

Miljöskyddslagstiftning

Håkan Hydén

Då i detta nummer av Retfaerd Claes Nue och Ellen Margrethe Basse i var sin artikel behandlar frågor som hänger samman med *miljöskyddslagstiftningens utveckling* med utgångspunkt från danska förhållanden, skall jag inskränka mig till att redovisa vissa allmänna teoretiska utgångspunkter för ett studium av dessa problem¹. Mot bakgrund härav pekar jag därefter på vilka konsekvenser dessa förhållanden på makronivå har haft på den svenska miljöskyddslagens utseende och funktioner.

1. Varför lagstiftning?

Den ekonomiska aktiviteten i det borgerliga samhället konstitueras genom civilrättsliga regler. Den privata äganderätten, kompletterad med olika konnexa institut², såsom aktiebolaget, avtalet, m fl är tillräcklig grund för att etablera de kapitalistiska produktionsförhållandena. För den kapitalistiska produktionen krävs enbart rättsliga former som svarar mot de ekonomiska kategorierna i varuutbytet. Själva den ekonomiska aktiviteten, det materiella livets produktion, sker oberoende av rätten. Det kapitalistiska produktions sättet innehåller i sig kriterier för den ekonomiska aktiviteten. Politiska beslut är överflödiga. Genom rätten skänker dock det politiska systemet en sanktion och form åt den ekonomiska verksamheten.

Förekomsten eller snarare frånvaron av *konstituerande normer* är nära förbunden med den funktionsfördelning som produktions sättet innebär för olika aktivitetens förhållande till de grundläggande uppgifterna, produktion, distribution, konsumtion och reproduktion i samhället. Produktion, distribution och konsumtion äger rum i privaträttsliga former. Sättet att fullgöra uppgifterna på bestäms av ekonomiska förhållanden. Den politiska samfälligheten används som ett medel att sammanhålla de olika samhälleliga aktiviteterna. Det politiska systemets funktionssätt är därmed underkastat rörelselagar inom det ekonomiska systemet. Genom staten innehåller det politiska systemet en potential för reproduktion av de samhälleliga och naturliga betingelser som produktionen kräver. Häri ingår miljöskyddande åtgärder som en viktig del.

1) Detta sker mot bakgrund av innehållet i min avhandling Rättens samhälleliga funktioner, kap 8 och 9, vilken recenserats i Retfaerd nr. 12.

2) Angående denna term, se Lindgren, Magnusson, Stjernquist; Sociala styrningsformer, s 51.

De reglerande inslagen i den ekonomiska verksamheten är till innehållet oberoende av staten och rätten. Det enda stöd den ekonomiska verksamheten kräver av staten är upprätthållandet av varuutbytets form och spelregler. Den kapitalistiska varuproduktionen vilar på avtalsfrihet, näringsfrihet och konkurrensfrihet. Friheten innebär oberoende av politisk styrning och manifesterar sig i en frånvaro av regler.

I vad avser *reglerande normer* är det rättssubjekten själva, som utformar dem genom avtalet som instrument. Denna ordning är sanktionerad av staten genom att avtalsprestationer tvångsvis kan genomdrivas med statsmaktens hjälp. Medan innehållet i avtalet bestäms oberoende av politiska beslut, är det politiska systemet inkopplat när det gäller att upprätthålla och trygga denna privata ekonomiska ordning.

Staten har under alla tider använts för att förebygga konflikter som kan hota den existerande samhällsordningen. Omfattningen av statens åtgärder är i första hand beroende av vilka motsättningar som en viss samhällsorganisation innehåller. Dessa motsättningar genererar motstridiga intressen inom samhällets aktiviteter och ger upphov till konflikter mellan de aktörer som är bärare av dessa intressen. De motsättningar som det kapitalistiska produktionssättet bär inom sig hotar den kapitalistiska samhällsordningen. Det skapar behov av intervention från statsmakten i syfte att bibehålla det kapitalistiska systemet. Denna intervention tar sig uttryck i försök från staten att styra principerna för varuproduktionen. Eftersom varuproduktionen sker utanför det politiska systemet i privata rättsliga former kan styrningen inte ske annat än genom förmedling av lagstiftning. Offentligrättsliga regler bryter igenom de privaträttsliga formerna i syfte att framtvunga hänsynstaganden hos de ekonomiska aktörerna till värden som det ekonomiska systemet själv inte tillhandahåller.

Den omständigheten att den politiska styrningen av de ekonomiska förhållandena sker genom rättsliga former har betydelsefulla konsekvenser för möjligheterna att lösa de problem som produktionssättets inneboende motsättningar alstrar. Lagstiftningen kommer alltid in i efterhand sedan de grundläggande motsättningarna givit upphov till synbara problem och manifesta konflikter. Med stöd av *intervenerande normer* försöker det politiska systemet påverka de materiella förhållanden, vari problemen visar sig. De är således inriktade på symptomen. På det sätt på vilket det kapitalistiska samhället är organiserat omöjliggörs hänsynstaganden till problemen, där de alstras. Som exempel på denna typ av intervenerande normer kan för Sveriges del nämnas miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor, arbetsmiljölagen m fl. Beträffande miljöskyddslagen medger sålunda de intervenerande normerna ingrepp i företagets handlande i vad avser tillåtna utsläppsmängder, men inte i fråga om produktionens inriktning eller produktionsprocessens karaktär, t ex den livsviktiga frågan om användningen av kemikalier. Det är som en följd av det kapitalistiska produktionssättets logik den ekonomiska aktören, företagen, som själv beslutar därom. Denna princip framgår inte uttryckli-

gen av miljöskyddslagen, men har vid olika tillfällen slagits fast av de rättstillämpande organen³.

2. Motsättningen mellan privat beslutsmakt och samhällelig produktion

Den grundläggande motsättningen i det kapitalistiska produktionssättet utgöres av motsättningen mellan samhällliga produktivkrafter och privata produktionsförhållanden. Motsättningen visar sig på olika sätt. Den visar sig bl a i relationen mellan principerna för produktion och dennas materiella villkor.

Det utmärkande för denna motsättning är att den föds genom utvecklingen av det kapitalistiska produktionssättet. Den finns där inte från början, men har en tendens att göra sig alltmer påmind. Den framträder först vid en viss mognadsgrad hos systemet⁴. Detta stadium är det storindustriella stadiet, vilket motsvarar ett visst stadium i produktivkrafternas utveckling. Det är först då som den enskilda produktionen antar samhällliga proportioner.

Den primära motsättningen mellan produktivkrafterna och produktionsförhållandena i det kapitalistiska produktionssättet innehåller många aspekter och yttrar sig i olika sekundära motsättningar. Den mest betydelsefulla av dessa aspekter är den konflikt som det utvecklade kapitalistiska produktionssättet ger upphov till mellan människan själv och hennes omgivning – miljön. Den primära motsättningen ger upphov till statlig intervention i de ekonomiska förhållandena bl a i form av miljöskyddslagstiftning. Denna intervention förmår i sin tur endast på ett ofullständigt sätt att lösa de problem som motsättningen alstrar i samhället.

I och med att produktionen tilltagit i omfattning har dess privata karakter i det kapitalistiska produktionssättet blivit alltmer ohållbart. Den privata produktionens innebörd är att producera nyttigheter, vilka genom varuutbytet på marknaden kommer samhället till del. Produktionen av nyttigheter har emellertid konsekvenser som inte betraktas som kostnader i den på bytesvärde baserade privata produktionen. Naturkraften har inget värde då den inte representerar något däri försakligt värde. Den har därför inte heller något pris. Möjligheten av att utnyttja naturkraften sätter emellertid innehavaren i stånd att producera mer, vilket ökar hans individuella profit.

Konkurrensen leder till en allt hårdare exploatering av naturrikedomarna. I kapitalets långsiktiga intressen, dvs. i kravet på reproduktion av produktionens naturbetingelser, försöker staten genom planeringsåtgärder lösa detta problem. Det framstår därigenom som ett för all produktion

3) Westerlund, S, Miljöfarlig verksamhet, s 140.

4) Jfr Marx Kapitalet III, s 223 ff.

gemensamt problem. Människan befinner sig också alltid i en kamp med naturen. Den materiella produktionen är människans ämnesomsättning med naturen.

En annan egenhet hos det kapitalistiska produktionssättet som påverkar människans förhållande till naturen, är att långt ifrån allt råmaterial från naturen nyttiggörs i produktionen. Det hänger samman med prisets beroende av bytesvärdet. I den kapitalistiska produktionen blir det, under förutsättning av obegränsad tillgång, inte lönsamt att lägga ner arbete och energi på att tillgodogöra sig de restprodukter produktionen av en vara medför. Arbetskostnaden belastar priset och verkar därigenom hämmande i konkurrensen. Det innebär att dessa restprodukter går ur den samhälleliga varucirkulationen, vilket i sig är resursslöseri. Vad värre är att det också innebär en förstörelse av naturen. Restprodukterna, avfallet, måste ju ta vägen någonstans. Det sker helt enkelt genom att man återför dem till naturen. Nu sker det emellertid i en form som avviker från naturens. Det leder till luft- och vattenföroreningar, förstörelse av växt- och djurliv m m. Härigenom uppstår störningar i naturens egen ordning, ekologisk obalans.

3. Framväxt och förutsättningar för miljöskyddslagstiftning

Statens ingripanden i ekonomin skulle komma att legitimeras genom den juridiska ideologin på att den primära motsättningen i det kapitalistiska produktionssättet avkastade motsättningar inom själva rättssystemet. Det privata äganderättsbegreppet förmådde inte inom sig lösa det problem som det kapitalistiska produktionssättet bar med sig. Den ena människans civilrättsliga anspråk hade kommit i konflikt med den andras, såsom det uttrycktes i riksdagsdebatten i början av seklet.

För att råda bot på »detta samhällsönda« förordades i första hand reglerande normer. Problemen var emellertid av sådan art att grannelagsrätten inte kunde råda bot. Istället hänvisades till möjligheten av att kompensera den skadelidande ekonomiskt genom skadestånd. För lagstiftaren framstod problemet som en fråga om att skydda den framväxande industrin mot omfattande skadeståndskrav, som kunde verka hämmande på industrins utveckling. Genom den oerhörda tekniska utvecklingen under kapitalismen kom dock denna oro att visa sig vara obefogad. De föroreningsproblem som denna utveckling efterlämnade var av sådan art att skadeståndet som instrument inte förmådde att rå på det. Genom kraven på bevisning om orsakssamband mellan skada och förorenande verksamhet hade och har industrin ett effektivt skydd mot skadeståndskrav. Laborerandet med olika krav som skulle vara uppfyllda – strikt ansvar contra cullpaansvar – är i detta perspektiv av marginell betydelse.

Det fanns emellertid de som såg lösningen på problemet inom ägande-

rättsbegreppet i det att man skulle sätta en gräns för den privata äganderätts utövning. Detta ledde fram till nya rättsliga konstruktioner. Denna gräns skulle hävdas genom att domstolarna föreskrev förbud och förelägganden om begränsningar av verksamhet. Detta potentiella hot mot ekonomins frihet skapade en grund för statlig intervention. Staten borde som företrädare för samhällsnyttan ställa upp regler om vad som krävdes i olika situationer. Det gav upphov till en utveckling av intervenerande normer, vars slut vi ännu inte bevittnat.

Vid tiden för kapitalismens begynnelse fanns i olika lagar straffsanktionerade förbud mot skilda typer av föroreningar. Detta var något som rimmade illa med det kapitalistiska produktionssättets krav på frihet för ekonomin. Generella förbud kunde verka hindrande på ekonomins rörelsefrihet. I den fortsatta utvecklingen kom därför lagstiftningen att förändras gradvis mot en bedömning i varje särskilt fall.

Den lagstiftning som i Sverige infördes på 1940-talet och som direkt riktade sig mot vattenföroreningarna var också vag till sin karaktär. Företagen var endast skyldiga att göra vad som skäligen kunde krävas. Bestämmelsernas reella innehåll var, att förorening genom industriellt avloppsvatten kunde tillåtas äga rum under förutsättning att företagen vidtog alla de förebyggande åtgärder som prövades skäliga med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Vad som skulle betraktas som skäligt bestämdes av samhällsnyttan. Eftersom denna under det kapitalistiska produktionssättet är bestämd av ekonomins krav, kom myndigheternas krav på företagen inte att ställas högre än vad företagen med utgångspunkt från företagsekonomiska kriterier för beslutsfattandet ansåg sig kunna klara av.

Den ekonomiska teorin bidrog till att legitimera dessa förhållanden. Föreställningen t ex att vatten var en fri nytting var deskriptiv på så sätt att den byggde på observation av faktiska förhållanden. Den var dessutom normativ för beslutsfattarna. Den kunde därmed bestämma det faktiska handlandet och konsekvenserna av detta handlande, som så småningom institutionaliserades. Den legitimerade existerande förhållanden och bidrog till att skapa dem, även sedan sådana förändringar inträtt att förutsättningarna för teorin inte längre var för handen. Den kom att konservera principerna för beräkning av produktionskostnaderna.

4. Den svenska miljöskyddslagen (ML) – anpassning till ekonomins krav eller politisk styrning?

ML utgör en s k ramlag. Den kännetecknas av att politikerna sätter ramar för lagens tillämpning istället för att göra beslutskriterierna klara. Inom ramarna kan regeringen genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och Statens naturvårdsverk (SNV) genom råd och anvisningar styra lagstift-

ningens tillämpning. Ramlagstiftningen är inte på något sett unik för ML. Den är snarare ett kännetecken på intervenerande normer.

Rättstillämpningen skiljer sig åt vid »ordinär« lagstiftning och ramlagstiftning. Det normala är att lagstiftningen är ett uttryck för en kompromiss mellan de stridiga intressen, som givit upphov till en statlig reglering. Lagen är ett normbeslut, som skall tjäna som en auktoritativ källa till lösning av konflikter i samhället. Normbeslutet är tillkommet i en politisk ordning och skall sedan tillämpas i en administrativ eller judiciell process. Tillämpningsbesluten antas normalt inte kunna medge kompromisser. De är endast en tillämpning av generella regler i individuella fall⁶. Tanken är att det finns en given lösning på problemet. Det gäller bara att finna den.

Vad som emellertid sker i samband med ramlagstiftningen är att normbesluten skjuts ner en nivå, ner till de tillämpande myndigheterna. Lagen ger endast uttryck för de ramar som myndigheterna måste hålla sig inom. Hur rimmar det med den politiska beslutsprocessen? Är det inte politikererna, i den folkvalda lagstiftande församlingen, som skall fatta normbesluten?

Ett sätt att legitimera nämnda förhållande är att i lagens förarbeten ta in kompletterande anvisningar om lagens tänkta tillämpning. När det gäller ML förhåller det sig dock annorlunda. Vägledning för tillämpningen ges i mycket liten utsträckning. Genom lagen och dess förarbeten får man klart för sig att tillåtlighetsprövningen skall avse en skälighetsbedömning av föreslagna reningsåtgärder. Frågan blir då vad som bestämmer skälighetspunktens förläggning. Efter vilken måttstock bedöms skäligheten?⁷

Man kan tänke sig två utgångspunkter för denna bedömning. Den ena består i att man ställer sig frågan vad miljön tål i fråga om miljöstörningar och låter skälighetspunktens förläggning bestämmas härav. Den andra utgångspunkten är att se till vad företagen tål i fråga om kostnader för reningsåtgärder och låter detta vara avgörande för vad som kan krävas. De två olika utgångspunkterna speglar olika sätt att se på miljövärdsfrågorna. Den förstnämnda är i sin renodlade form ett uttryck för ett ekologiskt synsätt, där man låter miljön vara i sista hand bestämmande för vilka åtgärder som krävs, medan däremot det sistnämnda synsättet innebär att ekonomin är den i sista hand bestämmande faktorn för vilket utrymme miljövärden kommer att ha i samhället.

Den svenska miljöskyddslagstiftningen är uppbyggd efter den sistnämnda modellen. Lagen bygger på en avvägning mellan olika intressen. Någon viktnormering av dessa intressen har emellertid inte skett. Detta medför att det blir den beslutande myndigheten som själv får göra avvägningarna. Det är således den tillämpande myndigheten som i varje särskilt

6) Se Strömholm, S i Svensk Juristtidning 1976, s 161 ff.

7) Se utförligare resonemang Hydén, Rättens samhälleliga funktioner, kap 9.

fall står för kompromissen mellan de motstående intressen som förekommer⁸.

Man kan fråga sig hur denna ordning kan förekomma. Hur kan politiker avhända sig normbesluten till den icke folkvalda tillämparen av lagen? Lagens förarbeten ger vid handen att ansvariga politiker uppfattat miljövärdsproblemen som så tekniskt betingade att man svårigen kunde lägga sig i den närmare bedömning som fordras vid tillåtlighetsprövningen⁹.

Industrins företrädare uppfattar å sin sida, att döma av vissa auktoritativa uttalanden, miljöproblemen som ekonomiska. De betraktar de tekniska problemen som fullt möjliga att lösa. Den begränsande faktorn är ekonomin¹⁰. Med hänsyn till industrins syn på miljövärdsåtgärderna borde lagen i första hand vara konstruerad så att den framtvingade den tekniska utveckling som krävs för en lösning av problemen. Vi har emellertid sett att lagens konstruktion inte har denna karaktär. Prövningsmyndigheterna har inte heller bidragit till att påskynda någon forskning och utveckling på området. Det visar sig redan i den redovisade synen på bevisskyldighetsproblematiken¹¹.

Bevisbördan sägs enligt miljöskyddslagen vara omvänd, vilket innebär en skärpning i förhållande till vad som normalt gäller i relationen myndighet - enskild. Bevisskyldigheten har emellertid i praxis utvecklats så att det är tillräckligt för företagaren att hänvisa till att någon påvisad skada inte uppkommer som en följd av verksamheten efter de skyddsåtgärder företaget självt åtagit sig att genomföra. I de fall sådan ändock föreligger eller antas föreligga kommer bevisskyldigheten att ligga på prövningsmyndigheterna. Den standardfras som Koncessionsnämnden för miljöskydd (KN) använder, då reningsteknik saknas eller miljöeffekterna är okända eller osäkra är: Bolaget bör dock följa utvecklingen på området. Det ställs inga krav på företaget att detta skall utveckla en viss teknik.

Prövningsmyndigheternas praxis i fråga om bedömningen av tillåten lokalisering av miljöfarlig verksamhet skiljer sig åt mellan privata företag och kommunala anläggningar. Denna skillnad i tillämpningen har ingen bakgrund i lagstiftningen, utan kan endast spåras i de faktiska förhållanden som rätten är underkastad. Frågan om omfattningen av skyddsåtgärder m m kan från lagstiftningens perspektiv se ut som en fråga om flera olika ambitionsnivåer, som skall läggas på varandra vid tillåtlighetsprövningen¹². Mot bakgrund av reglernas tillämpning är det dock fråga om en

8) Det sätt på vilket prövningsmyndigheterna ofta formulerar sina beslut blir därför tautologiskt. De uttalar t ex att enligt myndighetens bedömning kan den planerade verksamheten ske utan sådana olägenheter att företagets tillåtlighet enligt ML kan ifrågasättas.

9) Jfr Lundqvist, L, Miljövärdsförvaltning och politisk struktur s 33. Se även prop 1969:28, s 78 ff och 191 ff.

10) Se Teknik för miljön, s 6.

11) Jfr t ex KN:s prövning av Klippans Finpappersbruk, KN nr 44/1978.

12) Se Westlund alal, s 113 ff.

fallande skala av gränser. Utgångspunkten för tillåtlighetsbedömningen är vad som är tekniskt möjligt, dvs vad det finns för idag känd teknik, som används i full skala. Detta krav kan närmast ses som betingat av kraven på uniformitet i lagtillämpningen. Det i den borgerliga juridiska ideologin dominerande kravet på likhet inför lagen blir i detta sammanhang ett uttryck för behovet av konkurrensneutralitet¹³.

Krav på vad som är tekniskt möjligt skulle emellertid kunna leda till besvärande kostnader för det enskilda företaget, som därigenom skulle kunna hota företagets existens. Genom att lägga in ett kompletterande krav på att föreslagna skyddsåtgärder skall vara ekonomiskt möjliga för företaget att bära, garanteras att lagstiftningen inte skall få dessa följder. Slutligen värnar prövningsmyndigheterna om att det inte uppkommer resursslöseri ur samhällsekonomisk synpunkt. Det sker genom att man ställer krav på att kostnaderna för föreslagna reningsåtgärder inte överstiger den verkan dessa har. Åtgärderna måste vara tekniskt och ekonomiskt rimliga.

Det sagda leder i normalfallet till att företagen inte åläggs andra skyddsåtgärder än de som de själva föreslagit och förklarat sig villiga att utföra¹⁴. I dessa fall är inte prövningsmyndigheten sen med att slå fast villkoren. Om någon remissinstans eller företrädare för allmänheten krävt ytterligare åtgärder är prövningsmyndigheten mer försiktig. Det kan t ex låta på följande sätt¹⁵:

»Slamdeponeringen har inte bedrivits på ett från miljösynpunkt tillfredsställande sätt, vilket även bolaget medgivit. Snara åtgärder bör vidtagas för att reducera olägenheterna. Så t ex måste (märk, min anm) slammet – såsom angavs i dispensansökan till länsstyrelsen – avvattnas till ca 25% torrsubstanshalt. Bolaget har åtagit sig detta. Vidare bör (märk, min anm) bolaget snarast vidtaga åtgärder för att minska de störningar som uppkommit på den hittillsvarande deponeringen. Samråd bör här ske med länsstyrelsen.«

Skillnaden i den imperativa betydelsen av uttrycken måste och bör ha en för juristerna klar innebörd.

För den händelse att miljöproblem av väsentlig betydelse kvarstår, även om de skyddsåtgärder som föreslagits kommer att genomföras, är verksamheten trots det tillåten om särskilda skäl föreligger. Angående tillämpningen av detta rekvisit kan följande sägas. För det första har prövningsmyndigheten mycket svårt att göra en bedömning av vad som är väsentlig olägenhet. Det blir beroende av en kunskap som staten själv får utveckla. Så har inte skett av någon nämnvärd betydelse. För det andra möjliggör

13) Jfr t ex DB nr 124/1977. Denna konkurrensneutralitet gör sig även gällande i de internationella strävanden, som förekommer på miljöskyddsområdet. Jfr. OECD:s rapport, The Polluter Pays Principle. Definition, Analysis, Implementation. Se särskilt s 6 f och 12 ff.

14) Se t ex DB nr 141/1977 och 148/1977.

15) KN nr 44/1978, s 22.

uttrycket särskilda skäl att man beaktar den ekonomiska betydelsen av olika företag. Särskilda skäl innebär att företaget skall vara kvalificerat nyttigt. Samhällsnyttan blir i detta sammanhang ofta liktydig med sysselsättningen, som i sin tur kan ses som en förklädning av enskilda kapitalintressen. I de fall förbud utfärdats med stöd av bestämmelsen har inga betydande intressen stått på spel. Om prövningsmyndigheten finner att stora allmänna intressen är involverade löper man inte risken av att expertmyndigheterna skall ställa krav, som skulle kunna verka hindrande på kapitalets rörelsefrihet och expansion. I dessa fall skall ärendet avgöras av regeringen, som ytterst är ansvarig för det politiska systemets reproduktiva funktion.

ML:s tillämpning har som en konsekvens av det sagda inneburit en försumbar mängd förbud. De maktmedel i form av straffsanktioner, som lagen erbjuder mot överträdelser av villkor, har hittills inte lett till någon fällande dom¹⁶. Tillsynen enligt ML är enligt samstämmiga uppgifter otillräcklig¹⁷.

Ser man till ML:s effekter i olika hänseenden har dessa också varit ringa. Merkostnaderna för företagen har varit relativt sett mycket små. Industrin beräknas således investera knappt 3 miljarder kronor, eller 400 miljoner per år, i miljöskyddsåtgärder under perioden 1977-83. De största investeringarna ligger i trä-, massa- och pappersindustrin¹⁸. Det är emellertid svårt att korrekt beräkna vad som är rena miljövardkostnader och vad som ingår i andra investeringar. I de redovisade beloppen har man räknat med både bruttoinvesteringar i utrustning som enbart är till för att minska utsläpp och investeringar i den del av annan slags utrustning som leder till minskade utsläpp. Under ML:s första femårsperiod investerades drygt 2 miljarder kronor i miljöförbättrande åtgärder. Det motsvarade knappt 5% av de totala industrinvesteringarna under perioden.

I vad avser själva reningseffekterna gäller att ML främst satt spår i fråga om vissa kända grova föroreningar. Utsläppen på vattensidan av organiska föroreningar minskade under ML:s första femårsperiod från 800.000 ton till 500.000 ton. Under samma tid minskade utsläppen av suspenderande ämnen från 300.000 ton till 150.000 ton per år samt utsläppen av fosforföreningar minskade från 15.000 ton till 11.000 ton per år. På luftsidan har utsläppen av stoft under denna tid minskat från 400.000 ton till

16) På senare tid tycks det emellertid som antalet anmälningar till åtal har blivit fler. SNV:s nyvaknade intresse i detta hänseende kan ses i relation till den ideologiska betydelse det har att få en företagare fälld. Redan genom anmälan till åtal har man dock visat att man gör någonting åt miljöproblemen.

17) Jfr JK:s rapport samt Hydén, Rapport från en länsstyrelse. I samband med BT-Ke-mi-skandalen underströk regeringen behovet av en skärpning av tillsynen. Trots det avslog riksdagen ett halvår senare en socialdemokratisk motion om en förstärkning av länsstyrelsernas naturvårdsenheter med 25 nye tjänster. Se riksdagens snabbprotokoll, 1977:113.

18) SNV-meddelar 1978.03.03.

200.000 ton per år och svaveldioxiderna från 900.000 till 800.000 ton per år.

Den reduktion som ägt rum har sålunda varit måttlig. Framförallt har den varit inriktad på tidigt uppmärksammade negativa miljöeffekter. Till de tidigaste observerade miljöeffekterna hörde syrebrist i små vattendrag med fiskdöd som följd. Detta var särskilt vanligt nedströms cellulosa- och livsmedelsindustrier¹⁹. Lagstiftningens inriktning har således styrts av de direkta framträdelsesformerna och har inte, som ett uttryck för en politisk vilja att kontrollera miljön, beaktat de specifika föroreningar som ännu inte, med få undantag, avkastat några drastiska förändringar i vår omgivning eller på vår hälsa.

Kvikksilver och PCB utgör exempel på två substanser vars ekologiska effekter tidigt uppmärksammades och där åtgärder redan har börjat vidtas. Den naturliga följdfrågan är då hur många sådana potentiellt farliga substanser det finns och som tillförs vår miljö från industrier och samhällen. Pappers- och textilindustrin använder en mängd hjälpkemikalier, vars verkningar är okända. Den mest expansiva industrin är den petrokemiska. Vilka effekter den har är i stort sett okända utan beträffande svaveldioxidutsläpp m m. Enligt Världshälsoorganisationen WHO beräknas 80% av alla cancerfall vara betingade av miljömässiga faktorer²⁰. Den tilltagande användningen av kemikalier bär här en stor del av skulden.

Problemen med de specifika föroreningarna kommer dock inte med nuvarande lagstiftning att beaktas förrän de ger upphov till direkta effekter för individerna, som är synbara och ovedersägliga. Trots att forsknings- och undersökningsresultat visar allt klarare på hur nödvändigt det är att utsläppen av specifika föroreningar kontrolleras och att motåtgärder vidtas, nöjer sig miljöskyddsmyndigheterna med en avvaktande attityd till dessa problem²¹. Rätten och rättstillämpningen går inte i spetsen för att initiera och genomdriva förändringar i samhällets praxis. Den svarar bara mot de krav på reproduktion som samhällets fortbestånd kräver av det politiska systemet när produktionssättets inneboende principer befinner sig i kollision med varandra.

19) Se SNV PM 1001, s 2 f.

20) Jfr IVA specialrapport 1976:14. Se även Miljöaktuellt årgång 7, nr 10, s 7-10.

21) SNV PM 101, s 11.