man inför en särskild regel om kompensation i 2 kap. 2 § PBL. Tills vidare bör alltså frågan om kompensation för viss enskild verksamhet reserveras för bedömningar enligt miljöbalken.



#### 4.9.6 Detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL

I ett åtgärdsprogram kan enligt dagens lagstiftning inte ställas krav på att detaljplaner skall beslutas, ändras eller upphävas. En annan sak är att åtgärdsprogrammet i praktiken kan leda till att kommunen själv väljer att besluta om plan.<sup>41</sup>

Behov av planläggning kan aktualiseras för att förhindra att en norm eller krav i ett åtgärdsprogram överträds. Här kan man säga att normen respektive programmet har en avstyrande funktion som behöver genomföras och preciseras i en rättsligt bindande plan, i praktiken främst detaljplan.

En väsentligen annan situation är att åtgärdsprogrammet påbjuder att miljöförbättrande åtgärder vidtas. Mitt förslag innebär att kommuner blir skyldiga att genomföra sådana åtgärder enligt ett åtgärdsprogram. Ett exempel är att åtgärdsprogrammet kräver parkeringsplatser för pendlare i anslutning till knutpunkter för kollektivtrafik. Detta kan i sin tur medföra behov av att anta eller ändra en detaljplan.

Det kommunala planmonopolet innebär i princip att det är kommunen som med tillämpning av PBL avgör när det skall beslutas om ny eller ändrad detaljplan. Det är inte säkert att kommunen inleder ett sådant planarbete, även om det skulle behövas med hänsyn till att en miljökvalitetsnorm överträds eller ett åtgärdsprogram behöver genomföras. Situationen kan t.ex. vara den att byggrätter enligt gällande detaljplan inte har utnyttjats, byggrätter som om de tas i anspråk skulle leda till ytterligare störningar. Kommunen kan då tveka inför en ändring av planen enligt 5 kap. 11 § PBL, med hänsyn till att frågan om ersättning till markägare aktualiseras.

Frågan är hur eventuell kommunal passivitet bör hanteras. En möjlighet är att ändra förutsättningarna för detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 § PBL, närmare bestämt att kräva beslut om detaljplan när en miljökvalitetsnorm eller krav i åtgärdsprogram överträds eller när det behövs för genomföra ett åtgärdsprogram. Det är möjligt att lagstiftningen bör utformas så, men jag har inte hunnit närmare utreda konsekvenserna av en sådan ändring. I stället väljer jag lösningen att den kommunala handlingsfriheten får bestå men att regeringen får möjlighet att meddela planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL om det visar sig att en planändring behövs för att

<sup>41</sup> Jämför prop 2003/04:2 s. 34.

genomföra miljö kvalitetsnormen eller åtgärdsprogrammet. Jag återkommer till frågan om planföreläggande i avsnitt 4.9.9.

#### 4.9.7 Nya förutsättningar för bygglov?

Med tiden kommer allt fler detaljplaner att antas med hänsyn tagen till miljö kvalitetsnormer, så som föreskrivs i 2 kap. 2 § PBL. Samtidigt kommer nya normer efter hand att införas och det kommer även under lång tid framöver att finnas detaljplaner som beslutats innan försämringsförbudet och reglerna om miljö kvalitetsnormer infördes i PBL. Därför är det viktigt att klargöra hur bygglov som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds skall hanteras.

I ett system med bindande åtgärdsprogram kan kommuner hamna i en situation då den enligt ett åtgärdsprogram inte får tillåta en bebyggelse samtidigt som ”byggrätten” enligt PBL i princip förutsätter att bygglov ges enligt 8 kap. 11 § PBL, nämligen om ansökan överensstämmer med detaljplanen. Här finns alltså en motstridighet i det rättsliga systemet.

PBL-kommittén har föreslagit en ändring i 8 kap. 11 § PBL som innebär att krav på att bygglov skall vara förenliga med 2 kap. PBL i de fall bygglovet berör en aspekt som inte hanterats i beslutet om detaljplan. Jag tror inte att den lösningen är lämplig eftersom det i praktiken i många fall är mycket svårt att avgöra om en viss aspekt har bedömts vid framtagandet av en detaljplan eller inte.

Det är en bättre lösning att ändra i 8 kap. 11 § PBL så att överensstämmelse med åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer blir en ny förutsättning, utöver tidigare krav enligt den bestämmelsen. Byggrätten enligt planen är inte absolut i dag. Bygglov skall t.ex. inte ges om bebyggelsen inte uppfyller krav med hänsyn till kulturmiljö värden enligt 3 kap. PBL. Dessutom gäller byggrätten endast vid bygglovsprövning enligt PBL och inte vid en bedömning enligt miljö balken. Ett beviljat bygglov enligt PBL får inte utnyttjas om det därefter bedöms att lokaliseringen strider mot 2 kap. 4 § miljö balken, inte heller om det är en ny verksamhet som tillståndsprövas och hindras enligt 16 kap. 5 § miljö balken på grund av att en miljö kvalitetsnorm kan överskridas. Mot den bakgrunden skulle det inte vara främmande att i 8 kap. 11 § PBL införa en särskild förutsättning för bygglov inom detaljplan, nämligen krav på överensstämmelse med miljö kvalitetsnormer och åtgärds-

program. Jag avstår dock från att föreslå en sådan regel eftersom förslaget förutsätter ytterligare utredning. Det bör bl.a. analyseras om ett nekat bygglov skall ge rätt till ersättning i fall där en byggrätt kanske ändå inte kan utnyttjas på grund av krav i miljöbalken.

#### **4.9.8 Länsstyrelsens prövning av kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser m.m.**

Länsstyrelsen har enligt 12 kap. 1 § PBL skyldighet att pröva kommunala beslut om detaljplan och områdesbestämmelser under vissa förutsättningar. En av de situationer när en sådan prövning skall ske är då planbeslutet innebär att "en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas". Jag föreslår två ändringar i denna regel.

Den ena innebär att prövning skall ske om beslutet om detaljplan eller områdesbestämmelser "medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds". Den något ändrade ordalydelsen innebär att länsstyrelsens prövningsgrund enligt 12 kap. 1 § 3 PBL kommer att sammanfalla dels med kravet på planläggning enligt 2 kap. 2 § PBL, dels med förutsättningarna för överklagande.

Den andra ändringen innebär att länsstyrelsen skall pröva ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser ifall det finns risk för att beslutet leder till att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Detta innebär en viktig utvidgning av länsstyrelsens ansvar och en kontroll av om åtgärdsprogrammet genomförs. Samtidigt bör programmet i många fall kunna underlätta bedömningen om planen medverkar till att miljökvalitetsnormen överträds.

Jag föreslår dessutom att länsstyrelsen, inom ett åtgärdsområde, dvs. ett område där det finns risk för överskridande av en miljökvalitetsnorm (se avsnitt 4.2.4), skall kunna förordna att 12 kap. 1–3 §§ PBL skall tillämpas på beslut att lämna lov och förhandsbesked.

#### 4.9.9 Ny grund för planföreläggande

Jag har i ett tidigare avsnitt utvecklat vad EG-rätten kräver när det gäller genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram (avsnitt 3). Ett allmänt grundkrav i EG-rätten, som avspeglas i EG-domstolens domar, är att medlemsstaterna måste uppfylla EG-direktiv såväl i praktiken som formellt i lagstiftningen. Mot denna rättsliga bakgrund, och i sak även av miljöskäl, måste åtgärdsprogrammets genomförande tydligt avspeglas i lagstiftningen.

En del av genomförandet är att hindra kommunala beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser som strider mot en miljökvalitetsnorm eller åtgärdsprogram. Den frågan regleras i 12 kap. 1 § PBL och har behandlats ovan. En annan del i genomförandet är att kunna motverka att kommunen är passiv genom att inte besluta om detaljplan eller områdesbestämmelser trots att sådana beslut är en förutsättning för att genomföra normen eller programmet.

Planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL ger regeringen rätt att under vissa förutsättningar tvinga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Möjligheten finns bara i två fall, dels när riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, dels när det är en fråga om användning av ett mark- eller vattenområde som rör flera kommuner och som inte har samordnats på lämpligt sätt. Om kommunen inte följer planföreläggandet får regeringen enligt 12 kap. 7 § PBL på kommunens bekostnad låta upprätta de förslag som behövs för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

För att stärka genomförandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram föreslår jag en ny grund för planföreläggande i 12 kap. 6 § PBL. Planföreläggande skall få meddelas även när det behövs för att klara en miljökvalitetsnorm eller för att genomföra ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken.

Hittills har inte något planföreläggande beslutats av regeringen enligt PBL.<sup>42</sup> Det är inte heller sannolikt att planföreläggande kommer att användas i någon stor omfattning med stöd av den nya prövningsgrund som föreslås. Ändringen behövs dock mot bakgrund av att staten inte har andra verktyg för att genomdriva beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser, som i vissa fall kan vara en förutsättning för genomdrivande av EG-rättsliga krav. Dessutom kan risken för ett planföreläggande i någon mån driva på det kommunala planarbetet.

---

<sup>42</sup> Didon m.fl. s. 12:19.

Utän möjligheten till planföreläggande kommer vissa av kraven i ett åtgärdsprogram inte kunna genomdrivas. Därigenom saknas ett led i genomförandet av miljökvalitetsnormerna som enligt EG-rätten måste tillförsäkras medborgarna. Mot denna bakgrund förslår jag ett nytt andra stycke i 12 kap. 6 § PBL, enligt vilket det skall framgå att regeringen skall förelägga en kommun enligt första stycket om det behövs för att genomföra en enligt EG-rätten bindande miljökvalitetsnorm ett åtgärdsprogram som syftar till genomförande av en sådan.

#### 4.9.10 Den närmare utformningen av planer

De förslag som jag lämnar innebär på ett principiellt plan ett ökat kommunalt ansvar för genomförande av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram. Detta gäller främst reglerna i 5 kap. miljöbalken och 2 kap. PBL.

I PBL finns även regler som närmare anger vad som skall ingå i en plan och vad planföreskrifter kan innehålla. Även dessa regler bör vara utformade så att genomförandet av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram kan fungera. Det gäller såväl i förebyggande syfte som när planens funktion är att komma till rätta med en situation där miljökvalitetsnormer överträds.

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket 3 PBL, skall det av en översiktsplan framgå ”hur kommunen avser att iaktta gällande miljökvalitetsnormer”. Regeln bör kompletteras med ett förtydligande. Det skall av översiktsplanen även framgå hur åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken har beaktats. Därigenom bör även 4 kap. 5 § PBL ändras så att det klargörs att länsstyrelsen under samrådet om översiktsplan skall verka för att miljökvalitetsnormer *och åtgärdsprogram* enligt 5 kap. miljöbalken iakttas. Vidare föreslår jag att 4 kap. 9 § ändras så att länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan även inkluderar i vilken mån planen medverkar till att åtgärdsprogram inte följs.

När det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser kommer planen delvis bestå av föreskrifter som är rättsligt bindande. Planföreskrifters innehåll regleras främst i 5 kap. 7 § PBL. I betänkandet till följdlagstiftning till miljöbalken föreslog Miljöbalksutredningen att 5 kap. 7 § miljöbalken uttryckligen skulle ge stöd för föreskrifter om åtgärder som främjar genomförandet av

miljökvalitetsnormer.<sup>43</sup> Regeringen avstod dock från ett sådant förslag bl.a. med motiveringen att det inte framgick av utredningens förslag vilken typ av åtgärder det skulle kunna bli fråga om.

Det finns redan i dag i 5 kap. 7 § PBL goda möjligheter att reglera lokalisering och utformning av byggnader och anläggningar samt viss markanvändning som är relaterad till bebyggelse. Det finns bl.a. möjlighet att i planen föreskriva om skyddsanordningar, t.ex. bullervallar. Den miljömässiga grunden för sådana föreskrifter finns i 2 kap. 2 § PBL. Detta gäller även om en miljökvalitetsnorm inte överträds. I sammanhanget kan erinras om att kommunen även har rätt att utfärda föreskrifter med hänsyn till hälsoskyddet inom tätbebyggelse enligt 9 kap. miljöbalken, t.ex. för att begränsa vedeldning.

#### 4.10 Behövs starkare genomdrivningsmekanismer?

##### Slutsatser och förslag

Genomdrivandet av åtgärder som åläggs myndigheter och kommuner genom åtgärdsprogram främjas genom ändring av 5 kap. 8 § miljöbalken och genom att denna bestämmelse flyttas till 5 kap. 3 §. En stramare styrning föreslås också genom att i förordning ange tidsgränser för olika beslut samt ge olika aktörer ökade möjligheter att överklaga vissa beslut. Direkta påtryckningsmedel i form av förelägganden mot myndighet m.m. har dock inte föreslagits förutom när det gäller vissa centrala beslut i PBL.

Genom en ny bestämmelse i 5 kap. 9 a § miljöbalken skall regeringen utpeka en myndighet eller kommun som ska ansvara för samordning och kontroll av arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram. Naturvårdsverket bör i förordning uppdras att kontrollera och följa samordnings- och kontrollmyndigheternas arbete.

##### 4.10.1 Finns det behov av påtryckningsmedel?

Denna utredning har till uppgift att utreda och överväga om det behövs påtryckningsmedel mot myndigheter och kommuner som inte fullgör vad som åligger dem enligt ett åtgärdsprogram. Bristen

<sup>43</sup> SOU 1997:32 s. 263 och 249.

på genomdrivandeinstrument och svårigheterna att införa sådana, är grunden till min slutsats att ett säkert och tydligt genomförande av miljökvalitetsnormer lämpligast åstadkoms genom åtgärdsprogram som är direkt bindande för enskilda (alternativ 2 i avsnitt 4.4.6).

Mitt förslag om att åtgärdsprogram skall kunna binda enskilda kommer att leda till att myndigheters ansvar för genomförandet minskar. Det kommer dock fortfarande att vara betydande. Vissa frågor bör avgöras i ett särskilt förfarande. Hit hör omprövning av tillstånd eller ändring m.m. av villkor för en viss miljöfarlig verksamhet. Dessutom väcker förslaget frågor om det finns behov av ytterligare mekanismer för att genomdriva de föreskrifter som i ett åtgärdsprogram riktas mot enskilda.

I detta avsnitt behandlas i vilka situationer som myndigheter och kommuner är och bör vara skyldiga att följa åtgärdsprogram, vem som är och bör vara skyldig att samordna och kontrollera programmet samt vilka påtryckningsmedel som då kan och bör kunna användas.

#### **4.10.2 När är myndigheter och kommuner skyldiga att följa åtgärdsprogram?**

Av 5 kap. 8 § miljöbalken framgår att myndigheter och kommuner är skyldiga att vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram. Medan många lagar vid sidan av balken hänvisar till 5 kap. 3 § miljöbalken (att miljökvalitetsnormer skall säkerställas vid olika beslut), gäller däremot motsatsen i förhållande till 5 kap. 8 § miljöbalken (om åtgärdsprogram). Det betyder att en myndighet kan vara skyldig att säkerställa miljökvalitetsnormer vid beslut om tillstånd men inte vara direkt skyldig att följa åtgärdsprogram. De problem som därigenom uppkommer vid tillämning av annan lagstiftning än miljöbalken har diskuterats särskilt i förhållande till PBL, vilket jag redogjort för under avsnitt 4.9.3.

Statliga myndigheter styrs i vissa delar direkt av regeringen och i andra delar av lagstiftningen. Det kan hävdas att myndigheter på grund av 5 kap. 8 § miljöbalken, tillsammans med en allmän lydnadsplikt mot staten, skall genomföra åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram fastställt av regeringen. Är det en annan myndighet än regeringen som beslutat om åtgärdsprogrammet kan det däremot bli svårare att hävda att det finns en skyldighet för

andra myndigheter att följa åtgärdsprogrammet, om det inte framgår av den författning de tillämpar.

Lydnadsplikten för statliga myndigheter gäller inte heller i förhållande till kommuner. Kommuner har inte heller någon direkt lydnadsplikt i förhållande till statliga myndigheter. Kommuner kan enbart åläggas ansvar genom lagstiftning.

Min slutsats är att regeln i 5 kap. 8 § miljöbalken skall förstås så att myndigheternas och kommunernas ansvar att följa ett åtgärdsprogram endast gäller vid ärenden som hanteras enligt miljöbalken. Om det i ärenden enligt annan författning, t.ex. vid planläggning enligt PBL, är angeläget att åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken skall följas, så ska en sådan skyldighet framgå av lagtext, antingen i denna författning eller i miljöbalken

Eftersom åtgärdsprogram är en precisering av de krav som miljö-kvalitetsnormen ställer, finns det anledning att vid tillämpning av lagar som hänvisar till 5 kap. 3 § miljöbalken införa en motsvarande skyldighet att följa åtgärdsprogrammet. Annars kan genomförandet av åtgärdsprogrammet inte säkerställas. Jag föreslår därför att kravet i 5 kap. 8 § miljöbalken att besluta om åtgärdsprogram flyttas till 5 kap. 3 § miljöbalken. Därigenom kommer skyldigheten att följa åtgärdsprogrammet gälla enligt den lagstiftning som i dag hänvisar till 5 kap. 3 § miljöbalken. För att tydliggöra innebörden i nuvarande bestämmelse och för att få en enhetlig terminologi i miljöbalken och PBL föreslås att myndigheter och kommuner åläggs att "följa" åtgärdsprogram.

Med anledning av att det finns flera lagar vars tillämpning inverkar på miljökvaliteten, t.ex. lagen om gaturenhållning och skyltning och trafikförordningen, bör som jag tidigare föreslagit i avsnitt 4.3.3. övervägas om åtgärdsprogram skall följas vid tillämpning av ytterligare lagar. Vid tillämpning av sådana lagar som inte direkt rör miljöfrågor, t.ex. skattelagstiftningen bör dock en sådan skyldighet begränsas till att följa åtgärdsprogram, inte att säkerställa miljö-kvalitetsnormerna.

#### **4.10.3 Vem skall kontrollera att åtgärder enligt åtgärdsprogrammet vidtas?**

Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken skall myndigheter och kommuner besluta om de åtgärder som framgår av ett åtgärdsprogram. Men det finns inga regler i miljöbalken om vem som ansvarar för att se



till att de åtgärder som anges i ett åtgärdsprogram vidtas. Inte heller regleras vem som ansvarar för att kontrollera om vidtagandet av de olika åtgärderna kommer att medföra förväntat resultat så att miljökvalitetsnormerna kan uppfyllas.

Behovet av en kontrollerande myndighet beror i hög grad på hur programmet har utformats. De åtgärdsprogram för luft som regeringen fastställde för Göteborg och Stockholm i december 2004, är adresserade till respektive länsstyrelse. Av programmen framgår att olika aktörer skall vidta åtgärder. Ofta skall olika myndigheter vidta samma åtgärd utan att programmen anvisar hur ansvaret skall fördelas eller hur arbetet skall samordnas. Ett ytterligare problem vid genomförandet är att programmen inte tydligt anger vilket resultat som förväntas uppnås.

Enligt förslaget ovan blir det nödvändigt att visa vilket resultat som avses uppnås med respektive åtgärd. Därigenom finns inte samma behov av att fördela och samordna ansvaret för olika åtgärder. Även om åtgärdsprogrammen också i övrigt kan förväntas bli tydligare än de ovan nämnda för Stockholm och Göteborg, så får man utgå från att det uppstår oklarheter även framöver. Det kan också finnas behov att kunna utöva påtryckning i de fall en åtgärd inte vidtas. Dessutom finns ett stort behov av att tydligare än i dag ange vem som skall kontrollera att bestämmelserna i ett åtgärdsprogram får förväntat resultat och hur en myndighet skall agera när avvikelser upptäcks. Det senare berör således inte genomdrivande av åtgärder, utan är ett led i ett normalt genomförande av miljökvalitetsnormer.

#### **4.10.4 Vem skall kontrollera att åtgärdsprogrammet får förväntat resultat?**

Utgångspunkten för vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten är att det skall vara en ständigt pågående planeringsprocess. I vattenförvaltningsförordningen anges därför i viss utsträckning hur åtgärdsprogram skall följas upp. Vattenmyndigheterna skall bl.a. lämna olika typer av underlagsrapporter till Naturvårdsverket som i sin tur skall rapportera vidare till EU-kommissionen. Bland annat skall en interimrapport med en beskrivning av hur långt genomförandet av det planerade åtgärdsprogrammet har framskridit ha tagits fram inom tre år efter offentliggörandet av varje förvaltningsplan för ett avrinningsdistrikt eller uppdatering av sådan.

Även enligt förordningen om miljökvalitetsnormer för utomhusluft har Naturvårdsverket visst rapporteringsansvar, vilket följer av EG-direktiven för luftkvalitet. Bland annat skall Naturvårdsverket vart tredje år rapportera om hur åtgärdsprogram och planer enligt artikel 8.3 framskrider. Det finns däremot inte något direkt krav för den myndighet som fastställt ett åtgärdsprogram att till Naturvårdsverket rapportera om hur arbetet med åtgärdsprogram fortskrider.

Utifrån de ramar som finns i EG-direktiven och förordningarna om miljökvalitetsnormer pågår ett arbete med att organisera hur programmen skall följas upp och resultaten övervakas. Denna utveckling bör såsom i dag i stor utsträckning kunna ske genom förordningar och föreskrifter. Som komplement till det gemensamma ansvaret för myndigheter och kommuner att så långt det är möjligt säkerställa att miljökvalitetsnormer inte överträds och att följa åtgärdsprogram finns dock behov av ett mer tydligt ansvar för genomförandet av åtgärdsprogram. Jag föreslår därför att en ny regel införs i 5 kap. 9 a § miljöbalken enligt vilken regeringen skall besluta att en myndighet eller kommun skall ha det övergripande ansvaret för samordning och kontroll av åtgärder enligt åtgärdsprogram. Denna *samordnings- och kontrollmyndighet* bör ansvara för att bedöma i vilken mån en tidigarelagd omprövning av program skall ske. Lämpligt vore att det organ som upprättat förslaget till åtgärdsprogrammet, dvs. länsstyrelser och vattenmyndigheter, också ges ansvar för att samordna arbetet med att genomföra det liksom att övervaka att åtgärder vidtas enligt de tidsramar som föreskrivits samt följa vilka miljöeffekter åtgärder ger. Däremot bör inte detta ansvar kunna delegeras, på så sätt som föreslås för upprättande av förslag till åtgärdsprogram.

Regeringen bör även i förordning uppdra åt Naturvårdsverket eller annan lämplig myndighet att övervaka samordnings- och kontrollmyndigheternas arbete. Till Naturvårdsverket eller annan myndighet bör samordnings- och kontrollmyndigheten regelbundet rapportera hur långt genomförandet av åtgärdsprogrammet kommit samt i vilken mån åtgärdsprogrammet bedöms kunna medföra att miljökvalitetsnormerna uppfylls och bibehålls.

Om samordnings- och kontrollmyndigheten eller Naturvårdsverket (eller annan myndighet som regeringen bestämt) finner att det finns behov av att ompröva åtgärdsprogram, skall de initiera ett sådant arbete. Länsstyrelsen eller vattenmyndighet kan påbörja detta arbete själva. Naturvårdsverket får vända sig till den myndig-

het som skall upprätta förslag till åtgärdsprogram och begära att sådant arbete påbörjas.

Regeringen eller den myndighet regeringen som beslutar bör få meddela ytterligare föreskrifter om hur genomförandet av ett åtgärdsprogram skall kontrolleras, hur resultaten av sådan kontroll skall redovisas samt om omprövning och mindre ändringar av åtgärdsprogram. Detta föreslås klargöras genom ett bemyndigande i den föreslagna 5 kap. 9 a § miljöbalken.

#### **4.10.5 Genomdrivande av åtgärder riktade mot myndigheter och kommuner**

Vilka påtryckningsmedel kan samordnings- och kontrollmyndigheten behöva för att få eventuellt passiva myndigheter och kommuner att vidta de åtgärder som ålagts dem enligt åtgärdsprogrammet ålagts? I dagsläget får den fastställande myndigheten förlita sig på att myndigheter och kommuner genomför de åtgärder de åläggs samt på sådana instrument som anmälan till justitieombudsmannen och riksrevisionens granskning. För ett rättsligt genomförande av miljökvalitetsnormer är detta inte tillräckligt utan då förutsätts att det finns verktyg för att genomdriva de åtgärder som behövs för att en miljökvalitetsnorm skall kunna uppfyllas och bibehållas. Det inbegriper att det finns någon form av påtryckningsmedel mot myndigheter och kommuner som inte fullgör vad som åligger dem enligt ett åtgärdsprogram.

Frågan om möjligheten att utöva påtryckning på myndigheter och kommuner är av generell natur. Den kan inte enbart kopplas till genomdrivandet av åtgärder i ett åtgärdsprogram. Det är en fråga om hur makten mellan EU:s institutioner, riksdagen, regeringen, myndigheter och kommuner skall fördelas. För att eventuellt förändra denna struktur behövs ett mycket bredare mandat än vad denna utredning har. Den pågående utredningen inom Ansvarskommittén (Fi 2003:02) har till uppgift att bl.a. utreda relationen mellan staten och kommunerna och kan förväntas beröra generella frågorna om förhållandet mellan staten, myndigheter och kommuner som kan bli applicerbara på frågor kring genomförande av åtgärdsprogram.

Även om det går att hitta exempel inom vissa rättsområden på sanktioner för att driva igenom skyldigheter för exempelvis kommuner, t.ex. avgift för kommuner som inte efterlever laga-

kraftvunna domar, har jag inte sett att det är möjligt att inom denna utrednings ram närmare undersöka den typen av sanktioner. Mot bakgrund av det begränsade mandatet och den knappa tiden för utredningen, har jag två förslag till påtryckningsmedel för att genomföra åtgärdsprogram. Det ena är att såsom föreslagits i avsnitt 4.9.8 och 4.9.9 utvidga den statliga kontrollen i 12 kap. PBL – länsstyrelsens prövning och regeringens möjlighet och i vissa fall skyldighet till planföreläggande – till att även gälla åtgärdsprogram. Det andra är att regeringen skall utpeka en myndighet med ansvar för samordning och kontroll av åtgärdsprogram samt en myndighet med ansvar för en mer övergripande kontroll.

Finns det då inte utrymme för att använda andra typer av påtryckningsmedel än piskor i form av olika typer av sanktioner? Det skulle naturligtvis vara möjligt att på ett tydligare sätt än i dag designa ekonomiska incitament för att genomföra faktiska åtgärder enligt ett åtgärdsprogram. Denna typ av instrument (t.ex. liknande Klimatinvesteringsprogrammet KLIMP eller Lokalt investeringsprogram LIP) kan inte användas för att uppfylla kraven på ett säkert rättsligt genomförande men skulle med ett väl genomtänkt upplägg kunna ha stor betydelse för det faktiska genomförandet av åtgärder. Systemet med genomförande av miljö kvalitetsnormer genom åtgärdsprogram är nytt och de många frågetecken som varit betecknande för de första årens arbete har i stor utsträckning rört finansiering. Detta är frågor som inte täcks av denna utredning. Det bör dock uppmärksammas att behov av att använda påtryckningsmedel är mindre i de situationer ansvaret samt finansieringen för myndigheter och kommuners arbete är tydligt.

#### **4.10.6 Genomdrivande av restriktioner och åtgärder riktade mot enskilda**

Genomdrivandet av bestämmelser i ett åtgärdsprogram som riktar sig till enskilda skiljer sig inte från alla de andra föreskrifter som finns enligt miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna har enligt 26 kap. miljöbalken till uppgift att på olika sätt kontrollera och med de instrument de har till sitt förfogande driva igenom att de efterlevs. Tillsynsansvaret gäller även i förhållande till myndigheter och kommuner i egenskap av verksamhetsutövare omfattas av föreskrifter.

För att föreskrifterna skall vara straffsanktionerade måste tillägg göras i 29 kap. miljöbalken. Miljöbalkskommittén har i sitt senaste betänkande beskrivit möjligheterna att i dag straffsanktionera föreskrifter som meddelats av annan än regeringen. Slutsatsen är att fängelse då inte kan ingå i straffskalan. Strafföreläggandet i 29 kapitlet exempelvis genom en ny 9 a § kunna ha följande lydelse:

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter om försiktighetsmått som med stöd av 5 kap. 5 § meddelats i åtgärdsprogram.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte, om ansvar kan ådömas enligt 1 eller 2 §.

För att fängelse skall kunna ingå i straffskalan skulle således regeringen behöva fastställa samtliga åtgärdsprogram. Enligt mitt förslag kommer regeringen ofta men inte alltid att besluta om åtgärdsprogram. Att ha skilda straffskalor för olika åtgärdsprogram är inget jag ens övervägt.

#### 4.11 Behov av nya åtgärder

##### Slutsatser och förslag

För att undvika behovet av att använda extraordinära krav enligt föreslagen 2 kap. 7 a § bör andra genomförandeinstrument utvecklas. Dessa bör baseras på att incitament till förbättringsåtgärder skapas. Instrument som bör vidareutvecklas är förbättringsöverskott, förbättringsfond och olika samverkanslösningar, bl.a. genom att avtal om förbättringar kan slutas mellan en myndighet och en grupp aktörer.

Genom en ny bestämmelse i 5 kap. 5 a § andra stycket ges möjlighet till dispens under vissa förutsättningar från de föreskrifter som meddelas i ett åtgärdsprogram. Miljöresultatet får dock inte blir sämre än vad som uppkommer vid tillämpning av föreskrifterna. Möjligheten till dispens är ett sätt att skapa flexibilitet i åtgärdsarbetet och främja kreativa lösningar.

#### 4.11.1 Finns det behov av nya åtgärder?

I avsnitt 1 redogjordes för två olika strategier för genomförande av miljökvalitetsnormer, genomförande genom baskrav (framför allt de krav som normalt följer enligt 2 kap. miljöbalken) eller genom extraordinära krav. Jag har i första hand förespråkat ett genomförande med baskrav och föreslagit olika sätt varigenom detta kan utvecklas. Men för att det skall finnas en möjlighet att rättsligt genomföra miljökvalitetsnormer har jag även föreslagit att extraordinära krav skall ställas i de fall genomförandet genom baskrav inte är tillräckligt. På längre sikt hotar extraordinära krav befintliga verksamheters möjlighet att bedrivas och utvecklas. Det finns såsom beskrivits i avsnitt 4.2.7 flera skäl till att i möjligaste mån undvika användningen av extraordinära krav.

I vilken mån extraordinära krav kommer att behöva användas är beroende av dels hur stora förbättringar som kan åstadkommas genom att genomdriva de krav som gäller enligt miljöbalken och som inte är direkt kopplade till miljökvalitetsnormerna, dels i vilken mån förbättringar kan drivas fram genom användning av andra instrument. Det finns därför starka skäl till att utveckla incitamentsbaserade instrument i miljöbalken.

Att utreda om det behövs skapas utrymme för andra typer av åtgärder än sådana som finns tillgängliga i dag, har varit en av uppgifterna för denna utredning. I utredningsdirektiven anges att särskilt möjligheten att använda resultatbaserade åtgärder där de närmare formerna för genomförandet överlämnas till dem som åtar sig uppgiften, skall undersökas liksom annan möjlig användning av avtal i åtgärdsprogram.

#### 4.11.2 Instrument baserade på incitament

Miljöbalken ställer krav på enskilda att vidta olika typer av hänsyn och försiktighetsmått. Dessa krav kan genomdrivas med hjälp av olika typer av maktmedel. Det är således främst fråga om offentlig-rättsligt tvingande regler. Instrument som baseras på incitament innebär i stället att enskilda personer stimuleras till ett visst förhållningssätt, och inkluderar inte på samma sätt tvång och maktmedel. Enskilda ges möjlighet att välja att utnyttja instrumenten men är inte skyldiga att göra det. Syftet är att

därigenom främja kreativa lösningar som svårligen låter sig regleras fram genom tvingande lagstiftning.

Genomförandet av miljö kvalitetsnormer innebär som sagt en mycket hård styrning i situationer när de inte uppfylls, något som visat sig ge behov av att utveckla nya typer av instrument. Utvecklingen i USA belyser detta väl. Den amerikanska luftvårdslagens traditionella utsläppsreglering kompletterades efterhand med bl.a. en rad olika system för handel med utsläpp samt möjlighet att i områden med förbud mot ytterligare försämring av miljö kvaliteten, använda förbättringsoverskott (offset). Syftet var att genom ekonomiska incitament skapa flexibilitet samtidigt som de totala utsläppen inte fick öka utan tvärtom kunde minska.

Instrument som baseras på incitament saknas nästan helt i miljöbalken. Däremot används ekonomiska instrument på många olika sätt i miljöarbetet som kan ha stor betydelse för arbetet att genomföra normerna utan att vara direkt kopplade till genomförandet av normerna. Exempel på denna typ av instrument är miljöstödet till lantbrukare för att inte odla inom skyddszoner till vattendrag och bidrag för restaurering och nyanläggning av våtmarker. Försöket med trängselskatter i Stockholm har visserligen inte i första hand tillkommit för att hantera miljö kvalitetsnormerna men kan på samma sätt komma ha betydelse även i detta hänseende.

I syfte att komplettera dagens offentlighetsrättsliga instrument bör det i miljöbalken införas instrument som baseras på incitament. Syftet är således att göra systemet mer flexibelt utan att motverka att miljö kvalitetsnormen uppfylls. Nedan följer en kort beskrivning av några sådana instrument som jag ser är möjliga att utveckla. Jag har ovan redan presenterat ett förslag till att utveckla den nuvarande regleringen i av förbättringsoverskott 16 kap. 5 § andra stycket miljöbalken genom en ny regel i 2 kap. 7 b § miljöbalken. Genom kravet på överkompensation för nya utsläpp i ett område där normerna riskerar att överträdas kan förbättringsoverskott medföra ökade möjligheter att genomföra miljö kvalitetsnormer och därigenom minimera behoven av att ställa ytterligare förbättrings krav.

Jag vill dock gå längre än så. Nedan beskrivs kort hur ett system för avgifter kan utformas som kan komplettera användningen av förbättringsoverskott. Vidare beskrivs hur enskilda eller en grupp verksamhetsutövare genom avtal med en myndighet eller genom

dispens från bestämmelser i åtgärdsprogrammet, skulle kunna ersätta programmets krav på förbättringar med ett mer prestationsinriktat åtagande. Utredningens tidsram har dock inte medgett att dessa förslag kan preciseras.

#### 4.11.3 Samverkan om försiktighetsmått

Miljöbalken liksom de föreslagna åtgärdsprogrammen ställer olika typer av krav som riktar sig till den som bedriver eller skall bedriva verksamhet eller vidta åtgärder. Även om kraven ställs generellt till en obestämd grupp adressater är de utformade så att var och en av adressaterna skall uppfylla kraven. Det finns några få möjligheter i miljöbalken att ställa krav på en grupp verksamhetsutövare. Exempelvis kan i tillstånd föreskrivas gemensamma villkor enligt 16 kap. 8 § för flera verksamheter som kommit överens om en sådan ordning. Det finns även något exempel på att enskilda kan tvingas in i ett samarbete, t.ex. i samfälligheter. Frågor om hur vattenmyndigheter skulle kunna stödja olika former av samverkansgrupper har tidigare behandlats av vattenadministrationsutredningen vars förslag i dessa delar dock inte lett till förslag från regeringen.<sup>44</sup>

Genomförande av miljö kvalitetsnormer kan leda till att många och detaljerade krav riktas mot enskilda aktörer genom åtgärdsprogram. Hänsyn kommer inte att kunna tas fullt ut till individuella förhållanden och särskilda omständigheter. Till detta kommer att förhållanden förändras över tiden som får effekter för vissa enskilda aktörer. Det finns därför anledning att på olika sätt tillåta alternativa lösningar som ger aktörerna möjlighet att själva välja åtgärder och restriktioner under förutsättning att samma kvalitetsförbättring eller belastningsminskning åstadkoms. Alternativa sätt att åstadkomma motsvarande kvalitetsförbättringar kan åstadkommas vid den enskilda verksamheten men framför allt genom samverkan mellan olika verksamhetsutövare.

I den mån aktörer tillåts att samverka kan de utnyttja att kostnaderna för att uppnå en viss miljöeffekt kan variera. Denna skillnad utgör motivationen till samverkan, varför möjligheten att tillåta samverkan om möjligt inte bör begränsas till en viss tämligen homogen grupp av t.ex. jordbrukare.

---

<sup>44</sup> SOU 1997:155.



Förslagen nedan syftar till att ta tillvara och främja möjligheter att nå förbättringar av miljökvaliteten genom samverkan mellan olika aktörer. I det ovan beskrivna systemet kan det finnas flera frågor att samarbeta om. Den som vill förändra sin verksamhet så att belastningen ökar behöver skapa ett förbättringsoverskott, vilket görs inom en annan verksamhet än den egna.

Denna form av miljösamverkan bygger på ett frivilligt samarbete till vilken lagstiftningen och myndigheter kan stimulera men inte tvinga fram. Genom att ge möjlighet men inte skyldighet till att nå samma miljöresultat kan kreativa lösningar främjas. För att det skall fungera ändamålsenligt krävs att lagstiftningen anpassats till denna typ av samverkan och att den kan användas för att lösa och förhindra konflikter som kan uppkomma. En situation som kan uppkomma är att någon av aktörerna som samverkar av en eller annan anledning inte fullföljer de åtaganden denne gjort.

#### 4.11.4 Förbättringsfond

Att skapa förbättringsoverskott kan för en enskild individ eller verksamhetsutövare vara både svårt och kostsamt. Det gäller inte bara att hitta en kompenserande åtgärd, en annan verksamhetsutövare som är villig att "sälja" sitt förbättringsutrymme, utan också att kunna beräkna hur mycket den kompenserande åtgärden medför i förbättring, under hur lång tid åtgärden kan beräknas medverka till förbättring m.m. Dessa transaktionskostnader kan förmodas hindra många verksamhetsutövare från att använda möjligheten till förbättringsoverskott. Resultatet blir i dessa fall att ingen utveckling av verksamheten kan ske på grund av försämringsförbudet.

Om det i vissa angivna fall i stället gick att betala en avgift för motsvarande försämring, inklusive den extra förbättring som förbättringsoverskottet inkluderar, skulle dessa problem kunna undvikas. Avgifterna skulle kunna ställas till en förbättringsfond som samverkans- och kontrollmyndigheten hade ansvar för. Pengarna i fonden skulle sedan kunna användas för att vidta åtgärder som förbättrar miljökvaliteten, t.ex. utbyggd kollektivtrafik, tillskapande av kvävefällor genom musselodling eller anläggande av våtmarker. Dessa åtgärder bör då inte få räknas som förbättringsoverskott för olika aktörer.

På samma sätt som gäller vid tillskapande av förbättringsoverskott, är avgifter till en förbättringsfond inte något som alla verksamhetsutövare och alla som vill vidta en åtgärd, måste betala. Avgiften betalas av den som vill förändra sin verksamhet eller starta ny verksamhet och som därmed påverkar miljökvaliteten i ett område där normen riskerar att överträdas. Genom avgiften kan sådana förbättringsåtgärder finansieras som medverkar till att minska befintliga verksamhetsutövares kravbördor.

Ett nytt fritidshus med enskilt avlopp skulle som alternativ till slutna WC-lösningar kunna installera mer konventionell reningsutrustning och sedan betala för det extra utsläpp som kommer att förorsakas. Ett åkeri skulle kunna få utvidga sin verksamhet i ett område det betalar en avgift till förbättringsfond.

En avgift som betalas till en förbättringsfond skulle också kunna vara ett alternativ till att genomdriva sådana försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § som inte ses som kostnadseffektiva. Om t.ex. minskningen i utsläpp i förhållande till kostnaden är väldigt liten, skulle ett åtgärdsprogram i stället för försiktighetsmått kunna föreskriva att en avgift skall betalas som motsvarar kostnaden för vidtagandet av försiktighetsåtgärden, förutsatt att miljöresultatet därmed blir bättre.

#### 4.11.5 Dispens från föreskrifter

En dispens är ett gynnande beslut som meddelas av ett offentligt organ och som innebär undantag från en i författning reglerad restriktion. Undantaget kan medges efter prövning i varje enskilt fall.

Dispens kan meddelas från flera olika typer av restriktioner enligt miljöbalken. Dispensbeslut måste vara förenliga med de allmänna bestämmelserna om dispens i 16 kap. miljöbalken samt med de särskilda förutsättningar som gäller för just den i frågavarande typen av dispensbeslut.

#### *Dispensmöjligheten kan medverka till flexibilitet*

Jag föreslår att åtgärdsprogram normalt skall innehålla generella föreskrifter med krav mot enskilda. Sådana föreskrifter ska utformas efter samråd med berörda aktörer, vilket ökar

möjligheten att dessa både är kostnadseffektiva och ändamålsenliga i enskilda fall. Det är emellertid som redan framhållits omöjligt att vid framtagande av föreskrifter förutse alla enskilda förhållanden och situationer där dessa bestämmelser skall tillämpas. Det är vidare svårt att utreda alla alternativa sätt att nå en belastningsminskning, särskilt sådana som förutsätter att verksamhetsutövaren är mer aktivt delaktig i utvecklingen av flexibla lösningar. Åtgärdsprogrammet bör därför tillåta och stimulera till att det i efterhand utvecklas alternativa sätt att nå en belastningsminskning, som ger minst samma resultat som föreskrifterna i ett åtgärdsprogram.

Närmast till hands är att tillåta dispens från föreskrifterna i ett åtgärdsprogram i enlighet med vad som gäller enligt 16 kap. miljöbalken. Jag föreslår en möjlighet att meddela dispens om vissa förutsättningar är uppfyllda. Syftet är att undvika situationer då tillämpningen av föreskrifterna inte medför de effekter som åsyftats och samma effekt kan uppnås på ett för verksamhetsutövaren lämpligare sätt.

En dispensmöjlighet får inte utnyttjas så att bördor övervältras på dem som följer åtgärdsprogrammet. Möjligheten till dispens skall enligt detta förslag därför aldrig kunna utnyttjas så att den sammantagna belastningen ökar i det aktuella området.

#### *Förutsättningar för dispens från ett åtgärdsprogram*

Dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram bör kunna meddelas i två fall. För det första bör enskilda eller grupper av enskilda ges möjlighet till dispens om de kan visa att andra försiktighetsmått från verksamhetsutövarens sida än sådana som framgår av åtgärdsprogrammet medför samma möjligheter att klara normen, som ett agerande i enlighet med föreskrifterna. För det andra bör dispens kunna meddelas om det finns synnerliga skäl och det i övrigt inte strider mot ett åtgärdsprogram. Beslutet om dispens skall förenas med sådana villkor som behövs för att uppnå samma resultat som åsyftas med föreskrifterna i åtgärdsprogrammet.

Jag föreslår därför att en regel införs i 5 kap. 5 a § miljöbalken som anger de ovan nämnda förutsättningarna för dispens. Regeln skall även klargöra att dispensbeslut får meddelas av tillsynsmyndighet, som i så fall skall underrätta samordnings- och kontrollmyndigheten om sitt beslut. Dispensbeslut från föreskrifter i ett åtgärdsprogram ska kunna överklagas av den som beslutet angår

och annan enskild, myndighet eller organisation med talerätt avseende sådana beslut enligt miljöbalken. Naturvårdsverket bör genom en regel i förordning ges rätt att överklaga sådana dispensbeslut.

Som förutsättning för att dispens skall kunna meddelas för två eller flera som bedriver eller avser att bedriva verksamhet och kommit överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, anges i 16 kap. 8 § miljöbalken att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. måste öka eller att fördelar från hälso- och miljösynpunkt uppnås på något annat sätt. I de fall dispensen avser föreskrifter i åtgärdsprogram kan dock sådant mervärde inte krävas eftersom detta kan komma att utgöra sådant förbättringsoverskott enligt 2 kap. 7 b § miljöbalken som verksamhetsutövare själv disponerar över. Jag föreslår därför att 16 kap. 8 § ändras så att det klargörs att dispens ändå är möjlig i dessa fall. Övriga förutsättningar för att meddela dispenser som gäller enligt 16 kap. miljöbalken bör gälla även för dispenser från föreskrifter för åtgärdsområde.

#### *Dispens då samma resultat kan uppnås*

Mitt förslag innebär att dispens under vissa förutsättningar kan meddelas en enskild verksamhetsutövare. Möjligheten att meddela dispens skulle också kunna utnyttjas när flera personer genom avtal kommit överens om att vidta sådana åtgärder som medför motsvarande belastningsminskning som åtgärdsprogrammet. Ett sådant avtal kan vara en del i underlaget för att meddela dispens och efterlevelse av avtalet ett villkor för beslutet.

Avtalet bör även kunna omfatta personer som inte träffas av föreskrifterna men som kan medverka till att förutsättningar för dispens uppfylls. Även en sådan person blir ansvarig för att dispensens villkor (och därmed avtalet) efterlevs.

Dispens skulle t.ex. kunna meddelas om en grupp lantbrukare träffar avtal om att gemensamt bekosta anläggandet av en våtmark som dimensioneras för att ge minst samma reduktion av förorening som åtgärdsprogrammets krav på försiktighetsmått (t.ex. restriktioner mot gödsling eller brukningsmetoder). I ett sådant fall skulle tillsynsmyndigheten bedöma om samma resultat kan uppnås, hur detta kan kontrolleras och vilka villkor som kan

behövas. Ett av villkoren bör gälla efterlevnad av avtalet, dvs. att åtgärden skall vidtas på visst sätt. Alternativt kan viss belastningsminskning utgöra villkor för dispensen i den mån en sådan minskning kan kontrolleras. Förändrade situationer som uppkommer efter det att dispens givits, t.ex. att en av de avslutande parterna inte fullföljer avtalet kan medföra att dispensen inte längre gäller. För att i det läget undvika att övriga bryter mot givna föreskrifter bör ny ansökan inlämnas i god tid före förändringen så att tillsynsmyndigheten kan ta ställning till den nya situationen.

#### *Dispens på grund av synnerliga skäl*

Jag föreslår att dispens i exceptionella fall skall kunna meddelas även om dispensen kan medverka till större belastning än vad ett agerande enligt föreskrifterna skulle innebära. En sådan dispens bör få meddelas endast om det finns synnerliga skäl och utrymme har skapats genom åtgärdsprogram. Frågan om denna form av dispens bör regleras i en förordning.

Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga i en situation då åtgärdsprogrammet föreskriver att alla fastigheter måste ha en avloppsrening med en viss angiven reningsgrad och det medför att en äldre ensamstående person med liten belastning på sitt avloppssystem skulle tvingas att flytta på grund av de höga kostnaderna. Om det har skapats utrymme för denna typ av dispenser i åtgärdsprogrammet genom kollektivt finansierade åtgärder påverkar, så skall dispensbeslutet inte bero på om miljö kvalitetsnormen uppnås eller ej.

#### *Villkor som meddelats som förutsättningar för dispens är straffsanktionerade*

En förutsättning för att ett dispensbeslut skall anses gällande är att eventuellt meddelade villkor för dispensen iakttas. Om dessa åsidosätts gäller inte dispensen, vilket i sin tur innebär att den mot vilket dispensbeslutet riktats, kan göra sig skyldig till brott mot den föreskrift från vilken dispens beviljats, i det här fallet ett åtgärdsprogram.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Se även NJA 1985 s. 715.

#### 4.11.6 Avtalslösningar

Ett alternativ till att tillåta dispens i de fall som angivits ovan vore att göra det möjligt att inom ramen för ett åtgärdsprogram sluta avtal med enskilda eller grupper av enskilda verksamhetsutövare om försiktighetsmått eller belastningsminskningar. Sådana avtal skulle kunna slutas både under arbetet med att ta fram förslag till åtgärdsprogram och då sådant finns under förutsättning att nödvändiga förutsättningar för avtalet reglerats i åtgärdsprogram.

I ett åtgärdsprogram skulle kunna föreskrivas att en grupp enskilda (t.ex. samverkansgrupp, vattenvårdsförbund el. liknande) inom ett visst område är ansvariga för att en viss belastningsminskning i ett viss område uppnås inom en viss angiven tid och kontrollerat på visst sätt. I åtgärdsprogrammet hänvisas till avtalet mellan den myndighet som tagit fram förslaget till åtgärdsprogram (t.ex. vattenmyndigheten) och gruppen.

Åtgärdsprogrammet skulle också kunna ge den föreslagna kontroll- och samordningsmyndigheten befogenhet att träffa avtal om försiktighetsmått eller belastningsminskningar med enskilda eller grupper av enskilda. I åtgärdsprogrammet bör då anges i vilken mån avtalet får utgöra undantag från föreskrifter i åtgärdsprogrammet. Förutsättningen bör vara att gruppens åtagande motsvarar försiktighetsmått enligt föreskrifterna.

I de fall en grupp fastighetsägare, vars verksamheter och åtgärder tillsammans påverkar en mindre, slutit ett inbördes avtal om förvaltning av vattenkvaliteten, skulle gruppen således kunna avtala med vattenmyndigheten om en viss belastningsminskning. I avtalet bör regleras hur denna belastningsminskning skall kontrolleras samt hur eventuellt avtalsbrott skall hanteras. Hur eventuella konflikter mellan gruppmedlemmarna skall hanteras får regleras genom gruppens inbördes avtal och allmänna civilrättsliga regler. Av avtalet bör även framgå att omprövning av avtalet skall kunna ske i samband med att åtgärdsprogrammet omprövas. Alternativt tidsbegränsas avtalet till tiden för åtgärdsprogrammets giltighet. Vattenmyndigheten bör kontrollera att ett inbördes avtal mellan gruppmedlemmarna finns samt i avtalet med gruppen reglera vad som händer om någon i gruppen bryter mot avtalet.

Fördelarna med en avtalslösning jämfört med ett dispensförfarande är att ett avtalsbrott från verksamhetsutövarnas sida även kan medföra civilrättsliga sanktioner, t.ex. krav på ersättning från vattenmyndighetens sida.

## 4.12 Konsekvenser av förslaget

Denna konsekvensanalys är ämnad att belysa olika slags konsekvenser av mitt förslag, särskilt med beaktande av konsekvenserna av att inte genomföra förslaget respektive av att inte välja alternativa lösningar.

En utgångspunkt för arbetet med denna utredning har varit att EG-rättens krav avseende miljö kvalitetsnormer skall genomföras. Det mesta som föreslås är därmed konsekvenser av redan fattade beslut såsom Sveriges EU-medlemskap samt EG-rätten. Jag har därför inte behandlat sådana konsekvenser, som därmed redan är bundna av tidigare beslut.

Den tid och de resurser som ställts till förfogande för det omfattande utredningsuppdraget har inte räckt till för att jag ska kunna göra bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna, utöver vad som följer av vissa regler som har betydelse för konkurrensförhållanden inom näringslivet. I allt väsentligt är ekonomiska konsekvenser redan bundna som följd av EU-medlemskapet.

Ett åtgärdsprogram av den modell som presenterats i detta betänkande är något helt annorlunda än den typ av åtgärdsprogram som miljöbalken i dag reglerar. Däremot används modellen som sådan – dvs. föreskrifter för ett område med särskilda behov – i flera andra sammanhang även inom miljöbalkens ram. Liknande konstruktioner som den föreslagna finns i flera andra länder.

Av betänkandet ovan bör framgå att alternativa lösningar, som kan vara lika effektiva och samtidigt uppfylla grundläggande legalitetskrav och samtidigt ge sådant rättsläge som EG-rätten kräver, för närvarande inte är kända. Att i huvudsak bygga vidare på dagens reglering har jag måst utesluta. Detta beror främst av att åtgärdsprogram i dag framför allt syftar till att samordna olika myndigheters redan ålagda arbete med att förbättra miljö kvaliteten. Den av mig föreslagna regleringen syftar till att rättsligt kunna operationalisera miljö kvalitetsnormer genom att föreskriva bestämmelser med särskilda försiktighetsmått och åtgärder som riktar sig till såväl enskilda, som myndigheter och kommuner. Mindre än så kan inte göras utan att Sverige bryter mot EG-rätten.

Den föreslagna förändringen av åtgärdsprogrammets funktion påverkar andra frågor kring åtgärdsprogrammet, exempelvis vem som bör besluta om detta, vad det bör innehålla och omfatta, hur förslag till sådana program bör tas fram och hur det bör

genomdrivas. Olika lösningar härvidlag kan ge olika ekonomiska konsekvenser, som jag dock inte har underlag för att bedöma.

#### *Ett tydligt och säkert genomförande av EG-rätten*

De konsekvenser som detta förslag medför för de olika aktörerna, såsom enskilda verksamhetsutövare, kommuner och myndigheter utgår till stor del från behovet att ha ett tydligt och säkert genomförande av EG-rätten. Dessa konsekvenser är således inte en följd av mitt förslag utan av kravet att genomföra direktiven.

Miljö kvalitetsnormers genomförande kan medföra konsekvenser för alla verksamhetsutövare, stora som små. Exempelvis kan ett utvidgat försämringsförbud komma att begränsa verksamheternas förutsättningar om inte flexibla instrument står till buds.

Bindande åtgärdsprogram omvandlar kvalitetsnormernas krav på viss miljö kvalitet till krav på enskilda, myndigheter och kommuner. Kraven kommer bl.a. att innefatta restriktioner samt att vidta positiva åtgärder. Det är givet att för dem, som enligt nuvarande lag vidtar åtgärder och bedriver verksamheter som om miljö kvalitetsnormer inte fanns, innebär mitt förslag kostnader. Om åtgärdsprogram leder till att det samlade handlandet innebär ytterligare restriktioner och kostnader jämfört med i dag, är detta en kostnad för genomdrivandet av redan gällande normer. Emellertid, ju mer sådana konstruktioner som förbättringsoverskott och samverkansformer kommer till användning, desto kostnadseffektivare blir genomförandet. Så även om jag inte har underlag för absoluta ekonomiska bedömningar, drar jag slutsatsen att genomförandet blir samhällsekonomiskt bättre, ju mer konkurrensneutralt kraven ställs och ju större utrymme som ges för samverkanslösningar m.m., allt förutsatt att de alternativa lösningarna inte allvarligt försenar genomförandet.

Genom en föreslagen ny regel i 2 kap. 7 a § skapas en rättslig grund för att ställa sådana krav som kan behövas för att miljö kvalitetsnormer skall kunna genomföras. Därigenom genomförs kraven i art. 10 i IPPC-direktivet och art. 10 i ramdirektivet för vatten. De ekonomiska konsekvenserna kan här variera avsevärt beroende på i vilken mån möjligheten att ställa extraordinära krav kommer att utnyttjas.

EG-rätten kräver att nationell lagstiftning skall ge enskilda möjlighet att hävda sin rätt till den miljö kvaliteten som föreskrivs i



sådana direktiv som syftar till att skydda människors hälsa. Detta krav har tillgodosetts genom förslaget att tydliggöra myndigheter och kommuners ansvar i förhållande till miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram, genom att ge enskilda möjlighet att överklaga vissa beslut, samt framför allt genom att också föra in enskilda inklusive verksamhetsutövare under skyldigheten att handla så, att miljörätigheterna inte kränks. Att detta kommer att ge betydelsefulla ekonomiska konsekvenser står klart, men är en konsekvens av EG-rätten och EU-medlemskapet.

#### *Rättssystematiska konsekvenser*

De framförda förslagens genomförande har bl.a. konsekvensen att ett antal följdändringar måste göras i förordningarna om miljö kvalitetsnormer och vattenförvaltning. Skyldighet att följa åtgärdsprogram som beslutats enligt miljöbalken blir tydligare och kommer att gälla vid tillämpningen av ett större antal lagar än tidigare. Vidare behöver regler om användning av förbättringsoverskott, förbättringsfond, förrättning för samverkan och om miljöavtal utvecklas. Avseende det senare finns tidigare utredningsarbeten som kan byggas vidare på.

Plan- och bygglagens funktion kommer att behöva inte bara preciseras utan också stramas upp så att den fysiska planeringen blir kompatibel med åtgärdsprogrammen.

Alternativet att införa genomdrivandemekanismer mot myndigheter och kommuner för att åstadkomma att genomförandet av åtgärdsprogram kan säkerställas framstår som väsensskilt från den svenska förvaltningstraditionen.

#### *Miljökonsekvenser*

Det ligger i miljö kvalitetsnormers natur att genomförandet av sådana leder till positiva miljökonsekvenser, dock förutsatt att genomförandet inte sker till priset av omfattande miljöförsämring någon annanstans. Det normala i EG-direktiv om miljö kvalitetsnormer är att man inte får flytta problemen. Ett läge kan däremot uppkomma där miljö kvalitetsnormerna hindrar ytterligare lokalisering av en verksamhet och en annan plats därför väljs (jfr. 2 kap 4 § miljöbalken). Denna nya plats kan därmed bli mer miljöbe-

lastad än tidigare (dock inte så att kvalitetsnormer där inte uppfylls). Detta är en konsekvens av förslaget, men egentligen en följd av miljökvalitetsnormtekniken som sådan. Miljöproblemen minimeras dock genom det dubbla angreppssättet, dvs. att hänsynsregler såsom bästa möjliga teknik m.m. alltid ska efterlevas, även när kvalitetsnormer uppfylls.

Om extraordinära krav enligt föreslagen 2 kap. 7 a § används så, att vissa företag men inte andra, åläggs särskilt långt gående åtgärder därför att de förstnämnda har bättre ekonomi, kan miljökonsekvenserna i förstone förefalla positiva eftersom ju så mycket pengar som möjligt läggs på miljöskydd. Emellertid leder sådant typiskt sett till att de välskötta företagen får högre produktionskostnader och därför tenderar att lämna en viss marknad. Detta medför i sin tur att sämre företag överlever bättre och detta får på sikt negativa miljökonsekvenser.

#### *Konsekvenser för det kommunala självstyret*

Genomförandet av miljökvalitetsnormer aktualiserar frågor om det kommunala självstyrets räckvidd. Jag uppfattar att utgångspunkten för det kommunala självstyret är att kommunerna skall kunna besluta om sina angelägenheter. Miljöns kvalitet är typiskt sett sällan sådant som låter sig avgränsas till en kommun. Till detta kommer att efterlevnaden av EG-rätten är ett nationellt ansvar och en nationell angelägenhet. Motsvarande gäller för enskildas rätt till viss miljö kvalitet.

Förslaget till ny 5 kap. 3 § tydliggör kommunernas i i dag i vissa delar otydliga ansvar för att normerna uppfylls. Förutom att såsom i dag säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls vid olika typer av beslut, åläggs kommuner att aktivt förebygga att miljökvalitetsnormer inte uppfylls.

Kommunerna blir skyldiga att följa bestämmelserna i ett åtgärdsprogram. Inte heller detta kan ses som en ny skyldighet eftersom de redan är skyldiga att säkerställa miljökvalitetsnormerna. Detta är i konsekvens med vad som redan gäller i dag i förening med en rättslig operationalisering av kvalitetsnormerna genom åtgärdsprogram.

Den kommunala handlingsfriheten vad gäller markanvändning måste ställas i relation till den begränsning som kommunen är skyldig att underkasta sig (varvid miljöbegränsningarna fastställs av

andra än respektive kommun). Det kommunala självstyret kan inte innefatta mer än kommunens egna angelägenheter. Mitt förslag medför stora konsekvenser i förhållande till den utbredda synen på kommunal handlingsfrihet, men inga egentliga konsekvenser för det kommunala självstyret. I den mån förslagen innebär att kommunerna ska delta i miljöarbetet i samband med genomförande av miljö kvalitetsnormer, får detta förstås som att kommunen får utföra vissa statliga förvaltningsuppgifter. Detta är något annat än kommunalt självstyre.

# Författningskommentarer

## Miljöbalken

### 2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

#### 1 §

Ändringen i första stycket innebär att den bevisskyldighet som normalt åvilar den som ansvarar för en verksamhet och åtgärd, i stället skall ligga på miljömyndigheten när det är fråga om extraordinära krav enligt 2 kap. 7 a § miljöbalken.

#### 7 §

Bestämmelsen är ändrad. Ett nytt första stycke har tillkommit. Bedömningen av vad som är skäligen försiktighetsmått enligt 2–6 §§ miljöbalken skall där det är möjligt utgå från vad som är praktiskt och ekonomiskt möjligt att uppnå för det slag av verksamhet eller åtgärd som är i fråga. För yrkesmässig verksamhet innebär detta att bedömningen utgår från vad som kan krävas av ett typiskt företag i den aktuella branschen, varvid man ska skilja mellan nya och befintliga verksamheter. Genom ändringen kommer all ekonomisk bedömning av försiktighetsmått att samlas i 7 §.

Andra stycket motsvarar i sak den regel som i dag finns i 7 § första stycket. Krav på försiktighetsmått får inte vara orimliga. Vid denna bedömning görs en avvägning.

Av det nya tredje stycket framgår att avvägningen enligt andra stycket inte får medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts. Konstruktionen innebär att kraven aldrig får vara lägre än vad som anges i 2 kap. 7 § första stycket, men normalt inte heller högre än så. Högre krav kan ställas endast enligt 2 kap. 7 a §.

Skälen till ändringarna redovisas i avsnitt 4.2.3.

*7 a §*

Paragrafen är ny. Den gäller alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalkens krav. Bestämmelsen är nödvändig för att uppfylla EG-rättsliga krav enligt bl.a. IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten. När en miljö kvalitetsnorm av gränsvärdeskaraktär (5 kap. 1 § 1 miljöbalken) riskerar att överskridas måste det finnas en rättslig grund för att ställa längre gående krav än vad som är möjligt enligt 7 §. Sådana krav skall bara ställas om det behövs. Det är miljömyndigheten som skall visa att det föreligger ett behov (jämför 2 kap. 1 § miljöbalken).

Enligt andra stycket skall det framgå av ett åtgärdsprogram när det behövs krav enligt första stycket. Ett åtgärdsprogram är dock inte en förutsättning för att tillämpa bestämmelsen.

Skälen till ändringarna redovisas i avsnitt 4.2.7.

*7 b §*

Paragrafen är ny och behandlas närmare i avsnitt 4.2.4.

Första stycket innehåller ett försämringsförbud som gäller all ny och förändrad verksamhet och åtgärder som medverkar till att ytterligare försämra sådan miljö kvalitet som regleras i en miljö kvalitetsnorm, om denna riskerar att inte uppfyllas. Regeln motsvarar vad som i dag regleras i 16 kap. 5 § miljöbalken, men räckvidden i den nya regeln är större eftersom den dels omfattar såväl verksamheter som åtgärder, dels gäller såväl nya verksamheter som förändring av befintliga.

I andra stycket räknas situationer upp där försämringsförbudet i första stycket inte gäller. Dessa situationer behandlas närmare i avsnitt 4.2.5.

Enligt första punkten gäller regeln i första stycket inte om det följer av ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap 5 § miljöbalken. Genom offentligt finansierade åtgärder kan utsläppsminskningar åstadkommas. I åtgärdsprogram kan beslutas att viss del av sådant utrymme kan användas till allmännyttiga projekt som annars skulle stoppas av försämringsförbudet.

Andra punkten motsvarar delvis vad som i dag regleras i 16 kap. 5 § miljöbalken. Försämringsförbudet gäller inte om någon vidtar eller bekostar försiktighetsmått som inte har samband med den egna verksamheten eller åtgärden. Det kan t.ex. vara fråga om att utföra reningsåtgärder i annan verksamhet eller att anlägga en våtmark. En förutsättning är dock att försiktighetsmåttan går utöver vad som annars följer av 2 kap. 2–7 §§ miljöbalken. Det skall

alltså inte vara möjligt att undgå försämringsförbudet genom att vidta eller bekosta försiktighetsmått i en annan verksamhet, som utövaren av denna ändå är lagligt skyldig att vidta. En annan förutsättning är att olägenheterna upphör eller minskar på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Undantaget i tredje punkten gäller om en verksamhet eller åtgärd bidrar till en försämring av möjligheterna att uppfylla en miljökvalitetsnorm under en kortare tid, samtidigt som den medför väsentligt ökade förutsättningar att uppfylla normen på längre sikt. En förutsättning är dock att människors hälsa inte kan komma att försämrast.

Enligt bestämmelsens sista stycke bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hur undantagen i andra stycket ska hanteras praktiskt. En fråga som bör regleras är skyldigheten att göra anmälan till tillsynsmyndighet så att det framgår hur förbättringsöverskott utnyttjas. Behov av ytterligare reglering behandlas i avsnitt 4.2.6.

## 5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

### 2 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om att sådana områden där en miljökvalitetsnorm av gränsvärdeskaraktär (beslutade enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken) mer än tillfälligt riskerar att överskridas, genom beslut skall utpekats som åtgärdsområde. Det är regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer som ska besluta om åtgärdsområde. När ett åtgärdsområde utpekats skall enligt 5 kap. 4 § miljöbalken förslag till åtgärdsprogram upprättas, om detta inte redan är ett obligatoriskt krav såsom enligt vattenförvaltningsförordningen. En ytterligare följd av att området utpekats som åtgärdsområde är förbudet enligt 2 kap. 7 b § miljöbalken att ytterligare försämrast miljökvaliteten genom ny eller förändrad verksamhet eller genom åtgärder.

Av andra stycket framgår att beslut att förklara ett område som åtgärdsområde skall kungöras.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i tredje stycket att meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsområden skall redovisas och utpekats. Skälen till bestämmelsen redovisas i avsnitt 4.2.4 och 4.8.2.

## 3 §

Paragrafen har ändrats. Första stycket tydliggör att kommuner och myndigheter har ett ansvar för att förebygga att miljökvalitetsnormer överskrids genom att använda de verktyg som miljöbalken och annan lagstiftning som hänvisar till 5 kap. 3 §, tillhandahåller. Det finns även ett ansvar för att i övrigt så långt som möjligt säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls. Det kan t.ex. vara fråga om att inrätta ett områdesskydd eller meddela föreskrifter. Skälen till ändringen behandlas i avsnitt 4.3.2.

Bestämmelsen har ett helt nytt andra stycke. Där framgår att myndigheters och kommuners beslut om tillåtlighet, tillstånd, godkännanden, dispenser inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Inte heller beslut av myndigheter och kommuner i anmälningsärenden, andra tillsynsbeslut, meddelade föreskrifter eller planering och planläggning får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Kravet att besluten inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids liknar kraven på planläggning och andra beslut enligt PBL. Myndigheters och kommuners beslut om planering och planläggning får härmed inte heller enligt denna bestämmelse i miljöbalken medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Beslut om planering och planläggning kommer härmed att omfattas av samma krav som andra typer av beslut som räknas upp i bestämmelsen.

Även tredje stycket är nytt. Det motsvarar dagens bestämmelse i 5 kap. 8 § miljöbalken. Ordalydelsen är dock annorlunda. Det finns två skäl till att bestämmelsen har flyttats till 3 §. Det ena är att samla myndigheters och kommuners ansvar i en och samma regel. Det andra skälet är att flera författningar vid sidan av miljöbalken redan hänvisar till 5 kap. 3 §. Genom ändringen kommer det att i ärenden enligt dessa författningar bli nödvändigt att inte bara iaktta miljökvalitetsnormer, utan även att följa åtgärdsprogram. Skälen till ändringen utvecklas i avsnitt 4.10.2.

Nuvarande andra stycket i 5 kap. 3 § skall upphöra att gälla.

## 4 §

Paragrafen har ändrats. Den anger i vilka situationer det finns en skyldighet att upprätta förslag till nytt åtgärdsprogram eller förslag till ändring av ett sådant program. Skyldigheten gäller dels när ett åtgärdsområde har utpekats (jämför 2 b §), dels när det behövs för att en miljökvalitetsnorm enligt 2 § punkten 2 skall uppfyllas och dels när det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Andra stycket i paragrafen är nytt. Den myndighet som skall upprätta åtgärdsprogram får överlåta till en eller flera kommuner att i den del de är berörda och i den mån det är lämpligt, upprätta förslag till ett åtgärdsprogram eller delåtgärdsprogram.

Av tredje stycket framgår att med kommun avses även kommunalförbund.

Fjärde stycket motsvarar dagens bestämmelse i 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken som innebär att ett åtgärdsprogram får omfatta hela det område där störningar som påverkar möjlighet att uppfylla miljökvalitetsnormer förekommer, d.v.s. även sådana utanför åtgärdsområdet.

Femte stycket är nytt. För att insatserna skall bli ändamålsenliga är det nödvändigt att samordna åtgärdsprogram som rör samma åtgärdsområde.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 4.7.3 och 4.8.2.

#### 4 a §

Paragrafen är ny. Första stycket motsvarar med ett tillägg den regel som gäller i dag enligt 5 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken. Myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet skall beredas tillfälle till samråd. De skall också beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget under en period av minst två månader. Information om samråd och möjligheter att lämna synpunkter skall ske genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt.

Syftet med samrådet skall vara att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Vid samrådet skall redovisas motiven till förslaget, beslutsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser.

Tredje stycket motsvarar helt dagens regel i 5 kap. 4 § fjärde stycket miljöbalken.

#### 5 §

Paragrafen har ändrats. Av första stycket framgår att åtgärdsprogram skall beslutas av regeringen. Ordet "fastställas" har ersatts av "beslutas" med hänsyn till att åtgärdsprogrammet föreslås innehålla generella föreskrifter (normer). Om förslaget till åtgärdsprogram inte innehåller sådana föreskrifter som endast regeringen kan besluta om kan regeringen överlåta till en eller flera myndigheter eller kommuner att besluta om åtgärdsprogrammet.



Andra stycket i paragrafen har inte ändrats. Tredje stycket har ändrats på så sätt att det nu framgår att beslutet om åtgärdsprogram skall kungöras. Fjärde stycket är oförändrat.

Bestämmelsen är behandlad i avsnitt 4.7.4.

#### 5 a §

Paragrafen är ny. Första stycket innehåller ett bemyndigande till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om försiktighetsmått och åtgärder som framgår av 6 §. Där det är nödvändigt kan åtgärdsprogrammet även innehålla beslut riktade mot myndigheter och kommuner.

Andra stycket innebär att tillsynsmyndigheten får meddela dispens från föreskrifter i åtgärdsprogram. Sådan dispens får meddelas om den som omfattas av föreskrifterna åläggs att vidta eller bekosta försiktighetsmått eller åtgärder som motsvarar den förbättring som åsyftas genom föreskrifterna. Syftet med bestämmelsen är att skapa flexibilitet i systemet. Det skall vara möjligt att få dispens för att på annat sätt än det som föreskrifterna anger åstadkomma motsvarande förbättring i förhållande till miljö kvalitetsnormen.

Andra stycket är också en grund för samverkan mellan flera verksamhetsutövare. Dessa kan avtala om att vidta sådana åtgärder som medför belastningsminskning motsvarande minst den som följer av krav enligt föreskrifterna i åtgärdsprogrammet. Ett sådant avtal kan vara en del i underlaget för att meddela dispens. Ett av villkoren bör då vara efterlevnad av avtalet, dvs. att åtgärden skall vidtas på visst sätt som framgår av avtalet. Alternativt kan viss belastningsminskning i sig utgöra villkor till dispensen, dock bara i den mån en sådan minskning kan kontrolleras.

Tillsynsmyndigheten bedömer om samma resultat kan uppnås, hur detta kan kontrolleras och vilka villkor som kan behövas.

Dispens får även meddelas om det annars finns synnerliga skäl. Dispensen får i detta fall innebära en risk för större belastning från verksamheten eller åtgärden än vad ett agerande enligt föreskrifterna skulle innebära. En förutsättning är dock att dispensen inte påverkar möjligheten att uppnå och bibehålla miljö kvalitetsnormen.

Möjligheten till dispens på grund av synnerliga skäl skall tillämpas mycket restriktivt. Dispensgrunden kan vara aktuell i en situation då åtgärdsprogrammet föreskriver att alla fastigheter måste ha en avloppsrening med en viss angiven reningsgrad och det

medför att en äldre ensamstående person med liten belastning på sitt avloppssystem skulle tvingas att flytta på grund av de höga kostnaderna. Bestämmelsen får inte strida mot ett åtgärdsprogram. Genom åtgärdsprogrammet kan det skapas utrymme för sådan ytterligare belastning som gör det möjligt att ge dispens då det finns synnerliga skäl. Frågan om dispens från åtgärdsprogrammet har utvecklats i avsnitt 4.11.5.

#### 5 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen motsvarar nuvarande regel i 5 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken som handlar om vad ett åtgärdsprogram skall innehålla. Frågor om omprövning av åtgärdsprogram behandlas i avsnitt 4.8.7.

#### 6 §

Paragrafen har ändrats. Första stycket innebär dock liksom i dag att ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet, markanvändning och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljökvalitetsnormer.

Andra stycket har mot bakgrund av åtgärdsprogramms ändrade funktion helt ny lydelse. Åtgärdsprogrammet skall innehålla bestämmelser om förbud, skyddsåtgärder begränsningar, försiktighetsmått och åtgärder sammantaget motsvarar vad som behövs för att en norm inte skall riskera att överskridas.

Bestämmelserna i ett åtgärdsprogram skall enligt första punkten avse de förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som behövs. Det är då fråga om generella föreskrifter som är bindande för enskilda. Enligt andra punkten skall bestämmelserna avse de åtgärder som förvaltningsmyndigheter eller kommuner skall vidta. Enligt tredje punkten skall bestämmelserna i åtgärdsprogrammet avse vilka myndigheter eller kommuner som skall vidta åtgärderna. Enligt fjärde punkten skall bestämmelserna i åtgärdsprogrammet avse när åtgärderna behöver vara genomförda och hur detta skall bedömas. Föreskrifter enligt andra, tredje och fjärde punkten binder myndigheter och kommuner. Skälen till bestämmelsen utvecklas i avsnitt 4.6.3.

I tredje stycket finns en uppräkningslista av vad som utöver föreskrifterna skall framgå av ett åtgärdsprogram närmare bestämt den eller de miljökvalitetsnormer som skall uppfyllas (första punkten), hur mycket olika källor uppskattas påverka möjligheten att uppnå normen (andra punkten), hur de åtgärder som myndigheter och

kommuner skall vidta är avsedda att finansieras (tredje punkten), vilken förbättring som varje försiktighetsmått och åtgärd kan antas medföra i förhållande till miljökvalitetsnormen (fjärde punkten) och vilka kriterier som använts vid prioritering av föreslagna försiktighetsmått och åtgärder (femte punkten). Åtgärdsprogrammet skall även innehålla en bedömning av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna (sjätte punkten). Sådana bedömningar skall göras från såväl allmän som enskild synpunkt. Kostnader och nytta skall så långt möjligt kvantifieras. Vidare skall programmet innehålla de uppgifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (sjunde punkten). Innehållet i åtgärdsprogram behandlas närmare i avsnitt 4.6.5.

I fjärde stycket hänvisas till att bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken skall tillämpas om åtgärdsprogrammet kan antas en betydande miljöpåverkan. Åtgärdsprogram som innehåller föreskrifter enligt andra stycket första punkten antas normalt kunna få en sådan påverkan. Miljöbedömningar av åtgärdsprogram har behandlats i avsnitt 4.8.5.

Av femte stycket framgår att regeringen får föreskriva att åtgärdsprogram inte skall innehålla föreskrifter enligt andra stycket första punkten om syftet med programmet är att genomföra miljökvalitetsnormer enligt 2 § första stycket, andra punkten. Syftet med denna regel är att föreskrifter som kan riktas mot enskilda inte behöver ingå i åtgärdsprogram som skall genomföra sådana miljökvalitetsnormer som är av målvärdeskaraktär. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.1.

Av sjätte stycket framgår att åtgärdsprogram skall bestå av en karta över åtgärdsområdet samt av bestämmelser. I den mån det är möjligt skall det av kartan framgå vilka restriktionerna som syftar till att minimera påverkan är. Bestämmelsen om programkarta behandlas i avsnitt 4.6.4.

Av sjunde stycket framgår att det i ett åtgärdsprogram kan beslutas att försämringsförbudet i första stycket 7 b § inte skall gälla för viss verksamhet eller åtgärd. Det kan dock bara beslutas om inte någon enskilds intresse påverkas och inte heller någon enskilds skyldighet att vidta försiktighetsmått påverkas. Denna fråga behandlas i avsnitt 4.2.4.

Av sista stycket framgår att bestämmelser som beslutats enligt första stycket gäller omedelbart även om de överklagas.

### 7 §

Paragrafen är ändrad. Första stycket i hittills gällande regel är borttagen eftersom överprövning av åtgärdsprogram inte blir aktuellt då regeringen skall besluta om åtgärdsprogram eller efter att ha sett förslaget till sådant delegera beslutet till myndighet eller kommun. Andra stycket i hittills gällande regel föreslås utgöra första stycket i den nya regeln. Regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram skall upprättas, vad sådana program skall innehålla och hur samråd skall ske.

### 8 §

Paragrafen tas bort och ersätts av ett nytt sista stycke i 5 kap. 3 § miljöbalken, där det framgår att myndigheter och kommuner ska följa åtgärdsprogram. Se även författningskommentaren till 5 kap. 3 §. Ändringen behandlas i avsnitt 4.10.2.

### 9 a §

Regeln som är ny innebär att regeringen i samband med beslut om åtgärdsprogram, eller i samband med att regeringen bestämmer vilken myndighet eller kommun som skall besluta om åtgärdsprogram, också skall ange vilken myndighet eller kommun som skall ha ansvar för att samordna och kontrollera arbetet med att genomföra ett åtgärdsprogram.

Av andra stycket framgår att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om hur genomförandet av åtgärdsprogram skall kontrolleras och hur resultatet av sådan kontroll skall redovisas. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas också att meddela föreskrifter om förfarandet för omprövning av åtgärdsprogram. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.10.4.

## 7 kap. Skydd av områden

### 19 §

Paragrafen ändras. För att undvika onödig överlappning upphävs möjligheten att inrätta ett miljöskyddsområde för att en miljö-kvalitetsnorm inte uppfylls. Möjligheten enligt 7 kap. 19 § ersätts av bestämmelserna i 5 kap. 4, 5 a och 6 §§.

**16 kap. Allmänt om prövningen****5 §**

Paragrafen tas bort och ersätts av en ny regel i 2 kap. 7 b § miljöbalken. Se författningskommentaren till 2 kap. 7 b § miljöbalken och avsnitt 4.2.4.

**8 §**

Paragrafen har ändrats. Vid dispens från föreskrifter i ett åtgärdsprogram behöver inte förutsättningarna att uppfylla miljökvalitetsnormer öka eller fördelar från hälso- och miljöskyddssynpunkt uppnås på något annat sätt. Syftet med möjligheten till dispens i de fallen är att skapa flexibilitet och möjlighet att tillåta andra sätt än vad som föreskrivs i åtgärdsprogram, så länge samma miljöresultat kan uppnås. Skulle en förutsättning för dispens vara att ytterligare förbättring måste skapas, undergrävs systemet med förbättringsoverskott regleras i 2 kap. 7 b § miljöbalken.

Förutsättningarna för dispens från åtgärdsprogram regleras i 5 kap. 5 a miljöbalken.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.11.4.

**18 kap. Regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m.****1 §**

Paragrafen har ändrats på så sätt att ett tillägg gjorts. Genom ändringen får åtgärdsprogram överklagas till regeringen. Skälen för ändringen utvecklas i avsnitt 4.8.6.

**24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.****1 §**

I paragrafens första stycke görs ett tillägg i den uppräkningsbestämmelse till följd av vilka ett tillstånd kan begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Åtgärdsprogram ersätter delvis den roll som ett miljöskyddsområde kan fylla i dag, när det inrättas för att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls. Därmed bör föreskrifter i åtgärdsprogram ingå i uppräkningsbestämmelse till följd av vilka ett tillstånd kan begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas.

### 7 a §

Paragrafen är ny och innebär att en möjlighet införs att för berörd enskild att överklaga myndighets beslut att inte ansöka om omprövning av tillstånd eller ändring m.m. av villkor enligt 24 kap. miljöbalken. Sådana beslut har hittills inte ansetts överklagbara. Bakgrunden till bestämmelsen utvecklas i avsnitt 4.8.6.

## Plan- och bygglagen

### 2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m.

#### 1 §

Bestämmelsen har ändrats så att sista punkten i andra stycket tagits bort. Genom ändringen av 2 kap. 2 § PBL finns inte längre motiv till att ha kvar kravet att miljö kvalitetsnormer skall iakttas vid planering och planläggning. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.4.

#### 2 §

Bestämmelsen har ändrats så att det av sista meningen i första stycket framgår att planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds eller att åtgärdsprogram inte följs. Vad som anges i första stycket skall liksom tidigare även beaktas i andra ärenden enligt plan och bygglagen. Genom bestämmelsen klargörs att åtgärdsprogram skall följas vid planläggning. Till följd av ändringen i denna bestämmelse ändras även reglerna för i 12 kap. PBL om länsstyrelsens prövning av beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.4.

### 4 kap. Översiktsplan

#### 1 §

Bestämmelsen har ändrats. Enligt andra stycket fjärde punkten skall det framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att iaktta gällande miljö kvalitetsnormer. Enligt samma punkt skall också framgå hur kommunen avser att iaktta åtgärdsprogram. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.10.

## 5 §

Bestämmelsen har ändrats. Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid enligt andra punkten verka för att miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken iakttas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.10.

## 9 §

Bestämmelsen har ändrats. Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet skall framgå om förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.10.

**12 kap. Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.**

## 1 §

Paragrafens tredje punkt har ändrats. Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut eller att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det kan befaras att beslutet innebär att det medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds eller att ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Grunden för när länsstyrelsen skall pröva detaljplan eller områdesbestämmelser sammanfaller därmed med kravet på planläggning och andra beslut enligt PBL. Skälen för ändringen har utvecklats i avsnitt 4.9.8.

## 4 §

Paragrafen har ändrats genom att ett nytt andra stycke har tillkommit. Det innebär att ett sådant förordnande som kan ske enligt första stycket skall beslutas för områden som enligt 5 kap. 2 b § miljöbalken har förklarats som åtgärdsområden. Därmed utvidgas kontrollen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram till att även kunna omfatta beslut att lämna lov eller förhandsbesked. Skälen för ändringen har utvecklats i avsnitt 4.9.8.

## 6 §

Regeln har ändrats. Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose även sådana intressen som avses i 1 § 3. Regeringen får därmed besluta om plan-

föreläggande om det behövs för att en miljökvalitetsnorm inte skall överskridas eller att ett åtgärdsprogram skall följas.

I andra stycket finns ett tillägg som innebär att regeringen blir skyldig att besluta om planföreläggande för att en miljökvalitetsnorm inte skall överskridas eller att ett åtgärdsprogram skall följas om det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Skälen för ändringarna har utvecklats i avsnitt 4.9.9.



# Referenslista

- Bengtsson m.fl., Miljöbalken 1–15 kap., En kommentar, Del 1, 2000.
- Bengtsson B, Bjällås U, Rubenson S och Strömberg R, Miljöbalken, En kommentar, Del I, 1–15 kap., Nordstedts 2000.
- Bengtsson B, Miljöbalkens återverkningar, Nordstedts Juridik, 2001.
- Björkman U and Michanek G Miljö kvalitet och förutsebarhet, Miljörätten i förändring, IUSTUS förlag 2003.
- Bjällås U och Rahmn T, Miljöskyddslagen – en kommentar, 2:a uppl., 1996.
- Boverket, PM, ”Kopplingen mellan plan- och bygglagen och miljöbalkens bestämmelser om åtgärdsprogram – frågor som behöver uppmärksammas”, 2004-04-14, dnr 20820–625/2003.
- Darpö J, Rätten till en god miljö, Fastighetsrättsliga studier till minnet av Sten Hillert, Iustus, 2002.
- Didøn, L U, Plan- och bygglagen, 2:a upplagan, Norstedts, 1995.
- Gipperth L, Miljö kvalitetsnormer, En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, Uppsala universitet, 1999.
- Gipperth L och Michanek G, Genomförandet av miljö kvalitetsnormer m.m. Rapport på uppdrag av Miljöbalkskommittén, 2001.
- Jans J, European Environmental Law, Europa law publishing, 2000.
- Krämer, L, Focus on European Environmental Law, Sweet & Maxwell, 1997.
- Krämer, L, EC environmental law, Sweet & Maxwell, 2003.
- Lindblom P H, Miljöprocess II, Iustus, 2002.
- Michanek, G, Att väga säkert och vikten av att säkra Fågelperspektiv på rättsordningen, vänbok till Westerlund S, Iustus, 2001.

- Naturvårdsverket, Bildande och förvaltning av naturreservat, Handbok 2003:3, maj 2003.
- Naturvårdsverket, Samordnad kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft, Rapport 5407, september 2004.
- Pagh, P, Miljøansvar – en ret for hvem? 1998.
- von Essen U, Kommunal normgivning, von Essen U och Stiftelsen Skrifter, utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2000.
- Westerlund S, Miljöfarlig verksamhet, rättstekniska studier av de centrala tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen på grundval av teori och praxis, Norstedts, 1975.
- Westerlund, S, Miljöskyddslagen, En analytisk lagkommentar, Åmyra förlag, 1990.
- Westerlund S, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, IUSTUS förlag, 2004.
- Wittgren, H-B, Westerlund, S, och Castensson, Genevadsstudien, Ett aktörsspel om genomförande av miljökvalitetsnormer för kväve i ett avrinningsområde, R, VASTRA Report 1, Tema Vatten, Linköpings Universitet, 1999.

# Kommittédirektiv



**Åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormer**

**Dir.  
2004:170**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 december 2004.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva. Utredaren skall lämna förslag på författningsändringar i den mån sådana behövs.

En utgångspunkt för analysen och översynen skall vara de nyligen genomförda förändringarna i miljöbalken av bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer, vilka innebär ett utökat tillämpningsområde för sådana normer. Åtgärdsprogram skall vara det huvudsakliga redskapet för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna, varför särskild vikt bör läggas vid att bestämmelserna om programmen är tydliga och enhetliga.

Utredaren skall samråda med Miljöbalkskommittén (M 1999:03) och PBL-kommittén (M 2002:05).

## Bakgrund

Miljö kvalitetsnormer infördes i svensk rätt genom miljöbalken för att uttrycka den lägsta godtagbara miljö kvaliteten på olika områden. Utgångspunkten då denna nivå fastställs skall vara befintlig kunskap om vad människan och naturen tål, utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden. I praktiken har dessa bedömningar gjorts inom ramen för Europeiska gemenskaperna, då de hittills beslutade miljö kvalitetsnormerna grundar sig på olika direktiv. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken är allmänt hållna och förutsätter detaljerade regler i förord-

ningar och föreskrifter. Sådana finns i förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft, förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

Genom en ändring i miljöbalken som trädde i kraft den 22 december 2003 har miljö kvalitetsnormernas genomslagskraft ökat. Även riktvärden kan numera uttryckas som miljö kvalitetsnormer, liksom andra typer av kvalitetskrav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. De bestämmelser som är kopplade till uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer kan därför få genomslag på fler områden, såsom redan har skett vad gäller vattenmiljö och omgivningsbuller.

Samtidigt med miljö kvalitetsnormerna infördes åtgärdsprogram som ett instrument för att uppfylla dessa. Ett sådant program skall tas fram så snart det visar sig att en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls och innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att normen skall kunna uppfyllas. Åtgärdsprogram riktar sig till kommuner och myndigheter, som skall vidta de åtgärder som följer av programmet. Åtgärdsprogram ger inga nya befogenheter utan skall genomföras med de verktyg som kommuner och myndigheter har till sitt förfogande.

Åtgärdsprogram skall fastställas av regeringen eller av den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Regeringen har i förordningen om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten föreskrivit att åtgärdsprogram skall fastställas av länsstyrelserna och i förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön att vattenmyndigheterna skall fastställa sådana program.

Ännu har inga åtgärdsprogram fastställts, men regeringen behandlar för närvarande förslag till program för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid i Stockholm respektive Göteborg och för partiklar i Stockholm. Förslagen har upprättats av länsstyrelserna i respektive län på regeringens uppdrag.

Miljöbalkskommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté vars uppdrag är att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I uppdraget ingår att analysera hur miljöbalkens styrmedel är relaterade till systemet med miljö kvalitetsnormer.

PBL-kommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. I uppdraget ingår att över-

väga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagen och miljöbalken m.fl. lagar.

## Uppdraget

En särskild utredare skall analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva.

Åtgärdsprogram syftar till att uppnå samlade lösningar på de miljöproblem som medför att miljö kvalitetsnormer inte uppfylls. Åtgärdena i programmen kan vara av olika slag, men flertalet torde grunda sig på bestämmelser i miljöbalken. Erfarenheten från de förslag till åtgärdsprogram som hittills har upprättats, angående luftkvaliteten i Stockholm och Göteborg, är dock att många av de föreslagna åtgärdena kräver lag- eller förordningsändringar. Detta kan vara en indikation på att de tillgängliga verktygen i miljöbalken och annan lagstiftning är otillräckliga. Utredaren skall därför analysera de verktyg som faktiskt står till förfogande och vilka möjligheter dessa har att åstadkomma önskat resultat. Utredaren bör därvid belysa frågan om åtgärdsprogram som till stor del förutsätter beslut på regerings- eller riksdagsnivå är förenliga med de effektivitetskrav som måste kunna ställas på dem. Det bör också övervägas om fler detaljer om programmets innehåll eller angivande av exempel på lämpliga åtgärdstyper i författningstexterna skulle bidra till åtgärdsprogram av högre kvalitet.

För det fall det konstateras att de verktyg som står till förfogande för genomförande av åtgärdsprogram är otillräckliga skall utredaren presentera förslag på olika möjligheter till förbättringar och effektiviseringar i detta avseende. Härvid skall särskilt övervägas om det behövs förändringar i fråga om de befogenheter och rättsverkningar som följer med åtgärdsprogram. En utgångspunkt skall vara att förslagen utformas så att även myndigheter och kommuner skall kunna fastställa åtgärdsprogram. Det är också viktigt att de generella bestämmelserna om åtgärdsprogram förblir enhetliga för alla program och att systemet med åtgärdsprogram inte sönderfaller i olika typer av program med varierande rättslig status. Kopplingen till hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken skall bibehållas. Utredaren skall i detta sammanhang särskilt överväga

om åtgärdsprogram bör ha direkta rättsverkningar för enskilda och hur de i så fall skall vara möjliga att överklaga. Vidare skall belysas hur sådana bestämmelser skulle förhålla sig till miljöbalkens bestämmelser om tillstånd, tillåtlighet och tillsyn samt till regeringsformen, varvid en utgångspunkt skall vara att rättskraften hos befintliga tillstånd inte får urholkas. Eventuella skillnader i dessa avseenden beroende på vilken typ av miljö kvalitetsnorm som skall uppfyllas bör beaktas. Även frågan om det behövs påtryckningsmedel mot myndigheter och kommuner som inte fullgör vad som åligger dem enligt ett åtgärdsprogram skall övervägas.

Utredaren skall också överväga om det behöver skapas utrymme för andra typer av åtgärder än sådana som finns tillgängliga idag. Möjligheten att använda resultatbaserade åtgärder där de närmare formerna för genomförandet överlämnas till dem som åtar sig uppgiften skall beaktas liksom frågan om drivkrafter för att göra sådana åtaganden. Också annan möjlig användning av avtal i åtgärdsprogram skall uppmärksammas.

Om åtgärdsprogram skall kunna vara effektiva instrument för uppfyllande av miljö kvalitetsnormer är det viktigt att processen att fastställa eller komplettera ett sådant program inleds så snart det kan konstateras att en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas genom att t.ex. ett gränsvärde överskrids eller ett riktvärde inte längre eftersträvas. Utredaren skall därför undersöka om skyldigheten att initiera åtgärdsprogram i sådana situationer uttrycks tillräckligt tydligt eller om bestämmelserna behöver förtydligas i detta avseende. För det fall det visar sig att denna koppling mellan miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram behöver göras tydligare, bör det övervägas om kommuner eller myndigheter skall kunna föreläggas att upprätta förslag till åtgärdsprogram genom initiativ från andra myndigheter, kommunala organ eller allmänheten. Utredaren skall också överväga om det finns andra möjligheter att göra processen med att ta fram åtgärdsprogram snabbare och om kompletteringar av programmen kan göras i förenklad form.

I plan- och bygglagen (1987:10) finns bestämmelser som anger att miljö kvalitetsnormer skall beaktas bl.a. vid planläggning. Det s.k. kommunala planmonopolet har dock en stark ställning, varför t.ex. ett åtgärdsprogram inte anses direkt kunna påverka innehållet i en beslutad kommunal plan (jfr prop. 2003/04:2 s. 34). Någon närmare beskrivning av hur åtgärdsprogrammen förhåller sig till kommunal planering och planläggning föreligger emellertid inte. Den kommunala planeringen och planläggningen har stor betydelse

för den totala miljösituationen. Utredaren skall därför klarlägga förhållandet mellan åtgärdsprogram och kommunala översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser och överväga om en starkare koppling mellan dessa instrument kan medföra sådana effektivitetsvinster att det motiverar förändringar av det nuvarande regelverket. Utredaren skall belysa hur eventuella förändringar i regelverket påverkar kommunernas planeringsförutsättningar och möjligheter att utnyttja den frihet som ligger i planmonopolet.

#### *Konsekvenser*

Utredaren skall genomgående beakta och redovisa de konsekvenser för verksamhetsutövare enligt miljöbalken, myndigheter samt små och medelstora företag som förslagen kan medföra. Även eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret skall ägnas särskild uppmärksamhet. Utredaren skall också bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön.

#### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Utredaren skall samråda med Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén samt med de myndigheter, kommuner och organisationer som utredaren finner lämpligt.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2005.

(Miljödepartementet)