

Beaktar miljödomstolarna miljö kvalitetsmålen?

En rapport från SGU ställd till Miljömålsrådet.

2006-09-07

Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	4
1 Inledning.....	5
1.1 Beskrivning av uppdraget.....	5
1.2 Syfte	6
1.3 Om miljö kvalitetsmålen	6
2 Beskrivning av undersökningen	8
2.1 Avgränsning i material	8
2.2 Metod	8
3 Presentation av resultatet.....	9
3.1 Tabeller.....	9
3.2 Uppföljande analys.....	10
3.2.1 Högsta domstolens avgöranden.....	10
3.2.2 Miljööverdomstolens avgöranden	10
3.2.3 Miljödomstolarnas avgöranden	14
4 Avslutande diskussion.....	20
4.1 Överrätterna.....	21
4.2 Underrätterna.....	22
Bilaga 1	24
Skäl för vald avgränsning.....	24
Bedömningsgrunder	24

Sammanfattning

Svensk miljölagstiftning är ett av flera styrmedel som finns att tillgå i arbetet med att nå miljömålen. Som ett led i miljömålsarbetet har Miljömålsrådet tillställt SGU medel att utreda *i vilken utsträckning miljö kvalitetsmålen beaktas* vid domstolarnas tillämpning av miljöbalkens regler.

Utredningen omfattar totalt 608 avgöranden från Högsta domstolen, Miljööverdomstolen (Svea HovR) samt de fem miljödomstolarna i Stockholm, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund. Avgörandena är i ett första skede undersökta utifrån frågeställningen; framgår det av domskälen att miljö kvalitetsmålen tjänat som vägledning för domstolarnas tillämpning av miljöbalkens regler. Undersökningens resultat visar att miljö kvalitetsmålen uttryckligen tjänat som ledning i 10 av de totalt 608 undersökta avgörandena, alltså ca 1,6 %. Fördelat på olika instanser är resultatet för överrätterna 4 av 261 avgöranden (ca 1,5 %) och för underrätterna 6 av 347 avgöranden (ca 1,7 %). Samtliga 4 fall från överrätterna härstammar från Miljööverdomstolen.

I en uppföljning av den kvantitativa undersökningen, redogörs för de fall där det gått att utläsa miljö kvalitetsmålen inverkan för utfallet. Här har studerats i vilka situationer domstolarna valt att hämta ledning och till vilka regler i miljöbalken som situationerna eventuellt anknyter. Av de fall där miljö kvalitetsmålen diskuterats av domstolarna märks framförallt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Antalet avgöranden där miljö kvalitetsmålen explicit tjänat som ledning har varit för lågt för att man skall kunna utpeka situationer där domstolarna är i större behov av vägledning än annars.

1 Inledning

1.1 Beskrivning av uppdraget

Initiativet till denna utredning har tagits av Lars Arell (SGU) som lämnat in ett projektförslag till Miljömålsrådet som beviljade Sveriges geologiska undersökning (SGU) medel att utreda miljö kvalitetsmålen betydelse, för miljödomstolarnas tillämpning av miljöbalken. I Miljömålsrådets beslut ingick att utredningen också skulle hantera en av Kemikalieinspektionen framlagd projekttid om att studera i vilken utsträckning miljödomstolarna ställer villkor som rör särskilt farliga ämnen. Denna del av uppdraget redovisas endast i form av kommentarer under avsnitt 3.2

I förarbetena till miljöbalken uttalas att av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.¹ Miljöbalkskommitténs utvärdering av hur miljöbalken tillämpas, antyder att det saknas tecken på att miljö kvalitetsmålen påverkar miljödomstolarnas bedömning i de ärenden de prövar.² Om miljö kvalitetsmålen vid en närmare undersökning inte i tillräcklig utsträckning fått den vägledande roll som lagstiftaren avsett kan exempelvis lagstiftningsåtgärder övervägas.

I den fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen som skall ske vart fjärde år ingår att klarlägga om styrmedlen behöver korrigeras.³

Som en grund för frågan; huruvida korrigering av styrmedlen bör övervägas, krävs en dokumentation av hur stor påverkansgrad miljö kvalitetsmålen de facto har. Dokumentationen som presenteras i denna rapport består av två delar. Dels en undersökning av ett antal avgöranden där miljö kvalitetsmålen eventuella förekomst kartläggs och ger svar på frågan *i vilken utsträckning* miljö kvalitetsmålen förekommer, dels en genomgång av *i vilka sammanhang* miljö kvalitetsmålen tjänat som vägledning vid domstolarnas tillämpning av miljöbalken.

Behovet av åtgärder till följd av de resultat som redovisas faller utanför ramen för detta uppdrag. Avsikten är att endast måla upp en bild av rättsläget. Utredningen har bedrivits i projektförslag, där en styrgrupp om fem personer ansvarat för utformningen av relevanta frågeställningar samt syfte, och därefter bearbetat rapportens innehåll. Under Lars Arells barnledighet har Karin Grånäs (SGU) varit projektledare, övriga medlemmar i styrgruppen

¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

² SOU 2004:37.

³ Prop. 2000/01:130, s. 230.

har varit Per Nordmalm (Kemikalieinspektionen), Håkan Bengtsson (Naturvårdsverket), Maria Wååg (Vägverket) och Johan Nykvist (Socialstyrelsen). Genomläsning av avgöranden samt rapportskrivning har utförts av Michael Ajneståhl på uppdrag av SGU.

1.2 Syfte

Utredningens syfte är att klarlägga i vilken utsträckning domstolarna i sin tillämpning av miljöbalken, beaktar de genom riksdagsbeslut fastställda miljö kvalitetsmålen.

1.3 Om miljö kvalitetsmålen

Inom miljöpolitiken fokuseras på att mål och delmål skall uppnås eller i vart fall främjas. I det följande redogörs kortfattat för den begrepps bildning avseende miljö mål som skapats inom miljö rätten.

Med det senast tillkomna miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv” som riksdagen antog 2005, har Sverige nu 16 miljö kvalitetsmål. Dessa miljö mål uttrycker den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö som riksdagen anser vara miljö mässigt hållbart på lång sikt. Varje miljö kvalitetsmål inrymmer flera delmål (72 totalt), som anger inriktning och tidsperspektiv för att nå miljö målen. Genom att miljö kvalitetsmålen givits en central roll i det svenska miljö arbetet styr insatserna, på såväl myndighets- som konsumentnivå, mot ett hållbart samhälle. De 16 miljö kvalitetsmålen är:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Riksdagen har antagit miljö kvalitetsmålen genom beslut. Detta innebär att miljömålen så som de anges ovan, inte är intagna i lagtexten och därmed inte heller har någon rättsligt bindande status. Det finns dock en (vag) anknytning mellan lagtexten och riksdagsbeslutet. I balkens förarbeten sägs att miljöbalken är avsedd att användas som ett verktyg för att nå miljömålen⁴ och att miljömålen skall tjäna som ledning när det gäller tolkning av vad begreppet hållbar utveckling innehåller.⁵ Miljö kvalitetsmålen kan sägas konkretisera begreppets innebörd.

Främjandet av en hållbar utveckling är miljöbalkens övergripande mål, vilket framgår av 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Att främja en hållbar utveckling innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) menar att uttryck som ”hållbar utveckling” och ”miljö” är så allmänt hållna att de inrymmer de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit utan någon lagstiftningsåtgärd behövs. Miljööverdomstolen har i sammanhanget också påtalat vikten av att domstolarna tydligt ger uttryck för hur balkens bestämmelser bör tolkas, i belysning av de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit.⁶ Detta innebär naturligtvis inte att Miljööverdomstolen eller andra domstolar anser sig bundna av riksdagsbeslutet, utan ser snarare en *möjlighet* att med ledning av miljö kvalitetsmålen anpassa tillämpningen till vad miljöbalken ger utrymme för.⁷ Det är alltså i rapporten fråga om att utreda i vilken utsträckning domstolarna *väljer* att hämta ledning i miljö kvalitetsmålen, och inte huruvida de kan sägas leva upp till någon form av ansvar.

⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 166f.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁶ Prop. 2004/05:150, s. 375.

⁷ Koncessionsnämnden uttalade på sin tid, angående då uppställda miljömål, att om riksdagen genom sitt beslut avsett att binda förvaltningsmyndigheter till att besluta på visst sätt så skulle detta strida mot 11 kap. regeringsformen. Därmed ansåg man sig inte formellt bunden av riksdagsbeslutet. Se KN 129/88, s. 22 f.

2 Beskrivning av undersökningen

2.1 Avgränsning i material

Det undersökta materialet består av;

- alla avgöranden från Högsta domstolen, som har avgjorts med stöd av miljöbalken under 2004 och 2005.
- alla avgöranden från Miljööverdomstolen, som har avgjorts med stöd av miljöbalken under 2004 och 2005.
- de avgöranden från miljödomstolarna, som i sakfrågan omfattats av 9, 11 och/eller 12 kap. miljöbalken och har avgjorts under perioden juni till december 2005.⁸

Enligt ovan angivna kriterier har 608 avgöranden undersökts⁹, fördelat på 261 från överrätterna resp. 347 från underrätterna.

2.2 Metod

Utredningens utgångspunkt har varit frågan ”*Hänvisar domstolen till miljökvalitetsmålen i sina domskäl?*”. Utifrån denna fråga kan de undersökta avgörandena indelas i två grupper; dels en grupp av fall där miljökvalitetsmålen berörs och dels en grupp av fall där hänvisning till miljökvalitetsmålen saknas. Särskiljningen möjliggör att det rent kvantitativt kan beräknas *i vilken utsträckning* domstolarna explicit beaktar miljökvalitetsmålen vid sin tillämpning av miljöbalken, vilket är utredningens huvudsakliga syfte.¹⁰

Genom att kartlägga avgöranden som berör miljökvalitetsmålen, kan en fördjupad analys göras. Tanken är att belysa *i vilka sammanhang* som domstolarna valt att hämta vägledning i miljökvalitetsmålen.

⁸ Undersökningsperioden för avgörandena från Miljödomstolen i Vänersborg har, till skillnad från övriga miljödomstolar, varit juli till december 2005. Detta med anledning av att ramen för utredningen begränsade sig till ca 600 avgöranden, se bilaga 1.

⁹ En förteckning över studerade avgöranden finns hos SGU, dnr 08-86/2006

¹⁰ För mer information om bedömningsgrunder, se bilaga 1.

3 Presentation av resultatet

3.1 Tabeller

I tabell 1a redovisas avgörandena från Högsta domstolen och Miljööverdomstolen. Av tabellen framgår det totala antalet undersökta avgöranden samt antalet fall där hänvisning till miljö kvalitetsmål sker. Därefter redovisas resultatet från undersökningen av miljödomstolarnas avgöranden, i tabell 1b. Slutligen redovisas det totala resultatet från alla undersökta domstolar, i tabell 1c.

1a) Avgöranden från överrätterna, januari 2004 till december 2005.

	Totalt antal avgöranden	Hänvisning sker
Högsta domstolen 2004	7	-
Högsta domstolen 2005	2	-
MÖD 2004	122	1
MÖD 2005	130	3
Totalt	261	4

Kommentar: Tabellen visar jämförelsevis mellan år 2004 och 2005, på en viss ökning av fall där hänvisning till miljö kvalitetsmålen förekommer. Om detta är en ihållande tendens går dock inte att avgöra då endast två år ingått i det undersökta materialet.

1b) Avgöranden från Sveriges fem miljödomstolar, juni till december 2005.

	Totalt antal avgöranden	Hänvisning sker
Stockholm	86	-
Umeå	32	-
Vänersborg	78	5
Växjö	109	1
Östersund	42	-
Totalt	347	6

Kommentar: Miljödomstolarna i Växjö, Vänersborg och Stockholm prövar fler ärenden per år än övriga miljödomstolar vilket förklarar varför fler fall har undersökts från dessa domstolar. Dessutom kan fördelningen av vilka sakfrågor som vanligen prövas i respektive domstol variera domstolarna emellan. Undersökningsperioden för avgöranden från Miljödomstolen i Vänersborg har varit juli till december 2005, pga. att det totala antalet undersökta avgöranden för utredningen var bestämt till ca 600.

1c) Avgöranden från samtliga undersökta domstolar

	Totalt antal avgöranden	Hänvisning sker
Överrätterna	261	4
Underrätterna	347	6
Totalt	608	10

Kommentar: Av de undersökta avgörandena från Högsta domstolen och Miljööverdomstolen hänvisas till miljökvalitetsmålen i ca 1,5 %. Motsvarande beräkning för avgörandena från miljödomstolarna ger ca 1,7 %. Totalt sett sker hänvisning till miljökvalitetsmålen i ca 1,6 % av fallen.

3.2 Uppföljande analys

I det följande redogörs för de 10 mål där hänvisning till miljökvalitetsmålen skett. Avsikten är att belysa hur domstolarna, i de få fall som är aktuella, använt sig av miljömålen som stöd i sitt dömande.

Kemikalieinspektionen har preciserat följande fråga till utredningen; ”Ställs villkor som rör särskilt farliga ämnen?”. Syftet är att utreda vilken roll miljökvalitetsmålet Giftfri miljö, delmål 3, spelar för rättstillämpningen ifråga om ställandet av villkor för särskilt farliga ämnen.

3.2.1 Högsta domstolens avgöranden

Högsta domstolen har än så länge inte prövat något fall där man ansett sig behöva hämta ledning i miljökvalitetsmålen, åtminstone inte explicit. Av de undersökta avgörandena som har haft anknytning till miljöbalken märks istället frågor om talerätt och olika miljöbrott samt transportfrågor.

3.2.2 Miljööverdomstolens avgöranden

M 9408-03, 2005-03-30

I kemikaliemålet ”Skoghalls bruk” prövas en ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet (pappersbruk), varpå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö redovisas ingående. Domskälen har givits en tydlig struktur, där man inleder sin argumentation med att ange det övergripande syftet med miljöbalkens bestämmelser, att främja en hållbar utveckling. Det konstateras att 1 kap. 1 § andra stycket innehåller en precisering av hur begreppet hållbar utveckling skall tolkas samt hur de materiella bestämmelserna i 2 kap. skall tillämpas.

Domstolen beskriver Giftfri miljö och påpekar att en av de viktigaste orsakerna till att miljömålet blir svårt att nå, är att det fortfarande saknas kunskap om kemiska ämnens egenskaper. Härigenom aktualiseras i tur och ordning kunskapskravet i 2 kap. 2 §, försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och produktvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Naturvårdsverket, som överklagat miljödomstolens dom, argumenterar för att förutsättningen för att skyldigheterna enligt 2 kap. 3 och 6 §§ ska kunna fullgöras, är att verksamhetsutövaren har kännedom om de risker för effekter på hälsa och miljö som användningen av olika kemiska produkter medför. Miljööverdomstolen anger att kunskapskravet kan sättas till en nivå som för industriell verksamhet innebär att relevant kunskap får inhämtas *även* utomlands, och om det behövs, kompletteras med egna utredningar. Till skillnad från miljödomstolen i Vänersborg menar Miljööverdomstolen att det inte är tillräckligt att bolaget *endast medverkar* till att nödvändig kunskap finns. Det är bolaget som har det huvudsakliga ansvaret för att kunskap tas fram när denna saknas från tillverkare och leverantörer. Möjligheten att anlita laboratorier eller låta utföra branschgemensamma undersökningar innebär att de nämnda kraven kan anses rimliga. Däremot är det inte rimligt att kravet på dokumenterad kunskap ska avse alla kemiska produkter som ingår i verksamheten oberoende av ämnens egenskaper eller användningsområde. Undantag från kravet kan därför göras när det är uppenbart att det inte föreligger någon risk för störningar. Det är tillsynsmyndigheten som medger undantag eller anstånd i det enskilda fallet.

Miljökvalitetsmålets betydelse för utfallet i domen märks genom Miljööverdomstolens ändring av villkorspunkten 9 i domslutet, som får följande lydelse: ”Fr.o.m. år 2007 får det i produktionen inte användas sådana kemiska produkter för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för den yttre miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, potential för akut och kronisk toxicitet och bioackumulering. Tillsynsmyndigheten får medge undantag från kravet på dokumenterad kunskap och anstånd från tidskravet för enskild produkt.” Vad som framgår av villkoret är att resultatet av den argumentation som domstolen förde i domskälen kring kunskapskravet, nu fastslås i domslutet. Även om villkorets utformning främst ser ut att ta sikte på kunskapskravet, kan det sägas tjäna olika delar av Giftfri miljö. Genom att krav på kunskap (*delmål 1*) ställs angående kemiska produkter, med exempelvis bioackumulerande egenskaper, möjliggörs att ämnen som bedöms särskilt farliga kan fasas ut (*delmål 3*). Tanken bakom miljökvalitetsmålets konstruktion är att det ska räcka med att känna till ett ämnes inneboende särskilt farliga egenskaper för att förbjuda eller begränsa användningen av det.

Miljööverdomstolens dom M 3225-04, 2005-05-12, som överklagats till Högsta domstolen är i kemikalievillkorets utformning näst intill identiskt med den ovan refererade domen, men saknar argumentation utifrån Giftfri miljö i domskälen, varför den inte refereras.

Vad det gäller Kemikalieinspektionens fråga, huruvida krav ställs på särskilt farliga ämnen, kan (utöver ovan) sägas att miljödomstolen har föreskrivit ett villkor (8, första meningen) med innebörden att bolaget i samråd med tillsynsmyndigheten ska gå igenom användningen av kemikalier i avsikt att byta ut hälso- och miljöfarliga kemikalier mot sådana som bedöms mindre farliga. Däremot tas inte sikte på något specifikt (särskilt farligt) ämne.

M 10499-02, 2004-06-30

Även här gäller frågan i målet tillstånd till befintlig och utökad produktion vid ett pappersbruk. Domen tar upp flera olika typer av störningar, men det som ska belysas här är Miljööverdomstolens behandling av kemikaliefrågan. Som utgångspunkter redogör domstolen dels för miljöbalkens övergripande mål, och dels att 1 kap. 1 § andra stycket innehåller en anvisning om hur de materiella bestämmelserna i 2 kap skall tillämpas. Bestämmelserna är enligt domstolen avsedda att tillämpas på alla typer av verksamheter och åtgärder som kan påverka miljöbalkens mål och är således inte knutna till enbart 9 kap. om miljöfarlig verksamhet. ”Detta är en viktig utgångspunkt för Miljööverdomstolens tillämpning i detta mål.” Utöver de angivna utgångspunkterna (balkens övergripande mål) tar Miljööverdomstolen avstamp i Giftfri miljö när man bygger sin argumentation i kemikaliefrågan. Man återger vad miljömålet föreskriver i fråga om ämnen, skyddsändamål och när målet ska vara uppnått. En av de viktigaste orsakerna till varför målet kommer att bli svårt att uppnå, anges vara bristen på kunskap om kemiska ämnens egenskaper. Här följer domstolen upp med en genomgång av hänsynsreglerna i 2 kap. för att därigenom fastslå att det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret för att nödvändig information tas fram. Kunskapskravet begränsas dock för de fall då det uppenbarligen inte föreligger någon risk för störningar.

M 91-04, 2005-01-20

Tillståndsprövningen i målet gäller fiskodling. I avgörandet anger Miljööverdomstolen att tillståndet till fiskodlingen skall förenas med villkor som innebär krav på verksamhetsutövaren att anpassa foderval (för utsläppsminskning av kväve och fosfor) samt att anlägga våtmarker (som kompensationsåtgärder). Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) yttrade att våtmarker kan ha betydelse för att minska fosforbelastningen. ”De nationella

miljömålen innehåller även delmål när det gäller minskad fosforbelastning på havet. [...] Våtmarker ges i miljömålen också stor betydelse för att bidra till ökad biologisk mångfald i landskapet.” Utifrån SLU:s yttrande finner Miljööverdomstolen skäl att föreskriva villkor (se ovan). Noterbart är att Miljööverdomstolen i vart fall inte uttryckligen redogör för hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken när man anger sina ställningstaganden.

M 5723-04, 2005-11-15

I avgörandet hänvisar Miljööverdomstolen till miljömål i samband med att man lämnar tillstånd enligt 11 kap. 6 § miljöbalken till vidmakthållande av Skabersjödammen utanför Svedala. Domstolen anger att ett vidmakthållande innebär betydande fördelar från allmän miljösynpunkt. Det gäller både dammens betydelse för reduktionen av kväve i vattnet och dess bidrag till ”uppnåendet av olika nationella och regionala miljömål”. Miljööverdomstolen lär härigenom mena att dammen bidrar till de miljö kvalitetsmål som Naturvårdsverket räknar upp i sitt remissyttrande; *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmark, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Giftfri miljö*. Någon mer ingående redogörelse för ”miljömålen”, utöver att kvävereduktionen ses som positiv för att uppnå miljömålen, görs inte av Miljööverdomstolen. I den tidigare prövningen i miljödomstolen ansågs dammens kvävereducerande och positiva effekt på djurlivet som alltför blygsam för att tillstånd skulle kunna lämnas. Dessutom prövade miljödomstolen ärendet utifrån vattenlagen och inte miljöbalken.

Hänvisning till miljö kvalitetsmål saknas

Här nedan redogörs för ett fall där behandling av miljö kvalitetsmålen saknas, men där utfallet i stort stämmer överens med utfallet i ”Skoghalls bruk” (ovan). Anledningen till att fallet refereras är för att ge ytterligare en infallsvinkel till frågan om *vikten av* att domstolarna uttryckligen diskuterar miljö kvalitetsmålen i domskälen.

M 8719-03, 2005-07-13

I kemikalieavgörandet ”Kvarnsvedens bruk” prövar Miljööverdomstolen en tillståndsfråga (produktion av papper) och formulerar ett villkor (4) som i sak tar sikte på kunskapskravet gällande kemiska produkter. Detta kemikalievillkor överensstämmer i allt väsentligt med det ovan refererade fallet ”Skoghalls bruk” och där angivet villkor. *Skillnaden mellan fallen* är dock att Miljööverdomstolens domskäl inte uttrycker att det är Giftfri miljö som har varit vägledande för villkorets utformande. Istället anser domstolen att villkoret kan föreskrivas

med beaktande av vad kunskapskravet och försiktighetsprincipen i miljöbalken innebär för ansvarsfrågan. (Svårt att avgöra hur kravnivån exakt har fastställts.)

Skillnaden i utfall är större om man jämför med Miljödomstolen i Stockholms dom¹¹ i ärendet där man i domskälen under rubriken *Kemikalier (inga villkor föreskrivs)* anger att det i kemikalielagstiftningen ställs krav på att tillverkare och importörer tar fram nödvändig information om kemikaliers miljöegenskaper. Det bedöms inte rimligt att, som Naturvårdsverket har föreslagit, ställa krav på att bolaget vare sig ska stå för omfattande laboratorieundersökningar av inköpta kemikalier eller i sin tur tvingas ställa liknande krav på tillverkare och leverantörer. Miljödomstolen konstaterar att bolaget redan är bundet av hänsynsreglerna, till att välja kemikalier med minsta miljöfarlighet så långt som det inte är oskäligt. Naturvårdsverket hade föreslagit att *endast* kemikalier med minsta miljöfarlighet skulle få användas, vilket domstolen tolkade som ett absolut krav att välja kemikalier utan skälighetsavvägning. Detta skulle enligt miljödomstolen gå utöver kraven i hänsynsreglerna varför inget villkor föreskrevs.

3.2.3 Miljödomstolarnas avgöranden

M 159-03, 2005-12-21 (Vänersborg)

Fallet gällde fastställande av slutliga villkor för jordbruk med djurhållning, i Laholms kommun. Länsstyrelsen hade som slutligt villkor för bolagets verksamhet föreskrivit att kvävegödsling till höstsäd med flytgödsel inte får ske under tiden den 1 augusti – den 15 februari. Bolaget överklagade beslutet, då man ansåg att kaliumtillförseln till höstsäden blir otillräcklig utan flytgödselspridning.

Miljödomstolen i Vänersborg hänvisar till ”Ingen övergödning” i samband med att den tar ställning till kraven på försiktighetsmått och bästa teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken. Miljökvalitetsmålet används som vägledning vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, för att komma fram till hur stränga krav man kan föreskriva.

Domskälen inleds med en redogörelse för gällande sektorlagstiftning samt vilka olika föreskrifter (meddelade av Jordbruksverket och länsstyrelsen) som finns att beakta vid fastställandet av villkor. Man konstaterar vidare att Hallands län pekats ut som känsligt område och att det för detta område i nu gällande föreskrifter ställs strängare krav på växtodlare än inom övriga delar av landet. De meddelade föreskrifterna är minimikrav och

¹¹ M 39-03, 2003-11-03.

utgör inget hinder för tillsynsmyndigheten att i det enskilda fallet skärpa kraven med hänsyn till bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och balkens övriga tillåtlighetsregler. Efter en genomgång av vad försiktighetsprincipen och övriga regler i 2 kap. miljöbalken innebär, fortsätter miljödomstolen sin argumentation genom följande uttalande: ”Riksdagen har beträffande miljömålet Ingen övergödning satt upp delmål. Ett av dessa innebär att de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav skall ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton senast år 2010. [...] Hallandskusten är ett område där utsläppen av kväve är stora och där utsläppen från jordbruk dominerar. Kväveutsläppen bidrar till övergödningen av Kattegatt. [...] Med hänsyn till Laholmsbuktens känslighet och det stora bruttoläckaget finns det enligt miljödomstolens mening skäl att ställa höga krav på verksamhetsutövarna i området.”¹² Därefter knyter man åter an till de allmänna hänsynsreglerna genom att påpeka den negativa miljöpåverkan som spridning av flytgödsel medför i jämförelse med andra tekniker att tillföra kalium, vilka *inte* har några negativa effekter på kväveutlakningen. ”Förbudet kan förvisso innebära ökade kostnader för bolaget. Enligt miljödomstolens bedömning framstår denna kostnad vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte som orimlig.”¹³ Domstolen avslag överklagandet.

M 3013-04, 2005-12-19 (Vänersborg)

Fallets sakfråga är liknande den i det ovan refererade fallet. En jämförelse mellan de båda fallens domskäl visar att miljödomstolen i en allmän inledning bygger upp sin argumentation utifrån ”Ingen övergödning”, med en i princip ordagrann utläggning kring miljö kvalitetsmålets innebörd (som ovan). När domstolen sedan går in på bedömningen i det enskilda fallet skiljer sig de båda avgörandena åt på så sätt att det här inte sker en lika stark återanknytning till de allmänna hänsynsreglerna (utöver rimlighetsbedömningen). Man anför endast kort att varken bolagets uppgifter eller utredningen i övrigt visat att villkoren är orimligt betungande för ett jordbruksföretag som det aktuella. Vidare sker inte heller i detta avgörande någon koppling till 1 kap. 1 § miljöbalken.

M 669-05, 2005-09-13 (Växjö)

Den aktuella frågan berör åtgärder för att minska buller från järnväg, Södra stambanan. Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelade Banverket i beslut att utföra bullerreducerande åtgärder på

¹² Dom 2005-12-21, M 159-03, s. 14.

¹³ Dom 2005-12-21, M 159-03, s. 15.

en fastighet, så att riktvärdena enligt banverkets och Naturvårdsverkets policy (BVPO 724.001) innehölls. Banverket överklagade till länsstyrelsen som endast ändrade tiden för när åtgärderna skulle vara genomförda. Banverket anförde hos Miljödomstolen i Växjö att riktvärdet 45 dB(A), mätt som maximal ljudnivå inomhus nattetid skall eftersträvas men att det snarare är ett mål som långsiktigt bör uppnås i alla bostäder utmed statens järnvägar, än något slags gränsvärde.

Miljödomstolen konstaterar inledningsvis att järnvägsbuller är en sådan störning som anges i 9 kap. 3 § miljöbalken och på vilken balkens hänsyns- och tillsynsregler är tillämpliga. Vidare redogör domstolen för den s.k. Infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och att de olika riktvärden som där anges inte bör överskridas. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till angivna nivåer bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids. Härefter kopplar miljödomstolen *vad* som sagts om riktvärden i Infrastrukturpropositionen, *till* de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål och delmål som anger inriktning och tidsperspektiv för att nå miljömålen. ”Därav framgår att antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med 1998.” (Nämnda dom, s. 4.)¹⁴ Banverket har till stöd för sitt överklagande angett att kostnaden för åtgärderna inte står i rimlig proportion till den aktuella fastighetens taxeringsvärde. Miljödomstolen uttalar att nyttan av en bullerdämpande åtgärd torde kunna anges i den minskning av olägenhet som den tänkta åtgärden kan komma att medföra för människors hälsa och miljön, och är oberoende av fastighetens taxeringsvärde. Med hänsyn till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt bedömer avslutningsvis miljödomstolen att miljö- och hälsoskyddsnämnden haft fog för sitt föreläggande och överklagandet avslås.

M 555-05, 2005-11-25 (Vänersborg)

Målet behandlar fråga om tillstånd till täktverksamhet i Halmstad kommun. NCC Roads AB (bolaget) överklagade ett länsstyrelsebeslut innebärande att den aktuella täkten borde avvecklas och slutligt efterbehandlas under tillståndsperioden. Bolaget yrkade hos miljödomstolen att tillståndet skulle förlängas med 3,5 år och att efterbehandlingen skulle ske inom denna tid.

¹⁴ Infrastrukturpropositionen har aktualiserats i en antal avgöranden men utan ovan nämnda koppling till miljö kvalitetsmål. Se bl.a. MÖD M 6047-04, M 9590-03, M 8991-03, M 1512-04, M 3017-04, samtliga meddelade 2005-10-18.

Miljödomstolen anför i domskälen följande. ”Naturgrus är en ändlig resurs. Miljöbalkens krav på en långsiktigt god hushållning med naturresurserna kräver därför att uttagen begränsas så långt det är möjligt. Denna målsättning uttalas också i föreliggande miljösmål. Mot bakgrund härav är det naturligt att låta naturgrusuttagen upphöra eller i vart fall begränsas när uttagen står i strid med andra skyddsvärda intressen.” (Nämnda dom, s. 5-6.) Det motstående intresset låg i att Halmstad kommun planerade en dricksvattentäkt inom området för grustakten och att ett fortsatt bedrivande av grustakten utgjorde en uppenbar risk för förorening av vattentakten. Utifrån detta bedömer miljödomstolen att ytterligare brytning i takten inte kan tillåtas.

Domstolen anger i sin argumentation inte något miljösmål vid namn men det framgår tydligt i citatet att man hämtat ledning för bedömningen av tillåtligheten, då man kopplar samman vad balken stadgar om långsiktigt god hushållning med vad det rent konkret innebär genom föreliggande miljösmål. Vad det gäller naturgrus anger delmål 4 i God bebyggd miljö att uttaget av naturgrus år 2010 ska vara högst 12 miljoner ton per år. Angående dricksvattentakten kan nämnas delmål 3 i Grundvatten av god kvalitet, som tar sikte på att dricksvatten ska skyddas mot föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet. Däremot knyter miljödomstolen inte uttryckligen an till någon materiell regel i miljöbalken för att nå domslutet.

M 3015-04, 2005-07-04 (Vänersborg)

Frågan i målet gäller tillstånd till efterbehandlingsåtgärder i det s.k. EKA-området vid Bengtsbrohöljen i Bengtsfors kommun. Kommunen har på frivillig väg ansökt om tillstånd till efterbehandling av området till följd av att en kloralkalifabrik tidigare givit upphov till kvicksilver- och dioxinföroreningar.

Miljödomstolen anger till en början den miljöpåverkan som de ansökta åtgärderna kan medföra såsom bl.a. spridning av föroreningar till grundvatten och saneringsområdets omgivning. Vidare uttalas att åtgärderna ”... syftar till att tillgodose miljömålet en giftfri miljö. En dåligt och otillräckligt utförd efterbehandlingsåtgärd skulle kunna skapa eller lämna kvar föroreningar i den grad att åtgärden försämrar förutsättningarna att nå generationsmålet; som är att alla förorenade områden är undersökta och vid behov ska vara åtgärdade.” (Nämnda dom, s. 53.) Miljödomstolen finner dock att åtgärderna är väl avvägda för att bidra till miljökvalitetsmålet och dess delmål sanering av förorenade områden. För att de ansökta åtgärderna ska vara tillåtliga bör ambitionsnivån vara att minst 90 % av kvicksilverföroreningarna inom området tas bort, vilket också föreskrivs som villkor för

tillståndet. I fråga om bästa teknik för att genomföra åtgärderna anmärker domstolen på att sökanden inte i alla hänseenden har angivit vad som är slutligt valda skyddsåtgärder, men att tillsynsmyndigheten kan ges rätten att meddela de villkor som behövs. Någon uttrycklig hänvisning till miljöbalkens regler ges inte i domskälen men diskussionen kring bästa teknik lär grunda sig på 2 kap. 3 § miljöbalken.

Vad det gäller Kemikalieinspektionens fråga om Giftfri miljö, delmål 3, som tog sikte på villkor som rör särskilt farliga ämnen kan sägas att fallet förvisso reglerar hantering av kvicksilver, bly och kadmium, men att utgångspunkten snarare bör vara delmål 6 angående efterbehandlingsarbetet av förorenade områden.

Den uppmärksamme läsaren har i detta fallet noterat att avgörandet berör efterbehandling av område vilket i sak faller under 10 kap. miljöbalken. Enligt rapportens kriterier, att avgörandena från miljödomstolarna skall behandla frågor som rör 9 kap., 11 kap. och 12 kap. miljöbalken, skulle i så fall betyda att avgörandet inte är relevant för rapporten. Miljödomstolen påpekar i domskälen att kommunen inte bär efterbehandlingsansvaret, varför 2 kap. 8 § samt 10 kap. 4 § inte kan åberopas i målet. Som villkor för tillståndet föreskriver miljödomstolen att ”Tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet skall ha satts igång...”(nämnda dom, s. 2.) vilket talar för att man har utgått från 9 kap. om miljöfarlig verksamhet.

M 3778-04, 2005-12-13 (Vänersborg)

Frågan gäller tillstånd att uppföra och driva ett kraftverk vid Träbena kvarn, Falköpings kommun. Sökanden argumenterar utifrån att elproduktion från förnyelsebara energikällor kommer att få stor betydelse för Sverige i framtiden och poängterar den miljöbesparing i utsläpp av CO₂, SO, NO och partiklar, som kraftverket ger. Det motstående intresse som miljödomstolen har att bedöma är kraftverkets eventuella skadeverkan på fiskfaunan. Domstolen anger att verksamheten kan skada fisket i den mening som avses i 11 kap. 8 § miljöbalken men att fördelarna från allmän och enskild synpunkt överväger skadorna och att tillstånd därmed kan lämnas. Det konstateras dock att sökanden inte har någon rätt att hindra fiskens passage förbi dammen och att det därför finns skäl att föreskriva villkor för tillståndet. I samband med att villkorets innehåll diskuteras, sker en koppling till miljökvalitetsmål. Fiskeriverket påpekar i sitt yttrande att ”Om riksdagens miljökvalitetsmål ”Levande sjöar och vattendrag” skall kunna uppfyllas måste fragmenteringen av vattendragen minska. Genom att skapa vandringsvägar för fisk minskar fragmenteringen.” (Nämnda dom, s. 12.) Miljödomstolen hänvisar till detta yttrande genom följande uttalande: ”Det är närmast uppenbart att den åtgärd för fisket som bör vidtas är att ordna en fiskväg förbi dammen. Som

Fiskeriverket har anfört är fiskvägen motiverad...” (Nämnda dom, s 23.) Villkoret anses motsvara vad kraftverksägare har att räkna med och därmed rimligt i den mening som avses såväl i 2 kap. 7 § som i 11 kap. 8 § miljöbalken. ”Skulle ett kraftverksprojekt visa sig olönsamt på grund av sådana normala villkor blir slutsatsen snarare att projektet inte uppfyller miljöbalkens krav på att vara förenligt med en hållbar utveckling och dessutom samhällsekonomiskt lönsamt.” (Nämnda dom, s. 26.)

Av referatet framgår alltså att miljödomstolen (via Fiskeriverkets yttrande) hämtat vägledning i miljökvalitetsmålet ”Levande sjöar och vattendrag” som stöd för att föreskriva villkor, och sedan ställt det i relation till hållbar utveckling och samhällsekonomi.

4 Avslutande diskussion

- I 10 fall av de totalt 608 undersökta avgörandena har det av domskälen framgått att miljö kvalitetsmålen varit vägledande för tillämpningen av miljöbalkens regler.
- I 4 fall av de 261 undersökta avgörandena från överrätterna har det av domskälen framgått att miljö kvalitetsmålen varit vägledande för tillämpningen av miljöbalkens regler.
- I 6 fall av de 347 undersökta avgörandena från miljödomstolarna har det av domskälen framgått att miljö kvalitetsmålen varit vägledande för tillämpningen av miljöbalkens regler.
- Av de i domskälen upptagna miljö kvalitetsmålen är det främst *Giffri miljö* som verkat särskilt vägledande och då i samband med att domstolarna tagit ställning till omfattningen av kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken, när kemikalievillkor föreskrivs.
- Antalet avgöranden där miljö kvalitetsmålen verkat vägledande för domstolarna har inte varit tillräcklig för att utkristallisera slutsatser kring typiska situationer där behovet av vägledning är större än annars.

I 1,6 % av de undersökta avgörandena har miljö kvalitetsmålen uttryckligen tjänat som vägledning vid domstolarnas tillämpning av miljöbalken. Beräkningen är inte avsedd att utgöra ett mått på domstolarnas miljömässiga tänkande eller hur väl utfallen i domarna kan sägas stämma överens med innehållet i miljö kvalitetsmålen. Däremot kan procentangivelsen diskuteras i anknytning till vad som i olika sammanhang uttalats som ett önskvärt förhållningssätt till miljö kvalitetsmålen som instrument. I förarbetena till miljöbalken sägs att avsikten med miljömålen är att tjäna som vägledning vid tillämpningen av miljöbalken när det gäller tolkning av vad begreppet hållbar utveckling innebär. Vidare har Miljööverdomstolen uttalat vikten av att balkens bestämmelser *tolkas i belysning* av de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit.

Viktigast från miljösynpunkt är om det som blir resultatet av en dom ligger i linje med miljömålen. Denna rapport kan utgöra incitament att genomföra en fortsatt utredning av vad som rent sakligt blir utfallet av en dom, jämfört med vad miljö kvalitetsmålen innebär. Några avgöranden har påträffats där hänvisning till hållbar utveckling sker men där domstolarna redan har en klar bild av hur hållbarhetsbegreppet bör tolkas, utan att gå via miljö kvalitetsmålen. En fortsatt utredning skulle då kunna visa att domstolarnas arbete i själva verket motsvarar de miljöpolitiska ambitionerna i högre utsträckning, än vad de få fall där en

direkt hänvisning till miljö kvalitetsmålen sker ger intryck av. Det motsatta förhållandet, att avgörandena generellt *inte* överensstämmer med de miljöpolitiska målen kan också visa sig..

En reflektion över samtliga genomlästa avgöranden är att miljö kvalitetsmålen omnämns av berörda parter eller remissinstanser, vid fler tillfällen än vad som givit avtryck i domskälen. Det har varit vanligt förekommande att landets länsstyrelser, Naturvårdsverket och Fiskeriverket argumenterar utifrån miljömålen. Ytterligare en reflektion är att det i domskälen oftare hänvisas till ”mjuka rättskällor” såsom Naturvårdsverkets Allmänna råd m.m., än till miljö kvalitetsmålen. De föreskrifter som utformas av olika myndigheter utgår vanligen från EG-regler men också från de miljöpolitiska målen, vilket talar för att det sakliga i de avgöranden som hämtat ledning i de ”mjuka rättskällorna” kan överensstämma med miljömålen utan att just dessa nämns. I de fall där miljö kvalitetsmålen har berörts av domstolarna, kan sägas att det skett med olika grader av noggrannhet. Allt ifrån tydliga angivelser av specifika miljö kvalitetsmål vilka uppenbarligen tjänat som vägledning när man tillämpat vissa regler i miljöbalken, till att endast mer övergripande ange att det finns miljö mål och då utan någon tydligare koppling till reglerna i miljöbalken.

Avslutning kan noteras att vid en genomläsning av mer än 600 domar framgår tydligt att textavsnitt, framför allt i den allmänna delen av domskälen, kopieras och återanvänds i flera mål.

4.1 Överrätterna

I två avgöranden har Miljööverdomstolen hämtat ledning i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Vid båda tillfällena var det kunskapskravets nivå (angående kemiska ämnen), som skulle bestämmas. I sammanhanget kan nämnas att de villkor som utformades i de båda fallen med krav på kunskap, i allt väsentligt överensstämmer med det villkor som Högsta domstolen upphävde i maj 2006. Man kan alltså i kommande domar från Miljööverdomstolen förvänta sig ytterligare precisering av vad kunskapskravet innehåller och då återstår att se om Giftfri miljö blir vägledande.

En fråga som uppkommer vad det gäller de under 3.2.2 refererade kemikaliemålen ”Skoghalls bruk” och ”Kvarnsvedens bruk” är hur Miljööverdomstolen kan komma fram till i princip liknande domslut, trots att man endast i det ena fallet uttryckligen har hämtat vägledning från Giftfri miljö? Kan det vara så att domstolen tyst har beaktat miljö kvalitetsmålet även i det andra? Detta förhållande öppnar för att domstolarna i fler fall än vad som framkommit i undersökningen faktiskt kan ha beaktat miljö kvalitetsmålen vid

tillämpningen av balkens regler utan att det skrivits ut i domskälen. En förklaring till ”tyst beaktande” kan vara att domstolen sin vana trogen axlar den tvistelösande rollen. Om då någon av parterna har argumenterat utifrån miljö kvalitetsmålen och domstolen dömer i linje med partens yrkande, men utan att miljö kvalitetsmålen omnämns i domskälen, kan alltså målen ha beaktats. Avgöranden av det slaget förlorar i tydlighet och klarhet, ett problem som Miljööverdomstolen lär vilja avhjälpa med sitt uttalande om vikten av att balkens regler tolkas i belysning av de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit. Det finns också fall där miljömålen nämnts men där det inte med säkerhet går att utläsa på vilket sätt målen spelat in för tillämpningen av miljöbalken.

I två avgöranden diskuterades utsläppsminskning av kväve och fosfor såsom positivt för att uppnå miljömålen, men utan att närmare ange något specifikt miljö kvalitetsmål (ex. Ingen övergödning). I det ena fallet hänvisades till miljömål i samband med att Miljööverdomstolen lämnade tillstånd till vidmakthållande av en damm, enligt 11 kap. 6 § miljöbalken. Förmodligen hänvisades till miljömålen för att ge stöd åt att fördelarna från allmän synpunkt övervägde skadorna och olägenheterna med vattenverksamheten. I det andra fallet behandlades fråga om tillstånd till fiskodling och Miljööverdomstolens hänvisning till SLU:s yttrande (nämner de nationella miljömålen) lär ha tjänat som argument för att i villkor ställa krav på att verksamhetsutövaren anpassar fodervalet.

4.2 Underrätterna

Miljödomstolen i Vänersborg har vid fem tillfällen tagit upp miljömålen i domskälen. Tre av dessa avgöranden är av tydligare slag då man uttryckligen skriver ut miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning (två fall) och Giftfri miljö (ett fall). I ett fjärde avgörande uttrycks inte miljö kvalitetsmålet vid namn, men det framgår tydligt av domstolens diskussion kring naturgrus som en ändlig resurs och ”föreliggande miljömål” att det är God bebyggd miljö, delmål 4, man syftar på. I ett femte avgörande motiverar miljödomstolen sitt ställningstagande med en hänvisning till Fiskeriverkets yttrande, vilket anger Levande sjöar och vattendrag.

I de två avgörandena från Vänersborg, där man hänvisar till miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning har domskälen i sin allmänna del utformats i princip ordagrant. Skillnaden mellan dessa båda avgöranden är främst att miljödomstolen i det ena fallet hänvisar till miljö kvalitetsmålet i samband med att man tar ställning till kraven på försiktighetsmått och bästa teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken. I det andra fallet sker inte någon uttömmande koppling till de allmänna hänsynsreglerna.

I det avgörande som utgår från Giftfri miljö väger domstolen riskerna mot fördelarna med efterbehandling av ett område. Miljödomstolen lämnar tillstånd till åtgärderna eftersom syftet är att tillgodose miljömålet Giftfri miljö. I det här fallet är det mycket tydligt att miljö kvalitetsmålet varit vägledande, men däremot saknas tydliga kopplingar till reglerna i miljöbalken.

I ett avgörande behandlade Miljödomstolen i Växjö frågan om bullerreducerande åtgärder vid järnväg. Domstolen anförde att buller är en sådan störning som anges i 9 kap. 3 § miljöbalken och att balkens hänsynsregler är tillämpliga. Som stöd för att fastslå en viss kravnivå i fråga om tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt anger domstolen ordagrant vad miljömålet God bebyggd miljö, delmål 3, stadgar. Fallet skiljer sig i jämförelse med andra liknande fall om buller från järnväg, på så vis att miljö kvalitetsmålet här *dels* har beaktats och *dessutom* givits en framträdande roll för domens utfall. I de fall där miljö kvalitetsmålen tydligt anges, verkar syftet bakom redogörelserna vara att förklara ”varför” vissa rikt- eller gränsvärden bör föreskrivas som villkor.

Bilaga 1

Skäl för vald avgränsning

Antalet avgöranden som omfattats av undersökningen har valts för att rymmas inom för uppdraget tillgänglig budget. Undersökningsperioden för överrätterna bestämdes till 2004 och 2005, med hänsyn till att Miljöbalkskommittén undersökt tidigare avgöranden¹⁵. Eftersom tillgänglig budget tillät en undersökning av ca 600 avgöranden kompletterades överrätternas *alla* avgöranden, med avgöranden från miljödomstolarna. Avgörandena från miljödomstolarna har undersökts månadsvis (baklänges) från december 2005 för att komma så nära undersökningens gräns som möjligt. Som avgränsningskriterium för miljödomstolarna har valts avgöranden meddelade med stöd av 9 kap., 11 kap. och 12 kap. miljöbalken utifrån antagandet att dessa kapitels sakfrågor var av störst relevans i förhållande till miljömålen

Bedömningsgrunder

För att rapporten ska kunna ge svar på den fråga som det formulerade syftet inrymmer, krävs att man vid rättsfallsanalysen har en klar bild av *när* domstolarna får anses ha *beaktat* miljökvalitetsmålen. Bedömningsgrunden är att det i avgörandenas *domskäl* explicit skall framgå att miljökvalitetsmålen tjänat som vägledning (antingen direkt eller genom hänvisning till något yttrande som tar sikte på miljökvalitetsmål). Utgångspunkten är bestämd mot bakgrund av att utredningen skall kunna genomföras så objektivt som möjligt. Detta enkla förhållningssätt kan kräva en närmare förklaring:

Egentligen möjliggör ordet ”beaktar” att domstolarna genom att exempelvis förena ett tillstånd med vissa villkor, faktiskt (i sak) kan meddela domar som främjar uppnåendet av något miljökvalitetsmål, utan att det aktuella miljökvalitetsmålet har tagits upp i domskälen. För att göra en sådan bedömning fordras att man i ljuset av miljökvalitetsmålen 72 delmål, tolkar vad som rent sakligt blivit resultatet av en dom. En utredning som ställer det rent sakliga innehållet i avgörandenas domslut mot innebörden av miljökvalitetsmålen kan förslagsvis vara ytterligare ett led i miljömålsarbetet, för att närmare studera kongruensen mellan domstolarnas beslut och de miljöpolitiska målen. Vad som utreds i rapporten är om miljökvalitetsmålen i sin nuvarande form (riksdagsbeslut) beaktas som vägledande instrument i domstolarnas arbete.

¹⁵ SOU 2004:37