



## **Working Paper 11**

# **Miljöbalken och hushållen**

**CHRISTER ÖDBERG, Jur. Dr**

Enheten för rättsvetenskap  
Luleå tekniska universitet  
971 87 Luleå

E-post: [christer.odberg@ltu.se](mailto:christer.odberg@ltu.se)

# Miljöbalken och hushållen

## 1. Några allmänna synpunkter om beteendestyrning genom lagstiftning

### 1.1 Inledning

I denna rapport kommer frågan om lagstiftningen som metod att styra hushållens beteende när det gäller val av konsumtionsvaror, hantering av avfall, kommunikationer och vatten och avlopp att behandlas. Dels uppmärksammas vilka regler som faktiskt finns och i vilken utsträckning dessa faktiskt berör eller syftar till att påverka hushållen, dels diskuteras möjligheterna att införa nya regler i syfte att påverka hushållens beteenden i nämnda avseenden. I vissa fall kommer också de nu gällande reglerna att analyseras närmare ur ett rättstillämpningsperspektiv.

Inledningsvis kommer frågan om beteendestyrning genom lagstiftning att diskuteras på ett allmänt plan.

### 1.2 Den officiella juridiska synen

Frågan om rättsreglers funktioner och i synnerhet deras förmåga att styra beteenden är komplicerad. Jag kan inte här närmare behandla dessa ofta diskuterade frågor men jag anser att det är nödvändigt att inledningsvis ta upp några aspekter på problemet som har betydelse för undersökningens syfte. Utgångspunkten är några föreställningar som jag tror fortfarande har stor betydelse i juristers syn på dessa frågor.

Den rättsliga och ganska ursprungliga modellen för beteendestyrning är att staten (lagstiftaren) ger generella regler, som sedan av offentliga organ skall tillämpas på enskilda fall. Som skall utvecklas något senare, finns det idag en ganska rikhaltig flora av styrmedel att tillgå. Det är redan nu skäl att påpeka att de olika styrformerna inte utesluter varandra utan flera olika metoder kan integreras.

En ofta uttalad uppfattning är att man måste hantera lagstiftningsinstrumentet med försiktighet. Ett alltför omfattande utnyttjande av instrumentet kan leda till att det förlorar i verkningsgrad, dels genom att medborgarna inte klarar av att hålla sig informerade och dels genom att ett överutnyttjande kan innebära att frekvensen olämpliga lagprodukter ökar. Dåliga lagar kan tänkas ha en eroderande effekt på själva instrumentet och ju fler dåliga lagar desto större skada. Den klassiska och ideala modellen för lagstiftning brukar sägas vara när lagstiftaren upphöjer till lag sådant som kunnat konstateras vara faktiska sedvänjor eller beteendemönster i samhället. Man kan säga att rättsreglerna då har en social förankring. Det skedde, med Klamis uttryckssätt, en transformation från teleologi till normativitet genom sociala normer.<sup>1</sup> Men i modern tid saknar ofta rättsreglerna en sådan social förankring och detta innebär att man inte utan vidare kan förvänta sig att de kommer att respekteras. De remedier som i allmänhet står till buds är då indoktrinering och sanktioner.

---

<sup>1</sup> Klami: Föreläsningar över juridikens metodlära, andra uppl., Justus förlag, Uppsala 1989 s. 18.

### 1.3. Samhällsteoretisk utblick

Numera är regleringsverksamheten omfattande. Det finns naturligtvis exempel på misslyckade regleringar. Resultatet kan bli en byråkratisk apparat som inte förmår utveckla de önskade effekterna. Det går naturligtvis inte att förlita sig på den sociala konformitetens styrningseffekter. Luhman menar att man förstärker normer genom lagstiftningsproceduren. I och med att beslutet tillkommer i den behöriga församlingen i den fastställda ordningen och i och med att församlingen är demokratiskt vald (får man förmoda) kommer regeln att åtnjuta en särskild legitimitet. "Legitimation durch verfahren." Habermas anser dock att denna formella legitimation inte räcker för att regeln skall åtnjuta legitimitet. Han menar att legitimitet förutsätter att regeln förankrats på så sätt att den tillkommit i dialog bland dem som berörs av regeln, häri ligger det som torde kunna betecknas som kärnpunkten i diskursteorin. Denna fråga anknyter naturligtvis bland annat till den långdragna diskussion som förts bland skandinaviska rättsteoretiker om rättens karaktär. Särskilt bör väl erinras om de försök som gjorts av bland annat Olivecrona att förklara orsakerna till varför medborgarna uppfattar sig som bundna av utfärdade rättsregler. Hägerström gjorde klart för oss att staten inte kan ha någon vilja och det finns egentligen inte heller fog för att tillmäta den lagstiftande församlingen som sådan någon vilja. Därmed kan man inte heller säga att medborgarna har några plikter som korresponderar mot de utfärdade lagarna. När man kommit så långt gäller det att tillhandahålla en förklaring till varför medborgarna skall känna sig tvungna att följa de lagar som gäller. Olivecrona lanserade tankegången om de s.k. fristående imperativerna. Det förhållandet att lagarna hade imperativ form skulle ge medborgarna en impuls att känna sig förpliktade. Denna tankegång, som idag ger intryck av ett fritt spekulerande, måste naturligtvis ses mot bakgrund av att man ännu i mitten av femtiotalet inte hade särskilt mycket kunskap om förhållandet mellan norm, rättsregel och beteende. Mitt intryck är för övrigt att man inom den juridiska disciplinen i Sverige inte heller senare ägnat något större intresse vare sig åt frågan om lagstiftningens förmåga att påverka beteenden eller den mer grundläggande frågan om varför rättsreglerna anses bindande.

Det ovan beskrivna ideala tillvägagångssättet vid lagstiftning, där lagen baseras på de normer eller förhållningssätt som kunnat iaktas i samhället, anknyter till Habermas tankegångar. Å andra sidan är jag inte särskilt övertygad om att den av Klami antydda idealmodellen för lagstiftning någonsin har kunnat tillämpas fullt ut. Denna syn på lagstiftningsinstrumentet kan ge ett konservativt intryck. Modellen verkar möjligen passa i ett samhälle som befinner sig i harmoni, ett Utopia där alla kategorier av medborgare är nöjda och där det inte behövs några betydande reformer. Det politiska beslutsfattande som leder till lagstiftning har ju ofta den karaktären att det innebär att vissa samhällsgrupperingar gynnas på andras bekostnad. Ofta råder inte konsensus i dessa sammanhang. Bland annat frågan om statlig styrning av resursfördelningen framstår för många som kontroversiell. I detta sammanhang kan det vara befogat att uppfatta samhället som ett slagfält för särintressen. Lösningarna på sådana frågor kommer då inte till i en diskurs utan – i bästa fall – som en följd av de allmänna valen. De som förlorar har ingen anledning att känna sig delaktiga i resultatet. Det verkar vara nödvändigt att även i detta sammanhang hålla isär olika rättsområden och olika slag av lagstiftningsfrågor.

Mitt intryck är att den ovan beskrivna idealmodellen där lagen stiftas i efterhand i harmoni med den rättsuppfattning som utvecklats inte alltid är verklighetsförankrad och dessutom föråldrad. Det moderna samhället ställer nya krav på styrningen. Jurister är av naturliga skäl inriktade på regelstyrning men det är absolut nödvändigt att känna till att det utvecklats en mängd olika styrmedel och att dessutom utveckla kunskap och förståelse för hur de olika slagen av styrmedel förhåller sig till varandra och hur de kan integreras. Det behöver inte

nödvändigtvis vara så att lagstiftning är det första steget som vidtas i syfte att påverka beteenden. Det torde vara ganska vanligt idag att angelägna områden först uppmärksammas i debattform och belyses i medier i form av reportage och diskussionsinlägg. Därefter kan forskning iscensättas och forskningsrön spridas genom olika kanaler. Ansvariga statliga myndigheter kan dra igång informationskampanjer. Frågorna kan uppmärksammas i skolutbildningar och på arbetsplatser. Ibland kan det utkristallisera sig olika politiska ställningstaganden så att väljarna i allmänna val får avgöra vad som skall gälla. Turordningen mellan de olika slagen av opinionspåverkande aktiviteterna kan säkert variera. Det torde vara en politisk lämplighetsfråga vilken väg eller vilken turordning man väljer i försöken att inympa nya tänkesätt eller värderingar hos medborgarna. I våra dagar spelar säkert också marknadsföringsaspekten in på detta område. Ett gynnsamt valresultat kan i ett sådant fall ge stöd för en lagstiftningsåtgärd. I vissa fall kan man komma till ståndpunkten att det inte krävs någon sådan insats. Det kanske räcker med att till allmänheten lyfta och belysa fenomenet för att man skall uppnå de önskade ändringarna i beteende. I vissa fall träffas överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och vissa frågor kanske kan hanteras avtalsvis mellan näringsliv och regering. Men viktigt i detta sammanhang är att betona att lagstiftningen kan komma som ett resultat av den offentliga debatten och egentligen utgöra ett slags summering och bekräftelse av det som kommit fram i denna diskussion. Man kan t.o.m. tänka sig att de olika aktiviteterna lett till att medborgarna i stor utsträckning tagit till sig och börjat omfatta de beteendeändringar som så småningom föreskrivs i lagstiftningen. I så fall blir lagen en slutgiltig bekräftelse på det eftersträvade politiska målet som kanske dessutom förstärker effekten. I ett sådant scenario förefaller det faktiskt som om Luhman och Habermas skulle kunna samsas. Den nu skisserade bilden kan måhända framstå som aningen idealiserad. Ett annat och krassare sätt att beskriva samma fenomen vore att i stället för diskurs tala om just propaganda och marknadsföring. Oaktat detta vill jag framhålla att den nu beskrivna modellen för implementering av nya regler som föreskriver nya eller ändrade beteenden bland medborgarna förefaller principiellt sett vara eftersträvansvärd. Men det gäller naturligtvis att hushålla med sådana ambitiösa satsningar. Ett överutnyttjande skulle sannolikt medföra att instrumentet förlorar i verkningsgrad samtidigt som kostnaderna för implementeringen skulle kunna bli astronomiska. Det är viktigt att det rör ur allmän samhällssynpunkt särskilt angelägna frågor och att frågan inte har någon tydlig partipolitisk profil. Man måste också upprätthålla en sorts respekt för medborgarnas åsiktsfrihet och överhuvudtaget de krav ett fritt samhälle ställer.

Det finns överhuvudtaget goda skäl att avråda från alltför svepande och generaliserande uttalanden i frågan om lagstiftningens förhållande till förhärskande värderingar och rättspolitiska uppfattningar. Det är också angeläget att diskutera varje rättsområde för sig, liksom att framhålla att olika rättsområden måste hanteras på olika sätt. Få torde anse att regler på beskattningsområdet måste vara baserade på sociala normer, föreskrifter om försvars och beredskapsplikt likaså liksom regler om hur restauranger eller livsmedelsbutiker skall vara utformade av hänsyn till folkhälsan. Även regler inom civilrätten kan i många fall sägas ha sådan karaktär etc. Jag föreställer mig i själva verket att det inom de allra flesta rättsområden inte går att påvisa något generellt entydigt samband mellan förhärskande norm och rättsregel. Med norm avser jag här närmast den del av det sociala livet som anger vad som är rätt och fel.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Se Hydén; Normvetenskap, Lunds universitet, 2002 s. 100

## 1.4 Något om regelstyrningens effektivitet

Det är alltså i och för sig viktigt att komma ihåg, att rättsreglerna kan ha flera slags funktioner och att man inte kan bedöma deras verkningsgrad enbart med utgångspunkt ifrån i vilken utsträckning människor känner till dem.

Om människor i en viss situation tenderar att agera i strid med en föreskrift i en regel finns det dock anledning att ifrågasätta regelns funktion. Så är fallet oberoende av skälet varför man obstruerar. Det kanske västa utfallet är väl när man vet om regelns innebörd och vilket beteende den föreskriver men ändå inte följer den. Ett annat scenario är naturligtvis att man inte följer regeln därför att man inte känner till den. En särskild möjlighet som bör nämnas är att regeln i och för sig är känd men eftersom andra människor åsidosätter den så kan jag också göra så. Om tillämpande myndigheter inte vill eller orkar tillämpa regeln kan detta också leda till resultatet att den inte respekteras. Det kan kort sagt finnas mängder av skäl varför regler inte följs och frågan är egentligen alltför mångfacetterad för att kunna belysas i detta sammanhang. Jag har i varje fall pekat på några möjligheter. Det viktiga i detta sammanhang är att frågan om reglers genomslag och praktiska betydelse är ganska komplicerade frågor vars besvarande många gånger förutsätter allsidiga undersökningar. Det bör tilläggas att man i vissa fall kan räkna med att det inte ens är möjligt att på ett vetenskapligt betryggande sätt utföra detta slags undersökningar.<sup>3</sup>

En viktig fråga, som ofta tenderar att komma i bakgrunden när frågor om rättsreglers effektivitet och legitimitet diskuteras är huruvida rättsregler kan ha indirekt betydelse för den enskildes beteende. Med detta avser jag särskilt det förhållandet att rättsreglerna sätter gränser för myndighetsutövandet och myndigheternas möjligheter att ingripa. Det går ju inte att bedöma frågan om rättsreglers effektivitet eller legitimitet enbart med hjälp av undersökningar som redovisar i vad mån människor känner till eller uppfattar sig som förpliktade med anledning av en viss rättsregel. Man måste även ta hänsyn till att rättsregeln leder till – och många gånger är en direkt förutsättning för - andra typer av åtgärder som ytterst syftar till att förverkliga eller implementera regelns ändamål (propaganda, information och andra slags kampanjer) och att myndighetsutövande med stöd av regeln bidrar till förverkligandet genom att verka avskräckande eller åtminstone avhållande genom att överträdelser beivras och är sanktionerade. Även här kommer alltså legalitetsprincipen in. Man kan säga, att det rättsliga systemet - som är uppbyggt av rättsregler - verkar på flera plan och att man ofta använder sig av ett flertal samverkande styrmedel, varav rättsreglerna ofta utgör en grundförutsättning för de övriga, för att uppnå åsyftade effekter.

Myndighetsutövning måste i rättsstaten vara baserad på legalitetsprincipen. Det är inte tillåtet att fatta ett beslut om det inte kan återföras på en gällande norm som ger myndigheten rätten att fatta beslutet och om beslutet är tyngande för ett enskilt rättssubjekt krävs att det finns ett uttryckligt stöd för beslutet. I Sverige tror jag att det fortfarande kan finnas en viss brist på förståelse för denna aspekt av legalitetsprincipen. Detta kan hänga samman med att de aktuella frågorna till mycket stor del hanteras av personal med en annan utbildningsbakgrund än den juridiska. I detta sammanhang finns också skäl peka på den styrteknik som tillämpats på många områden. Man har tenderat att undvika traditionell rättslig reglering och i stället använt sig av andra styrmedel som gett utrymme för alternativa lösningar. Däremot måste

---

<sup>3</sup> Det går ju inte att genomföra laborietester i detta slags frågor och mätningar ute i samhället kan lätt bli missvisande. En karakteristisk huvudinvändning, som ofta dessutom är mycket berättigad, är att även om man fått fram någon form av besked angående lagstiftningens samhällsverkningar i ett visst hänseende så vet man inte hur utvecklingen under motsvarande period skulle ha varit om lagstiftningsåtgärden inte utförts.

naturligtvis framhållas, att den traditionella och vedertagna styrtekniken naturligtvis vidmakthållits när det gäller sådana områden som rör rättssubjekts rättigheter och skyldigheter. Det är vidare självfallet inte acceptabelt från rättsäkerhetssynpunkt att i straffrättsliga sammanhang laborera med någon annan metod än den där man genom explicita rekvisit definierar den kriminaliserade handlingen och där straffbarhet förutsätter att den faktiska handlingen omfattar samtliga i lagtexten uppställda rekvisit (nulla poena sine lege). Det finns också skäl att inledningsvis nämna grundsatsen juris ignoentia nocet. Man kan i vissa sammanhang inte ursäka sitt felaktiga beteende med att man inte känner till de föreskrifter som lämnats. Detta innebär i första hand att man inte undgår straffpåföljd om man gjort sig skyldig till en handling som är kriminaliserad, s.k. egentlig rättsvillfarelse. Om man till följd av bristande insikter i andra slags regler begår en brottslig handling kan man däremot undgå straff, s.k. oegentlig rättsvillfarelse. Slutligen kan strafffrihet inträda om man misstagit sig angående faktiska omständigheter, s.k. faktisk villfarelse. I den mån rättsregler föreskriver att ett visst beteende är förbjudet och om man kan straffas för åsidosättande av regeln skall man alltså i princip straffas även om man inte känt till denna regel. Det torde utan vidare stå klart att utrymmet för tillämpning av denna grundsats måste vara mycket begränsat inom det område som omfattas av denna undersökning. Det måste vara fråga om handlingar inom kategorierna nedskräpning, miljöbrott och allmänfarlig vårdslöshet, vilka brott tycks kunna ha visst samband med hantering av sopor och annat avfall. För övrigt kan man knappast påvisa straffbestämmelser som berör fysiska rättssubjekt. När det gäller de övriga områdena som berörs av undersökningen går det inte att påvisa några straffbestämmelser.

### **1.5. Rättsreglernas syften på några olika rättsområden**

Det område inom lagstiftningen som särskilt utmärks av syftet att styra människors beteende torde vara straffrätten. De beteenden som blir föremål för kriminalisering brukar sägas vara i särskilt hög grad samhällsskadliga. Genom hotet om straffrättsliga sanktioner i straffstadgandena förväntas dessa beteenden motverkas. Oavsett vilken syn man för övrigt kan tänkas ha på frågan torde det kunna påstås att syftet med kriminalisering av beteenden måste vara just detta. Därmed är det inte sagt att straffhotet i sig rent faktiskt har en avhållande effekt.<sup>4</sup> Det förtjänar också framhållas att – utöver straffbestämmelsens hot om påföljd - ges myndigheterna i varje fall genom rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel m.m. ganska vidsträckta möjligheter att ingripa i och med kriminaliseringen. Som bekant har man på senare tid i flera fall infört nya bestämmelser som vidgat utrymmet för användande av olika slag av tvångsmedel.

Numera har den s.k. specialstraffrätten utvecklats på olika områden. Det är ganska vanligt att nya lagar – även om de kan klassificeras som marknadsrättsliga eller civilrättsliga - förses med straffbestämmelser.<sup>5</sup> Åsidosättande av som man kan tycka i och för sig ganska harmlösa eller tekniska föreskrifter som har en sådan halt att de ur moralisk eller rättspolitisk synpunkt väl inte kan anses indifferentia men å andra sidan knappast heller kan uppröra, kan leda till straff.<sup>6</sup> Däremot är det i allmänhet inte möjligt att ingripa med hela den arsenal av tvångsmedel som rättegångsbalken ställer till förfogande i dessa sammanhang.

---

<sup>4</sup> Inom kriminologin har publicerats mängder av rapporter som tycks visa att det inte finns ett sådant samband. Bland annat brukar framhållas att

<sup>5</sup> Som bekant behandlas vissa typer av beteenden inom såväl straffrätten som civilrätten. Flera av ogiltighetsgrunderna enligt 3 kap AvtL har direkta motsvarigheter i BrB.

<sup>6</sup> Här kan särskilt erinras om de flitigt diskuterade ändringarna i upphovsrättslagen med verkan från 1 juli 2005 som bland annat innebär att tidigare tillåtna kopieringar av upphovsrättsligt skyddat material för enskilt bruk blev kriminaliserat.

Jag vill också beröra några andra rättsområden utifrån frågan vad för slags syften eller funktioner reglerna har. Här intar den centrala förmögenhetsrätten en särskild ställning. Detta är ett av de områden där lagstiftning verkligen brukar sägas vara utformad med beaktande av de sociala normerna men torde också vara det område där behovet av styrning är som minst. Det finns exempel på rättsordningar där man med ganska lyckade resultat avstått från att reglera på detta område och i stället förlitat sig på metoden att successivt utforma systemet med hjälp av domstolsavgöranden eller motsvarande. Inom förmögenhetsrätten är dessutom utgångspunkten att utfärdade regler är dispositiva. Rättsreglerna fyller här också åtminstone delvis en annan funktion än den som annars är gängse. Man brukar ofta uttrycka det så att reglerna inom förmögenhetsrätten innebär en sorts samhällsservice. Om parterna inte avtalat annat tillhandahåller reglerna en viss lösning på den aktuella frågan respektive om det enskilda avtalet utelämnat vissa frågor kan avtalet fyllas ut med hjälp av rättsreglerna. Rättsreglerna får karaktären av spelregler för aktörerna som de - om de så önskar - kan använda sig av. Om det är brukligt att aktörerna i en bransch löser vissa frågor på ett visst sätt brukar man tala om branschsedvänja eller kutym och om man kunnat belägga förekomsten av sådana standardiserade beteenden får dessa beteenden karaktären av stadgade normer som tillmätts större vikt än dispositiv rätt. Rättspolitiskt sett är förmögenhetsrätten, åtminstone generellt sett, ett föga kontroversiellt område.

Givetvis möter i Sverige en annan bild när det gäller den civilrättsliga regleringen på konsumentskyddets område. På detta område finns ju tydliga rättspolitiska ambitioner. Staten vill genom tvingande eller halvtvingande regler strama upp området i syfte att stärka konsumenternas position på marknaden. Behovet av sådana insatser accentuerades när säljareföretag började utforma generella standardavtal som i allmänhet innebar att man på ett systematiskt sätt utnyttjade den förmögenhetsrättsliga avtalsfriheten till att skaffa sig en mer fördelaktig position gentemot köparen än vad som följde av den i och för gällande dispositiva lagstiftningen. Utöver de nämnda halvtvingande lagstiftningarna inrättades ett system med lokal konsumentvägledning.<sup>7</sup> Vi fick konsumentombudsman och konsumentverk och konsumentfrågorna fick en betydande plats i TV:s programutbud. Konsumentverket gav ut en särskild tidning och satte igång betydande kampanjer för att upplysa konsumenterna om deras rättigheter beträffande olika slag av konsumenttjänster. Vidare inrättades allmänna reklamationsnämnden som gav möjlighet till en snabb och kostnadsfri professionell bedömning av konsumenttvister. Den s.k. småmålslagen bör också nämnas i sammanhanget som i princip medförde att enklare konsumenttvister kunde föras till domstol utan nämnvärda kostnader. Vidare infördes särskilda forumbestämmelser i rättegångsbalken som var av stor betydelse för konsumenten som härigenom i strid med huvudregeln kunde vända sig till tingsrätten på sin ort om han ville väcka talan mot en näringsidkare i en konsumenttvist. De särskilda tolkningsregler för standardavtal som utvecklades i domstolarna bör också nämnas i sammanhanget. Men det finns här inte anledning att närmare diskutera konsumenträttens karaktär. Det kan däremot ha visst allmänt intresse att observera det mångfacetterade sätt på vilket man gick tillväga för att implementera det nya konsumentskyddet i landet. Det finns också anledning räkna med att denna satsning från lagstiftarens sida i viktiga avseenden varit framgångsrik; här bör bland annat nämnas den ökade medvetenheten om konsumenters rättigheter både bland konsumenter och bland näringsidkare, den omfattande självsaneringsverksamhet som ägt rum inom näringslivet i syfte att utveckla balanserade

---

<sup>7</sup> Den nya regeln i 36 § AvtL bör naturligtvis också nämnas.

avtalsvillkor och - naturligtvis - framförallt den i såväl teori som praktik avsevärt förbättrade rättsliga ställningen för köpare i konsumentförhållanden.<sup>8</sup>

Inom bland annat förvaltningsrätten har man i viss utsträckning använt sig av tekniken att i allmänna ordalag uttryckt allmänna målsättningar och sedan överlåtit åt myndigheten att bestämma de närmare formerna för att uppnå dessa mål. Denna teknik har ibland kritiserats och åtminstone på socialrättens område har domstolarna ibland använt sig av målnormer i socialtjänstlagen på ett sådant sätt att enskilda tillerkänts specificerade rättigheter.

Det finns också regler som inte i första hand har ett handlingsdirigerande syfte. En regel kan t.ex. primärt ha ett symbolvärde, den ger uttryck åt ett program eller åt politisk enighet. Ibland råder märkligt nog olika uppfattningar huruvida en viss regel har det ena eller andra syftet.<sup>9</sup>

## 1.6. Beteendestyrning inom miljörätten

När man studerar de regler som styr hushållens beteende på de områden som är aktuella i denna undersökning måste man ta i beaktande att dessa – utifrån ett rättstillämpande perspektiv – i viss utsträckning kan ha ett handlingsdirigerande syfte såväl visavi medborgarna som i förhållande till berörda myndigheter, d.v.s. de som har att övervaka hushållens efterlevnad. En normskeptiker säger förmodligen att hushållen ofta inte känner till vilka regler som förväntas styra deras beteenden och därmed har reglerna ingen styrande effekt. Man kan då invända, att de rättstillämpande myndigheterna ändå påverkas av reglerna och att de när frågan kommer upp kommer att bedöma situationen utifrån denna norm och - om normen så medger - kommer man att fatta ett beslut som innebär en reaktion gentemot det beteende i det enskilda fallet som innebär ett åsidosättande av regeln. På så sätt får normen i det enskilda fallet genomslag och varje enskilt beslut i ett sådant ärende innebär ett bekräftande av normen som dessutom ökar medborgarnas kännedom om regeln och därigenom ökar dess styreffekt. Detta gäller naturligtvis särskilt när myndighetens reaktion uppmärksammas i medierna.<sup>10</sup>

I sådana frågor som nu är föremål för undersökning har reglerna olika adressater. De riktar sig till kommunala och statliga myndigheter som ges befogenhet att utforma närmare föreskrifter som i sin tur har medborgarna som adressater, men rättsreglerna vänder sig också till s.k. rättsvårdande instanser. De kompletterande föreskrifter som meddelas på lägre nivå kontrolleras dels in casu av de rättsvårdande instanserna och dels av lagstiftaren generellt sett.

Såväl de nationella reglerna som de lokala tillämpningsföreskrifterna bör dessutom ses i ett globalt sammanhang. De är i allmänhet exempel på olika nationella åtgärder som vidtagits med anledning av innehållet i olika internationella överenskommelser. Ibland rör det sig om traditionella traktater som godkänts av Sverige och ibland av europarättslig lagstiftning, merendels i form av direktiv vars innehåll medför att Sverige förpliktas att vidta åtgärder som leder till att direktivets målsättningar blir implementerade. Det föreligger alltså juridisk

---

<sup>8</sup> De förändringar i den juridiska systematiken som blivit följden av den utvecklade konsumenträtten har ibland kritiserats. Civilrätten har splittrats och det har blivit allt svårare att beskriva de allmänna lärorna som civilrätten vilar på. Detta synsätt är emellertid alltför konservativt. Det torde vara nödvändigt att rättsvetenskapen tar hänsyn till samhällsutvecklingen och fortlöpande försöker anpassa de allmänna lärorna efter aktuella samhällsförhållanden. Se om detta särskilt Wilhelmsson; Social civilrätt, Helsingfors 1987, Juristförbundets förlag, ISBN 951-640-323-9.

<sup>9</sup> Jfr nedan angående MB 1:1.

<sup>10</sup> I nyhetsrapporteringen har det förekommit en hel del inslag om domstolsutslag i s.k. sopmål, men även om myndigheternas olika försök att etablera kontroll och övervakning av medborgarnas sophantering.



bundenhet i flera steg och i varje fall när det gäller implementering av direktiv finns det en mycket välutvecklad kontrollapparat som bland annat innebär att även enskilda medborgare har möjlighet att påtala eller aktualisera bristande nationell implementering på överstatlig nivå.

Det internationella och ibland överstatliga perspektivet har stor betydelse för frågan hur man skall genomföra beteendestyrningen på miljöområdet. Det torde också i inte oväsentlig omfattning begränsa de nationella styrmöjligheterna. En annan faktor är att de internationella aktiviteterna i dessa frågor kanske mer än något annat syftar till att påverka människornas attityder. Man måste ge människorna insikter på ett område där det tidigare inte funnits någon nämnvärd kunskap och dessa insikter skall sedan skapa förståelse och acceptans hos medborgarna för olika slags begränsningar i deras frihet. De flesta torde vara överens om att sådana begränsningar inte kommer att accepteras eller respekteras bland medborgarna i allmänhet om det inte finns en utbredd förståelse för nödvändigheten av dessa begränsningar.

En viktig faktor är också att det rör sig om beteendestyrning på ett nytt område. Man vill påverka och förändra vardagliga handlingar hos den enskilde, handlingar som aldrig tidigare framstått som kontroversiella eller ens möjliga att ifrågasätta. Man föreställer sig att varje fri individ kan förbehålla sig en personlig sfär inom vilken statsmakten inte kan interferera. I den mån sådana ingrepp förekommer uppfattas de som integritetskränkande. Det ligger inbakat i rättsstatens idé att det finns ett sådant utrymme. Det skulle kunna benämnas det rättstomma rummet. Gränsdragningen kan dock knappast vara absolut och det torde vara mest förenligt med förhållande värderingar inom det svenska rättssystemet att påstå att denna gränsdragning måste kunna varieras med hänsyn till samhällsutvecklingen och de rådande värderingarna i samhället.<sup>11</sup>

Man bör mot bakgrund av det ovan sagda åtminstone kunna påstå att styrning av hushållens miljöbeteende genom miljöregler inte enbart kan värderas utifrån det förhållandet att de inte är förankrade i etablerade sociala normer. Däremot vågar man nog säga att prognosen när det gäller reglernas möjligheter att få brett genomslag påverkas negativt om de inte har en sådan förankring.

Det finns däremot vissa faktorer som talar för att rättsregler som föreskriver särskilda beteenden på miljöområdet allmänt sett bör kunna ha en ganska hög acceptans hos allmänheten. För det första har miljöfrågan på det sätt som nämnts ovan under de senaste fyrtio åren och med en tilltagande tendens uppmärksammas i massmedia, i skolutbildning och inom forskningen. Väsentliga resurser anslås för att bygga upp kunskap och för att sprida kunskapen.<sup>12</sup> En omständighet som talar i denna riktning är att miljöfrågan blivit så betydelsefull eller rent av ödesdiger. Så har den blivit bland annat till följd av den kunskapsuppbyggnad som skett på området. Regler som man kan förstå har betydelse på det sättet att de motverkar beteenden som på kort eller lång sikt har en negativ betydelse för miljön och i förlängningen människans möjligheter att överleva bör ha en avsevärt bättre prognos än regler som ur den enskildes perspektiv framstår som meningslösa eller indifferentia. Det internationella perspektivet och andra länders engagemang bör nämnas även

---

<sup>11</sup> Se t.ex. den illa beryktade sexualbrottsutredningens förslag om avkriminalisering av vissa tidigare sexualbrott där man väl i och för sig i alltför hög grad tog fasta på trendiga sexualliberala ståndpunkter, SOU 1976:9.

<sup>12</sup> Dåvarande skolministern Göran Persson sade en gång i TV att regeringens målsättning var att miljöfrågan skulle lyftas upp och genomsyra skolutbildningarna. Alla skolungdomar skulle vara medvetna i denna fråga och förstå orsakerna till varför det gått så illa med vår miljö.

här. Uppgiften att rädda miljön framstår inte minst genom massmedias bevakning och rapportering som en metauppgift av global karaktär, en världsrörelse.

I detta sammanhang kan det ha visst intresse att göra en liten jämförelse mellan miljöregler och trafikregler. För de allra flesta torde regleringen av motorfordonstrafiken framstå som nödvändig med hänsyn till riskerna för person- och saksador.<sup>13</sup> Det är svårt att inse hur man utan en ingående reglering effektivt skulle kunna motverka olämpliga beteenden hos trafikanterna. Trafikbeteenden är i hög grad personliga, de rör sig inom en sfär där det kan framstå som märkligt att någon skulle kunna vara berättigad att lämna bindande föreskrifter. På samma sätt förhåller det sig med vardagliga beteenden i hushållet. Men frånvaron av en trafikreglering har omedelbara konsekvenser för trafiksäkerheten och trafikanters och andras liv och hälsa medan de omedelbara effekterna av ett momentant enskilt underlåtande av att iakttä utgående beteende i hushållsarbetet måste sägas vara försumbara intill obefintliga. Den enskilda handlingen leder inte till några konsekvenser överhuvudtaget. Ur principiell synpunkt torde de båda områdena skilja sig åt främst genom att den enskildes miljömässiga beteende har en oerhört liten betydelse, medan ett vårdslöst framförande av ett motordrivet fordon kan få omedelbara och förödande konsekvenser. Det är dock inte säkert att detta har någon avgörande betydelse för möjligheterna att reglera i fråga om miljöbeteende. Som redan sagts kan en utbredd förståelse för behovet av uthålligt beteende i hushållen innebära en ökad beredvillighet att acceptera och tillämpa regler som bidrar till ett sådant förhållningssätt.

Det finns sannolikt skäl att studera och ta viss lärdom av de metoder som använts för att utveckla trafiksäkerheten. Systemet med körkortsutbildning och körkortsprov är också väletablerat liksom möjligheten att återkalla körkort för och även straffa den som brutit mot trafikreglerna. Man måste hålla en viss kvalitet som trafikant för att överhuvudtaget vara berättigad att framföra vissa fordon. Dessutom ägnas avsevärda resurser årligen åt att bedriva kampanjer och upplysning på trafikområdet. Det har byggts upp ett statligt organisationssystem med trafiksäkerhetsverket i spetsen, det finns lokala trafiknämnder och inom polisen finns det särskilda enheter som uteslutande arbetar med trafikövervakning och trafiksäkerhet. Det finns vidare både halvofficiella och helt privata organisationer som - direkt eller indirekt - har som ett ändamål att stärka trafiksäkerheten.

Inom ett annat område med nära anknytning till miljöfrågan har Sverige redan tidigt utvecklat en intressant styrmetod och som dessutom på ett förtjänstfullt sätt beskrivits och analyserats.<sup>14</sup> Det gäller skogsvården. På detta område slog Sverige under 1700- och 1800-talet, liksom många andra länder, in på en väg som ledde till att skogsbeståndet allvarligt hotades. I slutet på 1800-talet var läget sådant att omedelbara åtgärder måste vidtas för att hindra ett förödande av skogsresursen. Även på detta område ansågs det från bland annat skogsägarhåll att statens möjligheter att ingripa eller styra beteendet var mycket begränsat. Ett vanligt argument gick ut på att inskränkningar i rätten att avverka skog på egen fastighet utgjorde ett ingrepp i äganderätten. Många hävdade också att föreskrifter om skyldighet att plantera ny skog efter avverkning innebar en inskränkning i äganderätten. Däremot kunde man inte förneka att avverkningarna hade fått en sådan omfattning nationellt sett att det på sikt förelåg risk för råvarubrist, men man menade att denna fråga skulle kunna lösas utan samhällsingripanden i och med att det när tiden var mogen för den enskilde skogsägaren skulle framstå som ekonomiskt motiverat att ordna med skogsplantering. Först efter ståndsriksdagens avskaffande 1866 öppnades praktiska möjligheter att angripa problemet, men den första

---

<sup>13</sup> När det gäller den regel som stadgar straff för underlåtenhet att spärra fast sig i bilbälte tycks det däremot råda ett visst missnöje.

<sup>14</sup> Se Stjernqvist, *Laws in the forests*

nationella lagstiftningen på området kunde genomföras först år 1903. Det finns inte anledning att gå närmare in på denna fråga, men den väsentliga poängen i sammanhanget är att Sverige med hjälp av lagstiftning i kombination med andra styrmetoder, upplysning, propaganda, utbildning, inrättande av särskilda institutioner med utbildade funktionärer, vissa ekonomiska stödformer m.m. på anmärkningsvärt kort tid lyckades vända utvecklingen så att risken för råvarubrist upphörde.

En annan fråga där dock styrningen inte varit särskilt lyckosam gäller rätten till jakt. Detta hänger säkerligen ihop med frågans karaktär. Viltet utgör en naturresurs och frågan om rätten till denna resurs har alltid varit kontroversiell i Sverige. I modern tid har dessutom miljöintressen och djurskyddsintressen involverats och gjort situationen synnerligen komplicerad. Frågan om rättighetsfördelningen på detta område har närmast karaktären av en fortlöpande dragkamp med påfallande stort engagemang från vissa grupper. Dessutom befinner sig denna fråga i ett gränsland mellan juridik och politik. Ingrepp i den privata äganderätten kan här i viss utsträckning angripas juridiskt utifrån ett rättighetsperspektiv. Det torde finnas skäl att räkna med att implementering av nya regler på ett område av denna karaktär vållar avsevärda svårigheter. En ny reglering innefattande en ändrad fördelning av rättigheterna kan framstå som illegitim redan av det skälet att det egentligen bara är en temporär förändring till följd av tillfälligt ändrade styrkeförhållanden i dragkampen.

Måhända vågar man uttrycka sig på detta sätt: Lagstiftarens möjligheter att framgångsrikt styra medborgarnas beteende påverkas i hög grad av vilken slags fråga det handlar om. Om regleringen är okontroversiell på grund av att det råder stor politisk enighet och om frågan inte har den karaktären att den påverkar förhållandet eller balansen mellan olika grupper i samhället är förutsättningarna ganska goda. Det är också viktigt att regleringen inte framstår som meningslös eller innebär en detaljstyrning som inkräktar på privatlivet. Detaljerade påbud från överheten i småsaker kan lätt väcka irritation, oppositionslusta och kan kanske även leda till obstruktion.

## 2 MB 1:1, rättslig betydelse

### 2.1. Inledning

I detta kapitel skall jag diskutera MB:s inledande bestämmelse och naturligtvis särskilt vilken juridisk betydelse den har för hushållen.

MB 1:1 är uppbyggd på det sättet att första stycket utgör en allmän del som uttrycker uthållighetsprincipen i allmän form och andra stycket utgör en mer konkret del som i mer praktiska ordalag beskriver principens innebörd och konsekvenser.

Enligt MB 1 kap 1 § 1 st. syftar bestämmelserna i MB till att främja en hållbar utveckling. Innebörden av uttrycket hållbar utveckling skall enligt samma bestämmelse vara att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta förutsätter att medborgarna omfattar insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Den grundläggande principen om hållbar utveckling är flitigt diskuterad men det torde väl ändå kunna sägas, att den i och för sig gäller för medborgare i Sverige i allmänhet. Därmed är inte sagt att den har någon juridisk betydelse för den enskilde i den meningen att det skulle vara förknippat med olika slag av rättsföljder om någon i ett enskilt fall underlåter att leva upp till kravet på hållbar utveckling. Principen som sådan är inte förenad med några rättsföljder.

MB 1 kap 1 § 1 st. uttrycker ett mål som skall uppnås.<sup>15</sup> Det är trots detta inte helt träffande att beteckna regeln som en målnorm, eftersom regeln inte enbart ger uttryck för en målsättning om ett kommande tillstånd, vilket logiskt sett måste utgöra kärnan i en målnorm, utan dessutom lämnar den anvisningar om hur medborgare skall bete sig eller förhålla sig redan idag. Naturligtvis har den därutöver också ett budskap för framtiden. Vare sig kretsloppssamhället eller den långsiktiga hushållningen är uppnådda idag och regeln säger ju just att detta är mål som vi skall sträva efter. Mänskliga aktiviteter i allmänhet skall bedrivas i överensstämmelse med dessa mål, men åsidosättande av regeln leder till konsekvenser bara i sådana fall som blivit föremål för särskild reglering.<sup>16</sup>

MB 1 § 2 st. kan sägas bidra till en viss operationalisering av den grundläggande principen.<sup>17</sup> Där sägs att miljöbalkens bestämmelser skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras, mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. Denna bestämmelse anses också ge ramen för MB:s tillämpningsområde.<sup>18</sup> Inte heller denna specificering av principens innebörd är i sig

---

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8

<sup>16</sup> Miljöbalken. En kommentar, del 1,1:2 f, framhåller dock främst regelns karaktär av målnorm. (isbn 91-39-00737-5, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000, jfr också Rubenson: Miljöbalken Den nya miljöretten, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, isbn 91-39-10546-6, Stockholm 2002, s. 21, I Michanek/Zetterberg: Den svenska miljöretten, Justus förlag ab, Uppsala 2004, s. 105 poängteras däremot regelns särskilda tyngd. Detta beror bland annat på att lagens syfte anges i lagtexten.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8

<sup>18</sup> Miljöbalken. En kommentar, del 1, 1:5

förenad med några rättsföljder. Som kommer att framgå nedan finns det däremot specialregler i bland annat MB som bygger på dessa utgångspunkter och som dessutom är sanktionerade.

Med hänsyn till det sagda anser jag att man inte bör kategorisera regeln i sin helhet som en målnorm utan det finns egentligen fog för uppfattningen att det är en förhållningsregel som är bindande såväl för myndigheter som för medborgare i allmänhet. Detta gäller först och främst MB 1:1 2 st. men med hänsyn till avfattningen borde även MB 1:1 1 st. kunna ses som en förhållningsregel. Medborgarna i allmänhet måste kunna betecknas som adressater, (Strömholm, Rätt, rättskällor och rätts tillämpning, 11.5.2) även om tillämpningsanvisningarna i 2 st. i första hand nog måste anses beröra de myndigheter som ansvarar miljöskyddet i stort. Normen har dock den egenskapen att överträdelse inte beivras med stöd av regeln. Det skulle alltså med en möjligen föråldrad terminologi kunna sägas vara fråga om en s.k. *lex imperfecta*.<sup>19</sup>

## 2.2. Närmare angående frånvaron av rättsföljder

Det förhållandet att överträdelse av en regel inte kan beivras och överhuvudtaget inte leder till några reaktioner är en omständighet som inte nödvändigtvis behöver innebära att en regel saknar vare sig social eller juridisk betydelse. Enligt min mening kan man inte så lättvindigt avfärda sådana bestämmelser. Redan det förhållandet att den på ett ganska slagkraftigt sätt beskriver svensk policy på området kan ha vissa effekter. Jag föreställer mig att det finns många människor som redan av detta skäl uppfattar en önskan att omfatta detta synsätt och att anpassa sina levnadsmönster därefter. Man kan med andra ord säga att regeln kan ha en psykologisk betydelse och därmed har den också potential att påverka enskildas människors grupper och myndigheters beteenden. För att använda rättssociologisk terminologi, regeln kan bidra till att framkalla förändringar i individernas motivbildning. Individernas motivbildning hänger ihop med legitimitetsfrågan. Om lagstiftaren och samhällsorganisationen i stort åtnjuter legitimitet kan beteendestyrningen fungera ganska bra. Om det sociala systemet i stort accepteras finns ett konsekvenstryck att också acceptera normer som tillkommit i enlighet med systemets spelregler. Men inte minst viktigt är att reglerna framstår som ägnade att tillgodose angelägna behov i samhället.

En viktig förutsättning för att normerna skall leda till ändrade beteenden i önskad riktning är naturligtvis att normerna nå ut så att individerna blir medvetna om deras innehåll. Detta kan ske på olika sätt. Ingående kännedom om olika reglers ordalydelse och tillämpning är naturligtvis en möjlighet men det är givetvis inte ens meningsfullt att förvänta sig sådana kunskaper av medborgarna i allmänhet. Reglerna kan däremot vara kända i mer allmän mening. Deras budskap kan ha förmedlats genom information eller propaganda. Ibland kan detta ha skett innan lagstiftningen kommit till stånd och till exempel som ett led i försöken att skänka den planerade lagstiftningen legitimitet eller allmän acceptans. Liknande insatser kan naturligtvis även förekomma i ett senare skede.

Men frågan är väl nu närmast om regeln juridiskt sett har någon betydelse. Även om en regel kan ha inverkan på det sättet att den faktiskt påverkar beteenden behöver detta inte innebära att den har någon betydelse juridiskt sett. Juridiskt sett bör frågan närmast vara om regeln påverkar rättstillämpningen. Min uppfattning är alltså att man inte utan vidare kan avfärda regeln heller ur juridisk synpunkt. Den kan nämligen ha betydelse på det sättet att den bidrar

---

<sup>19</sup> Med hänsyn till den utveckling som har ägt rum på lagstiftningens område och särskilt den mångfald av styrmedel som har utvecklats förefaller misstanken att termen blivit föråldrad ha visst fog för sig.

till förståelsen och underlättar tolkningen av andra bestämmelser, även sådana som inte är av ”lex imperfectakarakter.”

1. Man kan för det första se likheter med den s.k. preambeln i en författning utfärdad av EU. En sådan kan sägas ge uttryck för de rättspolitiska ambitioner som ligger till grund för lagstiftningen och kan med andra ord sägas tillhandahålla lagens ändamål, om än i mycket koncentrerad form. Kunskap om ändamålen brukar ju som bekant vara av stor betydelse i modern rättstillämpning. I olika former av teleologisk rättstillämpning skall man helt enkelt utgå ifrån denna kunskap i den konkreta rättstillämpningen. Observera att det andra stycket inleds med orden ”miljöbalken skall tillämpas (min kursivering) så att.....”. Här är det alltså enligt ordalydelsen fråga om föreskrifter för tillämpningen.

2. Man kan för det andra hitta vissa paralleller med ett vanligt uttalande i en svensk proposition. Jämförelsen haltar visserligen, sådana förarbetsuttalanden brukar kanske främst få betydelse i sådana fall då de förtydligar eller konkretiserar en lagregel. MB 1 kap 1 § däremot uppehåller sig på en högre abstraktionsnivå än MB:s regler i allmänhet. Men en proposition brukar å andra sidan även innehålla en allmän motivering i vilken de grundläggande tankegångarna bakom regleringen, eller lagens ändamål, redovisas. Den väsentliga synpunkten i detta sammanhang är att om ett förarbetsuttalande angående en lagstiftnings ändamål har betydelse för rättstillämpningen måste en motsvarande deklaration som görs i lagtexten definitivt tillmätas betydelse i minst samma utsträckning.

3. För det tredje kan man påvisa vissa likheter med den situation som kan uppstå då svensk lagstiftning till sitt innehåll inte helt överensstämmer med internationella fördrag som Sverige har ratificerat. Här har som bekant domstolarna lanserat metoden fördragskonform tolkning som enkelt uttryckt innebär att man skall försöka tillämpa svenska regler så att de harmonierar med det aktuella fördraget utom i sådana fall då den svenska regeln direkt motsäger fördragstexten. Den grundläggande uthållighetsprincipen finns ju uttryckt i EU-fördraget.<sup>20</sup> Rio-överenskommelsen där denna fråga onekligen är aktuell har däremot inte karaktären av ett juridiskt bindande dokument.<sup>21</sup> Men om svensk lagstiftning skulle vara föremål för tolkning i enlighet med denna metod och om MB 1:1 ger uttryck åt det synsätt vederbörande fördrag vilar på, kan man i rättstillämpningen inte undgå att ta intryck av regelns budskap.

4. En fjärde aspekt som möjligen kan förtjäna att framhållas är att tanken på hållbar utveckling, även om den kanske inte fått något kraftfullt genomslag i juridiskt bindande dokument, kanske kan uppfattas som en rättslig princip som bör beaktas vid konkret rättstillämpning. Brundtlandskommissionens rapport och Rio överenskommelsen har haft ett betydande faktiskt genomslag. Som redan nämnts berörs frågan i EU-fördraget och man kan även hitta andra uttryck för denna tankegång i svensk nationell lagstiftning, se t.ex. 1 kap 1 § PBL. Vi har nog inte nått denna punkt ännu men om tendensen inte bryts kan vi vara på väg mot en utvecklandet av en ny rättsprincip med tills vidare oöverskådliga konsekvenser för juridiskt tänkande och för rättstillämpningen.<sup>22</sup>

Mot bakgrund av dessa omständigheter tycker jag att man åtminstone bör kunna säga att MB 1 kap 1 § har betydelse på det sättet att den på ett kärnfullt sätt ger uttryck för det

<sup>20</sup> EU-fördraget avd. 1 art. 2 säger att ”unionen skall ha som mål att främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög sysselsättningsgrad och uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling.” Här är det alltså en målsättning att unionen skall uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling.

<sup>21</sup> När det gäller begreppet hållbar utveckling internationellt sett se bland annat Michanek/Zetterberg s. 102

<sup>22</sup> Se Westerberg, En hållbar rättsordning

grundläggande synsätt som MB vilar på, eller med andra ord de ändamål som utmärker MB. Jag tror inte att det är särskilt kontroversiellt att säga att insikter i lagstiftningens ändamål bör ha betydelse för tillämpningen av MB:s regler i allmänhet. (Frågan diskuteras bland annat i Michanek, Lindblom, Bengtsson m.fl., och i en artikel av Anders Berndtsson, JPNet. Det finns vissa tecken på att miljööverdomstolarna börjat använda sig av regeln. Man tar den som en utgångspunkt för rättstillämpningen).

### **2.3. Legalitetsprincipen och den teleologiska rättstillämpningen**

Som nämnts ovan gäller att straffbestämmelser måste användas i överensstämmelse med legalitetsprincipen. Frågan behöver inte utvecklas i detta sammanhang men det torde finnas fog för den allmänna utgångspunkten att den rättsliga tekniken bör vara densamma inom hela det straffrättsliga området. Detta har framförallt den betydelsen att man i ett straffstadgande explicit skall kunna utläsa vad som måste vara uppfyllt för att påföljden skall kunna utdömas. Utrymmet för teleologisk rättstillämpning skulle med andra ord i detta sammanhang kunna antas vara tämligen begränsat. Men frågan om legalitetsprincipens straffrättsliga betydelse inom miljöbalkens område är en fråga som är mer komplicerad än så. Straffbestämmelserna anknyter ju till andra slags bestämmelser i MB. Stadgandet 29:4 MB som avser brottet otillåten miljöverksamhet är länkat till en rad andra bestämmelser i balken som anger när bedrivandet av en viss verksamhet förutsätter att ett tillåtlighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller medgivande har inhämtats eller att en anmälan ingivits. Den rättsliga frågan huruvida en viss verksamhet är av sådan beskaffenhet att sådana åtgärder måste vidtas har ju inte enbart straffrättslig karaktär. Vilka omständigheter som måste föreligga i det enskilda fallet för att verksamheten till exempel skall anses vara tillståndspliktig är en rättsfråga som måste bedömas utifrån de särskilda reglerna om tillståndsplikt och dessa kan knappast hanteras med en traditionellt straffrättslig juridisk metod. Det torde ligga närmare till hands att uppfatta detta slag av frågor som offentlighetsrättsliga. Det är en annan sak att den som bedriver verksamheten kanske inte kan straffas därför att han/hon inte haft klart för sig att verksamheten krävde tillstånd, s.k. oegentlig rättsvillfarelse. Principen säger att ett misstag angående innehållet i en civilrättslig eller förvaltningsrättslig regel, till skillnad från en straffbestämmelse, kan utesluta brott. Jag kan dock inte bedöma om denna princip är användbar inom miljöstraffrätten. Frågan förtjänar att utredas.

Legalitetsprincipen har fått ökad betydelse i svensk rätt överhuvudtaget under senare tid. Detta gäller i synnerhet inom områden som kan hänföras till begreppet myndighetsutövning. Den allmänna formeln säger ju numera att ingripanden inom ramen för myndighetsutövningen som är av negativ eller tyngande karaktär för den enskilde måste ha ett explicit stöd i lagen. Andra typer av åtgärder måste också vara lagligt förankrade men i dessa sammanhang finns inte kravet på uttryckligt lagstöd för åtgärden. Man kan säga att det i sådana fall åtminstone skall finnas lagstöd för att beslutet eller åtgärden ligger inom vederbörande myndighets behörighet. Detta är inte tillfället att utreda i vilken utsträckning den vässade legalitetsprincipen har betydelse för miljöskyddet och för MB:s tillämpning. Man torde kunna räkna med att MB är utformad på ett sådant sätt att det framgår mer eller mindre tydligt vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en domstol eller en behörig myndighet skall kunna fatta för enskilda tyngande beslut.

Det bör dock observeras att åtskilliga regler i MB har den karaktären att olika intressen skall vägas mot varandra och det intresse som i det enskilda fallet väger tyngst skall tillgodoseas. Legalitetsprincipen kan ju inte innebära att det krävs att regeln explicit lämnar föreskrifter om hur viktningen av intressena skall utföras så att det framgår vad som krävs för att ett enskilt

intresse skall offras. (Proportionalitetsprincipen aktualiseras i detta sammanhang och innebär ett slags värn för de enskilda intressena i viktningen). Antagligen innebär legalitetsprincipen i detta sammanhang egentligen bara att det krävs att det finns en regel som säger att i en viss situation skall myndighet eller domstol ta ställning till vilket intresse som skall bli tillgodosett och att det intresse som väger tyngst i det enskilda fallet skall segra.

Kan man då säga att rättstillämpningen inom miljörätten baseras på ändamålsöverväganden? I den just berörda situationen där det skall ske en avvägning mellan intressen tycker jag att det borde ligga nära till hands att låta avvägningsproceduren influeras av de grundläggande ändamål som bär upp MB. Miljöbalken skall tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Här är det väl ganska tydligt att MB 1:1 innehåller tillämpningsföreskrifter. Om det uppkommer fråga om att avsätta ett markområde som naturreservat framgår av MB 7:4 vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att vederbörande myndighet skall ha rätt att fatta beslutet om bildandet. Av MB 7:25 framgår att man skall ta hänsyn även till enskilda intressen, men enligt MB 1:1 skall dessa regler tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Man kan fråga sig om denna tillämpningsföreskrift blir tillgodosedd om man i ett enskilt fall fattar ett beslut som innebär att en i och för sig värdefull miljö inte skall skyddas av hänsyn till de olägenheter detta medför för den berörde fastighetsägaren. Det borde i varje fall vara betydligt mindre problematiskt att komma till ett sådant beslut om man bara hade att ta hänsyn till MB 7:4 och 7:25. Utgångspunkten måste väl rimligen vara att rättstillämpningen på området generellt sett måste vara influerad av de tankegångar som bär upp lagstiftningen.

Överhuvudtaget får man ett intryck av att det vid denna typ av lagstiftning närmast blir en självklarhet att tillämpningen måste vara ändamålsbaserad. Det kan ändå vara motiverat att påpeka detta, ty rättstillämpare i allmänhet, som merendels är verksamma främst inom andra rättsområden, behöver nödvändigtvis inte tänka på detta sätt. Som jag redan nämnt är utrymmet för teleologisk rättstillämpning avsevärt begränsat inom straffrätten. Inom den centrala förmögenhetsrätten möter ofta en bild där lagens eller rättsprincipens ändamål är förborgade även för rättstillämparen eller där det i varje fall är förenat med svårigheter att tydligt urskilja lagstiftningens motiv. I sistnämnda fall kan det ju dessutom, som Ekelöf påpekat, förhålla sig så att lagförarbetena lämnar en bild av detta medan de reella motiven har en annan innebörd.

#### **2.4. MB 1:1, betydelse för hushållen**

I fråga om hushållens beteende när det gäller avfallshantering, kommunikationer, produktval och vatten/avlopp kan man i varje fall se att MB 1:1 uppställer allmänna krav.

- a) I fråga om avfallshantering kan följande punkter sägas få betydelse: människors hälsa och miljön skall skyddas mot skador och olägenheter genom förorening eller annan påverkan, mark vatten och fysisk miljö skall användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppstår.
- b) När det gäller val av kommunikationer är det väl främst p. 1 (människors hälsa och miljön skall skyddas mot skador och olägenheter), p. 5 (hushållning med råvaror och energi så att ett kretslopp uppnås)
- c) Produktval, p. 3 och 4
- d) Vatten/avlopp, p 1, p.3 och p. 4.



Redan av det nu sagda framgår i varje fall att de enskilda hushållen förväntas iaktta vissa förhållningssätt. Kraven riktas till rättssubjekt i allmänhet och kan vara såväl enskilda fysiska personer som företag och även hushåll. Den grundläggande bestämmelsen i MB 1 kap 1 § anger tonen och jag tror inte man säger för mycket om man påstår att miljömyndigheternas verksamhet genomsyras av det synsätt som regeln uttrycker. Detta hindrar naturligtvis inte att regeln har en svag handlingsdirigerande effekt både gentemot medborgare och gentemot myndigheter. Skälen för detta kan vara att den är vag och obetydligt operationaliserad men också på att den enligt vad som sagts ovan har karaktären av lex imperfecta i den meningen att den saknar rättsföljder.

När det gäller de otydliga föreskrifter för beteendet som regeln tillhandahåller kan man väl säga att MB i stort däremot är försedd med åtskilliga konkreta besked när det gäller den praktiska tillämpningen. MB 1 kap 1 § uttrycker den grundläggande värdering på vilken de explicita handlingsföreskrifterna vilar men den säger möjligen också att medborgarna skall omfatta denna värdering.

Avsaknaden av rättsföljder vid bristande efterlevnad av regeln kan kommenteras på flera sätt. Till att börja med får väl framhållas det rimliga i att man inte stipulerar påföljder för den som inte omfattar en viss värdering. För det andra är det svårt att påvisa exempel på situationer där ett visst sätt att bedriva rättstillämpning leder till påföljder. Jag tror att jag vågar påstå att det inte alls förekommer att ett åsidosättande av ett förarbetsuttalande inom ramen för rättstillämpningen leder till påföljder. Man kan i och för sig hävda att det är en värre förmyndelse att åsidosätta en lagbestämmelse än ett förarbetsuttalande, men det är i hög grad tveksamt om ett åsidosättande av MB 1:1 skulle kunna utgöra ett sådant rättegångsfel som enligt RB 59:3 skall leda till undanröjande av dom och återförvisning eller leda till anmärkningar från JO eller någon motsvarande åtgärd. Det torde vara en ganska självklar utgångspunkt att man inte förser tillämpningsföreskrifter av nu aktuellt slag med direkta rättsföljder.

### 3. MB:s 2 kap, de allmänna hänsynsreglerna

#### 3.1. Inledning

Jag kommer nu att gå igenom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet MB med det särskilda syftet att försöka bedöma i vilken utsträckning dessa regler har någon juridisk betydelse för hushållen när det gäller områdena avfallshantering, kommunikationer, produktval och vatten/avlopp.

Hänsynsreglerna anses vara rättsligt bindande och kan läggas till grund för förelägganden och förbud enligt MB. De skall också ses som allmänna handlingsnormer för medborgarna.<sup>23</sup>

Jag kommer att beröra de olika reglerna var för sig och börjar med MB 2:2. MB 2:1 återkommer jag till sedan de övriga reglerna presenterats eftersom den diskussion som förs i den delen delvis berör även de övriga bestämmelserna i 2 kap MB.

#### 3.2. MB 2:2

MB 2:2 säger att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art eller omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Denna bestämmelse innefattar det s.k. kunskapskravet.<sup>24</sup> Regeln gäller för både verksamheter och åtgärder och träffar därför även olika förfaranden i vardagslivet vidtagna av privatpersoner.<sup>25</sup>

Hur skall man då förstå det i regeln uppställda kunskapskravet? Det ligger ju nära till hands att utgå ifrån att större krav kan ställas på professionella aktörer inom ramen för deras verksamhet än privatpersoners vardagliga handlande. Enligt propositionen är det den eventuella effekten av handlandet, alltså inte vem som driver verksamheten eller företar åtgärden som skall vara utslagsgivande för frågan vilka kunskapskrav som kan ställas. Å andra sidan säger Michanek att relativt låga krav ställs på privatpersoners åtgärder i det dagliga livet. Det kan handla om skyldighet att ta del av information på innehållsförteckningar till kemiska produkter, men kanske även annan lättillgänglig information från kommun eller statlig myndighet. Regeln anses innebära en skärpning för privatpersoner i förhållande till vad som gällde sedan tidigare när det gäller hantering av kemiska produkter.<sup>26</sup> Den som driver en industri kan behöva ordna med kontinuerlig utbildning av personal, att ha program för att följa med i relevant forskning och teknikutveckling etc.<sup>27</sup> Det finns här skäl erinra om modifieringen i MB 2:7, vilket kanske har särskild betydelse för frågan vad som kan krävas av enskilda. Kunskapskraven får inte vara orimliga.

Det förefaller troligt att regeln får sin huvudsakliga betydelse när det gäller avfallshantering. Den enskilde skall till exempel vara införstådd med hur olika slag av kemiska produkter skall hanteras och hur rester av sådana produkter skall omhändertas. Enligt 14:8 MB skall sådana produkter av producenten eller den som saluför dem förses med uppgifter om handhavandet. Se också 5§ Förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Det

---

<sup>23</sup> Miljöbalken 2:2.

<sup>24</sup> Michanek/Zetterberg, s. 117, Miljöbalken 2:10 f,

<sup>25</sup> Miljöbalken 2:10

<sup>26</sup> Miljöbalken 2:2

<sup>27</sup> Michanek/Zetterberg s. 117

kan tilläggas att de flesta slag av produkter numera brukar vara försedda med ganska detaljerade anvisningar för avfallshanteringen.

I ett annat sammanhang berörs frågan om hushållens ansvar när det gäller avfallshanteringen närmare. Där uppmärksammas bland annat det förhållandet att felaktig hantering av avfall inte är straffsanktionerat annat än då avfall placeras på ett sådant sätt att regeln om nedskräpning blir tillämplig.

Frågan om tillämpningen av kunskapskravet på privatpersoner/hushåll har veterligen inte varit föremål för prövning och man får nog räkna med att det kan komma att dröja innan en sådan prövning kommer till stånd. Det är därför knappast meningsfullt att försöka sig på att utöver vad som redan sagts ytterligare specificera kunskapskravets närmare innebörd för hushållen i detta sammanhang. Jag tror i varje fall att det är värdefullt och även nödvändigt att regeln också vänder sig till enskilda rättssubjekt och att den är viktig för syftet att implementera ett hållbart beteende hos hushållen.

### **3.3. MB 2:3**

MB 2:3 säger att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder m.m. som krävs för att förebygga hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid yrkesmässig verksamhet skall användas bästa möjliga teknik, allt under förutsättning att det finns skäl anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet, den s.k.

försiktighetsprincipen. (Här finns det ett sakligt fel. Kravet på bästa teknik gäller enligt 1 st. vid yrkesmässig verksamhet. Men enligt 2 st. ser det ut som om bästa teknik kravet skulle gälla både vid verksamheter och vid åtgärder. Enligt propositionen sägs att krav på bästa möjliga teknik kan komma ifråga även för verksamhet som inte är yrkesmässig. Enligt min uppfattning framgår det entydigt av regelns första stycke att kravet på bästa teknik bara kan ställas vid yrkesmässig verksamhet. Detta innebär att uttalandet i propositionen går utöver vad som följer av lagtexten. Detta brukar inte ses med blida ögon.

Detta är den grundläggande hänsynsregeln. Allmänt borde man kunna säga, att denna regel har en obetydlig betydelse för det enskilda hushållet när det gäller konsumtion, vatten och avlopp, avfallshantering och kommunikationer. Den enskilde fastighetsägare som skall välja system för uppvärmning kan inte med stöd av denna bestämmelse åläggas att installera fjärrvärme. En fastighetsägare som använder sig av ett olämpligt avloppssystem med negativa miljökonsekvenser torde däremot kunna bli föremål för ingripande och i så fall tycks lagstödet för ingripandet vara just MB 2:3, jämför vad som sägs nedan under rubriken Vatten och avlopp. Ett regelrätt utsläpp av avloppsvatten räknas definitionsmässigt som miljöfarlig verksamhet, se MB 9:1 p. 1 oavsett om utsläppet sker till mark, vattenområden eller grundvatten. Det krävs tillstånd för att få göra sådant utsläpp, se MB 9:6 och 5 § förordning(1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Se också de särskilda bestämmelserna i förordningen om inrättande av avloppsanläggningar 12 – 20 §§. Denna fråga är av stor betydelse på landsbygden och kanske särskilt för jordbrukare och ägare av fritidsbostäder. Det förefaller däremot som om den – med hänsyn till inriktningen på denna undersökning - är alltför speciell för att förtjäna att beröras närmare i detta sammanhang. I fråga om hushållens kommunikationsbeteende och konsumtion är det svårt att se att denna regel alls kan ha någon betydelse.

### 3.4. MB 2:4

MB 2:4 kräver att om man skall bedriva verksamhet eller vidta åtgärd som kräver ianspråktagande av mark – eller vattenområde skall man välja lämplig plats, varvid MB 1:1 samt 3 och 4 kap MB skall beaktas, lokaliseringskravet. Vanligen aktualiseras regeln vid yrkesmässig verksamhet. Endast undantagsvis skall den kunna reglera platsvalet vid åtgärder av privatpersoner.<sup>28</sup> Regeln kan ha betydelse vid störande användning av en grannfastighet. Om användningen stör grannarna skall den förläggas på lämplig plats från miljösynpunkt. Vi rör oss här uppenbarligen inom ett område som knappast har någon koppling till vatten/avlopp, konsumtionsbeteende, avfallshantering (om man lagrar avfall som sommartid blir illaluktande i förvaringskärlen i anslutning till bostaden handlar det väl inte i första hand om ianspråktagande av markområde) respektive färd sätt.

### 3.5. MB 2:5

MB 2:5 uppställer krav på hushållning med råvaror och energi samt utnyttjande av möjligheterna till återanvändning och återvinning. Dessutom skall i första hand förnybara energikällor användas, kravet på hushållning och kretslopp.

Hushållningsprincipen betyder att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras. Kretsloppsprincipen innebär att det som utvinns ur naturen ska på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas. Detta innebär också att förnybara energikällor ska användas framför andra. Hushållnings- och kretsloppskraven konkretiseras i enskilda författningar, t.ex. i förordningar om producentansvar. 2:5 MB är generellt tillämplig men har en reservfunktion i förhållande till mer specifika regler.

### 3.6. MB 2:6

Enligt MB 2:6 gäller att man såväl vid verksamhet som vid åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas med sådana produkter som kan antas vara mindre farliga. (Om det finns en farlig produkt som inte kan ersättas skall den alltså kunna användas. Detta är naturligtvis inte hela sanningen. De särskilt farliga produkterna kan man komma åt på annat sätt och frågan är väl om inte MB 2:6 borde ha innehållit en hänvisning till de bestämmelser som utesluter användande av vissa farliga produkter, särskilt bestämmelserna i 14 kap MB, som ger närmare bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer.) Denna regel har naturligtvis ganska stor betydelse för hushållen. Man kan mycket väl tänka sig att en kommunal miljönämnd kan rikta ett föreläggande till en privatperson om förbud att använda en viss produkt vid en viss åtgärd. Motiven nämner fallet att en bilägare köper ett rengöringsmedel för bilen. Produktvalsprincipen innebär att han/hon skall använda ett medel som är så litet farligt för miljön som möjligt men ändå gör bilen ren. Enligt Miljöbalken – en kommentar lär det inte bli aktuellt att besluta om förelägganden av utbyte av produkt gentemot privatpersoner. Man tror inte heller på straff eller skadestånd för privatpersoner på grund av försummat utbyte av en farlig produkt.<sup>29</sup> Michanek/Zetterberg verkar ha en delvis annorlunda syn och uppfattar MB som alltför pessimistisk. Frågan har uppmärksammats i ett mål i miljödomstolen i Umeå, mål M 88 - 01, 2001-11-20. En ganska

---

<sup>28</sup> Miljöbalken, 2:18

<sup>29</sup> Miljöbalken 2:27

märklig sak i sammanhanget är att regeln endast tar sikte på två hanteringssätt, användning och försäljning av produkter.

### **3.7. MB 2:7**

MB 2:7 är en avvägningsregel. Kraven enligt 2:2 – 2:6 gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Avvägningen skall ske så att man tar hänsyn till å ena sidan nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och å andra sidan kostnaden för sådana åtgärder. Frågan är när rekvisitet orimligt skall anses uppfyllt. Ur allmän juridisk synpunkt är orimligt ett mycket strängt krav.

### **3.8. MB 2:8**

MB 2:8 är också en av de allmänna hänsynsreglerna. Den går ut på den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit åtgärd har en skyldighet att avhjälpa skador och olägenheter i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap MB.

### **3.9. Bevisbördan, MB 2:1**

2 kap MB inleds med en bestämmelse av något märklig karaktär. Det viktigaste budskapet är att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd måste kunna visa att han/hon iakttar de allmänna hänsynsreglerna om frågan är föremål för handläggning inom ramen för ett ärende om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens, villkorsprövning m.m. Det är alltså fråga om en bevisbörderegulering som endast gäller i vissa slag av ärenden enligt MB. Innebörden måste vara att om vederbörande inte med tillräcklig styrka kan påvisa att hänsynsreglerna iakttas/tillämpas i tillräcklig omfattning skall ärendet avgöras till nackdel för parten.

Denna bevisbörderegulering är enligt min mening problematisk.<sup>30</sup> Jag skall nu närmast försöka förklara vari det problematiska består.

Hänsynsreglerna är förhållandevis vagt utformade. I MB 2:2 krävs att man skaffar sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art. Jag vet ärligt talat hur man skall bete sig för att påvisa att man skaffat sig kunskap i ett sådant fall. Jag anser det överhuvudtaget olämpligt att i en bevisbörderegulering avkräva en part bevisning om att han/hon tillägnat sig kunskap. Detta är naturligtvis en petig inställning. Regeln lämpar sig inte som utgångspunkt för en kunskapsteoretisk analys och den vilar inte heller på någon genomtänkt kunskapssyn. Man bör väl, när det gäller åtgärder företagna av enskild, närmast kunna anta, att den enskilde bör kunna påvisa att han/hon tagit del av instruktioner på förpackningar, införskaffat relevant skriftlig information och dylikt. I fråga om verksamheter kan det tänkas innebära att man tillsett att de personer som arbetar med verksamheten gått viss utbildning eller att man engagerat en sakkunnig för att erhålla instruktioner om vad som krävs för att verksamheten skall bedrivas på ett ur miljösynpunkt godtagbart sätt. Bevisningen kommer alltså att inriktas på konstaterbara yttre förhållanden som är möjliga att uppfatta för en utomstående betraktare. Det går inte att bevisa att man innehar viss kunskap och frågan är väl om inte regeln borde ha skrivits så att beviskravet i stället inriktades på sådana mätbara eller annars konstaterbara omständigheter som typiskt sett leder till kunskap eller insikt.

---

<sup>30</sup> Frågan har inte uppmärksammats i Miljöbalken en kommentar eller i propen eller lagrådsremissen.

I MB 2:4 sägs att vid en verksamhet som tar i anspråk mark- eller vattenområde skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap 1 § och 3 och 4 kap. MB. Frågan huruvida en plats är lämplig eller inte är alltså i detta sammanhang en juridisk fråga. Jag är tveksam om det rent logiskt är möjligt att stipulera beviskrav avseende lämpligheten i en sådan situation. Det måste ju innebära att man skall styrka att man valt en plats som myndigheten i den nu aktuella prövningen anser vara lämplig med hänsyn till de krav som uppställs i de nämnda reglerna. Man skall med andra ord förebringa bevisning om att myndigheten vid en juridisk prövning av platsens lämplighet kommer att finna att platsen är lämplig. Denna bevisning kan egentligen inte presteras förrän myndigheten fattat sitt beslut. Bevisbörderegeln tycks, åtminstone i detta hänseende, vara baserad på ett regelrätt cirkelresonemang.

Bevisbörderegeln kan också i vissa fall få märkliga konsekvenser enligt MB 2:5. Ett krav är att man i första hand väljer förnybara energikällor. Här förväntas alltså den som vill få tillstånd att bedriva oljeraffinaderiverksamhet styrka att han/hon i första hand väljer förnybara energikällor. Men bortsett från detta lägger regeln alltså på den enskilde som vidtar en åtgärd att visa att han/hon hushållar med råvaror och energi och utnyttjar möjligheterna till återvinning. Detta låter sig väl möjligen sägas inom ramen för ett ärende angående tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens. Frågan blir mer tveksam när det gäller tillsynsärenden och kanske särskilt hos enskilda. Den som i sitt hem använder direktverkande eluppvärmning skulle ju svårligen kunna sägas hushålla med energin. Överhuvudtaget kan det uppfattas som verklighetsfrämmande att föreskriva beviskrav för den enskilde i liknande situationer. Man kan naturligtvis anta att det praktiskt sett knappast blir aktuellt att bedriva tillsyn hos enskilda annat än i märkliga undantagsfall, men frågan är väl om man inte borde ha utformat regeln så att den fått ett mer begränsat tillämpningsområde.

Härtill kommer att MB 2:7 som nämnts ovan innehåller en avvägningsregel. Bestämmelserna i MB 2:2 – 2:6 skall inte gälla om kraven är orimliga. Detta innebär att frågan vad som ingår i beviskyldigheten inte entydigt kan besvaras. Det kan naturligtvis vara fråga om en ganska komplex juridisk prövning att avgöra om försiktighetsregeln skall iakttas eller inte men ändå stipuleras ett beviskrav för att skyldigheten har iakttagits. Men man kan ju säga att det ingår i beviskravet att visa att man inte behöver vidta några försiktighetsåtgärder eller motsvarande eftersom kravet är orimligt. Men inte heller detta är egentligen en tillfredsställande ordning eftersom det är en rättsfråga om kravet är orimligt eller inte.

Generellt tror jag att man kan säga, att problemets kärna består i att regeln uppställer ett krav på bevisning rörande rättsfrågor. Om man jämför med civilrättsliga sammanhang skulle detta motsvara att t.ex. säga att käranden i kravmål skall styrka att fordran är av den beskaffenhet att just detta käromål skall bifallas. Bevisbörderegler brukar definitivt inte utformas så. Det som i ett sådant fall krävs av käranden är att han/hon skall åberopa de rättsfakta som sammantaget leder till den yrkade rättsföljden. I bevishänseende kräver man att käranden skall styrka att han innehar ett fordringsanspråk, men om svaranden invänder att fordran redan är betald måste naturligtvis denne förebringa bevisning om den saken. Beviskyldigheten tar alltså sikte på frågan huruvida relevanta rättsfakta föreligger eller inte. Med rättsfakta förstås de omständigheter som måste föreligga för att en viss rättsföljd skall inträda. I RB beskrivs rättsfakta som omständigheter av omedelbar relevans. Det rör sig i allmänhet om faktiska förhållanden av alldaglig eller i varje okomplicerad natur som dock har den egenheten att de var för sig eller i kombination med andra omständigheter är förknippade med rättsföljder. Inom köprätten har man ofta diskuterat frågan om bevisbörda när parterna inte avtalat om ett bestämt pris. Skall säljaren visa att man inte avtalat om priset eller skall köparen visa att man har avtalat om ett bestämt pris? Frågan var mer viktig enligt äldre köplagen eftersom köparen

skulle betala vad säljaren fordrade om priset inte bestämts i avtalet om det inte var uppenbart oskäligt. Det kunde alltså vara förenat med mycket förmånliga effekter för säljaren om priset inte blivit bestämt. Enligt rättspraxis skulle bevisbördan läggas på säljaren. Säljaren skulle alltså visa att man inte avtalat om priset. Detta är faktiskt en ganska hård regel. Om man tänker sig situationen att A påstår att B lånat pengar av A och A vill ha igen sina pengar varvid B förnekar att han lånat pengar av A hamnar man ofrånkomligen i ståndpunkten att A måste visa att det föreligger en försträckning. Som regel är det ett orimligt krav att ålägga någon att visa att det inte finns ett avtal. Möjligheterna att förebringa bevisning är avsevärt bättre för den som hävdar att det finns ett avtal.

Den huvudsakliga invändningen mot MB 2:1 är i varje fall att frågan om hänsynsregler skall iakttas och i så fall i vilken omfattning ofta är en svår fråga av rättstillämpningskaraktär och jag anser principiellt att det är anmärkningsvärt att man kräver av sökande i aktuella ärendetyper att man skall visa på att man lever upp till dessa krav i synnerhet som kravens innebörd och omfattning inte kan vara kända av sökanden vid tiden för ansökan.

Å andra sidan kanske man inte behöver ta alltför allvarligt på detta. En annan viktig fråga i sammanhanget är ju vilken bevisning som måste förebringas för att man skall anses ha fullgjort beviskravet. Om detta krav sätts lågt, vilket väl torde vara fallet, innebär detta att den principiella fråga som jag här lyft fram inte får någon större praktisk betydelse. Jag menar i varje fall att man bör ådagalägga en viss försiktighet vid användandet av bevisbörderegler och nöja sig med att stipulera beviskrav för sådana situationer då en regel om bevisbörda fyller en viktig funktion. Dessutom bör beviskravet operationaliseras

### **3.10. Avslutande ord om de allmänna hänsynsreglerna**

De allmänna hänsynsreglerna har kritiserats av lagrådet.<sup>31</sup> Den fråga lagrådet framförallt skjuter in sig på är det förhållandet att såväl verksamheter som åtgärder skall omfattas av de allmänna hänsynsreglerna. Särskilt bekymmersamt anses vara att begreppet åtgärd lämnas odefinierat. Man utgår nämligen ifrån att syftet med de allmänna hänsynsreglerna inte kan vara att varje åtgärd av en enskild skall falla in under begreppet även om någon skulle anse den medföra en sådan olägenhet som avses i 1 kap 1 § andra stycket MB. Man betonar särskilt att kunskapskravet enligt 2 §, försiktighetsprincipen enligt 3 §, lokaliseringsprincipen enligt 4 § och hushållningsprincipen enligt 5 § skulle leda till orimliga konsekvenser för den enskilde. Med anledning av dessa synpunkter ändrades regeln på det sättet att 2 kap 1 § försågs med ett andra stycke där åtgärdsbegreppet i viss mån preciserades. ”I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.”<sup>32</sup> Men då uppkommer naturligtvis frågan när en åtgärd är av försumbar betydelse. Meningen är att man försöka bedöma åtgärdens betydelse med hänsyn till målsättningen hållbar utveckling och de olika delmålen i 1 kap 1 § andra stycket MB och de särskilda miljöpolitiska mål som fastställts av riksdagen. De åtgärder som framförallt utesluts är sådana åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras. Några exempel på sådana åtgärder anges, val av bostad och semestersysselsättning.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Prop.1997/98:45 del 2 s.455 f.

<sup>32</sup> Michanek/Zetterberg s. 110

<sup>33</sup> Michanek/Zetterberg s. 110, Prop. 1997/98:45, del 1 s. 205 f. och prop. 1997/98:45, del 2, s. 13.

Men frågan är om det inte är svårt att åstadkomma en korrekt miljökonsekvensanalys vid alldagligt handlande i allmänhet.<sup>34</sup> Detta kriterium torde av detta skäl inte ha någon nämnvärd betydelse. Den personliga integriteten är också en viktig aspekt i detta sammanhang.<sup>35</sup>

Som Michanek/Zetterberg framhåller är denna avgränsning av begreppet åtgärd problematisk. Det är svårt att avgöra vad som är försumbart i det enskilda fallet. Dessutom kan man fråga sig hur man skall se på åtgärder som företas ofta. Kan inte dessa under vissa betingelser bli en verksamhet? Vidare kan det förekomma att åtgärder som är försumbara i det enskilda fallet tillsammans med åtgärder som företas av andra kan bli skadliga.<sup>36</sup> Propositionen nämner att vissa åtgärder, som i och för sig är försumbara, kan behöva regleras på grund av att de vidtas ofta och av många.<sup>37</sup> Men här torde man inte mena att det går att ingripa mot försumbara åtgärder enligt 2 kap 1 § andra stycket MB om de tillräckligt ofta kommer till utförande. Jag antar att proppen endast vill påpeka att man i sådana situationer har möjligheter att ingripa med stöd av andra bestämmelser.

Michanek/Zetterberg nämner några ytterligare frågor. Om en person åker bil till sin sommarstuga och åker över ett känsligt markområde, som inte utgör allmän väg får man väl tillägga, kan det vara fråga om en åtgärd som omfattas av 2 kap MB. Men om samma resa bedöms med hänsyn till utsläppen av bilavgaser är det fråga om en åtgärd av försumbar betydelse. Här kan man väl tillägga, att skälet varför denna åtgärd måste betecknas som försumbar inte i första hand torde vara att det är förenat med svårigheter att göra en miljökonsekvensanalys av bilfärden. Visserligen är detta synsätt väl förenligt med proppens resonemang i frågan, men det ger ett krystat intryck. Jag föreställer mig att det ligger närmare till hands att anknyta till de synpunkter som framkommer i Miljöbalken – En kommentar i detta fall. Som redan nämnts ifrågasätts där om miljökonsekvenskriteriet kan ha någon betydelse i nu aktuellt sammanhang.<sup>38</sup>

En annan fråga som behöver beröras inledningsvis är naturligtvis om och i så fall i vilken utsträckning de allmänna hänsynsreglerna är rättsligt sanktionerade. Hänsynsreglerna gäller för envar men det går inte att lägga hänsynsreglerna direkt till grund för ett åtal.<sup>39</sup> De har även civilrättsliga konsekvenser. Man kan tänka sig att ett enskilt rättssubjekt för en civilrättslig talan mot ett annat rättssubjekt där grunden för käromålet är att svaranden åsidosatt en allmän hänsynsregel. Enligt Michanek/Zetterberg kan dock en sådan talan inte föras mot en miljöfarlig verksamhet om tillstånd beviljats verksamheten i första hand enligt 9 kap 6 § MB. Eftersom de mest miljöpåverkande verksamheterna är tillståndspliktiga innebär detta att utrymmet för civilrättslig talan inte är så stort.<sup>40</sup>

Hänsynsreglerna verkar emellertid även på ett annat sätt. De gäller som sagt mot envar och den som bedriver en verksamhet eller företar en åtgärd kan följaktligen tänkas bli föremål för olika former av myndighetsingripanden med stöd av hänsynsreglerna. Den som anlägger en odling av lömsk flugsvamp på sin radhustomt eller lagrar visst slag av avfall under altanen, likväl som den som eldar i braskaminen på ett sådant sätt att luftkvaliteten blir för dålig för grannarna, håller kungskobror i anslutning till tomtgränsen, eldar upp restprodukter som

---

<sup>34</sup> Se Miljöbalken – En kommentar, del 1, s. 2:8

<sup>35</sup> Prop. 1997/98: 45, del 1, s. 207.

<sup>36</sup> A.a.

<sup>37</sup> Prop. 1997/98: 45, del 1, s. 205, del 2 s. 13.

<sup>38</sup> Jfr ovan vid not 12.

<sup>39</sup> Michanek/Zetterberg s. 114 och prop. 1997/98:45, del 1 . s. 524

<sup>40</sup> Michanek/Zetterberg s. 114



skulle kunna återvinnas etcetera kan till exempel bli föremål för förelägganden eller förbud enligt 26 kap 9 § MB inom ramen för tillsynsverksamheten. I de uppräknade exemplen kan det inte heller uteslutas att andra typer av åtgärder kan vara aktuella, men i just detta sammanhang har denna fråga inte så stor betydelse.

Dessa synpunkter bör observeras just när man diskuterar i vilken utsträckning de aktuella bestämmelserna har betydelse för hushållen.

### **3. Avfallshantering. Hur styrs medborgarna i fråga om sorteringen av hushållsavfall?**

#### **3.1. Inledning**

Avfallshantering är det område inom undersökningen som i störst utsträckning har betydelse för de enskilda hushållen. Även ur lagstiftarens synpunkt torde detta område vara av stor betydelse. Möjligheterna till framgångsrik och uthållig hantering av avfallet torde förutsätta att hushållen är aktiva och beredvilliga aktörer. Det kommer därför att ägnas större uppmärksamhet än de övriga delområdena. Inledningsvis sker en genomgång av de regler som närmast berör hushållen med viss diskussion om reglernas ändamålsenlighet. Därefter kommer det i sammanhanget ganska närliggande området nedskräpning att belysas.

#### **3.2 Regler om avfallshantering**

Den svenska avfallslagstiftningen är knuten till EU:s avfallspolitik och avfallsreglering. Det finns ett betydande antal rättsakter avseende bland annat hantering av avfall som det inte finns anledning att närmare gå in på i detta sammanhang.<sup>41</sup>

De svenska reglerna om avfall finns i 15 kap MB och i avfallsförordningen (2001:175). Här finns föreskrifter som direkt föreskriver vad som skall göras och hur det skall gå till. Varje kommun skall dessutom besluta om en renhållningsförordning enligt 15:11 MB. Vidare har Naturvårdsverket utarbetat föreskrifter som har betydelse på detta område.

Renhållningsordningen skall innehålla närmare föreskrifter om hantering av avfall och en s.k. avfallsplan. Naturvårdsverket är enligt 10 § avfallsförordningen bemyndigad att lämna föreskrifter om avfallsplanens innehåll. När det gäller förpackningar är det föreskrivet i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar att den kommunala avfallsplanen skall innehålla ett särskilt avsnitt om förpackningsavfall. Det är främst regeln MB 15:30 angående nedskräpning och de särskilda föreskrifterna angående hanteringen av vissa kategorier av avfall som berör den enskilde.

Avfall definieras enligt MB 15: 1 som varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. De olika kategorierna av avfall anges i bilaga 1 till avfallsförordningen (SFS 2001:1063) och i bilaga 2 till samma förordning anges de olika slag av avfall som hör till de olika avfallskategorierna. Hushållsavfall är enligt MB 15:2 – naturligt nog – avfall som kommer från hushålls och därmed jämförbart avfall från annan verksamhet.

Som avfallshantering räknas enligt MB 15:3 verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Alla som innehar avfall är skyldiga att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, 15:5a MB. Med avfallshantering förstås ”verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall.”, se 15:3 MB. Ansvaret för avfallshantering åvilar främst producenter, kommuner samt fastighetsägare och nyttjanderättshavare.<sup>42</sup>

Producentansvaret behandlas i MB 15:6 och 15:7. Dess närmare innebörd behöver inte behandlas här. Det bör räcka att erinra om att producenter i allmänhet ålagts att insamla,

---

<sup>41</sup> Se Bengtsson m.fl: Miljöbalken – En kommentar, 15:3 med hänvisningar

<sup>42</sup> Michanek/Zetterberg s. 321

borttransportera, återvinna, återanvända eller bortskaffa på ett från hälso- och miljösynpunkt godtagbart sätt.<sup>43</sup> Producentansvaret har viss koppling till EG-rätten. Införande av producentansvar på ett nytt område kräver nämligen ofta godkännande av kommissionen. Producentansvar gäller f.n. på följande områden: returpapper(förordning 1994:1205), däck (1994:1236), förpackningar (1997:185), bilar (1997:788), elektriska och elektroniska produkter(2000.208) och – i viss mån - batterier (1997:645).

Det kommunala ansvaret för avfallshanteringen yttrar sig bland annat däri att varje kommun skall utarbeta en renhållningsordning och en avfallsplan.<sup>44</sup> Kommunen skall transportera det kommunala hushållsavfallet till en behandlingsanläggning, om det behövs för att skydda hälsa eller miljö eller med hänsyn till den enskildes intressen. Kommunen skall även se till att hushållsavfallet återvinns eller bortskaffas.

Den enskildes ansvar är begränsat. I fråga om avfall i allmänhet gäller att man som regel är skyldig att lämna ifrån sig sådant avfall som ska transporteras bort av kommunen eller av producenter, men det finns vissa möjligheter för fastighetsägare och nyttjanderättshavare att själv att ta hand om hushållsavfallet, men det krävs då att handhavandet sker på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön, MB 15:18 3 st. De närmare förutsättningarna för eget handhavande av avfall skall anges i renhållningsordningen, MB 15:11. Märkligt nog innebär regleringen att den enskilde även oberoende av renhållningsordningens bestämmelser kan ha rätt att själv ta hand om avfall. Sådant avfall som skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg får enligt MB 15:18 1 och 2 st. inte komposteras eller på annat sätt återvinnas av den enskilde på fastigheten såvida det inte kan ske utan risk eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 3 st. stadgas dessutom att kommunen i enskilda fall kan ge dispens om avfallet kan tas om hand på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön. Härutöver krävs för dispens att det föreligger särskilda skäl.<sup>45</sup>

Det uppkommer relativt ofta konflikt mellan kommunen och enskilda hushåll med anledning av de nu nämnda reglerna.<sup>46</sup> I allmänhet rör dessa tvister frågan huruvida den enskilde kan tillåtas att kompostera eget avfall. Enligt 38§ avfallsförordningen måste den enskilde som avser att på fastigheten kompostera eller gräva ned eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa avfall göra en anmälan om egen kompostering. Sådan anmälan behövs dock inte beträffande trädgårdsavfall. Kommunfullmäktige kan meddela föreskrifter om hur anmälan skall göras. Det finns i avfallsförordningen ingen regel om hur en sådan anmälan skall handläggas. Man får därför utgå ifrån att syftet med föreskriften om anmälningskyldighet i första hand är att kommunen skall göras uppmärksam på att det förekommer kompostering. Men bestämmelserna i MB 15:18 skall naturligtvis iakttas av kommunen. Utgångspunkten här är att kompostering inte skall ske, men om verksamheten eller åtgärden kan vidtas utan risk för olägenhet är den tillåten, MB 15:18 2 st. Enligt Prop. 1997/98:44 del 2 s. 194 är det främst vegetabiliskt avfall, d.v.s. trädgårdsavfall som avses. I enskilda fall kan åtgärden genom dispens tillåtas även om dessa förutsättningar inte är uppfyllda, nämligen om åtgärden kan vidtas på ett sätt som är betryggande för hälsa och miljö och det finns särskilda skäl, MB 15:18 3 st. Uppenbarligen har lagtexten inte lyckats precisera under vilka omständigheter kompostering får ske utan tillstånd respektive vad som krävs för att komposteringen skall vara

<sup>43</sup> Michanek/Zetterberg s. 322, se också Bengtsson m.fl: Miljöbalken – En kommentar, 15:10 – 15:14

<sup>44</sup> Michanek/Zetterberg s. 323

<sup>45</sup> Se vidare Bengtsson m.fl. Miljöbalken – En kommentar 15:27 – 15:28, RÅ 84 2:96, RÅ 85 2:61, RÅ 1986 ref. 65, RÅ 1988 ref. 32 och RÅ 1994 ref. 102 och prop. 1978/79:205

<sup>46</sup> Michanek/Zetterberg s. 324

tillståndspliktig. Detta förklarar varför det införts ett 4 st. i denna bestämmelse som ger den enskilde möjligheten att söka tillstånd även för verksamhet eller åtgärd enligt MB 15:18 2 st.

Anmälan behöver alltså inte göras enligt avfallsförordningen 38§ beträffande trädgårdsavfall utan endast i de troligtvis ganska fåtaliga fall när den planerade komposteringen avser annat avfall. Som regel behövs inte heller tillstånd, men i undantagsfall kan det tänkas förekomma situationer där komposteringen av avfall i och för sig inte behöver anmälas men där däremot tillstånd krävs. Med tanke på att huvudregeln är att kompostering inte skall ske och då kompostering av trädgårdsavfall mycket väl kan tänkas leda till olägenheter för grannar är denna reglering inte helt tillfredsställande. Överhuvudtaget får man intrycket att hanteringen gjorts onödigt krånglig. Det är särskilt systemet med både anmälan och tillstånd som inger betänkligheter. En tänkbar förändring vore att införa generell anmälningsplikt för kompostering och låta kommunen i varje enskilt fall pröva om verksamheten eller åtgärden är tillåtlig. Man får anta att den valda lösningen betingas bland annat av behovet att hålla nere antalet ärenden, men från saklig synpunkt är upplägget knappast invändningsfritt. Dessutom torde en anmälan i normalfall inte medföra några betydande handläggningsinsatser. Om det finns skäl för det kan kommunen naturligtvis sedan undersöka omständigheterna närmare inom ramen för tillsynsverksamheten och det måste även vara möjligt att t.ex. meddela ett föreläggande om försiktighetsmått med stöd av de allmänna hänsynsreglerna. Genom den generella anmälningsplikten har då kommunen i varje fall en ganska god insikt i vilka komposteringar som förekommer.

Det finns även en annan svag punkt. Förutsättningen för att kompostering eller annat fastighetsägarens eller nyttjanderättshavarens förfarande med avfallet skall vara tillåtet enligt 2 st. är att det kan tas om hand av denne utan risk eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Tillstånd enligt 3 st. kan beviljas om hanteringen av avfallet kan ske på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för dispens. Rekvisiten enligt 2 st. är alltså utan risk eller olägenhet för människors hälsa eller miljön och rekvisiten enligt 3 st. är om det kan ske på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för dispens. Vid en jämförelse mellan uttrycken ”utan risk eller olägenhet för människors hälsa eller miljön” respektive ”betryggande för människors hälsa och miljön” kan man knappast komma fram till någon annan uppfattning än att de båda uttrycksätten är likvärdiga.

Men den principiella utgångspunkten kan sägas vara, att den enskilde skall överlämna sådant avfall som ska transporteras bort av kommunen eller av producenter. Meningen är att den enskilde ska sortera sitt avfall på ett ändamålsenligt sätt så att de olika kategorierna av avfall kan hanteras på ett effektivt sätt. De olika slagen av farligt avfall skall av den enskilde transporteras till de särskilda anläggningar där sådant avfall skall hanteras.

Avfallsförordningen innehåller en bestämmelse om farligt avfall, se 21§ . Enligt denna bestämmelse får olika slag av farligt avfall inte blandas med varandra. Det finns vidare en särskild bestämmelse avseende avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter, se 23 och 24 §. Slutligen finns en bestämmelse avseende avfall som utgörs av kylskåp och frysar. Enligt 14 § Avfallsförordningen får kommunen meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall. Kommunen får också meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall skall vara beskaffade och hur de skall skötas, 16 §. Det ankommer också på kommunen att besluta om huruvida olika kategorier av avfall skall förvaras och transporteras skilt från andra kategorier, 17§. Om det behövs av återanvändnings eller återvinningsskäl eller andra hälso- eller miljöskäl får kommunen meddela ytterligare föreskrifter beträffande hanteringen av avfall.

Här kan väl sägas att den utpräglade tendensen till delegering till den kommunala nivån, knappast kan anses effektiv om regelverkets syfte är att förverkliga de grundläggande ändamålen enligt MB 1:1. Kommunerna i landet befinner sig i dag på olika nivåer när det gäller avfallshanteringen och även de långsiktiga ambitionerna kan variera högst väsentligt. I och för sig har MB inte definitivt avhändert regeringen befogenheterna att styra denna utveckling, men som de nämnda reglerna i avfallsförordningen nu är utformade ligger initiativet hos kommunerna och det är endast i vissa särskilda fall som förordningen direkt föreskriver hur kommunerna skall förhålla sig.

Det kommunala monopolet i fråga om avfallshantering i vissa fall kan tänkas motverka ur miljösynpunkt effektiva beteenden hos medborgarna. Man kan till exempel mycket väl tänka sig att det skulle kunna vara motiverat att låta enskilda hushåll på landsbygden själva ta hand om allt avfall som inte faller under kategorierna farligt avfall och möjligen också glas-, plast- och kartongförpackningar, liksom tidningar och flaskor som ju är föremål för återvinning i särskild ordning. Det som i så fall återstår utgör väl i stort sett hushållsavfall. Möjligen skulle olägenheterna av en sådan förändring kunna vara relativt små. Matavfall som komposteras kommer med stor sannolikhet att innebära vissa bekymmer och man får också förmoda att åtskilligt avfall kommer att brännas, vilket naturligtvis långsiktigt leder till andra oönskade effekter. De totala verkningarna av en sådan förändring är svårbedömda. En faktor är att hushåll på landsbygden sannolikt tar hand om betydande mängder avfall på egen hand oavsett reglernas utformning. En annan viktig omständighet är naturligtvis att man kan minska energianvändningen och utsläpp av bilavgaser genom att antalet avfallstransporter kommer att minska. Här råder som regel också det förhållandet att transporterna blir längre i de delar av landet som är mest glesbefolkade. Kanske vågar man framkasta teorin att ju högre befolkningstäthet desto större skäl att låta någon professionell aktör ta hand om hushållsavfallet. Kanske kan det visa sig möjligt att utföra någorlunda exakta beräkningar som skulle kunna utvisa under vilka betingelser det uppkommer miljövinster - och samhällsekonomiska vinster för den delen - genom att hushållen själva får ta hand om hushållsavfallet.

Man kan även ställa sig frågan om man inte skulle kunna uppnå en effektivare hantering av avfallet genom att tillåta andra aktörer än kommunerna att agera på "avfallsmarknaden." En möjlighet skulle kunna vara att de enskilda hushållen erbjuds möjligheten att köpa tjänsten sortering och borttransport av hushållsavfall. En fördel med ett sådant system tycks vara att energiförbrukningen och därmed även utsläppen med anledning av transporterna skulle kunna minska. Överhuvudtaget framstår det som en brist i det nuvarande systemet att hushållen i så stor utsträckning är hänvisade till att med egen bil ordna dessa transporter. En annan tänkbar konsekvens av en kommersialisering av avfallshanteringen är att regeringen via avfallsförordningen lättare skulle kunna styra den fortsatta utvecklingen. Som redan nämnts är ju kvaliteten på avfallshanteringen väldigt skiftande i olika kommuner. Det är dock i hög grad osäkert om den nu antydda förändringen skulle kunna få sådana konsekvenser såvida man inte inför nya och skärpta föreskrifter i avfallsförordningen.

Utan tvivel har det ändå skett en betydande utveckling inom området avfallshantering. Normalmedborgaren ägnar idag ganska mycket tid och uppmärksamhet åt frågor angående sortering och frakt av avfall till deponier och detta är i huvudsak konsekvenser av den detaljerade reglering som genomförts med stöd av MB 15 kap. Man vågar nog påstå att sådana frågor tidigare inte alls uppmärksammades tidigare. Hyresgäster gjorde sig av med hushållsavfallet via sopnedkast och boende i villafastigheter kunde i de allra flesta fall förlita

sig på soptunnan. Kommuner började efterhand utveckla system för avlämnade av så kallade grovsopor och det är nu ganska länge sedan man på de flesta håll började ersätta sopnedkasten med soprum, där det i allmänhet dessutom finns utmärkta möjligheter att arrangera sopsortering. Systemet med pant på glasflaskor och burkar bör givetvis framhållas. Detta har använts under ganska lång tid och av allt att döma med bestående framgång. Möjligen kan panten på dessa slag av förpackningar dessutom ha verkat banbrytande och gjort det mer naturligt att sortera hushållsavfall även i andra kategorier.

Naturligtvis kan man fråga sig om det är lämpligt att genom rättsregler lämna så detaljerade föreskrifter i syfte att styra medborgarna. Jag tror nog att de flesta är överens om att man som regel bör undvika att reglera på den som man kanske kan benämna typiskt privata nivån, men givet att verkningarna av en sådan reglering är tillräckligt positiva ur miljösynpunkt framstår det som poänglöst att av principiella skäl utesluta sådana åtgärder. Oavsett vilka värderingar man må ha är det exempelvis svårt att förklara varför ett samhälle under en krissituation inte skulle ha rätt att begränsa rätten för medborgare att oreglerat köpa vissa förnödenheter. På samma sätt framstår en hyresreglering som välmotiverad under en period där samhällsresurserna måste utnyttjas för särskilt akuta ändamål även om en sådan reglering sätter marknadskrafterna ur spel. Man kan vidare i och för sig hysa uppfattningen att den enskilde får ta det fulla ansvaret för sitt liv och att därför samhället inte bör ha rätt att föreskriva vad för slags stimulantia han/hon får nyttja, men i Sverige torde det dock – än så länge – vara en mycket utbredd uppfattning att samhället genom positiva regler har rätt att försöka begränsa bruket av hälsofarliga preparat. Det brukar ofta anföras liknande synpunkter i fråga om föreskriften om skyldighet att använda bilbälte. En frihetstaliban<sup>47</sup> kan uppfatta en sådan regel som ett ingrepp i den personliga integriteten, men – återigen – i Sverige torde det vara en mycket utbredd uppfattning att sådana ingrepp bör tolereras om verkningarna av ingreppet är tillräckligt positiva. När det gäller avfallshantering är det naturligtvis inte lika lätt som i fallet med bilbältena att påvisa positiva effekter, i varje fall inte på kort sikt. Det förekommer en del forskning på detta område som inte är särskilt uppmuntrande. Man kan väl sammanfatta saken så att legitimiteten av den aktuella detaljregleringen förutsätter att den nuvarande ordningen verkligen är ägnad att tillgodose de ändamål som bär upp MB. Skulle det kunna tillförlitligt visas att de långsiktiga miljöeffekterna inte är positiva eller kanske även om de endast marginellt leder till miljömässiga förbättringar går det inte att legitimera regleringen i dess nuvarande form och då finns ju inte heller några goda skäl att bibehålla densamma.

### 3.3. Nedskräpning

Reglerna om nedskräpning är det område där den enskilde och därmed hushållen särskilt berörs av regelstyrningen. Enligt 15:30 MB är det alltså förbjudet att skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Det finns en korresponderande straffbestämmelse i MB 29:7. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned på sådan plats som sägs i MB 15:30 döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.

Åtskilliga kommuner har försett sig med så kallade sopspioner som bland annat har till uppgift att anmäla förseelser av enskilda som kan leda till lagföring och straff. Arbetsformerna för dessa spioner kan säkerligen variera men en vanlig uppgift är att koncentrerat övervaka s.k. återvinningsstationer. Det förekommer inom ramen för deras

---

<sup>47</sup> Uttrycket myntat av Strömholm i artikel i DN den 11 februari 2007 angående föreningsfrihet och kårobligatorium.

verksamhet undersökningar av sopkärl för att undersöka om dessa används på föreskrivet sätt och för att skaffa bevisning beträffande nedskräpning. Det ingår också i deras uppgifter att instruera allmänheten i frågor angående användandet av återvinningsstationer. Det finns åtskilliga exempel på ärenden där sopsponers anmälningar lett till brottsutredning och även straff. En del av dessa fall skall diskuteras närmare nedan. I vissa fall har dessa ärenden tilldragit sig betydande uppmärksamhet i massmedia.

Jag vill inledningsvis diskutera utformningen av MB 15.30. Språkligt sett är regeln olyckligt formulerad. Man säger väl inte insyn till? Varför har man gjort begränsningen till utomhus på plats som allmänheten har tillträde till eller plats där allmänheten har insyn? Vad händer om en motsvarande åtgärd utförs på en plats utomhus som allmänheten inte har tillträde till? Ja enligt ordalydelsen kan regeln gälla även i sådana fall, nämligen om allmänheten har insyn på platsen. Man kanske kastar ett kolapapper in i ett inhägnat område till exempel på en zoologisk trädgård eller på ett fotbollsstadion. Om det däremot är fråga om ett avspärrat område, till exempel ett markområde som avspärrats efter en kärnkraftsolycka<sup>48</sup>, skulle motsvarande åtgärd falla utanför regelns tillämpningsområde. Ett markområde på en privatägd fastighet som allmänheten inte har rätt att vistas på med stöd av allemansrätten och som dessutom omges av mur, häck eller motsvarande skulle också hamna utanför tillämpningsområdet.<sup>49</sup> Det finns säkerligen åtskilliga andra exempel på nedskräpningar som ligger utanför regelns tillämpningsområde på grund av begränsningen till plats som allmänheten har tillträde till eller insyn på.

Nedskräpning kan endast förekomma på en plats. Ordet plats har väl ingen särskild juridisk innebörd och etymologiskt sett är det också svårt att hitta en avgränsad betydelse. Det kan emellertid inte uteslutas att vattenområden faller utanför begreppet.<sup>50</sup> I propositionen har man inte alls diskuterat denna fråga utan nöjt sig med att framhålla att även fastighetsägare omfattas, att skräp avser material av olika slag och att bilvrak kan räknas som plåt.<sup>51</sup>

En tänkbar förklaring till att man i MB 15:30 begränsat nedskräpningsförbudet till platser utomhus som allmänheten har tillträde till skulle kunna vara att regeln övertagits eller influerats av lydelsen av motsvarande bestämmelse i NVL och att den äldre regeln återspeglade ett äldre synsätt, i vilket den primära tankegången var att sådana miljöer som människor kunde iakta inte skulle förfulas. Nedskräpningsbestämmelsen skulle alltså ha haft ett estetiskt motiv. Mitt intryck av modernt miljötänkande är att denna aspekt fortfarande visserligen är angelägen men att utplacering av avfall kan vara klandervärd även om det inte leder till iakttagbar förfulning av en utomhusmiljö. Huruvida ett sådant tänkande kommer till uttryck också i MB återkommer jag till.

---

<sup>48</sup> Se Westerlund: .....

<sup>49</sup> Se RH 1995:97, i och med att allmänheten hade tillträde till den aktuella platsen enligt allemansrätten var den aktuella åtgärden att beteckna som nedskräpning.

<sup>50</sup> I RH 1988:4 behandlades ett fall då en yngling slängt en ölfaska i Svartån i Örebro. Åtalet ogillades eftersom allmänheten varken kunde se flaskan eller ha något hinder eller olägenhet av den. Flaskan låg mellan 200 och 500 meter från en badplats på ett ganska djupt ställe. Det förelåg alltså inget brott. Hovrätten var oenig. En ledamot ansåg att det var fråga om ringa gärning och en annan ledamot ville döma till ansvar på grund av att gärningen företogs inom ett friluftsområde. Man skulle möjligen kunna dra slutsatsen att straffbar nedskräpning kan föreligga även om föremålet inte är synligt, nämligen om allmänheten har hinder eller olägenhet av det aktuella föremålet. Detta ger i så fall ett visst stöd för att nedskräpningsbestämmelsen inte uteslutande har en estetisk funktion.

<sup>51</sup> MB Prop. del 2, sid. 201

Bestämmelserna om nedskräpning återfanns i NVL 23 § där det stod: ” Envar skall tillse att han ej skräpar ned utomhus vare sig i naturen eller inom bebyggda områden, med plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat.” 24 § gav befogenhet åt hälsovårdsnämnden att förelägga den som skräpat ned eller den som är ansvarig för nedskräpningen eller osnyggandet (sic!) att iordningställa platsen och företa åtgärder för att vidta förebyggande åtgärder. Enligt 37 § kunde ett åsidosättande av 23 § leda till böter eller fängelse. Men tillämpning av straffbestämmelsen i 37 § förutsatte att gärningen skedde på plats till vilken allmänheten ägde tillträde eller hade tillsyn och att gärningen inte var ringa.

Skenbart är den nya regeln i MB och NVL: s reglering överensstämmande, men det finns en betydelsefull skillnad. 23 § NVL säger ju att nedskräpning inte får förekomma överhuvudtaget i naturen eller inom bebyggda områden medan MB 15:30 begränsar detta förbud till plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Detta är en avsevärd principiell skillnad som jag tror knappast kan ha varit sakligt motiverad eller ens åsyftad.<sup>52</sup> Den nya lydelsen innefattar ju budskapet att nedskräpning får äga rum under förutsättning att allmänheten inte har tillträde eller insyn till den nedskräpade platsen. Visserligen blir det i stort sett överensstämmelse mellan de äldre och de nyare reglerna om man även beaktar straffbestämmelsen i 37 § NVL, men denna överensstämmelse gäller ju bara i fråga om sådana förfaringsätt som omfattas av kriminaliseringen.

Teorin att regeln i MB influerats av ett äldre synsätt tycks alltså falla eftersom NVL 23 § hade en mer generell tillämpning då den förbjöd nedskräpning i betydligt större utsträckning.

Vanligen torde man kunna säga, att de föremål som omfattas av nedskräpningsbestämmelsen har den karaktären att de faller under begreppet avfall. Enligt 15: 5a MB skall den som innehar avfall se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Reglerna i Avfallsförordningen respektive de lokala renhållningsordningarna ger mer konkret information om innebörden av detta. Jag kan inte förstå annat än att denna konkreta information bygger på principen att den enskilde skall dels temporärt behålla avfallet i stället för att okontrollerat slänga bort det, dels sortera det i de skilda kategorier av avfall som framgår av avfallsförordningen och dels i sådant skick överlämna det för vidaretransport av den som är behörig. Vissa slags avfall kan dessutom alternativt komposteras eller återvinnas av den enskilde under vissa, ganska snäva förutsättningar, se vidare nedan. Jag menar att det system för avfallshantering som utvecklats genom MB och Avfallsförordningen inte tycks medge att den enskilde överhuvudtaget placerar ut avfall på annan plats än den plats som är avsedd för aktuell avfallskategori. Åtgärden att skräpa ned på plats som allmänheten inte har tillträde till eller på vilken allmänheten inte har insyn skulle alltså inte vara tillåten om det är fråga om avfall. Jag finner det svårt att förstå vad för slags föremål som kan vara aktuella som inte räknas till kategorin avfall. Detta leder till standpunkten att den sorts nedskräpning som MB 15:30 tillåter inte är förenlig med det system för hantering av avfall som utvecklats genom reglerna i MB 15 kap och avfallsförordningen.

Om detta är riktigt tycks det alltså ha skett ett misstag vid utformningen av MB 15:30.

Med stöd av det ovan sagda anser jag att det vore mer konsekvent att i regeln föreskriva att nedskräpning överhuvudtaget inte får förekomma och att sådant material som inte längre har någon användning skall såsom avfall bli föremål för deponering eller annan i MB 15 kap föreskriven åtgärd.

---

<sup>52</sup> MB Prop. del 1 s. 430 och SOU 1996:103 s. 431 säger endast att den gamla regeln i naturvårdslagen arbetats in i det kapitel i MB som handlar om avfall. Det förs ingen diskussion om regelns materiella innehåll.



Jag föreslår att man ändrar bestämmelserna på följande sätt:

Ny lydelse av MB 15:30: Ingen får skräpa ned utomhus, vare sig på marken eller i vattnet. Detta förbud gäller såväl i naturen som inom bebyggda områden. (Som nedskräpning räknas också att på en återvinningsstation, eller annan motsvarande anläggning, placera avfall som inte är föremål för återvinning i en container som är avsedd för tidningar eller förpackningar).

Ny lydelse av MB 29:7: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot MB 15:30 dömes, om gärningen sker på plats till vilken allmänheten äger tillträde eller har insyn, för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.” Man kunde möjligen överväga att kriminalisera sådana gärningar överhuvudtaget som beskrivs i MB 15:30. Om lagstiftarens avsikt var att regeln utan materiell ändring skulle inarbetas i MB bör detta naturligtvis inte ske. Däremot borde det i så fall särskilt anges att påföljd inte skall ådömas om gärningen är ringa.

### **3.4. Praxis angående nedskräpning vid återvinningsstationer m.m.**

Det finns fem fall angående nedskräpning vid återvinningsstation eller deponi från våra hovrätter. Tre fall är från Göta hovrätt, ett fall från Hovrätten för Västra Sverige och ett fall är från Hovrätten för Övre Norrland. Två av domarna meddelades av Göta hovrätt i slutet på år 2000 och avsåg nedskräpningar som ägde rum under år 1999. Den nu gällande straffbestämmelsen om nedskräpning, MB 29:7, började gälla 1 januari 1999 och alla domar som nu skall behandlas avser alltså tillämpningen av bestämmelserna MB 15:30 och MB 29:7.

Göta hovrätt 2000-12-19, mål B 1334-1999, en man dömdes för nedskräpning. Han hade invid en återvinningsstation kastat säckar med möjligt bröd, en låda morötter och ett stort antal skämda salladshuvuden. Örebro tingsrätt dömde mannen för nedskräpning till femtio dagsböter. Hovrätten höjde till 70 dagsböter. Hovrätten angav som skäl för höjningen att straffmaximum för nedskräpning ändrats från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Å andra sidan framhölls att MB proppen uppfattar nedskräpning som ett förhållandevis mindre allvarligt brott.

I ett annat mål där domen avkunnades samma dag, mål 2000-12-19, mål B 1252-1999 dömde Göta hovrätt två personer för nedskräpning till 70 dagsböter. De hade slängt förbrukade möbler invid en skogsväg. Den anläggning som kunde ta emot sådana produkter var stängd.

Som bekant kan dagsböter bestämmas till ett antal av minst trettio och högst etthundrafemtio, BrB 25:2. Om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter skall domstolen i stället utdöma penningböter, BrB 25:1. Penningböter kan enligt BrB 25:3 bestämmas till lägst etthundra kronor och högst tvåtusen kronor. Det kanske bör tilläggas att dagsbotens belopp kan röra sig mellan trettio kronor och ettusen kronor. Nivån fastställs efter vad som är skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt, BrB 25:2 2 st. Domstolarna använder en sorts schabloniserad beräkningsmodell för att fastställa dagsbotens storlek.

Dessa båda avgöranden från Göta Hovrätt ger först och främst den signalen att nedskräpning av aktuellt slag, d.v.s. placering av sopor eller andra föremål på plats som allmänheten har tillgång till eller insyn på, betraktas förhållandevis strängt. I båda fallen rör det sig om ganska stora mängder avfall.

Det tredje avgörandet i Göta Hovrätt, gäller en dom meddelad 2005-02-17 i mål B 1577-04. I detta fall hade två personer placerat förhållandevis mycket skräp, kassar med handlingar, möbeldelar och sopsäckar med skräp i anslutning till en återvinningsanläggning. Skälet var att anläggningen vid tillfället var stängd. De åtalade makarna hade på den lokala återvinningsstationen i Grönskåra läst ett anslag enligt vilket deponianläggningen i Högsby skulle vara öppen viss tid även på lördagar. De reste därför till deponianläggningen i förlitan på dessa uppgifter men kunde vid framkomsten konstatera att uppgiften var felaktig. De ville inte återvända med oförättat ärende, resvägen var 2,5 mil. De placerade därför avfallet invid grinden till anläggningen där för övrigt även andra personer hade placerat avfall. Båda personerna dömdes till 30 dagsböter. De skulle dessutom betala 500 kr till brottsofferfonden.

I denna dom talas i hovrättens domskäl ibland om deponianläggning och ibland om återvinningsstation. Domstolen använder också uttrycket sopstation. I det aktuella fallet avses emellertid uppenbarligen en sådan kommunal anläggning som hanterar avfallsprodukter. Det framgår av tingsrättens domskäl. Det torde vara angeläget med en enhetlig terminologi på området inte minst då man får förmoda att det även ur straffrättslig synpunkt kan ha viss betydelse om avfall placeras på en anläggning för avfallsprodukter eller på en återvinningsstation. Det skulle ju kunna tänkas att det finns anledning att ha ett strängare synsätt på ett förfarande som innebär att man lämnar avfall på en station som tar hand om återvinningsbara produkter jämfört med att lämna avfall på eller vid en avfallsanläggning.

Under alla omständigheter anser hovrätten i detta fall att straffvärdet är lägre än i de två tidigare fallen. Omfattningen av nedskräpningen tycks ha varit någorlunda likvärdig, men hovrätten menar att makarna vilseletts angående öppettiderna och att deras irritation över detta var förståelig. Men vare sig detta eller det förhållandet att avfallet lämnades i anslutning till anläggningen innebär att gärningen skulle anses som ringa. Hovrätten pekade också på att praxis i dessa slags mål, d.v.s. nedskräpning utanför återvinningsstation, föranleder dagsböter i spannet mellan 30 och 70 st. Om denna uppgift är riktig skulle man kunna tänka sig att hovrätten gjort ett litet misstag. Om den praxis man refererar till verkligen avser återvinningsanläggningar kanske den inte bör vara vägledande i detta fall. Denna ståndpunkt har i varje fall visst fog för sig om man uppfattar det som allvarligare att lämna avfall på en återvinningsanläggning som uteslutande har till uppgift att ta hand om sådant material som enligt producentansvaret skall göras till föremål för insamling och återvinning än att lämna avfall på en plats som verkligen är avsedd för avfallsprodukter.

Det förtjänar också att nämnas att tingsrätten frikände makarna. Man fäste i tingsrätten särskilt avseende vid uppgiften om den felaktiga uppgiften om öppethållandetider, den relativt begränsade omfattningen av nedskräpningen och den långa resvägen. Dessa omständigheter sammantaget ledde till bedömningen att gärningen kunde betraktas som ringa enligt MB 29:11.

Det fjärde fallet härrör från Hovrätten för Övre Norrland, mål B 205-06 den 22 juni 2006. I detta fall hade en person lämnat en kasse med tidningar på en återvinningsstation men tyvärr inte i den container som var avsedd för tidningar och dyl. utan bredvid containern, på grund av att containern var överfull. Enligt vad mannen uppgav i tingsrätten hade han dessutom först försökt lämna kassen på en i förhållande till bostaden mer närbelägen återvinningsstation men då containern på denna station var fylld fortsatte han till den station där han av redan angivna skäl valde att lämna kassen bredvid containern. Mannen uppgav också att han vid samma tillfälle dessutom lämnade glas och kartonger i de kärl som var avsedda för sådana produkter.

Tingsrätten dömde mannen för nedskräpning till trettio dagsböter a 250 kr. Man fäste avseende vid att den kvarlämnade påsen inte krävde någon sortering från entreprenörens sida. Med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden skulle dagsboten egentligen ha blivit 440 kr, men tingsrätten ansåg att ett bötesstraff om 13 200 kr skulle bli orimligt högt i förhållande till brottets straffvärde och man utnyttjade därför möjligheten att jämka dagsbotens belopp enligt BrB 25: 2 2 st. sista meningen.

Hovrätten övervägde möjligheten att betrakta brottet som ringa, men fann med stöd av uttalanden från lagrådet i prop. 1970:157 s. 113, att detta inte var möjligt. De nedskräpningar som kunde uppfattas som ringa avsåg enligt lagrådets uppfattning helt bagatellartade förseelser som att kasta en enstaka bussbiljett eller cigarettfimp och liknande. Lagrådet menade emellertid att inte ens en så harmlös handling skulle ses som ringa om det framstod som uppenbart att den utgjorde ett led i en allvarlig kollektiv nedskräpning. Dessa uttalanden gällde naturligtvis den motsvarande regeln i 37§ 7 p. NvL men eftersom rättsläget i detta avseende knappast kan ha förändrats genom införandet av MB torde det fortfarande ha relevans.

Hovrätten fäste i sin bedömning avseende vid ett antal omständigheter; nedskräpningen skedde inom ett område som var särskilt inrättat för avfallshantering, det var fråga om en mindre mängd sorterat tidningspapper som placerats i anslutning till avsedd behållare, mannen hade haft svårigheter med att hitta en icke överfull behållare. Å andra sidan ansågs det viktigt att allmänheten respekterar förbudet mot nedskräpning i den aktuella situationen. Det ansågs också angeläget att gränsen mellan det straffbara och det icke straffbara tydliggjordes i dessa fall. Vidare måste mannens handlande bedömas mot bakgrund av att även kommunen och entreprenören har ett ansvar för att avfallshanteringen skall fungera. Hovrättens uppfattning blev att brottet inte kunde bedömas som ringa, men att straffvärdet var så lågt att påföljden borde bestämmas till penningböter, vilka skäligen kunde bestämmas till 500 kr. Detta innebär alltså att gärningen tangerade det straffria området.

I ett mål från Umeå tingsrätt var omständigheterna liknande men där dömdes kvinnan till 30 dagsböter. Tingsrätten hänvisade till Göta Hovrätts dom från 2004. Omständigheterna i fallet från Göta Hovrätt var dock inte identiska. Framförallt tycks det ha varit fråga om betydligt mer skräp i fallet från Göta Hovrätt. Man kan fråga sig om Umeå tingsrätt skulle ha gjort en annan bedömning om domen från Hovrätten för Övre Norrland redan förelegat. Den enda nämnvärda skillnaden mellan dessa båda fall är att kvinna i Umeå placerade en kasse med osorterade sopor, varav vissa enligt gällande bestämmelser var föremål för återvinning medan andra endast skulle deponeras.

I det femte fallet, B 4378-06, 2007-01-03 från Hovrätten för västra Sverige, hade en man i Arvika ställt en kasse med tidningar bredvid den container på en återvinningscentral som avsåg tidningspapper. I tingsrätten dömdes han till 30 dagsböter à 200 kr men hovrätten ansåg att gärningen hade så lågt straffvärde att påföljden borde bestämmas till penningböter. Man stannade vid 1 000 kr. I detta avgörande som har mycket stora likheter med fallet från hovrätten för Övre Norrland bekräftas det synsätt som lanserades där. Visserligen utdömdes en högre penningbot men viktigare är att man i båda fallen lägger sig på nivån under

dagsböter, vilket som redan framgått innebär att straffvärdet anses lågt och nära gränsen till det straffria området.

Här bör tilläggas, att penningböter enligt BrB 25:1 skall dömas ut i stället för dagsböter om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter. Penningböter skall enligt nu gällande lydelse av BrB 25:3 bestämmas till lägst tvåhundra kronor och högst fyratusen kronor, SFS 2006:574 Ännu vid tiden för det just berörda fallet från Hovrätten för Övre Norrland var motsvarande belopp lägst etthundra och högst två tusen kronor. I fall B 4378-06, 2007-01-03 från Hovrätten för västra Sverige, hade en man i Arvika ställt en kasse med tidningar bredvid den container på en återvinningscentral som avsåg tidningspapper. I tingsrätten dömdes han till 30 dagsböter à 200 kr men hovrätten ansåg att gärningen hade så lågt straffvärde att påföljden borde bestämmas till penningböter. Man stannade vid 1 000 kr. I detta avgörande som har mycket stora likheter med fallet från hovrätten för Övre Norrland – man kan väl rent av säga att fallen är identiska - bekräftas det synsätt som lanserades där. Visserligen utdömdes en högre penningbot men viktigare är att man i båda fallen lägger sig på nivån under dagsböter, vilket som redan framgått innebär att straffvärdet anses lågt och nära gränsen till det straffria området. Frågan uppkommer då om domstolen i det senare fallet tillämpat den nya taxan för penningböter. Lagändringen innebar ju onekligen att man fördubblade de nivåer som tidigare gällt. I så fall skulle man kunna säga, att de båda domarna egentligen ger ett helt entydigt belägg för straffvärdet vid denna typ av nedskräpning. Emellertid torde följa av RF 2:10 att domstolen vid straffmätningen måste tillämpa den tidigare taxan. Domstolen får enligt denna bestämmelse inte ålägga gärning svårare brottspåföljd än som gällde vid den tidpunkt när gärningen förövades. Tyvärr är det inte alldeles säkert att denna regel hindrar att man använder den nya taxan, eftersom uttrycket svårare brottspåföljd brukar användas vid jämförelser mellan olika påföljder, se särskilt BrB 1:5 där det sägs att fängelse skall anses som ett svårare straff än böter. Men det välkända stadfästandet av legalitetsprincipen i BrP 5§ tycks ge det nödvändiga stödet för tesen att man måste använda de nivåer för penningboten som gällde vid tidpunkten för gärningens förövande.

Enligt min uppfattning finns det goda skäl att se mer strängt på sådana fall där man placerar osorterade sopor invid en återvinningscontainer eller på annan plats, än sådana fall då man placerar sorterade sopor på motsvarande sätt. Ett skäl för denna uppfattning är att den som skall ta hand om dessa sopor måste utföra sorteringen i stället. Ett annat skäl är att den som inte sorterat de aktuella soporna av allt att döma haft för avsikt att åsidosätta sorteringen och i stället kasta de osorterade soporna i en container avsedd för återvinningsbara produkter, vilket väl bör kunna ses som en försvårande omständighet. Å andra sidan kan man naturligtvis invända att personen i fråga mycket väl skulle kunna ha utfört en sådan sortering på plats även

om soporna i kassen var sammanblandade. I de fall som kommit upp verkar det emellertid som om man, när man lämnat osorterade sopor, som regel har en del avfall med som inte är föremål för återvinning.

Man bör med ledning av den inte alltför omfattande domstolspraxis som nu finns kunna indela nedskräpningsfallen i följande kategorier:

1. Placering av mindre mängder sorterade förpackningar i anslutning till container på återvinningsstation, varvid straffvärdet ligger under 30 dagsböter.
2. Placering av mindre mängder osorterade sopor på sådan plats som sägs i föregående punkt, straffvärde 30 dagsböter.
3. Placering av mindre mängder avfallsprodukter på annan plats, straffvärde minst 30 dagsböter.
4. Placering av större mängder avfallsprodukter på annan plats, straffvärde mer än 30 dagsböter.

Ett anmärkningsvärt förhållande som bör påpekas i detta sammanhang är att den som kommer till en återvinningsstation med avfall som antingen är osorterat eller alls inte är föremål för återvinning verkar uppnå en betydligt gynnsammare behandling av rättsväsendet genom åtgärden att placera detta avfall i en container där det inte hör hemma än genom att ställa det bredvid en container. Placeringen av avfallet i en container som inte är avsedd för detta slags avfall tycks ju överhuvudtaget inte räknas som nedskräpning. Som framgått ovan skulle man kunna ändra MB 15:30 så att detta slags förfarande uttryckligen omfattas av nedskräpningsbestämmelsen. Naturligtvis skulle man endast i undantagsfall kunna lagföra i dessa fall, men som framgått tycks det ju i varje fall finnas vissa möjligheter att skaffa fram bevisning genom analys av avfallet m.m.

I ett mycket uppmärksammat fall har en äldre person frikänts av tingsrätten sedan hon åtalats för att ha placerat en påse med en uttjänt stekpanna invid en container på en återvinningsstation. Hon frikändes eftersom hon lämnat en förklaring till sitt handlande som enligt tingsrätten inte var så osannolik att den kunde lämnas utan avseende. Denna förklaring gick ut på att hon inte kunde hitta något hål i någon container som passade att stoppa stekpannan i. Hon lade då stekpannan bakom en container medan hon skulle handla på Lidl. Avsikten var att sedan ta tillbaka stekpannan för att be någon bekant att slänga den på någon annan återvinningsstation.

En fråga som då måste ställas är då när brottet nedskräpning skall anses fullbordat. Det ligger nära till hands att utgå ifrån att brottet är fullbordat när det inträder en nedskräpande effekt, jämför hovrättens resonemang i NJA 1992 s. 126. Denna effekt kan vara resultatet av ett aktivt handlande men kan även uppkomma på grund av en underlåtenhet. Ett i sig tillåtet arbetsföretag kan t.ex. innebära att förbrukat material placeras i anslutning till den plats där verksamheten bedrivs, t.ex. ett vägbygge. Den nedskräpande effekten bör i detta fall inte kunna sägas uppstå i och med att materialet placeras på någon plats i anslutning till vägbygget. Avsikten kan ju vara att man när arbetet slutförts skall städa upp i området. I ett sådant fall bör brottet vara fullbordat först när man efter vägbygget underlåtit att städa upp. Om ett sådant synsätt skulle appliceras på stekpannefallet torde man komma till uppfattningen

att den nedskräpande effekten uppkommit i och med att stekpannan placerades invid containern. Om ett sådant synsätt skulle appliceras på stekpannefallet torde den nedskräpande effekten uppkommit i och med att stekpannan placerades invid containern. Här är det ju inte fråga om en underlåtenhet och dessutom kan man kanske säga att den temporära placeringen av stekpannan invid en container inte fyller någon vettig funktion.

Men kan inte en temporär placering av en stekpanna på en återvinningsstation ses som ett ringa fall av nedskräpning? Med tanke på det resonemang som fördes i lagrådet rörande gränsdragningen i prop. 1970:157 kan man med säkerhet säga att omfattningen av damens nedskräpning var sådan att den av detta skäl inte kan betraktas som ringa fall. Man kan också säga, att en - låt vara temporär- placering av en förbrukad stekpanna på en återvinningsstation må kunna betraktas som en bagatellartad förseelse, men om man ser den som ett led i en allvarlig kollektiv nedskräpning skulle man med det synsätt som anlades av lagrådet i prop. 1970 : 157, skulle det med viss styrka tala emot att man bedömde gärningen som ringa. Nedskräpningar vid dessa anläggningar tycks ju vara ett ganska stort problem.

Om domstolarna kan godta invändningar av detta slag (jag skulle ta hand om soporna sedan jag handlat eller druckit kaffe eller gått på toaletten) infinner sig direkt den karakteristiska frågan om möjligheten överhuvudtaget att ingripa mot detta slag av förseelser. Om syndaren ertappas på bar gärning, in flagranti, kommer bevisningen inte att hålla om invändningen görs. Om soporna påträffas och det går att hänföra dem till en viss person kan det bli samma resultat såvida det inte framgår att soporna har legat ganska länge på platsen. Man kanske också måste ställa sig den i mitt tycke något egendomliga frågan hur länge soporna måste ligga på plats innan man kan underkänna invändningen. Kanske måste man kräva att en sopspon iakttar gärningen och att denne sedan - utan att ingripa – låter en viss tid förflyta och först om det sedan kan konstateras att avfallet finns kvar kan gärningen lagföras. Man kan också fråga sig om det inte vore enklare om damen i stället hade tagit med sig stekpannan och placerat den på eller invid cykeln medan hon handlade. Stöldrisken var knappast överhängande. Jag menar att det kan ifrågasättas om resonemanget egentligen har en sådan halt att det borde ha beaktats av domstolen.

## 4 kap Kommunikationer

Här gäller det att begränsa bilåkandet till förmån för kollektiva samfärdsmedel, men även att gå över till privatfordon som utnyttjar alternativa bränslen och – naturligtvis - att underlåta att använda energiförbrukande fordon.

När det gäller privatbilism finns det olika typer av åtgärder. En av statsmakten intensivt utnyttjad möjlighet är att ta ut skatt på dieselolja och bensin. Man kan även tänka sig fordonsskatt och vägs katt där skattesatsen varieras med hänsyn till vad för slags drivmedel som fordonet kräver. Givetvis finns det möjligheter att stödja och stimulera forskning och teknikutveckling både vad gäller motorer och drivmedel. Etanol och motsvarande medel kan göras än mer konkurrenskraftiga med hjälp av skattereglerna. Bilåkandet kan begränsas även genom trafikregleringar särskilt i större städer där ju de miljömässiga konsekvenserna av privatbilismen är mest betydande. I just detta sammanhang styrs beteendet hos den enskilde genom trafikregler. Om man åsidosätter en regel som innebär förbud att köra motordrivet fordon inom ett visst område är det givetvis ett trafikbrott som leder till sanktioner. På samma sätt kan det stipuleras förbud mot tomgångskörning inom tätbebyggelse. Däremot torde det – återigen – vara fullkomligt klart att man, så länge privatbilism är tillåtet, inte kan ingripa med sanktioner mot en privatperson som framför ett sådant fordon. Man kan emellertid – dessutom med fördel – införa ökade regleringar i syfte att motverka privatbilism i känsliga områden. Man kan förmoda att det återstår en del möjligheter att göra kollektivtrafiken mer konkurrenskraftig i förhållande till privatbilismen. Den kan dels stödjas ekonomiskt, dels kan man utforma stadskärnorna så att kollektivtrafiken blir mer attraktiv. Sistnämnda effekt kan uppnås dels med täta turer, dels med ändamålsenliga linjesträckningar och dels med intensifierade kampanjer i syfte att öka medborgarnas insikter beträffande värdet av ökat utnyttjande av kollektivtrafiken. Ett utökat användande av kollektivtrafik i tätorter och städer är inte enbart positivt ens ur miljösynpunkt. Särskilt i bostadsområden finns det säkerligen ofta olika meningar om värdet av kollektivtrafik. Äldre kan förmodligen tänkas ha en mer positiv uppfattning om kollektivtrafik än småbarnsföräldrar. De sistnämndas problem är väl främst att bussar utgör en särskild risk för småbarnen. Denna i och för sig beaktansvärda synpunkt bör dock inte leda till att man avhåller sig från att försöka utveckla kollektivtrafiken. Däremot torde det finnas goda skäl att ägna ytterligare ökad uppmärksamhet åt frågan hur trafiksystemet skall ordnas för att skaderiskerna skall minimeras.

I vissa storstäder använder man sig numera ibland av möjligheten att anordna särskild korttidsuthyrning av bilar. I förstone kan en sådan åtgärd synas märklig om syftet är att begränsa bilåkandet, men det har kunnat påvisas vissa positiva effekter av sådana åtgärder, vilket framförallt torde bero på att medborgarna genom ett sådant system ganska lätt kan komma åt att använda bil när de verkligen behöver och därigenom minskar incitamentet att skaffa egen bil. Detta torde leda till att det onödiga bilåkandet uteblir för dem som utnyttjar möjligheten till bilhyra och att de i övrigt i betydligt ökad utsträckning använder sig av andra mer miljövänliga transportsätt.

Inom ramen för 2006 års valrörelse har förslaget lanserats att den som köper en miljöanpassad bil som drivs med ett från miljösynpunkt acceptabelt alternativt bränsle skulle erhålla någon form av rabatt vilken rimligtvis skulle vara finansierad med skattemedel. Ett sådant förslag kan säkerligen visa sig mycket verkningsfullt och leda till en ganska snabb utveckling av marknaden för bilar med alternativa bränslen. Däremot kan man ifrånsätta andra synpunkter möjligen ifrågasätta om ett statssubventionerat rabattsystem är en särskilt lämplig form. De

medborgare som inte har bil och som kanske av miljöskäl inte heller ämnar skaffa någon bil i framtiden skulle kunna ha invändningar mot att skattemedel används för att finansiera bilinköp. Å andra sidan har denna metod används tidigare i olika sammanhang. Under en period då katalysatorer ännu inte var obligatoriska använde man sig av subventioner för att stimulera medborgare att frivilligt installera katalysatorrening av bilavgaserna. Övergång från direktverkande eluppvärmning till fjärrvärme m.m. har i flera perioder varit subventionerat. De s.k. ROT-avdragen som i och för sig inte behöver ha någon koppling till miljöfrågan kan också nämnas. Det går i varje fall inte att med åberopande av någon regel i 2 kap RF komma fram till uppfattningen att sådana subventioner inte skulle vara tillåtna. RF 1:9 ger visserligen uttryck åt likställighetsprincipen men den begränsas här till att gälla domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.



## 5 kap Miljövänliga inköp av konsumtionsvaror

Styrningen av medborgarnas eller hushållens miljöbeteende kan utformas på olika sätt. Jag har redan nämnt att rättsreglerna verkar på olika plan och att regler som möjligen inte är kända för den enskilde ändå indirekt kan få effekter eftersom berörda myndigheter styrs av reglerna och stödjer sig på dem inom ramen för myndighetsutövningen och i andra sammanhang. Men en fråga är här om styrningen av miljöbeteendet hos den enskilde skall ha formen av straffbestämmelser som innebär att den enskilde skall lagföras och dömas till påföljder om han underlåter att iaktta föreskrivet beteende eller om man skall nöja sig med en styrning som föreskriver vissa beteenden och sedan överlåter åt ansvariga myndigheter att försöka implementera dessa föreskrivna beteenden. Man kan även tänka sig styrning som egentligen inte föreskriver någonting utan som nöjer sig med att inympa värderingar som kan leda till ändrade beteendemönster. Naturligtvis går det inte att besvara denna fråga entydigt. Man får räkna med att olika vägar måste utnyttjas.

Låt oss börja med ett straffrättsligt förhållningssätt. En inledande synpunkt är att det principiellt sett bjuder emot att kriminalisera underlåtenheter. Om regeln går ut på att man skall köpa gröna (miljövänliga) hushållsprodukter ser det illa ut om den enskilde skall ådra sig straffrättsliga sanktioner genom att underlåta detta. Det torde kunna sägas att det under sådana omständigheter vore mer adekvat att ingripa mot den som saluför den oönskade produkten.<sup>53</sup> Redan av detta skäl tror jag man vågar påstå att om det finns ett önskemål om att medborgarna skall handla miljövänliga konsumtionsvaror måste styrningen av beteendena inriktas på producentsidan. Remedierna måste i stort bygga på att å ena sidan stimulera miljövänlig produktion av konsumtionsvaror och å andra sidan i görligaste mån agera för att ställa upp hinder för den icke miljövänliga produktionen av aktuella varor. En möjlighet som särskilt intresserar är om man kan använda ekonomiska stödformer för den miljööpppassade produktionen. Denna fråga kan inte behandlas närmare då den uppenbarligen faller utom ramen för denna undersökning som ju skall inriktas på styrningen av hushållens beteende. Det kan dock sägas att den verkkningsfulla styrningen av hushållsbeteendet i detta hänseende bör inriktas på åtgärder som stödjer den miljövänliga produktionen och som gör det möjligt att till konkurrenskraftiga priser köpa de miljövänliga alternativen. Det kan också sägas, att det alltså handlar om åtgärder som i ett visst hänseende sätter marknadsfunktionerna ur spel och att sådana åtgärder från nationalekonomisk synpunkt kan framstå som betänkliga. I allmänhet är också sådana åtgärder problematiska ur ett EG-rättsligt perspektiv. Tidigare svenska erfarenheter av försök med offentlig styrning av marknader har väl inte heller varit alltför uppmuntrande.

En annan väg är naturligtvis att genom kampanjer och folkupplysning öka hushållens medvetenhet om vikten av att avstå från vissa typer av varor och i stället välja miljövänliga alternativ. Man kan i denna anda även utforma rättsregler som betonar värdet av ett sådant förhållningssätt och som kräver att medborgarna skall rätta sig efter detta men det bör alltså inte vara möjligt att låta underlåtenheten att efterleva regeln leda till rättsliga sanktioner. Det verkar troligt att styrningen måste äga rum inom nu angivna ramar.

Sedan ganska lång tid har man som bekant arbetat med miljömärkning för att möjliggöra för konsumenterna att välja de miljövänliga alternativen. Sådana åtgärder förefaller vara nödvändiga för att konsumenterna skall ha rimliga möjligheter att fatta önskade beslut när det gäller produktval. Det kan dock tänkas, att systemet med miljömärkning för närvarande lider

---

<sup>53</sup> Dalhammar

av en viss brist på stringens. Det är bland annat störande och förvirrande att det förekommer flera olika former för denna märkning och jag tror att många medborgare idag känner sig osäkra på om vad en viss märkning står för och om den överhuvudtaget har någon saklig betydelse. Det vore önskvärt med en uppstramning av systemet med miljömärkning. Idealt skulle det endast förekomma endast en etablerad och sanktionerad märkning som konsumenterna dessutom skulle ha tillräcklig kunskap om och som dessutom inte kunde missbrukas av aktörerna.

Det finns vidare anledning räkna med att försöken att förmå konsumenterna att välja miljövänliga alternativ i viss mån påverkas negativt av den numera aggressiva konkurrensen från lågpriskedjor inom dagligandeln. Det kan naturligtvis inte generellt sägas att lågpriskedjor håller ett varusortiment som har en jämfört med andra varuhuskedjor sämre standard ur miljösynpunkt. Inget säger i och för sig att ett diskmedel från Eldorado som kostar knappt hälften av de på marknaden etablerade produkterna skulle ha sämre miljöegenskaper än något annat diskmedel. Antagligen kan man däremot utgå ifrån att lågpriskedjorna flitigt utnyttjar de möjligheter som modern teknik erbjuder att förlänga livslängden på färskvaror. I många fall innebär detta utnyttjande att produkten ur konsumentens synvinkel blir mindre nyttig. Man använder s.k. transfetter eller härdade fetter i bakverk, man utnyttjar nya ämnen i syfte att förlänga livslängden på färska charkuterivaror, man använder sig av andra konserveringsmetoder som jag inte behöver gå in på. Det förhållandet att hållbarheten förbättras ger viktiga fördelar ur konkurrenssynpunkt. Frågan är emellertid om dessa produkter i och för sig blir sämre ur miljösynpunkt. Ur hälsosynpunkt kan en färsk produkt baserad på dokumenterat nyttiga råvaror utan tillsatser sannolikt vara att föredra, men av detta följer inte nödvändigtvis att de manipulerade varorna skulle vara sämre ur miljösynpunkt. En faktor som i varje fall kan framhållas är att de moderna konserveringsmetoderna ökar möjligheterna att koncentrera produktionen till stora och kostnadseffektiva enheter. Produktionen förbilligas alltså. Varorna kommer då att fraktas långa sträckor, vanligtvis per långtradare, och på så sätt torde man i allmänhet kunna säga att det uppstår åtminstone en negativ miljökonsekvens.<sup>54</sup>

Nyligen har framlagts förslag om differentierad moms på vissa matvaror. Tanken är att onyttiga produkter i princip skulle ha en högre skattesats än de nyttiga. Ett sådant system skulle även kunna avse olika slag av rengöringsmedel och andra kemiska produkter. Man kunde i princip tänka sig att miljömärkta produkter i allmänhet skulle gynnas på detta sätt. Ett sådant förslag skulle också motverka en del av de olägenheter som följer med den hårda priskonkurrensen bland annat när det gäller hushållsrelaterade kemiska produkter. Det förefaller trots allt sannolikt att många av de billigaste produkterna på dessa marknader inte kan räknas till de lämpligaste ur miljösynpunkt.

Jag är benägen att helt avvisa möjligheten att stärka dessa insatser genom rättsliga åtgärder som påbjuder ett visst förhållningssätt hos den enskilde medborgaren. Föreskrifter av innebörd att konsumenter inte skall köpa vissa slags produkter på grund av deras olämplighet ur miljösynpunkt går inte att förena med ett system som tillåter producenter att utbjuda dessa

---

<sup>54</sup> För min del tycker jag dock att frågan även med bortseende från miljöeffekterna av transporter har miljökaraktär. Överhuvudtaget framstår det som märkligt att utesluta frågor som enbart rör folkhälsan när man diskuterar miljövänlig konsumtion. Se MB 1:1 2 st. som i första punkten säger att bestämmelserna i MB skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Se också MB 2:6 som säger att den som bedriver en verksamhet skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön. Dessa regler gör i och för sig en åtskillnad mellan miljöfrågan och frågan om människors hälsa, men å andra sidan skall balken äga tillämpning i båda avseendena.

produkter. Nyligen har frågan om transfetter uppmärksammats. I vissa länder har man förbjudit användandet av sådana fetter i matvaror. I Sverige har emellertid livsmedelsverket intagit en påfallande passiv attityd och förklarat att man inte avser att verka för en sådan åtgärd. Resonemanget, som det presenterats i TV:s nyhetsutsändningar, har gått ut på att man räknar med att en effekt av ett sådant förbud skulle vara att matindustrin utvecklade andra metoder med ännu allvarligare konsekvenser för folkhälsan. Denna ståndpunkt är anmärkningsvärd och man får verkligen hoppas att uttalandet inte utgör livsmedelsverkets policy i frågan.

Det ovan sagda tar alltså sikte på konsumentvaror i allmänhet. Ett särskilt område - som undersökningen dock inte inriktats på - är hushållens energianvändning. De viktigaste frågorna på detta område är här dels att hushållen skall begränsa sin energianvändning genom att minska elanvändningen, dels att hushållen skall gå över från direktverkande eluppvärmning eller oljeeldning och motsvarande till fjärrvärme. Utgångspunkten måste även här vara, att styrningen primärt måste inriktas på produktionsledet. De alternativa och miljövänliga energikällorna måste stärkas genom offensiva satsningar inom forskning och teknikutveckling. Sådana satsningar måste kombineras med produktionsstöd och skatteåtgärder som gynnar de miljövänliga alternativen på de övrigas bekostnad. Även här uppkommer vissa komplikationer genom EG-rättens synsätt när det gäller fri konkurrens.

Det är känt att staten även sökt stimulera hushållen till övergång till mer miljömässiga förhållningssätt när det gäller energiförbrukning genom direkta bidrag för vissa typer av investeringar, det gäller främst övergång till fjärrvärme. S.k. ROT-avdrag kan till viss del ses som en sådan åtgärd. Här bör å andra sidan uppmärksammas att det ekonomiska incitamentet för sådana investeringar i vissa fall kan motverkas genom att åtgärden kan leda till förhöjt taxeringsvärde på fastigheten. Det finns även andra exempel på hur skattesystemet tenderar att förta effekten av satsningar på miljöområdet. Det är av största vikt att skattesystemet i sin helhet integreras i miljötänkandet. MB:s principer och allmänna hänsynsregler gäller för övrigt också på skatterättens område.

När det gäller energifrågorna bör också nämnas, att övergång till alternativa energikällor är en komplicerad fråga ur den enskilde aktörens synpunkt. Ett privat företag som är involverat i energiproduktion kan ofta inte med tillräcklig säkerhet bedöma frågor som rör vilken inriktning energiproduktionen skall ha eller vid vilken tidpunkt man skall göra investeringarna. I Sveriges fall råder det förhållandet att staten för närvarande är ägare till den viktigaste aktören på området. Staten skulle kunna utnyttja sitt ägarinflytande till att styra inriktningen på företagets produktion i den riktning som motsvarar de politiska målsättningarna inom energiområdet. Om staten t.ex. gav Vattenfall uppdraget att under en 10 års period utveckla vindkraften upp till en angiven procent av Vattenfalls totala energiproduktion skulle detta sannolikt vara precis den styrning som krävs för att även de övriga aktörerna på denna marknad skulle kunna uppfatta den trygghet som krävs för att man skulle kunna genomföra motsvarande satsningar.

Det kanske viktigaste området gäller sådana konsumentvaror som kan hänföras till kemiska produkter. Här pratar vi om olika slag av rengöringsmedel, bekämpningspreparat, skönhetsmedel, deodoranter, parfym, målarfärg, impregneringsmedel etc. Utan tvivel är det - när det gäller konsumtionsvaror - här som vi har de kanske viktigaste produkterna ur miljösynpunkt. Naturligtvis har bilar och andra motordrivna fortkäffningsmedel liksom andra slags motordrivna produkter också synnerligen stor betydelse men dessa produkttyper diskuteras under rubriken kommunikationer.

I fråga om kemiska produkter finns som bekant speciell reglering i MB. Först bör nämnas MB 2:6 och den i särskild ordning diskuterade frågan om bevisskyldighet enligt MB 2:1. 14 kap MB innehåller bestämmelser av ramlagskaraktär<sup>55</sup> rörande användningen av kemiska produkter och biotekniska organismer. Vidare finns en särskild förordning(1998:941). Dessutom ger kemikalieinspektionen och naturvårdsverket ut särskilda föreskrifter på området. Detta område influeras i stor utsträckning av EG-rätten, förordningen om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen, direktivet om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen(67/548/EEG av den 27 juni 1967), direktivet om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (76/769/EEG av den 27 juli 1976), förordningen om export och import av vissa farliga kemikalier, förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet, direktiv angående användningen av bekämpningsmedel (91/414/EEG av den 15 juli 1991 respektive 98/8/EG av den 16 februari 1998 samt utsättningsdirektivet (2001/18/EG).

MB 14 kap reglerar hantering av kemisk produkt eller bioteknisk organism. Med hantering avses enligt MB 14:4 en verksamhet eller åtgärd som utgörs av tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Detta innebär att i stort sett all befattning som kan förekomma med undantag av införsel och utförsel.<sup>56</sup> Detta innebär naturligtvis att även den enskilde konsumenten berörs av dessa bestämmelser. En karakteristisk åtgärd av en enskild är att använda ett inköpt bekämpningsmedel. Inköpet som sådant är inte reglerat i 14 kap MB. På detta område finns ett utvecklat system med regler för tillstånd, produktregister, uppgiftsskyldighet, produktinformation, försiktighetsmått, kunskapskrav och begränsningar i användningen. Man kan utan vidare säga att dessa regler, som inte behöver behandlas här, har mycket liten betydelse för den enskilde konsumenten. Regleringen i stort torde väl däremot innebära att det utvecklats en synnerligen omfattande kontroll över hanteringen av nu aktuella ämnen och att denna kontroll som regel bör ha den konsekvensen att farliga ämnen inte kommer till användning annat än när det verkligen behövs. I själva verket torde man kunna säga, att den enda regel som verkligen syftar till att påverka konsumentens beteende på detta område utgörs av 2:6 MB, som uttrycker den s.k. produktvalsprincipen. Denna regel behandlas närmare i avsnitt xxx. Däremot kan man säga, att åtskilliga av reglerna i 14 kap. MB har stor praktisk betydelse för konsumenten. Konsumenten har ju begränsade möjligheter att efterleva 2:6 MB om det inte finns adekvat information om den aktuella produkten som möjliggör för konsumenten att välja den produkt som kan antas vara mindre farlig. Regeln ålägger dessutom säljaren att inte saluföra en viss produkt om den kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Reglerna om produktinformation kan vidare tänkas leda till att konsumenten vid användande av produkten iakttar försiktighet. I och för sig kan konsumenten åsidosätta av producenten meddelade föreskrifter, men en sådan åtgärd kan väl dessutom anses strida mot försiktighetsprincipen, 2:3 MB.

---

<sup>55</sup> Michanek/Zetterberg s. 302, se också Westerlund: Lag om kemiska produkter, Liber 1985, s. 21 ff.

<sup>56</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 169

## 6 kap Vatten och avlopp

Under 11 kap MB finns lag (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, VAL. Sådan anläggning har till syfte att bereda bostadshus eller annan bebyggelse vattenförsörjning och avlopp, 1 § VAL. Kommunen har en skyldighet att anordna allmän va - anläggning om det behövs med hänsyn till hälsoskyddet såväl för befintlig som blivande bebyggelse. Enligt 21 § VAL ska en va - anläggning brukas så att det inte uppkommer olägenheter för huvudmannen, d.v.s. den som driver anläggningen, eller annan. Den får inte heller brukas så att det uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla de krav som ställs på sådan anläggning från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt. Huvudmannen förväntas utfärda allmänna bestämmelser för anläggningens brukande. Dessa bestämmelser får inte utformas så att en fastighetsägars möjlighet att utnyttja anläggningen oskäligt begränsas eller försvåras, 22 § VAL. Om en fastighetsägare överskridit sina rättigheter eller åsidosatt sina skyldigheter i förhållande till huvudmannen, skall han som den heter återställa vad som rubbats eller fullgöra vad som eftersatts samt ersätta skadan, 29 § VAL. Motsvarande bestämmelse gäller också för huvudmannen i förhållande till fastighetsägaren. Tyvärr intresserar sig denna lag inte nämnvärt för vilka rättigheter och skyldigheter parterna har. Endast i fråga om avgifter och taxa tillhandahålles närmare upplysningar. Denna fråga är däremot inte av någon större betydelse i detta sammanhang, men det kan förtjäna att nämnas att avgifterna inte får överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen, 24 § VAL.<sup>57</sup> Avgift skall vidare utgå enligt en taxa som huvudmannen skall utforma i överensstämmelse med 24 – 26 §§ VAL. Vanligen använder man sig av dels en engångsavgift, ”anslutningsavgift”, och dels periodiska avgifter. Anslutningsavgiften kan vara relativt betungande. Vattenavgifterna betalas periodiskt men beror naturligtvis på förbrukningens omfattning medan avloppsavgiften är periodisk men givetvis utan variation med hänsyn till brukningsgraden.

Som framgått kan huvudmannen i huvudsak styra brukandet genom de allmänna bestämmelserna. VAL innehåller inga föreskrifter i detta avseende men MB:s regler gäller ju även på detta område. Huvudmannens bestämmelser kan dock innebära mer långtgående krav än vad som gäller enligt MB. Däremot kan MB:s nivå inte underskridas.<sup>58</sup> Tillsynsmyndigheten kan alltså ingripa med förbud eller föreläggande om en va- anläggning drivs i strid med MB: s föreskrifter, 26:9 MB. Man kanske kan förmoda att det här främst gäller användande i strid med de allmänna hänsynsreglerna.

Parterna utgörs av huvudmannen och brukaren. Normalt är brukaren en fastighetsägare. Enligt 3 § 2 st. VAL kan huvudmannen dock träffa avtal med annan än fastighetsägare om brukande av anläggningen. Om sådan avtal träffats skall vad i lagen stadgas om fastighetsägare även gälla för sådan brukare. Den som äger byggnad eller anläggning på annans mark kan enligt 3 § 3 st. - om omständigheterna föranleder det - behandlas som ägare av fastighet. Man kan nog räkna med att det knappast alls kan förekomma att huvudmannen träffar avtal om brukande av va- anläggning med fysiska personer som har hyresrätt till lägenhet. I sådana fall torde avtalen ingås mellan respektive fastighetsägare och huvudmannen. Som redan framgått kan däremot byggnad på annans grund räknas som fastighet i detta sammanhang och detta innebär främst att bostadsarrendatorer och lägenhetsarrendatorer kan komma att träffa avtal med huvudmannen. Givetvis måste detta gälla också för innehavare av tomträtt.

<sup>57</sup> Se Madell: Det allmänna som avtalspart, Norstedts juridik, ISBN 91-00311-6, 1998 s. 174 f.

<sup>58</sup> Michanek/Zetterberg s. 483.

Det vore vidare anmärkningsvärt om inte jordbruksarrendatorer kunde vara part i sådana avtal, även om det med hänsyn till avfattningen av 3 st. tycks ligga närmare till hands att rikta sig mot den som är ägare av byggnader och anläggningar.

Vi behöver nu endast inrikta oss på frågan om huruvida reglerna i VAL och de allmänna bestämmelserna enligt 22 § VAL kan ha någon verkan gentemot konsumenter. Svaret på den frågan har delvis framgått. Utöver konsumenter som bor i egen fastighet kan bostadsarrendatorer, anläggningsarrendatorer (i den mån de nu är konsumenter), jordbruksarrendatorer samt innehavare av tomträtt vara avtalsparter och är därmed direkt bundna. Bostadsrättsinnehavare torde inte vara personligt bundna utan det lär vara bostadsrättsföreningen som tecknar avtalet med huvudmannen. Det får väl däremot antas att det ligger i föreningsmedlemmarnas intresse att bruka anläggningen på ett sådant som överensstämmer med de allmänna bestämmelserna bland annat då föreningen riskerar att ådra sig påföljder om anläggningen brukas på ett felaktigt sätt. I fråga om hyresgäster i hyreslägenheter går det inte att påvisa någon direkt bundenhet och i dessa fall tycks det inte heller finnas någon påvisbar indirekt koppling till huvudmannen. En hyresvärd bör däremot kunna införliva de allmänna bestämmelserna i det individuella hyresavtalet och även hota med påföljder om den enskilde hyresgästen brukar anläggningen i strid med de allmänna bestämmelserna. Denna möjlighet torde utnyttjas sparsamt av hyresvärdar. Ett skäl kan vara att möjligheterna att ingripa mot en enskild hyresgäst i ett större hyreshus är mycket begränsade med hänsyn till bevisvärigheterna. Några lagliga hinder mot att utforma hyresavtalet så att de allmänna bestämmelserna tas in torde i och för sig inte finnas. Enligt 12:42 p. 8 JB är hyresrätten förverkad om hyresgästen åsidosätter avtalsenlig skyldighet som går utöver hans skyldigheter enligt hyreslagen, om det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs. Man får nog räkna med att det kan anses vara av synnerlig vikt att en enskild hyresgäst brukar avloppet på ett sådant sätt att inte hyresvärden riskerar att ådra sig sanktioner gentemot huvudmannen.