



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Bergstrand

Prioritet, lokalisering och planmonopol

Examensarbete
20 poäng

Henrik Norinder

Miljö- och fastighetsrätt

VT 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Metod och material	5
1.3.1 Allmänt	5
1.3.2 Ett hypotetiskt scenario	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
2 TILLSTÅNDSPLIKTIG VERKSAMHET	7
2.1 ”Miljöfarlig verksamhet”	7
2.2 Tillståndsprocessen	7
2.3 Tillståndets rättsverkan	9
2.4 Diskussion	11
3 GRANNELAGSRÄTT	12
3.1 Äldre grannelagsrätt	12
3.2 Grannelagsrätt i dagens lagstiftning	13
3.3 Prioritet i belysning av grannelagsrätt	14
3.4 Diskussion	16
4 DETALJPLAN	18
4.1 PBL:s funktion och det kommunala planmonopolet	18
4.2 Detaljplanens funktion	18
4.3 Grundläggande bestämmelser vid markplanering	19
4.4 Detaljplanekravet	20

4.5	Planförfarandet	20
4.5.1	Allmänt om förfarandet	20
4.5.2	Upprättandet, utställandet och antagandet	21
4.6	Ändring av detaljplan	22
4.7	Överklagande	23
4.8	Praxis	24
4.9	Diskussion	26
5	LOKALISERING	28
5.1	Lokaliseringsbestämmelsen i miljöbalken	28
5.2	Miljöbalkens lokaliseringsbestämmelse i relation till andra hänsynsregler	29
5.3	Lokaliseringsbestämmelsen i PBL	30
5.4	Praxis	31
5.5	Diskussion	31
6	EKONOMISKA SPÖRSMÅL	32
6.1	Allmänt om ansvar	32
6.2	Ersättning	32
6.2.1	Skydd för egendom och rätt till ersättning	32
6.2.2	Vidare om 2 kap. 18 § regeringsformen	33
6.2.3	Ersättningsfrågan i belysning av PPP	35
6.3	Skadestånd	36
6.4	Diskussion	39
7	DET HYPOTETISKA SCENARIOT	40
7.1	En upprepning av scenariot	40
7.2	Den eventuella detaljplanändringen	40
7.2.1	Kommunens skyldigheter och rättigheter	40
7.2.2	Industrins möjligheter att hindra detaljplanen	43
7.2.3	Industrins möjligheter att överklaga planbeslutet	44
7.2.4	Konsekvenser för Industrin	44
7.3	Möjlighet till expansion	46
7.4	Rätt till ersättning eller skadestånd	46
7.4.1	Möjlighet till ersättning för Industrin	46
7.4.2	Möjlighet till skadestånd för närboende	47

8	SLUTLIG KOMMENTAR	49
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	51
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	55

Sammanfattning

En fråga som ofta har belysts är frågan var miljöfarliga verksamheter skall placeras, däremot torde konflikter och problem även kunna uppkomma vid placering av bostäder. Syftet med denna undersökning är därför att undersöka tänkbara effekter av att bostadsbebyggelse planläggs i närheten av miljöfarlig verksamhet.

Miljöfarlig verksamhet kräver tillstånd och med sådant tillstånd kommer viss rättsverkan som enligt huvudregeln är evig. Trots detta kan under vissa omständigheter tillstånd komma att omprövas eller till och med återkallas. En grundläggande princip som härstammar långt bak i tiden är principen om att man inte får använda sin egendom så att annan skadas av användandet. Ett tillstånd innebär dock ett undantag från denna princip men i andra avseenden finns denna grannerättsliga princip kvar, särskilt i fråga om skadestånd. Att en industri var först på platsen ger ingen prioritetsverkan, det enda som ger prioritetsverkan är tillstånd. När en kommun utövar sitt planmonopol skall hänsyn tas till närliggande verksamheters intressen och allmänna intressen och man skall undersöka om platsen är lämplig för exempelvis bostadsbebyggelse. I fråga om lokalisering av miljöfarlig verksamhet är reglerna tydligare än vid lokalisering av bostäder. För verksamheter skall den bästa platsen väljas medan för bostäder räcker det att platsen är lämplig. En plats kan anses lämplig efter att vissa skyddsåtgärder bestäms, sådana beslut i detaljplan kan dock inte anses gälla mot befintliga verksamheter. Enda sättet att få tillstånd skärpta villkor eller andra skyddsåtgärder är således genom en omprövning av en verksamhets tillstånd.

Frågan om ersättning kan utgå till en verksamhetsutövare, som till exempel fått skärpta villkor, beror på tolkningen av 2 kap. 18 § regeringsformen. En debatt angående lagrummets tolkning har pågått länge, en kontextuell tolkning är den mest troliga. En sådan tolkning skulle göra det mycket svårt för en verksamhetsutövare att få ersättning. Skulle en bokstavstolkning istället tillämpas så skulle trots allt ersättningen strida mot den s.k. Polluter Pays Principle. Möjlighet till skadestånd för skadelidande närboende är däremot större, om skadestandsrekvisiten är uppfyllda, här är även strikt ansvar en huvudregel.

Det är mycket som kommunen skall ta hänsyn till när bostäder planeras i närheten av miljöfarlig verksamhet. En intresseavvägning, en lämplighetsbedömning och en lokaliseringsbedömning skall göras och sammanfattningsvis krävs ganska mycket för att en plats skall vara lämplig för bostadsbebyggelse i närheten av miljöfarlig verksamhet och i många fall torde bostäder därför inte få byggas på sådan plats.

Förord

Jag vill tacka Anders Linnerborg och Daniel Drott på Advokatfirman Lindahl i Helsingborg för en god inledande diskussion om uppslag till ämne och för all övrig handledning. En skicklig och lättillgänglig handledare som Henrik Norinder är även värd ett stort tack, liksom Åsa Rydstern för en prima insats som opponent. Tack!

Förkortningar

A.a.	Anfört arbete
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Miljööverdomstolen
PBL	Plan- och bygglagen
PPP	Polluter Pays Principle
RF	Regeringsformen
SkL	Skadeståndslagen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

”All mänsklig aktivitet är på något sätt kopplad till mark. Mark är en begränsad tillgång som inte växer, medan i ett dynamiskt samhälle efterfrågan på mark ständigt ökar.”¹

Då efterfrågan på mark ständigt ökar uppstår ofta konflikter i samband med markanvändning. Städer växer och fler bostäder behövs kontinuerligt, och även om industriområdena har varit placerade långt från stadskärnan så krymper avståndet i och med att städerna expanderar. Kommunerna är det organ som skall planera sina landområden med hjälp av översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner, men trots att dessa planer ändras och uppdateras kontinuerligt kan konflikter inte helt undvikas. En ofta förekommande konflikt uppstår vid lokalisering av förorenande industrier och trafikaneläggningar i förhållande till bostäder. Att problem uppstår när industrier planläggs i närheten av bostäder är kanske inte så svårt att förstå men det händer även att bostäder planläggs i närheten av miljöfarliga verksamheter vilket innebär en risk för verksamhetsutövaren eftersom verksamhetens tillstånd kan komma att omprövas enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. Planbeslut som medför förändring av hur mark intill miljöfarlig verksamhet används kan föranleda behov av skärpning av skyddsåtgärderna för den miljöfarliga verksamheten. Risken för detta skapar ett osäkerhetsmoment och en ekonomisk risk för verksamhetsutövaren. Ett ytterligare problem som påpekats av Norrman och Westerlund är att många kommuner genom planering har lagt bostäder nära störande former av markanvändning fullt medvetet.² Det har länge varit ett politiskt mål att skydda människors hälsa, välbefinnande och egendom från skador och olägenheter som beror på föroreningar, buller och liknande störningar.³ Man bör dock fråga sig hur långt detta skydd skall sträcka sig när människor frivilligt bosätter sig i en miljö som uppenbart påverkas negativt av en industri.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka tänkbara effekter av att bostadsbebyggelse planläggs i närheten av miljöfarlig verksamhet och att utreda hur och när en sådan placering kan tillåtas. Syftet är också att redogöra för den bakomliggande lagstiftningen. Följande frågor kommer att behandlas:

- Vilken rättsverkan kan ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet tillräknas? När kan omprövning komma att ske?

¹ Heimbürger: Land policy in Sweden, s. 5.

² Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 14.

³ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 238.

- Vad skall eller bör en kommun iaktta när en detaljplan upprättas eller ändras? Har lokaliseringsregeln någon betydelse?
- Kan en verksamhetsutövare påverka kommunens planer?
- Vem kan få ersättning eller skadestånd när bostäder planläggs och uppkommer inom en industris påverkansområde?
- Har det någon betydelse vem som fanns på platsen först?
- Har en miljöfarlig verksamhet någon generell rätt till expansion på platsen?

1.3 Metod och material

1.3.1 Allmänt

En traditionell juridisk metod har använts med undantag för det hypotetiska scenariot som satts upp för att förenkla framställningen. Materialet har främst bestått av lagstiftning och förarbeten men även av doktrin och rättsfall. För att uppnå syftet med uppsatsen, dvs. att undersöka tänkbara effekter av att bostäder planeras och byggs i närheten av miljöfarlig verksamhet, har jag satt upp ett hypotetiskt scenario som jag har använt för att se hur regelverket teoretiskt fungerar i praktiken.

1.3.2 Ett hypotetiskt scenario

”Industrin AB” är ett stort, multinationellt bolag inom tillverkningsindustrin. Industrin är belägen på en fastighet som är detaljplanelagd för industriell verksamhet och innehar alla tillstånd som behövs för att bedriva verksamhet enligt miljöbalken. En eventuell omprövning av tillståndet blir aktuell först år 2010. Industrin är en av de enskilt största arbetsgivarna i den aktuella kommunen. På en sida av Industrins fastighet finns ett område som enligt detaljplan skall användas för affärer och kontor. Som en barriär mellan Industrins fastighet och detta område går en större väg som är av riksintresse för kommunikationen. Industrin har redan i dagsläget svårt att uppfylla de krav i det befintliga tillståndet som reglerar buller. Dessutom planerar Industrin att expandera sin verksamhet i riktning mot det område där detaljplan för affärer och kontor finns.

”Kommunen” där Industrin är belägen har sedan en längre tid haft svårigheter att hitta lämplig mark att använda för bostäder vilket är ett problem eftersom Kommunen och regionen är expansiv. Därför vill Kommunen detaljplanelägga ett antal olika områden för att kunna förtäta bebyggelsen genom att anlägga bostäder ovanpå affärer och kontor eller i allmänhet bebygga områden som ännu inte tagits i anspråk fullt ut. Det område, som för närvarande är detaljplanelagt för affärer och kontor, som gränsar till Industrins fastighet, blir därför föremål för en detaljplanering i syfte att bostäder skall kunna byggas ovanpå befintliga byggnader.

Mycket av den följande undersökningen kan tillämpas även på situationer där marken nära en miljöfarlig verksamhet används, eller kommer att

användas, för annat än bostadsbebyggelse på ett sätt som kan störas av den miljöfarliga verksamheten.

1.4 Avgränsningar

Då jag har valt att undersöka ett hypotetiskt scenario följer mina avgränsningar detta fiktiva fall. Mitt val av hypotetiskt fall har utgått från att blanda in så många konsekvenser och problemställningar som möjligt men vissa avgränsningar har ändå fått göras. Ovan har det fiktiva fallet beskrivits och därmed kan konstateras att jag begränsat mig till ett fall där verksamheten är tillståndspliktig, med giltigt tillstånd där alla villkor uppfylls, privatägd och faktiskt störande och där den närliggande marken kommer att planläggas och förberedas för bebyggelse utan motsättningar från just den fastighetens ägare.

Vad som således helt faller utanför framställningen är vattenverksamhet, områdesbestämmelser, inlösen av fastighet, miljöskadeförsäkring, bygglov och annan planläggning i PBL.

1.5 Disposition

För att förbereda läsaren på det hypotetiska scenariot kommer jag först, i kapitel 2-5, att gå igenom tämligen grundläggande frågor angående tillstånd, grannelagsrätt, detaljplan och lokalisering. Dessa kapitel är i möjlig mån avgränsade till fakta av intresse för det hypotetiska scenariot. Vidare behandlas ekonomiska spörsmål av betydelse för det fiktiva fallet i kapitel 6. Kapitel 7 behandlar slutligen det hypotetiska scenariot med utgångspunkt i vad som anförts i de tidigare kapitlen. Hänvisningar till lagrum och andra källor kommer inte alltid att finnas i detta avslutande kapitel, för sådan information hänvisas till vad som tidigare anförts. Alla kapitel avslutas med en diskussion innehållande bl.a. mina egna åsikter om det förevarande avsnittet, detta för att läsaren lättare skall kunna följa problemställningarna.

2 Tillståndspliktig verksamhet

2.1 ”Miljöfarlig verksamhet”

Med ”miljöfarlig verksamhet” avses sammanfattningsvis all användning av mark, byggnader eller anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller som kan medföra olägenhet för människors hälsa, miljön eller för omgivningen⁴. Olägenhet för omgivningen innefattar bland annat buller som definieras som ”allt ljud som icke är önskvärt”⁵. Vad som är utmärkande för en miljöfarlig verksamhet är således att den avger immissioner⁶. 9 kap. 1 § miljöbalken räknar inte upp alla typer av besvärande störning men ”annat liknande” under punkt tre innefattar även gnistor, luftburna bakterier och virus och estetiska eller psykiska immissioner⁷. 9 kap. 3 § förklarar ”olägenhet för människors hälsa” som störning som kan påverka hälsan menligt enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning. En sådan bedömning måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte baseras på en enskild individs reaktion i det enskilda fallet, hänsyn skall också tas till personer som är något mer känsliga än genomsnittet, t.ex. allergiker⁸.

Om en verksamhet faller inom begreppet ”miljöfarlig verksamhet” omfattas den bland annat av hänsynsreglerna i andra kapitlet miljöbalken och av miljö kvalitetsnormer och det krävs tillstånd eller anmälan för att bedriva verksamheten. I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd specificeras vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga, verksamheterna betecknas för detta ändamål A, B eller C. Exempel på A-verksamhet är kärnkraftverk eller andra kärnreaktorer, exempel på B-verksamhet är anläggning för tillverkning av elektrisk tråd eller kabel och exempel på C-verksamhet är anläggning för tillverkning av järnvägsutrustning⁹. En verksamhet med beteckningen A eller B är förbjuden att anläggas eller bedrivs utan tillstånd enligt miljöbalken, detta enligt förordningens 5 §. A-verksamheter skall tillståndsprövas av miljödomstol, B-verksamheter av länsstyrelse medan C-verksamheter endast är anmälningspliktiga¹⁰.

2.2 Tillståndsprövsprocessen

En ansökan om tillstånd börjar med ett framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), enligt 6 kap. 1 § miljöbalken, som bildar ett viktigt

⁴ 9 kap. 1 § miljöbalken.

⁵ SOU 1966:65, s. 162.

⁶ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, s. 183.

⁷ A.a., s. 186. Estetiska immissioner innebär att landskapsbilden förfulas i hög grad; psykiska immissioner innebär rädsla och annat obehag.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 109.

⁹ Bilagan till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁰ 6 och 21 §§ förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

beslutsunderlag. Vidare skall den som avser att bedriva verksamhet eller att vidta någon åtgärd för vilken tillstånd krävs hålla samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda enligt 6 kap. 4 §. Samrådet skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning¹¹. I samband med dessa öppna sammanträden har myndigheter, enskilda och organisationer möjlighet att påverka tillståndsprövningen¹².

Tillståndsförfarandet varierar något beroende på om det handlar om en A- eller B-verksamhet¹³. Gällande A-verksamhet skall ansökan lämnas till miljödomstol, enligt 20 kap. 2 § 1 p. miljöbalken, där förfarandet regleras i 22 kapitlet eftersom det handlar om ett ”ansökningsmål”¹⁴. Om ansökan tas upp till prövning skall miljödomstolen utfärda kungörelse som skall införas i ortstidning¹⁵. Synpunkter på ansökan skall lämnas skriftligen inom den tid som miljödomstolen har bestämt enligt 22 kap. 10 § miljöbalken. Vid tillståndsansökan för B-verksamhet skall länsstyrelsen bereda den som berörs av verksamheten tillfälle att yttra sig genom kungörelse i ortstidning eller dylikt, samråda med de myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken samt hålla sammanträde med den som saken angår, detta enligt 19 kap. 4 § miljöbalken.

Ett tillstånd får lämnas för begränsad tid enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken och det får även förenas med villkor enligt andra stycket. Eftersom lagstiftaren har valt formuleringen ”får” så är det valfritt för prövningsmyndigheten att välja det ena eller det andra eller att förena tillståndet både med en tidsbegränsning och med villkor. Villkoren kan ses som en precisering av balkens olika hänsynsregler och de miljökrav som formulerats där. Tanken är att tillståndet och dess villkor skall precisera hur verksamheten skall medverka till en ”hållbar utveckling” och de miljömål som hänger samman med denna.¹⁶ Frågor om buller och viss utrustning för att begränsa utsläppen ingår ofta som en del av villkoren för en verksamhet¹⁷. För övrigt får ett tillstånd inte lämnas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 16 kap. 4 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna är särskilt viktiga för prövningen (se kap. 4.2 om lokaliseringsprincipen).

Efter tillståndsbeslut får sökanden, särskilda myndigheter, vissa enskilda berörda och en del organisationer överklaga. Rätt att överklaga har bland annat den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot¹⁸. Länsstyrelses beslut kan överklagas hos miljödomstol

¹¹ 6 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

¹² Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 252.

¹³ Förfarandet för A-verksamheter behandlas i 22 kapitlet miljöbalken medan förfarandet för B-verksamheter behandlas i 19 kapitlet.

¹⁴ 21 kap. 1 § 1 p. miljöbalken.

¹⁵ 22 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del I, s. 171 f.

¹⁷ Rubenson: Miljöbalken, s. 82.

¹⁸ 16 kap. 12 § 1 p. miljöbalken.

enligt 20 kap. 2 § andra stycket miljöbalken¹⁹. Sista instans för överklagande rörande B-verksamhet är miljööverdomstolen men för att nå dit krävs prövningstillstånd²⁰. För A-verksamhet kan miljödomstols beslut överklagas hos miljööverdomstolen enligt 23 kap. 1 § miljöbalken och ett beslut från miljööverdomstolen kan vidare överklagas hos Högsta domstolen om prövningstillstånd ges, detta enligt 23 kap. 9 § miljöbalken. När ett tillstånd slutligen har trätt i kraft är det detta och dess villkor som i huvudsak styr placeringen, utformningen och driften av verksamheten²¹.

2.3 Tillståndets rättsverkan

I och med ett positivt tillståndsbeslut ges tillståndsinnehavaren en grundläggande trygghet mot efterföljande krav på förbud och försiktighetsmått av olika slag och i princip är tillståndet evigt om inte viss tid har angetts i samband med tillståndets beviljande enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Visserligen kan ett tillstånd ofta omprövas efter tio år men det är då inte fråga om någon obligatorisk omprövning²². Under denna tioårsperiod kan verksamhetsutövaren känna någorlunda trygghet och ekonomiska förutsättningar kan möjligen skapas för ytterligare miljöinvesteringar. Ett tillstånd kan således tyckas ha en stark rättsverkan (rättskraft) men så är inte alltid fallet. Under vissa förutsättningar, som nämns i 24 kapitlet miljöbalken, kan ett tillstånd komma att omprövas eller återkallas. Såväl hela tillstånd som villkoren i ett tillstånd kan i ett enskilt fall angripas av tillståndsmyndigheter med stöd av bestämmelserna i 24 kapitlet. Tillstånd kan helt eller delvis återkallas och verksamheten förbjudas enligt 3 §. Återkallelse kan bli aktuell om verksamhetsutövaren har vilselett tillståndsmyndigheten, villkor inte har efterlevts, olägenhet av väsentlig betydelse har uppkommit som inte förutsågs eller om stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken uppfylls. Det handlar således inte bara om fall där utövaren är illojal mot tillståndsvillkoren utan även om fall där miljösituationen är dålig²³.

I praktiken är dock regeln i 5 § viktigare än 3 §. Här handlar det inte om förbud utan om skärpta krav på försiktighetsmått genom strängare villkor för driften. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får omprövas vad gäller tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse och villkor kan ändras eller upphävas under vissa förutsättningar. Förutsättningar för omprövning är bland annat att tio år har passerat, att en miljökvalitetsnorm överträds, att villkoren inte följs, att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt eller att en väsentlig hälso- eller miljöförbättring kan uppnås med användning av någon ny teknik²⁴.

¹⁹ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

²⁰ 23 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

²¹ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 253.

²² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 257.

²³ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 358.

²⁴ 24 kap. 5 § miljöbalken.

En av förutsättningarna för omprövning är således att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligen. Detta betyder enligt motiven att omprövning kan behövas om förhållandena ändras så väsentligt att störningarna eller påverkan från verksamheten inte längre bör tålas i samma utsträckning som tidigare. En liknande situation är att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten,²⁵ t.ex. genom att bostadsbebyggelse uppkommit nära äldre industrier. Att verksamhetsutövaren har motsatt sig sådan bebyggelse lär inte hindra att bestämmelsen om omprövning tillämpas eftersom det handlar om en omprövningsgrund som inte alls beror av verksamhetsutövarens skuld²⁶.

Myndigheten får dock inte meddela vilka villkor eller bestämmelser som helst, dessa får nämligen inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras enligt 5 § fjärde stycket. Med avsevärt försvårande skall förstås mycket ingripande föreskrifter eller villkor som nästan är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas och i realiteten skulle innebära en återkallelse av tillståndet²⁷. Bestämmelsen kan framförallt antas ta sikte på fallet att ett uppfyllande av myndighetens krav skulle göra det ekonomiskt orimligt att fortsätta med verksamheten. Vill myndigheten stoppa verksamheten får den istället åberopa någon av de återkallelsegrunder som anges i 24 kap. 3 § miljöbalken²⁸.

I stora drag är en förutsättning för återkallelse eller omprövning antingen att företagaren på ena eller andra sättet uppträtt klandervärt eller att förhållandena annars har ändrats i något viktigt avseende. Viktigt att påpeka är ett uttalande i propositionen om att ”det är vad som anges i tillståndet och dess villkor som får rättsverkan”, myndigheterna kan med andra ord förelägga om försiktighetsmått angående sådana frågor som inte redan har prövats²⁹. När det gäller industrier som innehar tillstånd kan således tillsynsmyndigheterna ge förelägganden om en fråga som inte har reglerats i tillståndet och i dess villkor, detta enligt 24 kap. 1 § och 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.³⁰

Rätten att begära prövning om återkallelse eller omprövning tillfaller Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen samt en kommun som övertagit tillsyn från länsstyrelsen, detta enligt 24 kap. 7 §. En framställning om omprövning görs av tillsynsmyndighet till miljödomstolen. I de fall verksamheten tillståndsprövas av länsstyrelsen, kan myndigheten, enligt vad som följer av 24 kap. 7 §, själv ta upp frågan om omprövning.

²⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 258.

²⁶ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 24:22.

²⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 259.

²⁸ Miljöbalken. En kommentar, del II, s. 24:24.

²⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 348.

³⁰ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 412.

2.4 Diskussion

Det är tydligt att lagstiftarens grundinställning är att den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall ta hänsyn till den omgivning som riskerar att drabbas av negativa effekter. Man vill med tillstånd och villkor åstadkomma en så liten miljö- och hälsopåverkan som möjligt. Tillståndsprövningen sker dock med utgångspunkt i förutsättningarna som föreligger just vid prövningstillfället och ingen hänsyn tas till framtida förändringar. Självfallet skulle det vara mycket komplicerat att ta hänsyn till möjliga framtida scenarier vid en tillståndsprövning, ja till och med omöjligt. Faktum kvarstår dock att framtida ändrade förutsättningar kan få stor betydelse för en verksamhet och dess ekonomi. Förvisso behöver kommunen upprätta en ny detaljplan för att kunna ändra användningsområdet för närliggande fastighet. Vilka möjligheter en verksamhetsutövare har för att få sin röst hörd diskuteras vidare i kapitel 4.

Den grundtrygghet som regleras i 24 kap. 1 § miljöbalken är som bekant beskuren på flera olika sätt vilket kan försätta verksamhetsutövaren i en oviss situation. I praktiken blir dock dessa regler effektiva endast om myndigheterna tar uppgiften att initiera omprövning på allvar och inte är passiva. Detta är inte en helt tilltalande situation från den enskildes perspektiv eftersom enskilda eller organisationer varken kan väcka egen talan i domstol eller överklaga en myndighets beslut att inte begära omprövning av tillstånd eller ändring av villkor. Det enda de kan göra är att informera tillsynsmyndigheten och hoppas på att denna begär prövning.³¹

Omprövning av tillstånd kan som sagt ske av flertalet olika anledningar. För att en verksamhetsutövare skulle slippa att sväva i en (oftast ekonomisk) osäkerhet angående framtiden anser jag att lagstiftaren borde ha gjort skillnad på omprövning för att skydda miljön och omprövning p.g.a. att till exempel enskilda frivilligt bosätter sig i närheten av en störande verksamhet. Med andra ord är det orimligt att verksamhetsutövaren skall bära den ekonomiska bördan av kommunernas detaljplanläggning. En liten räddning för industrierna är dock att myndigheten inte får meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvaras, vilket emellertid kan innebära åtgärder som kostar allt från några tusenlappar till flera miljoner kronor. Detta är en fråga som är starkt sammanknuten med principen att ”förorenaren skall betala” vilken kommer att diskuteras vidare i kap. 6.2.3. Möjligen finns det regler inom grannlagsrätten som kan ge en verksamhetsutövare en bättre situation, därför kommer grannlagsrätten att behandlas i nästa kapitel.

³¹ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 360 f.

3 Grannelagsrätt

3.1 Äldre grannelagsrätt

Den lagstiftning som idag reglerar föreningar och andra störningar för omgivningen har delvis sitt ursprung i så kallade grannerättsliga regler, som i sin tur knyter an till civilrättsliga regler om äganderätt till fast egendom och gränser mellan fastigheter³². Grannelagsrätten kan sägas utgöra läran om den generella rättsliga gränsdragningen mellan olika fastighetsägares fysiska rådighetssfärer³³.

Redan den babyloniska och den grekiska rätten hade regler om till exempel gemensamma murar och även den romerska rätten inkluderade viss grannelagsrätt³⁴. I svensk rätt fanns principen om att ingen får använda sin egendom så att någon annan skadas av användandet redan i landskapslagarna³⁵. Vid byggningsordningens förkastande kom Sverige dock senare att i stort sett sakna en reglering av förhållandet mellan grannar³⁶. Kring 1800-talets mitt började emellertid den hälsofara som industriella immissioner kan medföra att uppmärksammas och en kommitté tillsattes därför för att ordna sundhetsförhållandena i landet. Därefter stiftades 1872 års hälsovårdsstadga i vilken hälsovårdsnämnden fick befogenhet att inskrida mot och i nödfall förbjuda fabriker som kunde ge bestående hälsobesvär hos "arbetare, närboende eller det allmänna".³⁷ Redan år 1853 meddelade Svea Hovrätt dom i vårt lands kanske första mål angående industriella immissioner. Fallet rörde snusdamm från en snuskvarn som hamnade i en grannes hus och domen resulterade i förbud mot att använda kvarnen så länge snusdammet trängde in i huset.³⁸

Under mitten av 1800-talet utvecklades även principer i praxis, utan direkt lagstöd, för att lösa konflikter mellan grannar på grund av föreningar, buller och andra immissioner. Markägaren hade i princip rätt att använda sin fastighet, men när störningen spreds utanför fastighetsgränsen var det även annan fastighet som "användes". Detta blev sedan grund för domstolarnas krav på försiktighetsmått och även förbud i vissa fall mot störande verksamhet.³⁹

I dessa rättsregler, som tillkom långt före modern miljölagstiftning, förekom begreppen emission och immission. För att läsaren skall kunna följa den följande redovisningen vill jag hastigt förklara dessa begrepp: Klassiska

³² Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 67.

³³ Ljungman: Om skada och olägenhet från grannfastighet, s. 7.

³⁴ A.a., s. 11 f.

³⁵ A.a., s. 158 f.

³⁶ A.a., s. 162.

³⁷ A.a., s. 164 f.

³⁸ A.a., s. 166.

³⁹ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten s. 67 f.

exempel på emissioner är rök, stoft och buller. När ett område utsätts för en emission, alltså sådant som har släppts ut (emitterats) från någon annan plats, föreligger en immission.⁴⁰ Immissioner har i proposition 1969:28 beskrivits som omgivningsstörningar i form av luftförorening, buller, skakning, strålning och annat liknande som uppkommer vid användning av fast egendom⁴¹. Immissionsbegreppet är dock inte begränsat till fysiska immissioner utan det omfattar även psykiska och estetiska immissioner. Med andra ord omfattas begreppet av störningsdefinitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken (se kap. 2.1).

3.2 Grannelagsrätt i dagens lagstiftning

Tidigare reglerades rättsförhållandet mellan grannar särskilt i 3 kapitlet jordabalken men idag finns de viktigaste reglerna i miljölagstiftningen. I fråga om miljöfarlig verksamhet gäller framförallt 9 kapitlet miljöbalken och de flesta skadefall i grannförhållanden faller under 32 kapitlet miljöbalken⁴². 3 kap. 1 § jordabalken fastslår dock fortfarande den allmänna principen att ”var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom taga skälig hänsyn till omgivningen”. Detta gäller förhållandet till andra fastigheter och inte bara mot dem som är direkt angränsande utan det viktiga är att fastigheten påverkas av nyttjandet⁴³. Regeln är dock mycket allmänt hållen och kan inte antas ha något företräde framför miljöbalkens senare tillkomna regler⁴⁴. Övriga lagrum i jordabalkens tredje kapitel är utan betydelse för denna utredning och kommer därför inte att behandlas vidare.

Frågan vilken hänsyn man skall ta till sin granne regleras numera i första hand av hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken. 3-4 §§ är i stort sett preciseringar av 3 kap. 1 § jordabalken och bör kunna tillämpas så snart en verksamhet på något sätt medför risker för miljön eller för hälsotillståndet på grannfastigheten. Av speciellt intresse här är lokaliseringsregeln i 4 § som bör vara vägledande även vid mindre allvarliga störningar eftersom man kan begära att en granne förlägger sin verksamhet på fastigheten så att det medför minsta intrång och olägenhet för närboende, visserligen bara om det inte medför orimlig kostnad enligt proportionalitetsprincipen i 2 kap. 7 § miljöbalken (se kap. 5).⁴⁵

Grannelagsrätten återfinns således inte särskilt tydligt i lagtexten utan har utvecklats till att bli ett bakomliggande rättsområde med många beröringspunkter med regleringar i både miljö- och fastighetsrätten. Kravet på detaljplan i plan- och bygglagen (se närmare kap. 4.4) är bland annat av betydelse för grannelagsrätten. Den fysiska planeringen ger nämligen stadga åt grannerättsliga förhållanden genom att dem inte kan ändras annat än i

⁴⁰ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 121.

⁴¹ Prop. 1969:28, s. 56.

⁴² Bengtsson: Miljöbalkens återverkningar, s. 128.

⁴³ Bengtsson: Sakrättsliga frågor i fastighetsrätten, s. 34.

⁴⁴ Bengtsson: Miljöbalkens återverkningar, s. 128.

⁴⁵ Ibid.

reglerade former⁴⁶. Att även enskilda intressen skall beaktas enligt PBL innebär att grannelagsrättens regler, oskrivna eller skrivna, tillämpas⁴⁷.

Det är vidare tydligt att Polluter Pays Principle (se kap. 6.2.3) har sin grund i grannelagsrätten eftersom den innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall ta hänsyn till den omgivning som riskerar att drabbas av negativa effekter från verksamheten. Även skadeståndsansvaret knyter på detta sätt an till grannelagsrätten och därigenom sträcks skadeståndsansvaret bland annat ut till åtskilliga smärre störningar och olägenheter, där de allmänna skälen för strikt ansvar inte väger särskilt tungt (se vidare i kap. 6.3)⁴⁸. Allmänt sett följer således av grannelagsrätten, miljöbalken och plan- och bygglagen en skyldighet att förebygga olägenheter men hur långt kravet sträcker sig varierar.

3.3 Prioritet i belysning av grannelagsrätt

Ett klassiskt problem inom grannelagsrätten är frågan om prioritetens betydelse. Problem som uppstår i och med prioritetsfrågan är vilken hänsyn som skall tas till den som var först på platsen och vilken betydelse prioritet kan få, dvs. om en störande verksamhet har någon bättre rätt till sin verksamhet när den var först på platsen än när den etablerats senare. Bengtsson menar att en företagare rent allmänt knappast kan åberopa sin prioritet i detta läge och att grannarna kan ingripa med krav på att verksamheten inskränks. Vidare är det dock myndigheternas sak att hindra att sådana situationer uppstår genom fysisk planering av marken.⁴⁹ Westerlund menar att situationen sett ur ett rent planeringsperspektiv i och för sig gör det möjligt att bereda en ny anläggning plats genom att kräva fler skyddsåtgärder hos en befintlig verksamhet⁵⁰.

I riksdagstryck har prioritetsfrågan behandlats i SOU 1966:65, angående luftförorening, buller och andra immissioner, där förslag till miljöskyddslag lades fram. Förslaget gick ut på att störningar skulle förebyggas så långt som det var praktiskt och ekonomiskt möjligt⁵¹. I utredningen står att läsa att ”för att mark skall få användas till tätbebyggelse förutsätts att den vid planläggning [...] har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. En fastighet är exempelvis inte lämpad för bostadsändamål, om den ligger inom verkningsområdet för en immissionskälla med kraftiga luftföroreningar eller bullerstörningar. Uppkommer fråga om att använda mark i närheten av en sådan immissionskälla för bostadsbebyggelse [...] bör den såvitt möjligt angripas och lösas som ett planeringsproblem.” De sakkunniga var väl medvetna om att planeringsinstrumentet inte alltid är tillräckligt i fall av detta eller liknande slag. De menade att även om det så småningom skulle bli effektivare än vad det var då så måste man räkna med att prioritetsproblem även i framtiden skulle komma att spela en roll i

⁴⁶ Prop. 1985/86:1, Bilagedel, s. 24.

⁴⁷ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 44.

⁴⁸ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 32:4.

⁴⁹ Bengtsson: Sakrättsliga frågor i fastighetsrätten, s. 36.

⁵⁰ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet, s. 265.

⁵¹ Prop. 1969:28, s. 1.

immissionsmålen.⁵² Vidare menade de att det är nödvändigt att ta hänsyn till anläggningens ålder och då särskilt till om anläggningen har tillkommit vid en tid då immissionsproblemen allmänt inte ägnades tillräckligt beaktande. De ansåg det naturligt att betrakta det som en prioritetsverkan.⁵³ Både de sakkunniga och departementschefen ansåg att tillstånd skulle ge prioritetsverkan. Detta innebär, menade de, helt enkelt den rättsligt tryggade ställning som följer av att nya villkor normalt inte kan ställas och att verksamheten inte skall kunna förbjudas totalt efter att tillståndstiden har gått ut.⁵⁴

Man bör i första hand genom planbestämmelser försöka undvika att sådana fall som när t.ex. bostadsbebyggelse har uppförts på ett tidigare obebyggt område i närheten av en störande fabrik. Inträffar trots allt en sådan situation måste det, enligt de sakkunniga, finnas möjlighet för grannar och andra sakägare att väcka talan mot den störande. Sammanfattningsvis menade de sakkunniga att prioritetsfrågorna inte har något enkelt och entydigt svar och att prioritetssynpunkterna är sammanvävda med en rad synpunkter, av vilka de samhällsekonomiska torde vara de viktigaste.⁵⁵ De sakkunnigas uppläggning av prioritetsfrågorna godtogs i huvudsak av departementschefen. Enligt den senare är prioriteten ”en av alla de faktorer som med olika styrka gör sig gällande” vid tillåtlighetsbedömningar, men meddelat tillstånd ger prioritetsverkan som i princip ger en rättsligt tryggad ställning för framtiden.⁵⁶

Westerlund menar att prioritetsfrågan har två sidor där den ena är civilrättslig, som kan formuleras i en modernare skrivning: vilken av parterna skall bära kostnaderna för olägenheter från respektive anläggning? Den andra sidan är en mer planeringsmässig som kan illustreras med följande fråga: hur skall resurser utnyttjas i fall av konkurrens?⁵⁷ Han beskriver vidare ett exempel där en industri har anlagts, bebyggelse senare uppkommit i närheten och där industrin sedan skall byggas ut. Westerlund menar då att det han kallar prioritetstanken innebär att industrin bör få expandera även om det medför jämförelsevis stora olägenheter för dem som bor i närheten, eftersom industrin etablerades först. Medan det han kallar planeringstanken innebär att det är från olika synpunkter lämpligt om industrin expanderar, så länge nyttan av expansionen överstiger summan av kostnaderna för skyddsåtgärder och olägenheterna för dem som bor i närheten. Detta exempel skulle visa hur planeringstanken helt bortser från i vilken tidsordning de olika konkurrenterna kom till platsen. Det räcker med de aspekter som typiskt hör till en tillståndsbedömning i allmänhet samt de speciella hänsyn som tas till tidpunkten för den prövade anläggningens tillkomst och till om försiktighet iaktogs vid projekteringen etc. Westerlund skriver dock

⁵² SOU 1966:65, s. 218 f.

⁵³ A.a., s. 219.

⁵⁴ SOU 1966:65, s. 219 samt prop. 1969:28, s. 217.

⁵⁵ SOU 1966:65, s. 219 f.

⁵⁶ Prop. 1969:28, s. 217.

⁵⁷ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet, s. 265.

slutligen att det inte är möjligt att säkert slå fast huruvida tillståndsmyndigheten följer planeringstanken.⁵⁸

Norrman och Westerlund menar att en säker prioritetsverkan för en störande verksamhet gentemot grannfastigheternas användningsförutsättningar endast kan uppkomma genom tillstånd enligt (numera) miljöbalken. De menar vidare att prioritet inte inkluderar en rätt att expandera på platsen. De skriver att störningar som ligger under en viss toleranspunkt (som inte har beskrivits) och som inte strider mot kravreglerna i miljöbalken, kan skyddas av prioritet gentemot intressen knutna till användningen av grannfastigheter. Däremot finns inte ens i detta fall någon som helst prioritetsverkan innebärande rätt att slippa leva upp till kravreglerna i miljöbalken. Detta innebär bland annat att om det för en verksamhet ställs krav på skyddsåtgärder enligt balken, åtgärder som tidigare inte vidtagits eftersom ingen störning funnits i närheten, så skyddas inte verksamheten av någon prioritet mot senare ändringar av omgivningens markanvändning, ändringar som är orsaken till de nya kraven. Att vidta åtgärder upp till ambitionsnivån i 2 kapitlet miljöbalken är en generell skyldighet som aldrig kan upphävas genom något slags prioritetsverkan. Sammanfattningsvis menar Norrman och Westerlund att den störande à priori alltid är i underläge vad gäller rätten till störningen i förhållande till vad just den störde är. Detta utgångsläge kan sedan förändras på olika sätt, främst genom tillstånd som ger ett nytt utgångsläge.⁵⁹

3.4 Diskussion

Det enda sättet att få en rätt att använda sin fastighet utöver de grannrättsliga ramarna är således att ansöka om tillstånd för just åstadkommande av en sådan störning för andra, genom tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Rent grannerettsligt går således den som bedriver en miljöfarlig verksamhet, på ett sätt som begränsar användningsmöjligheterna med avseende på marken i omgivningen, längre än han generellt har rätt till. Som vi har sett tolereras dock detta men gällande rätt sätter ändå gränser för sådan användning i och med reglerna om tillstånd och skadestånd i miljöbalken. Ett tillstånd enligt miljöbalken ger således en rätt gentemot grannarna, som inte förelåg innan tillståndet, att störa grannarna och därmed att begränsa deras användning av sin mark. Den ekonomiska sidan av grannarnas rätt har däremot inte minskats genom införandet av tillstånd eftersom de ändå kan ha rätt till skadestånd för uppkommen skada (se kap. 6.3). Ett tillstånd är därför ett ganska enkelt sätt för att ge någon prioritetsverkan. Om prioritet istället skulle komma bara av sig självt genom etablering (utan tillstånd) så skulle det bli mycket svårt att tillämpa en sådan norm och hur skulle den kunna formuleras om det skulle behövas, frågar sig Westerlund⁶⁰. Sammanfattningsvis innebär detta att om den miljöfarliga verksamheten följer givna tillståndsvillkor och detta medför att närområdet

⁵⁸ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet, s. 279.

⁵⁹ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 46 f.

⁶⁰ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet, s. 267 f.

blir olämpligt för bostadsbebyggelse av hälsoskäl så innebär tillståndet att förutsättningarna begränsas för hur omgivningen får användas. Under sådana omständigheter skall området i närheten inte alls planläggas för bostadsbebyggelse enligt Norrman och Westerlund.⁶¹

Inom grannelagsrätten kan frågan uppkomma huruvida inte en granne borde acceptera att tillkomsten av en miljöfarlig verksamhet i närheten faktiskt minskar hans egen marks användbarhet. Om någon äger grannfastigheterna till en industri och bestämmer sig för att exploatera dessa för bostadsbebyggelse kan man anse markägaren i själva verket vidtar en åtgärd som inverkar på industrigrannfastigheten, så att den inte kan användas på ett ändamålsenligt sätt. Om man skulle acceptera synsättet att grannen till industri genom att använda marken för bostadsbebyggelse "skadar" sin industrielle granne, har man dock även accepterat att tillkomsten som sådan av industrin skadade grannarnas fastigheter utan ersättningsrätt för dessa. Med ett renodlat prioritetssynsätt skulle detta vara möjligt. Den som först hinner förverkliga sina markanvändningsplaner på ett sätt som blockerar för grannarna vinner. Svensk rätt är dock, enligt Norrman och Westerlund, inte helt anpassad till det synsättet och de menar vidare att det saknas en tydlig regel om prioritet i planlagstiftningen. Alltså gäller inte principen att den som först kommer till skott generellt begränsar omgivningens användbarhet.⁶²

Intressant att undersöka är om prioriteten har betydelse för planläggningen av mark och därför skall i det närmaste, reglerna för upprättande, ändring och överklagande av detaljplan undersökas.

⁶¹ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig verksamhet och industri, s. 69.

⁶² A.a., s. 126 f.

4 Detaljplan

4.1 PBL:s funktion och det kommunala planmonopolet

Plan- och bygglagens (PBL) funktion är främst att reglera den kommunala fysiska planeringen och kontrollen av bebyggelse⁶³. Utgångspunkten är att PBL gäller parallellt med miljöbalken,⁶⁴ och balkens allmänna hänsynsregler skall således inte tillämpas i samband med beslut enligt PBL⁶⁵. Liksom i många andra länder är makten över fysisk planering starkt decentraliserad,⁶⁶ enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen är det kommunerna som har det avgörande inflytandet över användningen av mark och vatten vilket brukar beskrivas genom att kommunerna sägs ha planmonopol. Regleringen av markens användning och av bebyggelse inom kommunen skall ske genom detaljplaner⁶⁷. Kommunen skall genom detaljplanerna göra en sammanvägning av olika anspråk på mark och vatten men trots att kommunerna har huvudansvaret för planeringen så har även staten ett visst ansvar genom länsstyrelsen⁶⁸. Länsstyrelsen är under vissa förutsättningar skyldig att pröva ett kommunalt beslut angående detaljplan, se 12 kap. 1 § PBL. För att i någon mån motverka negativa konsekvenser av kommunal passivitet kan även regeringen, under särskilda förutsättningar, förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan genom ett planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL. Om kommunen inte följer förelägandet, får regeringen överta kommunens aktiva planeringsroll och besluta på kommunens bekostnad⁶⁹.

4.2 Detaljplanens funktion

En detaljplans funktion är att reglera lokalisering och utformning av byggnader och anläggningar⁷⁰. Genom att en detaljplan upprättas prövas markens lämplighet för bebyggelse och detaljplanen skall ge en samlad bild av markanvändningen⁷¹. En detaljplan omfattar endast en mindre del av en kommun och skall begränsas till det område som berörs av de planerade åtgärderna enligt 5 kap. 2 § tredje stycket PBL. Planen är också ett viktigt miljörättsligt styrmedel eftersom kommunen genom att planlägga kan hindra t.ex. att ekologiskt känsliga områden bebyggs eller att förorenande

⁶³ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 420.

⁶⁴ Prop. 1997/98:90, s. 156 ff.

⁶⁵ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 420.

⁶⁶ A.a., s. 57.

⁶⁷ 1 kap. 3 § andra stycket PBL.

⁶⁸ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 57.

⁶⁹ 12 kap. 7 § PBL.

⁷⁰ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 425.

⁷¹ Julstad: Fastighetsindelning och markanvändning, s. 67.

industrier läggs för nära bostäder⁷². Detaljplanerna ger även stadga åt grannerättsliga förhållanden genom att dem inte kan ändras annat än i reglerade former vilket ger garantier för en allmän medborgarinsyn och för att skilda intressen vägs mot varandra⁷³. Detaljplaner är rättsligt bindande⁷⁴.

4.3 Grundläggande bestämmelser vid markplanering

Till grund för detaljplanerna ligger bestämmelserna i första kapitlet och i andra kapitlet PBL om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. (2 kap. 3 § PBL kommer att behandlas närmare i kapitel 5.3.)

I 1 kap. 5 § PBL fastslås att vid en detaljplans upprättande skall både allmänna och enskilda intressen beaktas men bestämmelsen anger inte hur denna avvägning skall göras utan förskriver endast ett krav på att de olika intressena skall tas i beaktande. Vilka allmänna intressen som skall beaktas anges istället i bland annat andra och tredje kapitlet i PBL.⁷⁵ Särskilda bestämmelser om hur allmänna intressen skall beaktas finns även i tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken⁷⁶. Något som likväl alltid skall beaktas vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen är proportionalitetsprincipen⁷⁷.

I 1 kap. 6 § PBL står vidare att läsa att mark skall vara ”från allmän synpunkt lämplig för ändamålet” för att användas för bebyggelse och att denna lämplighetsbedömning skall göras vid planläggning. Denna bedömning ges stor tyngd vid beslutstagandet och den är avsedd att säkra att en byggnad kommer att fungera på ett sätt som är lämpligt i förhållande till omgivningen och även den omgivande bebyggelsens egenskaper skall tas med i bedömningen⁷⁸. Lämplighetsbedömningens syfte är således att med stöd av bestämmelserna om allmänna intressen i andra kapitlet PBL avgöra vilken mark som är lämpad för vilken bebyggelse. De aspekter som särskilt kommer in i bilden är de som räknas upp i 2 kap. 3 §.⁷⁹

2 kap. 1 § PBL säger att ”mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.” 5 kap. 2 § PBL fastslår att man vid utformningen av en detaljplan skall ta skäligen hänsyn till befintliga bebyggelse-, och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Bestämmelsen skall ses som en precisering av hur det allmänt hållna kravet i 1 kap. 5 § på hänsynstagande till enskilda intressen

⁷² Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 426.

⁷³ Prop. 1985/86:1, Bilagedel, s. 24.

⁷⁴ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 426.

⁷⁵ Prop. 1985/86:1, s. 464.

⁷⁶ Plan- och bygglagen, s. 1:14.

⁷⁷ Karnov, del 1, s. 946, not 13.

⁷⁸ Prop. 1985/86:1, s. 118.

⁷⁹ Plan- och bygglagen, s. 1:16 c.

skall tillämpas vid detaljplaneläggning. Bestämmelsen tar sikte inte bara på förhållanden inom det tilltänkta planområdet utan också på förhållanden i anslutning till detta.⁸⁰

4.4 Detaljplanekravet

I vilka situationer en detaljplan skall upprättas bestäms av detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL. Lagrummet innebär att detaljplan skall upprättas vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad i vissa fall och vid reglering i ett sammanhang av bebyggelse som skall förändras eller bevaras. En rad olika lokala förhållanden skall tas till utgångspunkt för bedömning av när detaljplan behövs och bedömningen skall innefatta en framtidsaspekt. Förhållanden som således är avgörande för om detaljplan behövs är omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse, antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, osv.⁸¹

Kravet på detaljplan är riktat till kommunen som också tolkar lagrummet och avgör när en detaljplan behövs. Sakägare och andra enskilda intressenter kan efterfråga att en plan upprättas men någon plan kan inte tvingas fram annat än i det mycket speciella fallet att regeringen förelägger kommunen att anta en detaljplan för att tillgodose riksintresse enligt 12 kapitlet PBL⁸².

4.5 Planförfarandet

4.5.1 Allmänt om förfarandet

Bestämmelser om detaljplanens innehåll och upprättande finns i 5 kapitlet plan- och bygglagen. I motiven framhålls att detaljplanläggningen kan vara ett sätt att fördjupa den lokala demokratin genom att planprocessen innebär ett kontinuerligt utbyte av information, åsikter och fakta och eftersom underlagsmaterial måste presenteras i bestämda skeden för olika intressenter⁸³. Planläggningsproceduren kan i korthet delas in i tre steg: upprättandet, utställandet och antagandet. Proceduren är ofta tidskrävande.⁸⁴ Man kan ibland tillämpa ett snabbare, s.k. ”enkelt planförfarande” men bara om planförslaget är okontroversiellt, enligt 5 kap. 28 § PBL.

⁸⁰ Plan- och bygglagen, s. 5:17.

⁸¹ Prop. 1985/86:1, s. 159.

⁸² Ödmann: Planering och lagstiftning, s. 50.

⁸³ Prop. 1985/86:1, s. 148

⁸⁴ Michanek och Zetterberg. Den svenska miljörätten, s. 429.

4.5.2 Upprättandet, utställandet och antagandet

Det första som måste ske i ett planförfarande är att en MKB upprättas,⁸⁵ detta förutsatt att planen ”medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser”.⁸⁶ En analys av konsekvenserna genom en MKB är en förutsättning för att kunna göra de lämplighetsbedömningar som krävs för planarbetet. Arbete med alternativ är den ingrediens i en MKB som kan tillföra och utveckla detaljplanarbetet allra mest. Med hjälp av miljökonsekvensbeskrivningen kan kommunen tidigt bedöma om det är lämpligt och rimligt att fortsätta planarbetet, innan låsning skett och innan alltför mycket arbete lagts ned.⁸⁷

Planläggning enligt PBL är som sagt en kommunal angelägenhet men det betyder inte att kommunen kan upprätta nya planer utan att ta hänsyn till andra personers, organisationers eller myndigheters synpunkter. Därför är kommunen skyldig att samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, andra kommuner som berörs av planförslaget, och även fastighetsägare, bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och rättighetsinnehavare som berörs av planförslaget, enligt 5 kap. 20 § PBL. Vanligen anordnar kommunen samrådsmöten där olika intressenter samlas. Att kommunen skall samråda med länsstyrelsen beror på att länsstyrelsen bevakar statens intressen. Samrådssynpunkterna måste redovisas i en samrådsredogörelse enligt 5 kap. 21 § andra stycket PBL och kommunen måste beakta dessa men behöver inte tillgodose dem.⁸⁸ Om ett planförslag omarbetas efter samråd kan ytterligare samråd hållas⁸⁹.

Samråd kan ske på olika sätt beroende på antalet personer som berörs av planförslaget men syftet är alltid det samma, nämligen att utbyta information mellan kommunen och de berörda⁹⁰. Med ett samråd skall även de berörda ges möjlighet att påverka utformningen och man vill kunna få ett bra beslutsunderlag för det fortsatta arbetet med planläggningen⁹¹. Med detta syfte i åtanke kan man förstå varför förarbetena till plan- och bygglagen betonar att samrådet skall ske ”innan planförslaget färdigställts”. Syftet enligt motiven är att ”få till stånd en bred debatt på ett tidigt stadium, när det ännu finns stora praktiska möjligheter till påverkan”.⁹² I praktiken fungerar dock inte samrådet så i alla kommuner, ofta är samråds-handlingarna i huvudsak färdiga planprodukter och möjligheterna till förändring är små, enligt Michanek och Zetterberg⁹³.

⁸⁵ 6 kap. 12 § miljöbalken samt 5 kap. 18 § andra stycket PBL.

⁸⁶ 6 kap. 11-12 §§ miljöbalken.

⁸⁷ Jonsson och Palm: Boken om MKB för detaljplan, s. 21 f.

⁸⁸ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 430.

⁸⁹ Julstad: Fastighetsindelning och markanvändning, s. 73.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Michanek och Zetterberg. Den svenska miljörätten, s. 430.

⁹² Prop. 1985/86:1, s. 135 f.

⁹³ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 430.

Efter samråd och eventuella justeringar skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor och då skall alla handlingar som skall ingå i detaljplanen finnas tillgängliga och ”den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden”⁹⁴. Funktionen med utställandet är att alla, inte enbart de närmast berörda, skall ges möjlighet att ta del av förslaget och ge synpunkter på det. Även dessa synpunkter redovisas i ärendet och måste beaktas av kommunen.⁹⁵ Efter utställningen skall kommunen göra en sammanställning av de synpunkter som kommit in och redovisa hur man beaktar alternativt inte beaktar dessa. Om dessa synpunkter leder till stora förändringar i det utställda planförslaget skall man ställa ut det nya planförslaget igen, enligt 5 kap. 27 § PBL⁹⁶.

En detaljplan får innehålla föreskrifter, enligt 5 kap. 7 § PBL, för att motverka störningar från omgivningen. Exempelvis kan föreskrifter om bullervallar och andra skyddsanordningar meddelas. Om det finns särskilda skäl kan även bestämmelser om högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande, som omfattas av 9 kap. miljöbalken, meddelas.⁹⁷ Det är alltså fråga om ett slags belastningsgränser för immissioner som härrör från ”miljöfarlig verksamhet”⁹⁸. Syftet med elfte punkten är att se till att bebyggelsemiljön blir lämpligt utformad med hänsyn till kraven på hälsoskydd, säkerhet och goda yttre miljöförhållanden⁹⁹. Departementschefen uttalade att ”den fysiska planläggningen måste verksamt kunna bidra till att förebygga risker för ohälsa och störningar av olika slag. Detta bör kunna ske genom bestämmelser i detaljplan om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen.” Däremot är det viktigt att påpeka att redan meddelade tillstånd inte kan påverkas av en sådan planbestämmelse medan en eventuell förnyad prövning bör kunna påverkas av bestämmelsen, detta enligt departementschefen.¹⁰⁰

Den färdiga detaljplanen antas av kommunfullmäktige som visserligen kan välja att delegera denna rätt till den kommunala nämnd som ansvarar för plan- och byggnadsväsendet eller kommunalstyrelsen enligt 5 kap. 29 § PBL. Om ingen besvärar sig över detaljplanen vinner den laga kraft.

4.6 Ändring av detaljplan

Enligt 5 kap. 5 § PBL skall en genomförandetid anges i detaljplanen, tiden skall bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och den skall vara mellan fem och femton år. Enligt 11 § första stycket får en detaljplan ändras, mot berörda fastighetsägares bestridande, före genom-

⁹⁴ 5 kap. 23 § PBL.

⁹⁵ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 430.

⁹⁶ Julstad: Fastighetsindelning och markanvändning, s. 74.

⁹⁷ 5 kap. 7 § 11 p. PBL.

⁹⁸ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 427.

⁹⁹ Prop. 1985/86:1, s. 585.

¹⁰⁰ A.a., s. 586.

förändetidens utgång ”endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen”. Enligt departementschefen måste det vara fråga om sådana nya förhållanden som inte med rimliga insatser från det allmännas sida kan bemästras på annat sätt än genom ändring eller upphävande av planen¹⁰¹. Om de berörda fastighetsägarna samtycker kan ändring ske utan hinder av första stycket¹⁰². Enligt 11 § andra stycket får en plan ändras efter genomförandetidens utgång utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. Återigen skall både allmänna och enskilda intressen beaktas enligt 1 kap. 5 § PBL men innebörden av stycket är att den som har en rättighet enligt planen inte kan åberopa denna vid den avvägning som skall göras när frågan om ändring av planen prövas. När det däremot blir fråga om att ta ställning till det nya innehåll som planen skall ges vid en ändring skall huvudregeln i 1 kap. 5 § iakttas och enskilda intressen skall vägas in men inte heller vid denna avvägning behöver rättigheter enligt den tidigare planen beaktas.¹⁰³ En förutsättning för att ändra eller upphäva en detaljplan är att kommunen kan visa att det föreligger ett godtagbart allmänt intresse av att markanvändningen blir en annan än den som planen medger¹⁰⁴. Samma regler gäller för övrigt som vid upprättande av detaljplan enligt 5 kap. 12 § PBL.

4.7 Överklagande

Positiva beslut om detaljplan kan överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen enligt 13 kap. 2 -3 §§ PBL. En sådan överklagan kan endast lämnas av den som har framfört skriftliga invändningar mot planförslaget i anslutning till samrådet eller under utställningstiden¹⁰⁵. I lagtexten anges dock inte vem som är behörig att anföra besvär men detta har gjorts avsiktligt eftersom lagrådet ansåg att det följer av allmänna grundsatser vem som kan överklaga beslut¹⁰⁶. Regeringsrätten har dock i ett mål om rättsprövning kommit till den slutsatsen att var och en som på grund av bestämmelsen i 5 kap. 30 § PBL har underrättats om ett planbeslut har rätt att överklaga, nämligen sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt organisation av hyresgäster. Vidare kom rätten fram till att regleringen i första stycket skall ses som en fullständig avgränsning av kretsen besvärberättigade.¹⁰⁷ Sammanfattningsvis skall en person dels vara sakägare och dels tidigare under planprocessen skriftligen ha framfört kritik mot planen för att få anföra besvär. Denna bestämmelse stämmer alltså inte överens med begränsningen i 22 § förvaltningslagen att beslutet skall angå den klagande och ha gått denne emot. Lindberg är dock kritisk mot regeringsrättens beslut. Han menar att eftersom besvärshöjningen på detta sätt blir beroende av om klaganden har underrättats om beslutet så blir det

¹⁰¹ Prop. 1985/86:1, s. 596.

¹⁰² Plan- och bygglagen – en kommentar, s. 271.

¹⁰³ A.a., s. 273.

¹⁰⁴ Prop. 1985/86:1, s. 174.

¹⁰⁵ 13 kap. 5 § PBL.

¹⁰⁶ Prop. 1985/86:1, bilagedel, s. 325 f.

¹⁰⁷ RÅ 1991 ref. 80.

kommunen som ytterst avgör besvärshöjningens omfattning. Genom en generös tillämpning av regeln i 5 kap. 30 § PBL kan kommunen på detta sätt till och med komma att vidga kretsen av personer som har rätt att överklaga.¹⁰⁸ Hur som helst kan konstateras att Regeringsrättens avgörande har följts i regeringens praxis¹⁰⁹. Att notera är vidare att det numera föreligger en klar regeringspraxis som medger att det vid överklaganden från andra än sådana som fått underrättelse enligt 5 kap. 30 § PBL görs en bedömning av om klaganden är berörd av beslutet på sådant sätt att han har rätt att överklaga¹¹⁰.

4.8 Praxis

RÅ 1996 not. 85 rörde antagande av en detaljplan för kvarter inom Stockholms innerstad och fråga om skadan för ägare av intilliggande kontorshus var större än vad som fick tålas. Bolaget menade att beslutet innebar så påtagliga förluster för bolaget att avgörandet stod i strid med föreskriften i 1 kap. 5 § PBL. Bolaget hävdade att det inte var förenligt med bestämmelserna i PBL att godta ett planbeslut som medför en så omfattande ekonomisk skada för en enskild fastighetsägare. I målet var även bestämmelserna i 3 kap. 2 § PBL av särskilt intresse. Rätten uttalade att ”vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som en betydande olägenhet för omgivningen är det enligt förarbetena nödvändigt att beakta bl.a. områdets karaktär och förhållanden på orten, vilket sägs innebära att toleransnivån måste vara något högre i vissa fall (prop. 1985/86:1, s. 484).” Regeringsrätten hade att ta ställning till om den skada som bolaget skulle lida kan anses rymmas inom vad bolaget skall anses skyldigt att tåla. Samtidigt klargjorde att någon absolut beloppsgräns inte kan anges. Vad gällde avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen stod, enligt regeringsrätten, en stor satsning på boende och åldringsvård i centrala Stockholm mot bolagets intresse av att behålla det fria och oskuggade läget för kontorshuset. Rätten höll vidare med regeringen som hade yttrat att den som investerar i centralt belägna fastigheter i Stockholm kan få räkna med att sådana fastigheter ofta utsätts för förändringar i omgivningen som påverkar fastighetens värde i olika riktningar. Överklagandet av detaljplanen avslogs därför.

Ett regeringsbeslut¹¹¹ avsåg överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för område vid Löwenströmska sjukhuset i närheten av Arlanda flygplats. Tillståndsprövning pågick under tiden för utvidgad verksamhet i form av en tredje landningsbana på Arlanda. I detaljplan som antogs för sjukhusområdet fastställdes, enligt 5 kap. 7 § 11 p. PBL, att bullerstörningar inte fick förekomma mellan vissa tider i sjukhuset. Planförslagets syfte var att ge ett störningsskydd mot flygbuller i sjukhuset. Luftfartsverket

¹⁰⁸ Lindberg: Om besvärshöjningen av planbeslut, Förvaltningsrättslig Tidskrift, s. 484.

¹⁰⁹ För hänvisning till praxis se Plan- och bygglagen, s. 13:38 a.

¹¹⁰ A.a., s. 13:39.

¹¹¹ In 96/940/PL.

överklagade detaljplanen hos länsstyrelsen (där ärendet hamnade enligt 12 kap. 3 § PBL) vilket bifölls¹¹². Länsstyrelsen menade att bullerfrågan skulle prövas närmare i tillståndsärendet och att i förväg låsa bullernivån för sjukhuset så som detaljplanen avsåg skulle föregripa tillståndsprövningen och skulle komma att innebära sådana restriktioner för flygplatsen att dess riksintresse inte skulle tillgodoses. Beslutet om upphävande av detaljplanen överklagades sedan av kommunen till regeringen som avslog överklagandet. Kommunen hävdade dock hela tiden att det inte finns något formellt hinder mot att meddela högsta tillåtna värden, för störningar genom t.ex. buller, i en detaljplan enligt 5 kap. 7 § 11 p. PBL vilket enligt lagtexten endast får ske om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl ansåg kommunen förelåg eftersom både regeringen och länsstyrelse tidigare i sina yttranden över utbyggnaden av flygplatsen hade kommenterat bullerproblemen över bl.a. sjukhuset. Regeringen menade däremot att den närmare regleringen av hur bullerproblem skall lösas bör ske vid prövningen (numera) enligt miljöbalken, alltså vid tillståndsprövningen för den utvidgade verksamheten på Arlanda och inte genom detaljplan för närliggande område.

Ett beslut från Länsstyrelsen i Stockholms län gällde överklagande av detaljplan avseende bostäder i närheten av Essingeleden, som anses vara av riksintresse. Boverket har i en rapport från november 2004 lagt fram riktvärden för bullernivåer som kan godtas i och vid bostäder, regeringen hade dock ännu inte tagit ställning till Boverkets rapport vid beslutstillfället. Länsstyrelsen menade att riktvärdena skall vägleda bl.a. arbete med fysisk planering men att de inte är några rättsligt bindande normer. Den menade vidare att avsteg från riktvärden inte bör medges slentrianmässigt, men att det i vissa fall kan finnas motiv för sådana avsteg. Det kan t.ex. vara befogat att försöka skapa nya bostadsmöjligheter i bullerutsatta miljöer för att tillgodose bostadsefterfrågan och även för att motverka oönskad utspridning av stadsbygden, ökad bilism och ökande avstånd till service. En förutsättning för detta är dock att en godtagbar ljudmiljö tillskapas genom bebyggelsens placering och utformning. De flesta lägenheter som skulle byggas skulle komma att få en tystare sida och för dessa ansågs ett godtagbart avstegsfall föreligga. Vad gällde de lägenheter som skulle komma att sakna en tystare sida så länsstyrelsen att sådana möjligheter att omprojektera och att vidta bullerdämpande åtgärder fanns så att godtagbara bullerförhållanden kunde uppnås genom att en befintlig bullerskärm skulle byggas ut vilket var möjligt. Överklagandet avseende detaljplanen avslogs därför av länsstyrelsen.¹¹³

Regeringsrätten har behandlat det faktum att en detaljplan innehöll föreskrifter rörande användning av tvättmedel inom området. I planen stod att läsa att ”till skydd för naturmiljön får endast användas tvättmedel som är skonsamma bl.a. genom att inte innehålla fosfat”. Rätten konstaterade att det saknas lagligt stöd för att meddela planbestämmelser rörande användning av tvättmedel. 5 kap. 7 § PBL medger att utöver det obligatoriska innehållet i

¹¹² Beslut av länsstyrelsen i Stockholms län 1991-10-17, beteckning: 11.103-172-91, 11.1041-277-91.

¹¹³ 2005-06-13, beteckning: 4031-05-28237.

en plan får meddelas vissa bestämmelser om de fysiska förhållanden m.m. som behöver regleras med hänsyn till allmänna intressen. Bestämmelsen är uttömmande och sätter gränser för vad som kan regleras i en detaljplan. Rätten slår fast att lagtexten inte ger stöd för utformningen av en sådan planbestämmelse rörande användningen av tvättmedel och planens bestämmelser stod därför i strid med bestämmelserna i 5 kap. 3-8 §§ PBL och målet återförvisades därför till regeringen.¹¹⁴

I ett fall hos miljööverdomstolen som handlade om anmälan om utökad djurhållning och klagomål från grannar klargjordes att luktproblem med svinuppfödningen i fråga var olägenheter från en sedan länge pågående verksamhet och att de inte var värre än att de skäligen borde tålas i den omgivning som det var fråga om. Den utvidgade verksamheten skulle således, enligt MÖD, inte ge större luktproblem än vad som redan orsakades av den tidigare bedrivna svinuppfödningen.¹¹⁵

4.9 Diskussion

Enligt Michanek och Zetterberg skall man se detaljplanekravet som ett utslag av riksdagens vilja att decentralisera makten över planläggningen till kommunen, som alltså har tämligen fria händer att avgöra när detaljplanläggning bör ske. De anser dock att baksidan av myntet är att rättssäkerheten blir dålig och att det finns en risk att planläggning inte sker när det behövs.¹¹⁶ Varje planbeslut måste stämma överens med gällande svensk lag vilket motsatsvis innebär att kommunala planbeslut inte är fria politiska beslut. Norrman och Westerlund menar dock att många kommuner i praktiken handlar som om de hade större frihet än vad de har i fråga om planläggning av marken¹¹⁷. Kommunernas tillämpning av PBL får naturligtvis stor betydelse för hur den fysiska miljön utformas och kommunens planmonopol borde därför inte kunna användas på ett felaktigt sätt. Reneland konstaterade redan 1989 att det kommunala beslutsfattandet hamnar i skärningspunkten mellan olika konkurrerande intressen i markanvändningsfrågor och att kommunen också uppträder med egna intressen¹¹⁸. Förutom att vara tillståndsmyndighet i proceduren, som markägare eller exploatör, kan nämligen en kommun även vara part eller sakägare och företräda sina egna ekonomiska intressen vilket kan ge en komplicerad situation. Den situation som då uppkommer är en som, enligt Norrman och Westerlund, regelmässigt skulle bedömas som en klar jävsituation i andra sammanhang¹¹⁹. Visserligen skall ett planbeslut bl.a. bygga på en avvägning där hänsyn tagits till samtliga berörda intressen och kommunen kan således, om de följer lagen, inte planlägga endast efter egna intressen¹²⁰. Trots detta kan kommunens intresse sammanfalla med

¹¹⁴ RÅ 1999 not. 195.

¹¹⁵ M7205-02.

¹¹⁶ Michanek och Zetterberg. Den svenska miljöretten, s. 429.

¹¹⁷ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 18.f

¹¹⁸ Reneland: Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet, s. 102.

¹¹⁹ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 33.

¹²⁰ A.a., s. 34.

slutprodukten av en avvägning mellan de olika intressena men det är en annan sak. Alla beslut som en kommun eller annat offentligt organ fattar om en rättsverkande plan är och, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, skall vara rättstillämpning. Därför borde redan gällande rätt, besvärordningar, tillsyn av JO och kriminaliseringen av tjänstefel utgöra en tillräcklig grund för att rensa bort mycket av sådant beslutsfattande som leder till markanvändning som strider mot PBL eller miljöbalken¹²¹. Sammanfattningsvis finns således inte bara en risk, med dagens system, för att kommunen beslutar i egen favör utan det finns även en risk för att kommunen är passiv och inte utför någon fysisk planering.

En annan viktig aspekt är att en kommun bör känna till en befintlig miljöfarlig verksamhets omgivningspåverkan och därmed förstå att en konflikt kan uppkomma vid bostadsbebyggelse i närområdet. Redan ett sådant faktum kan tyckas vara nog för att inte planlägga bostadsbebyggelse i närheten. Är det istället så att kommunen redan under tillståndsprocessen för en miljöfarlig verksamhet vet att en planändring kommer att komma till stånd så borde länsstyrelsen eller miljödomstolen meddelas om detta för att kunna ta hänsyn till det när tillstånd ges med eventuella villkor och på så sätt skulle framtida ändrade förutsättningar kunna bemötas på ett tidigt stadium.

För att knyta an till förevarande kapitel om grannelagsrätt kan konstateras att vid tillämpning av PBL har turordningen ingen egentlig betydelse i de fall planändringen gäller mark i närområdet till miljöfarlig verksamhet. Indirekt bör dock turordningen få stor betydelse eftersom plan- och bygglagen bygger på såväl regler om hushållning med mark som hänsyn till även enskilda intressen.

Läsaren har säkerligen förstått att konflikter lätt kan uppkomma om kommunens fysiska planering inte tillgodoser allas intressen. I förevarande kapitel har flertalet bestämmelser beskrivits som har betydelse när kommuner utövar fysisk planering. I nästa kapitel kommer frågan om lokalisering att beläggas ytterligare.

¹²¹ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 44.

5 Lokalisering

5.1 Lokaliseringsbestämmelsen i miljöbalken

Miljöbalkens lokaliseringsbestämmelse återfinns i 2 kap. 4 §. Bestämmelsen reglerar vilka krav som skall ställas på lokalisering av en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- eller vattenområden¹²². Platsvalet för en verksamhet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer och därför har lokaliseringsprincipen givits en central plats i miljöbalken¹²³. Lagrummets första stycke gör klart att man skall välja en plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 § och hushållningsbestämmelserna i tredje och fjärde kapitlet miljöbalken. Enligt andra stycket skall en plats väljas som medför att ändamålet kan ”uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön”. Andra stycket gäller för all verksamhet, även kortvarig, och kräver minsta intrång och olägenhet vid jämförelse med andra möjliga platser. Här skall man alltså beakta tänkbara alternativ, dock måste ändamålet med verksamheten kunna uppnås¹²⁴. Sammanfattningsvis skall ett val av plats bedömas mot bakgrund av lämplighet med hänsyn till målet i 1 kap. 1 § miljöbalken och hushållningsbestämmelserna men trots att en plats är ”lämplig” så kan lokaliseringen vara ”fel” om det finns en ännu bättre plats ur miljösynpunkt¹²⁵. Eftersom flera platser kan vara lämpliga för en verksamhet är det viktigt att all information finns tillgänglig för den beslutande myndigheten. Ett viktigt instrument i detta sammanhang är miljökonsekvensbeskrivningen som skall upprättas enligt 6 kap. miljöbalken¹²⁶. En MKB skall innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering till varför den önskade platsen har valts i stället för alternativet, enligt 6 kap. 7 § miljöbalken. Med hjälp av en MKB kan tillståndsmyndigheten lättare avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda.

Att man har valt att placera en regel om lokalisering i ett kapitel med allmänna hänsynsregler beror på att lokaliseringen spelar stor roll när man prövar om t.ex. en ny industri skall få tillstånd¹²⁷. Som ovan nämnts skall man välja den bästa platsen men man kan ändå ge tillstånd till en plats som inte är ultimat men ”minst dålig”. Möjligheten till alternativa lokaliseringar är alltså av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas¹²⁸.

Kravet på lokalisering får naturligtvis störst betydelse för en ännu inte påbörjad verksamhet som skulle komma att medför miljöpåverkan eller

¹²² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 19.

¹²³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

¹²⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

¹²⁵ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 125.

¹²⁶ Rubenson: Miljöbalken, s. 31.

¹²⁷ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, s. 192.

¹²⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

störning för omgivningen. Regeln gäller dock även vid utvidgningar av befintliga verksamheter. Den skall också tillämpas vid omprövning av tillstånd, varvid krav kan ställas på omlokalisering.¹²⁹ Det är dock mycket svårt att i praktiken tvinga fram en omlokalisering av en verksamhet som sedan länge är förlagd på en viss plats och som har gjort stora investeringar på denna plats, eftersom ett krav på omlokalisering inte får vara orimligt enligt 2 kap. 7 § MB. Regeln i 7 § utgör således ett skydd för den enskilde i hans näringsverksamhet (för utförligare redogörelse se kapitel 5.2)

Som sagt får tillstånd för miljöfarlig verksamhet, enligt 16 kap. 4 § miljöbalken, inte meddelas i strid mot en detaljplan men en antagen detaljplan hindrar inte tillståndsmyndigheten från att göra en självständig prövning av lokaliseringen så länge den överrensstämmer med detaljplanen¹³⁰.

5.2 Miljöbalkens lokaliseringsbestämmelse i relation till andra hänsynsregler

Lokaliseringsprincipen hör nära samman med frågan om vilka skyddsåtgärder som kan krävas enligt försiktighetsprincipen. Efter lämpliga försiktighetsmått mot föroreningar och störningar kan man kanske godta den föreslagna platsen för verksamheten.¹³¹ Lokalisering kan därför sägas vara ett slags försiktighetsmått. Liksom när det gäller andra försiktighetsmått kan många olika hälso- och miljöfaktorer få betydelse för vilken plats som skall väljas och inte sällan står sådana intressen mot varandra.¹³² Lokaliseringsbedömningen kan påverkas av de krav som ställs enligt andra bestämmelser, framför allt 2 kap. 3 § miljöbalken har betydelse. Försiktighetsmått som vidtas enligt nämnda paragraf kan få till följd att platsen blir att anse som lämplig och att intrång och olägenheter minimeras¹³³.

En viss möjlighet till skälighetsavvägning skall finnas även vid lokalisering och bestämmelsen skall därför läsas ihop med proportionalitetsprincipen i 2 kap. 7 § miljöbalken,¹³⁴ vilket hindrar t.ex. att en oskäligt dyr omlokalisering blir aktuell¹³⁵. Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken måste en avvägning göras med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet. Själva avvägningen sker med beaktande framförallt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för

¹²⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 19.

¹³⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 206.

¹³¹ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, s. 192.

¹³² Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 124.

¹³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

¹³⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 220.

¹³⁵ Bengtsson: Miljöbalkens återverkningar, s. 153.

människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.¹³⁶

5.3 Lokaliseringsbestämmelsen i PBL

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler skall inte tillämpas i ärenden enligt plan- och bygglagen, istället har andra kapitlet PBL egna regler om miljöhänsyn, som är mer allmänt hållna än miljöbalkens¹³⁷. Den grundläggande förutsättningen för att mark skall få användas för bebyggelse är som ovan nämnts att marken är lämplig för ändamålet enligt 1 kap. 6 § PBL, 2 kap. 3 § innehåller en precisering av detta lämplighetskrav¹³⁸. Det senare lagrummet anger att bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat de boendes och övrigas hälsa och möjligheter att förebygga bullerstörningar. Uttrycket ”lokalisera” har en mer operativ betydelse än ”placera” som används i tredje kapitlet PBL för att mer exakt ange en byggnads plats på en fastighet. Markens lämplighet skall bedömas med hänsyn till den bebyggelse som avses komma till stånd. De flesta av kraven i 3 § kan naturligtvis uppfyllas genom åtgärder av olika slag men utgångspunkten är att den avsedda marken skall ha naturliga förutsättningar för att de angivna kraven skall kunna uppfyllas och extraordinära åtgärder skall inte behöva vidtas. Kraven innefattar i stor utsträckning ekonomiska överväganden. Kravet om bullerstörningar i fjärde punkten får betydelse t.ex. när frågan om bebyggelse aktualiseras i närheten av befintliga eller planerade trafikleder eller flygfält. Vilka bullernivåer som kan accepteras beror bland annat på vilken typ av bebyggelse det är fråga om och vilka bullerdämpande åtgärder som kan vidtas¹³⁹.

Att kommunen genom ställningstagande i ärende angående detaljplan eller bygglov godtar viss mark som lämplig för bebyggelse innebär att lokaliseringen anses lämplig för sådant ändamål med hänsyn till allmänna intressen i enlighet med kraven i 2 kapitlet¹⁴⁰.

I 3 kap. 2 § PBL formuleras krav på att byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. ”Olägenheterna kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga. [...] Om det finns behov av skyddsområden kring vissa verksamheter eller speciella krav på tekniskt utförande av vissa byggnader, kan detta säkerställas genom detaljplan”¹⁴¹ (se mer angående 5 kap. 7 § 11 p. PBL i kap. 4.5.2).

¹³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 24.

¹³⁷ Michanek och Zetterberg: den svenska miljörätten, s. 422.

¹³⁸ Plan- och bygglagen, s. 2:16 b.

¹³⁹ Prop. 1985/86:1, s. 472.

¹⁴⁰ Plan- och bygglagen, s. 2:18.

¹⁴¹ Prop. 1985/86:1, s. 484.

5.4 Praxis

Ett fall från Regeringsrätten rörde tillämpningen av proportionalitetsprincipen angående dispens från bestämmelser om strandskydd. Rätten uttalade att det är en grundläggande princip att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Man klargjorde ytterligare att proportionalitetsprincipen skall tillämpas eftersom det har understrukits att den har vunnit hävd i svensk rätt i den proposition som låg till grund för bl.a. inkorporeringen av Europakonventionen och den samtidigt beslutade preciseringen av egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen (prop. 1993/94:117 s. 39 f). Man uttalade dock att stor vikt måste fästas vid den speciella situation som föreligger i varje enskilt ärende.¹⁴² I ett annat fall uttalade regeringsrätten att ”proportionalitetsprincipen innebär att det skall föreligga en rimlig balans mellan de värden som skall skyddas av ett förbud och den belastning som förbudet innebär för den enskilde”¹⁴³.

5.5 Diskussion

Efter att ha gått igenom doktrin på området kan konstateras att lokaliseringsfrågan oftast diskuteras angående miljöfarlig verksamhets lokalisering vid tillståndsprövning. I denna utredning är det meningen att även frågan om hur bostäder skall lokaliseras, och då särskilt i förhållande till miljöfarlig verksamhet, skall undersökas. Avseende lokalisering av miljöfarlig verksamhet finns inte mycket att tillägga, både praxis och doktrin är överrens om förfaringssättet enligt bestämmelsen i miljöbalken. Trots att någon lokaliseringsregel knappt har nämnts i samband med fysisk planering i doktrin så kan ändå konstateras att en sådan existerar. Detta innebär i sin tur att både miljöbalken och plan- och bygglagen innehåller varsin lokaliseringsbestämmelse med något differentierad innebörd. Bestämmelserna i 2 kapitlet PBL anger de allmänna intressen som skall iaktas vid bl.a. lokalisering av bebyggelse, medan miljöbalkens lokaliseringsregel anger vilka krav som skall ställas vid val av plats för en bestämd verksamhet¹⁴⁴. Man kan även uttrycka det som att för miljöfarliga verksamheter skall den bästa platsen väljas medan för bostäder räcker det att platsen är lämplig.

¹⁴² RÅ 1996 ref. 44.

¹⁴³ RÅ 1996 ref. 56.

¹⁴⁴ Plan- och bygglagen, s. Huv:64 a.

6 Ekonomiska spørsmål

6.1 Allmänt om ansvar

Allmänt sett följer av grannelagsrätten, miljöbalken och plan- och bygglagen en skyldighet att förebygga olägenheter, hur långt kravet sträcker sig varierar. Det är den emitterande verksamheten som skall underkastas ansvar att förebygga olägenheter. Ansvaret att skydda vilar på den som bedriver en potentiellt störande verksamhet men också på stat och kommun. Den som utsätts för störningar skall vidta rimliga åtgärder för att minimera skadan men kostnader för skyddsåtgärder skall falla på den som riskerar att förorena¹⁴⁵.

6.2 Ersättning

6.2.1 Skydd för egendom och rätt till ersättning

Artikel 1 i protokoll 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna reglerar skyddet för egendom. Där fastslås i första stycket att ”varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom” och att ”ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsats”. Detta innebär att rätten till egendom skall lämnas okränkt. I andra stycket medges dock att konventionsstaterna får frånta eller reglera nyttjandet av egendom om det sker i det allmännas intresse. Enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är konventionen svensk lag. PBL och miljöbalken utgör sådana regleringar som enligt konventionen får utfärdas i det allmännas intresse, därför kommer inte konventionen att behandlas vidare i denna utredning.

I artikel 6.2 i Maastrichtfördraget fastslås att EU skall ”som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanterats i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”. Något annat uttryckligt skydd för äganderätten finns inte inom EG-rätten och det innebär att medlemsstaterna har stor frihet att själva bestämma styrkan i egendomsskyddet¹⁴⁶.

I svensk rätt finns en särskild grundlagsregel om egendomsskydd, nämligen 2 kap. 18 § regeringsformen. Regel börjar med att slå fast att varje medborgares egendom är skyddad mot ingrepp från det allmänna. Regeln tar

¹⁴⁵ Norman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 64.

¹⁴⁶ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 392.

sikte på två slags ingripanden i äganderätten, dels expropriation, dels så kallade rådighetsinskränkningar då det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Emellertid är sådana ingrepp från det allmänna tillåtna om de är till för att tillgodose ”angelägna allmänna intressen”. Skyddet för miljön är normalt ett angeläget allmänt intresse och den enskildes intresse av att fritt använda egendomen får då träda tillbaka, mer eller mindre¹⁴⁷. När sådana angelägna allmänna intressen skall tillgodoses kan alltså ingrepp tillåtas men ägaren är då tillförsäkrad ersättning för förlusten. I andra stycket 2 kap. 18 § regeringsformen står vidare att läsa att vid rådighetsinskränkning skall ersättning tillförsäkras då pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Om det allmänna saknar medel kommer dock skyddet att utebli i praktiken¹⁴⁸. (Se även kap. 6.2.2)

31 kapitlet miljöbalken preciserar det övergripande egendomsskyddet, i 2 kap. 18 § regeringsformen, för vissa situationer som regleras i miljöbalken. 4 § ger rätt till ersättning för två slags ingrepp men ersättning ges bara för vissa uppräknade beslut av myndigheter varav inga fall är aktuella för denna utredning. Det saknas således ersättningsrätt enligt miljöbalkens regler i samband med inskränkningar som är en följd av krav på ”miljöfarlig verksamhet”.

Kommunen kan möjligen åläggas skadeståndsskyldighet för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (SkL). Rättsläget är dock oklart angående denna möjlighet¹⁴⁹. För att skadestånd skall utgå krävs fel i myndighetsutövningen. En felaktig intresseavvägning föreligger till exempel om kommunen helt underlåtit att beakta och bedöma den miljöfarliga verksamhetens intressen i avvägningen men om kommunen har uppmärksammat dessa men inte tagit hänsyn till dem är en eventuell försummelse mycket svår att bevisa. Intresseavvägningen är som nämnts en skönsmässig bedömning som ofta styrs av politiska motiv. Det är inte heller meningen att skadeståndsskyldighet skall inträda annat än i mycket klara fall av felaktig tillämpning av lagregeln.¹⁵⁰

6.2.2 Vidare om 2 kap. 18 § regeringsformen

Efter en lagändring,¹⁵¹ som trädde i kraft 1 januari 1995, fick 2 kap. 18 § regeringsformen sin nuvarande lydelse som olyckligtvis har blivit oklart formulerad. En bokstavstolkning av 2 kap. 18 § regeringsformen talar för att all slags inskränkning i pågående markanvändning berättigar till ersättning. Men om man tolkar lagtexten i belysning av historisk bakgrund och lagsystemets utformning så blir slutsatsen en annan. Detta har givetvis genererat en debatt i den juridiska världen. Att lagstiftarens avsikt aldrig var

¹⁴⁷ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 392.

¹⁴⁸ A.a., s. 44.

¹⁴⁹ Mer om detta i Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 135.

¹⁵⁰ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 136 f.

¹⁵¹ SFS 1994:1468.

att utvidga ersättningsrätten är klart och framgår tydligt av motiven,¹⁵² frågan är då bara vilken betydelse det skall få vid en lagtolkning. HD har, i ett rättsfall om fastighetsbildning, tolkat lagtexten i grundlagsregeln i belysning av förarbetena.¹⁵³

En bokstavstolkning av lagrummet skulle leda till att den begränsning av ersättningsrätten som avses följa av 31 kap. miljöbalken skulle strida mot grundlagen¹⁵⁴. Grundlagsbestämmelsen skulle enligt ordalagen innebära att ersättning på grund av ingrepp enligt miljöbalken också skulle utgå vid andra inskränkningar i rådigheten än bestämmelsen avsåg, bl.a. när en miljöfarlig verksamhet inskränks eller helt förbjuds; också då försvåras nämligen användningen av mark eller byggnad¹⁵⁵. En bokstavstolkning skulle dock kunna få till följd att Sverige inte anses uppfylla sina internationella åtaganden eftersom det skulle strida mot principen att "förorenaren skall betala" (Polluter Pays Principle, PPP) som är en vedertagen princip (se vidare kap. 6.2.3)¹⁵⁶. En bokstavstolkning skulle alltså strida mot EG-rätten där PPP återfinns, samtidigt bör dock framhållas att principen är väldigt oklar, särskilt vad gäller frågor om vem som faktiskt är en "förorenare".¹⁵⁷

Michanek och Zetterberg har beskrivit problemet på ett belysande sätt genom att använda ett exempel: Anta att en prövningsmyndighet vid en omprövning av en befintlig industri kräver att utsläppen skall minska och att verksamhetsutövaren hävdar en rätt till ersättning för kostnader för detta. 2 kap. 18 § regeringsformen kräver att ägare skall få ersättning om den pågående användningen av en fastighet eller byggnad (t.ex. en industri) avsevärt försvåras. Förarbetena till 1995 års lagstiftning visar klart att ersättning inte skall utgå i "föroreningsfallen". Problemet är att lagtexten inte uttryckligt undantar dessa situationer. Därför, och eftersom grundlagsregler om den enskildes rättigheter tar över vanlig lag, tolkar vissa jurister rättsläget så att ägaren i princip har rätt till ersättning också i dessa fall genom en bokstavstolkning. Andra menar att rättsläget inte har ändrats om man beaktar regelsystemets uppbyggnad och förarbetena genom en kontextuell tolkning.¹⁵⁸

Bertil Bengtsson har framhållit tre möjliga argument vid en tolkning av 2 kap. 18 § regeringsformen: 1) Det var aldrig meningen att lagrummet skulle kunna tolkas bokstavsenslignat och en sådan tolkning är därför inte lämplig. 2) Principen om att förorenaren skall betala återfinns i Romfördraget vilket gör att en bokstavstolkning uppenbart strider mot EG-rätten i och med det faktum att en verksamhetsutövare skulle kunna få ersättning för inskränkningar i sin rådighet, enligt 2 kap. 18 § RF, trots att inskränkningen

¹⁵² Främst prop. 1993/94:117, s. 17 f.

¹⁵³ NJA 1996 s. 110.

¹⁵⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 560 f.

¹⁵⁵ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 31:4 f.

¹⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 560.

¹⁵⁷ Bertil Bengtsson muntligen 30 november 2005.

¹⁵⁸ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljörätten, s. 44 f.

gjordes för att skydda miljön. PPP innebär nämligen att ersättning inte får ges vid sådana inskränkningar som har syftat till att skydda miljön (se även kap. 6.2.3). 3) Grundlagsregeln i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen stadgar att ”det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Detta lagrum styrker miljökravet och att det nu finns ett grundlagsstadgat mål för det allmänna att främja en god miljö strider således mot en bokstavstolkning som ger industrier rätt till ersättning då dess verksamhet har inskränkts till förmån för miljön.¹⁵⁹ Vidare menar Bengtsson att inga lagregler finns som utesluter att ersättning utgår utöver vad miljöbalken föreskriver, med stöd av 2 kap. 18 § regeringsformen¹⁶⁰.

I och med den olyckliga formulering i grundlagen får man räkna med möjligheten att talan om ersättning förs vid sida av reglerna i 31 kapitlet men vilka möjligheter som finns till detta är oklart¹⁶¹. För den händelse talan skulle föras har Lagrådet hänvisat till en analog tillämpning av miljöbalkens ersättningsregler¹⁶². Frågan om miljöbalkens förenlighet med 2 kap. 18 § regeringsformen har inte prövats av miljööverdomstolen eller annan högre instans så vitt jag vet.

6.2.3 Ersättningsfrågan i belysning av PPP

Polluter Pays Principle¹⁶³ innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet, skall stå för kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten¹⁶⁴. PPP brukar på svenska kallas för principen att ”förorenaren skall betala”. Principen innebär även att den som skall bedriva en verksamhet som kan komma att förorena miljön är skyldig att vidta försiktighetsåtgärder för att hindra eller åtminstone motverka miljöriskerna. Förorenaren måste själv stå för kostnaderna för att detta grundläggande preventiva miljökrav skall uppfyllas.¹⁶⁵ Kort sagt så betyder PPP att kostnader för föroreningar skall bäras av förorenaren och om exempelvis en skyddszon eller andra skyddsåtgärder behövs runt en industri är det normalt industrin som skall bekosta dessa. Kostnader att skydda miljön, miljöskada

¹⁵⁹ Bertil Bengtsson muntligen 30 november 2005.

¹⁶⁰ Bengtsson: Miljöbalkens återverkningar, s. 186 f.

¹⁶¹ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 31:5.

¹⁶² Prop. 1997/98:45 del 2, s. 516.

¹⁶³ Första gången som ett internationellt instrument tydligt beskrev PPP var 1972 och det skedde i OECD Council Recommendation on Guiding Principles concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies. Polluter Pays Principle är även etablerad inom EG-rätten där principen styr EU:s miljöpolitik genom artikel 174.2 i Romfördraget. I svensk rätt finns principen om att förorenaren skall betala varken uttryckt i miljöbalken eller i annan lag men principen ligger bakom flera regler i miljöbalken, bl.a. 2 kap. 8 §, 31 kapitlet och 32 kapitlet. Det råder dock fortfarande delade meningar om vad principen faktiskt innebär. Det faktum att en rent ekonomisk princip har introducerats i en rättsakt och förväntas tolkas på ett juridiskt sätt har lett till många missuppfattningar och meningsskiljaktigheter. Det finns tolkningssvårigheter med begreppet ”förorenare” och problem med vem som skall bära kostnaden för preventiva investeringar eftersom de inte kan anses vara föroreningskostnader (Mahmoudi: EU:s miljö rätt, s. 62 f.).

¹⁶⁴ Prop. 1997/98:45, del. 1, s. 560.

¹⁶⁵ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljö rätten, s. 43.

och efterbehandling skall bäras av förorenaren och således inte av skattebetalarna. Eftersom det är förorenaren och inte skattebetalarna som skall betala för föroreningar så strider subventioner och annan ekonomisk hjälp från staten mot PPP.¹⁶⁶ Detta stämmer väl överens med EG-rätten som har konstaterat att som huvudregel får inga subventioner ges till industrier för att täcka deras kostnader för miljöskydd¹⁶⁷. Alltså kan en industri inte få någon ersättning från stat eller kommun för kostnader för skärpta villkor eller annan rådighetsinskränkning som i praktiken innebär mer långtgående skyddsåtgärder. Agenda 21, para. 8.32(b) slår fast att subvention inte får ges för kostnader som inte är kompatibla med principen om hållbar utveckling. Även en rekommendation från OECD 1974 råder staterna att inte subventionera förorenares kostnader för miljöskydd på något sätt¹⁶⁸. Det fick dock ske men bara i vissa begränsade fall där tre rekvisit skulle vara uppfyllda¹⁶⁹. Det kan också hävdas att gemenskapen inte får ge ekonomisk hjälp till en medlemsstat för att finansiera städningsoperationer i landet¹⁷⁰. Det är tydligt att principen har sin grund i grannelagsrätten eftersom den innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet skall ta hänsyn till den omgivning som riskerar att drabbas av negativa effekter från verksamheten.

6.3 Skadestånd

Miljöskadestånd regleras i 32 kapitlet miljöbalken. Reglerna ger i vissa avseenden ett starkare skydd än den allmänna skadeståndslagen, som dock kompletterar 32 kapitlet när det gäller frågor som inte har reglerats där¹⁷¹. Miljöskadestånd kan krävas för personskada, sakskada och för ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning, enligt 32 kap. 1 § miljöbalken. Vad gäller rena förmögenhetsskador finns en skillnad gentemot skadeståndslagen där dessa endast ersätts om de har vållats genom brott medan miljöbalken ger rätt till skadestånd även i andra fall, dock förutsatt att skadan är av ”någon betydelse”¹⁷². Miljöskadestånd kan således komma att behöva utbetalas både om en restaurang intill en bullrande verksamhet går med förlust och om verksamheten orsakar skada på grannfastighet eller sjukdom hos en granne¹⁷³. När det gäller icke ekonomisk skada som t.ex. allmänt obehag eller otrevnad på grund av en störning ger inte miljöbalkens regler någon rätt till skadestånd¹⁷⁴.

32 kapitlet föreskriver som huvudregel ett strikt ansvar. Strikt ansvar innebär som bekant att den som orsakar skada skall utge ersättning även när ingen oaktsamhet förekommit från hans sida. Det stränga ansvaret är ett

¹⁶⁶ Krämer: EC Environmental Law, s. 25 f.

¹⁶⁷ Norrman och Westerlund: Miljöfarlig industri och bostäder, s. 59.

¹⁶⁸ Del III, paragraf 1 OECD Council Recommendation C(74)223.

¹⁶⁹ Se närmare i Sands: Principles of International Environmental Law, s. 1011.

¹⁷⁰ Mahmoudi: EU:s miljö rätt, s. 62

¹⁷¹ Prop. 1985/86:83, s. 37.

¹⁷² 2 kap. 2 § skadeståndslagen samt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

¹⁷³ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt, s. 226 f.

¹⁷⁴ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 32:15.

utflöde av och stämmer väl överens med principen att ”förorenaren skall betala”¹⁷⁵. Hursomhelst är strikt ansvar endast en huvudregel och en förutsättning för att sådant ansvar skall kunna tillämpas är att störningen inte ”skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten” (ortsvanlig störning) eller med hänsyn till dess ”allmänna förekomst under jämförliga förhållanden” (allmänvanlig störning), detta enligt 32 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Dessa undantag innebär en väsentlig begränsning av det strikta ansvaret¹⁷⁶. Med ortsvanliga störningar avses t.ex. de störningar som kan uppstå när en ny fabrik förläggs till en industriort som redan tidigare har liknande störningar. Som exempel på allmänvanlig störning kan nämnas de störningar som uppkommer när en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförliga förhållanden på annan ort.¹⁷⁷ Rök och buller måste t.ex. helt naturligt tolereras i större utsträckning än om detsamma förekom i ett fridfullt villasamhälle¹⁷⁸. Om dock en orts- eller allmänvanlig störning är sådan att den inte ”skäligen bör tålas” gäller det strikta ansvaret trots allt. Så kan vara fallet om den störde bor mycket nära en bullrande industri och boendemiljön försämras radikalt.¹⁷⁹ Observera att man vid tillämpning av orts- och allmänvanlighetsrekvisiten alltid skall göra en skälighetsbedömning¹⁸⁰. När det är fråga om skador på människors hälsa eller störningar som medför klara risker för sådana skador, kan man sannolikt utgå från att det strikta ansvaret gäller trots att störningen är orts- eller allmänvanlig¹⁸¹. Det är inte rimligt att någon skall tåla sådana olägenheter utan ersättning¹⁸². Regeln om ansvarsfrihet vid vissa ortsvanliga störningar bygger på resonemanget att den skadelidande kan anses ha tagit en risk genom att etablera sig i en miljöfarlig omgivning, och han får då åtminstone delvis skylla sig själv¹⁸³.

Visserligen kan en tillsynsmyndighet ingripa också mot störningar som är ortsvanliga, t.ex. rök eller buller, och föreskriva skyddsåtgärder enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Sådana åtgärder kan inte en företagare komma ifrån genom att hänvisa till att han inte vållar större obehag än andra industrier på platsen. Men det anses inte rimligt att en granne skall kunna begära ersättning för nedsmutsad egendom eller störd nattsömn, om störningen är typisk för industrin på orten i fråga och företagaren gjort vad man kan begära för att hindra den¹⁸⁴.

Skadestånd betalas för skador som uppkommit genom förorening av vattenområde, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning eller annan liknande

¹⁷⁵ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 43.

¹⁷⁶ A.a., s. 408.

¹⁷⁷ Prop. 1985/86:83, s. 41.

¹⁷⁸ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 32:24 f.

¹⁷⁹ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 408.

¹⁸⁰ Prop. 1985/86:83, s. 41.

¹⁸¹ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt, 2003, s. 227 f.

¹⁸² Prop. 1985/86:83, s. 41.

¹⁸³ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 32:24 f.

¹⁸⁴ Ibid.

störning enligt 32 kap. 3 § miljöbalken. Eftersom uppräkningslistan slutar med ”annan liknande störning” är uppräkningslistan bara en exemplifiering och inte uttömmande. Ytterligare exempel på vad som ingår i begreppet är estetiska och psykiska immissioner,¹⁸⁵ starkt ljussken och hetta (jfr definitionen av ”miljöfarlig verksamhet” i 9 kap. 1 § miljöbalken)¹⁸⁶.

Den skadelidande kan likväl inte räkna med att få skadestånd i alla lägen när en skada orsakats genom en immission. En rad förutsättningar måste vara uppfyllda för att miljöskada skall kunna ersättas enligt 32 kapitlet: Verksamhet skall föreligga av väsentligen samma slag som anges i 9 kap. 1 § miljöbalken, dvs. det skall handla om en miljöfarlig verksamhet¹⁸⁷. Skadan skall inträffa i omgivningen vilket innebär att den måste nå omgivningen som kan vara ett mycket vidsträckt område¹⁸⁸. Om ren förmögenhetsskada inträffat får den inte vara oväsentlig utan den måste vara ”av någon betydelse” enligt 32 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. I övrigt tillämpas allmänna, icke lagfästa skadeståndsrättsliga principer, i brist på särskild reglering, också vid ansvar enligt miljöbalken. Kravet på adekvat kausalitet gäller sålunda även här.¹⁸⁹ Detta betyder att den skadelidande måste visa att det finns ett orsakssamband mellan verksamhetens störning och den skada som har uppkommit. Bevisbördan för att visa sådant samband vilar på den som kräver skadestånd¹⁹⁰. Det är ofta väldigt svårt att visa orsakssamband, särskilt vad gäller föroreningar. Enligt 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken räcker det därför att den skadelidande visar att det ”med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband”. Den skadelidande skall således visa att det är mer än femtio procent sannolikhet för att skadan beror på en viss störning¹⁹¹. Slutligen får anspråket på skadestånd inte vara preskriberat. Enligt 2 § första stycket preskriptionslagen (1981:130) gäller en tioårig preskriptionstid för utomobligatoriska skadeståndskrav i allmänhet.

I kapitel 3.3 beskrevs frågan om prioritetens betydelse vid tillkomsten av miljöskyddslagen och hur det påverkar ansvaret att det förorenande företaget var först på plats. Enligt motiven skall också denna fråga bedömas med ledning av Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten. Den som inrättat sitt företag på Orts- eller allmänvanligt sätt skulle i regel inte riskera att bli ersättningsskyldig om grannfastigheternas användningssätt ändrades genom ny bebyggelse och olägenheter uppkom av sådan anledning. Miljöbalken torde inte ha inneburit någon ändrad inställning i detta avseende.¹⁹²

¹⁸⁵ Rubenson: Miljöbalken, s. 148.

¹⁸⁶ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 406 f.

¹⁸⁷ Miljöbalken en kommentar, del II, s. 32:16.

¹⁸⁸ Prop. 1985/86:83, s. 38.

¹⁸⁹ Bengtsson: Speciell fastighetsrätt, s. 230.

¹⁹⁰ Prop. 1985/86:83, s. 45.

¹⁹¹ Michanek och Zetterberg: Den svenska miljöretten, s. 409.

¹⁹² Miljöbalken en kommentar, s. 32:25 f.

6.4 Diskussion

Risken för skadeståndsanspråk kan vara en motivering för företagaren att försöka minska störningarna från verksamheten. Hur som helst så går det inte att bortse från att det återigen föreligger en ekonomisk osäkerhet för verksamhetsutövaren då denne trots att han följer tillståndsvillkoren kan bli skadeståndsskyldig. Visserligen kan verksamhetsutövaren skydda sig mot miljöskadestånd genom försäkring men ansvaret för skador som med viss säkerhet kan förutses gå inte att försäkra och det är sannolikt sådana som skulle kunna uppkomma trots att villkoren inte har överskridits¹⁹³.

Att tillstånd ger prioritetsverkan har diskuterats redan i kapitel 3 men att understryka är att den ekonomiska sidan av grannarnas rätt trots detta inte minskas genom den miljöfarliga verksamhetens tillstånd. I nämnda kapitel togs även det faktum upp att verksamhetsutövaren inte har någon rätt till expansion enligt gällande rätt vilket stämmer väl överrens med 31 kap. 4 § miljöbalken (som visserligen inte tillämpas vid beslut om detaljplan) som stadgar att man kan få ersättning för ”pågående markanvändning” och således inte för planerad verksamhet eller planerad expansion. Detta stämmer ytterligare överrens med det faktum att förväntningsvärden inte ersätts enligt allmänna principer¹⁹⁴.

Även om rättsläget inte är tydligt angående ersättning kan sammanfattningsvis konstateras att de beslutssituationer som regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken inte gäller beslut som syftar till att ge skydd mot förorening och liknande störning, t.ex. när ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet begränsas vid omprövning eller att villkoren för sådan verksamhet ändras i skärpande riktning. Verksamhetsutövaren har då ingen rätt till ersättning. Ingen ersättning kan heller komma att utbetalas med grund i 2 kap. 18 § regeringsformen eftersom en bokstavstolkning inte verkar trolig.

¹⁹³ Miljöbalken en kommentar, s. 32:12.

¹⁹⁴ Bertil Bengtsson muntligen 30 november 2005.

7 Det hypotetiska scenariot

7.1 En upprepning av scenariot

”Industrin AB” är ett stort, multinationellt bolag inom tillverkningsindustrin. Industrin är belägen på en fastighet som är detaljplanelagd för industriell verksamhet och innehar alla tillstånd som behövs för att bedriva verksamhet enligt miljöbalken. En eventuell omprövning av tillståndet blir aktuell först år 2010. Industrin är en av de enskilt största arbetsgivarna i den aktuella kommunen. På en sida av Industrins fastighet finns ett område som enligt detaljplan skall användas för affärer och kontor. Som en barriär mellan Industrins fastighet och detta område går en större väg som är av riksintresse för kommunikationen. Industrin har redan i dagsläget svårt att uppfylla de krav i det befintliga tillståndet som reglerar buller. Dessutom planerar Industrin att expandera sin verksamhet i riktning mot det område där detaljplan för affärer och kontor finns.

”Kommunen” där Industrin är belägen har sedan en längre tid haft svårigheter att hitta lämplig mark att använda för bostäder vilket är ett problem eftersom Kommunen och regionen är expansiv. Därför vill Kommunen detaljplanelägga ett antal olika områden för att kunna förtäta bebyggelsen genom att anlägga bostäder ovanpå affärer och kontor eller i allmänhet bebygga områden som ännu inte tagits i anspråk fullt ut. Det område, som för närvarande är detaljplanelagt för affärer och kontor, som gränsar till Industrins fastighet, blir därför föremål för en detaljplanering i syfte att bostäder skall kunna byggas ovanpå befintliga byggnader.

7.2 Den eventuella detaljplanändringen

7.2.1 Kommunens skyldigheter och rättigheter

Antag först att genomförandetiden för den gamla detaljplanen med affärer och kontor inte har gått ut. Vi vet att inte alla berörda fastighetsägare kommer att samtycka till en ändring eftersom Industrin är en av dem. En ändring kan då endast göras om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen. Det skall dessutom vara fråga om sådana nya förhållanden som inte kan bemästras på annat sätt än genom en ändring av detaljplan. Kommunen är i desperat behov av nya bostäder vilket visserligen är att anse som ett förhållande av stor allmän vikt men frågan är om behovet inte kunnat förutses tidigare och om det inte finns andra lämpliga platser för bostadsbebyggelse så att problemet kan bemästras utan att ändra detaljplanen i fråga. En ytterligare förutsättning för att kunna ändra detaljplanen är att Kommunen kan visa att det föreligger ett godtagbart allmänt intresse av att markanvändningen blir en annan än den tidigare. Bostäder bör rimligtvis beaktas som ett allmänt intresse men återigen har det betydelse

om alternativa platser finns. Trots att Kommunen är expansiv så borde sådana andra platser inte vara omöjliga att finna. En anledning till att denna plats har valts är säkerligen att det skulle vara enkelt att bygga nya bostäder på befintliga byggnader där vattenledningar, vägar m.m. redan är etablerade. Ett allmänt intresse av att ny bostadsbebyggelse tillkommer finns säkerligen men att det skulle ske just här kan inte förutsättas. Slutsatsen blir således att det blir svårt för Kommunen att få igenom en ändring av detaljplanen innan genomförandetiden har gått ut.

Om vi istället antar att genomförandetiden har gått ut så blir en ändring av detaljplanen enklare att åstadkomma men oavsett om tiden har gått ut eller inte så gäller i övrigt samma regler som vid upprättande av en ny detaljplan. Detta innebär att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas, att en lämplighetsbedömning skall göras, att skälig hänsyn skall tas till befintlig bebyggelse och fastigheter och att lokaliseringsregeln skall tillämpas. Dessa regler försvårar således en detaljplaneändring även efter genomförandetidens utgång.

Intresseavvägningen

När Kommunen nu vill ändra en detaljplan måste en intresseavvägning göras. Kommunen skall väga Industrins enskilda intresse och allmännyttan, närområdets ägares enskilda intresse och allmännyttan av att området används för bostadsbebyggelse mot varandra. För att göra en sådan avvägning behöver Kommunen besitta kunskap som till stor del fås genom miljökonsekvensbeskrivningen.

Vid avvägningen skall skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse- och fastighetsförhållanden, även sådana som ligger utanför planområdet. Industrins ekonomiska intresse av att kunna expandera och att inte drabbas av nya kostsamma villkor och det allmänna intresset av Industrin, innebärande bland annat att Industrin skapar många arbetstillfällen skall vägas mot det allmänna intresset av att nya bostäder upprättas i rimligt avstånd från stadskärna, lokaltrafik etc. Även affärs- och kontorsinnehavares intressen skall tas med i beaktande. Konstateras kan säkerligen att det allmänna intresset av att det går bra för Industrin är stort eftersom Industrin är ett multinationellt företag med planer på att expandera, innebärande förbättrad ekonomi och säkerligen ännu fler arbetstillfällen. Det allmänna intresset av att skapa fler bostäder i kommunen är utan tvivel också stort och möjligen finns ett intresse även hos affärsinnehavarna av att bostäder upprättas i området då det innebär nya potentiella kunder. Vad som är klart är att Industrins enskilda intresse går emot det allmänna intresset av att skapa fler bostäder. Frågan är då vad som skall anses väga tyngst. I området finns fler intressen som skall beaktas men utan alla fakta är det omöjligt att komma närmre någon slutsats angående avvägningen än så här.

För att göra en jämförelse kan noteras att i RÅ 1996 not 85 ansågs behovet av bostäder och äldreomsorg vara större än bolagets intresse av ett fritt läge och att inte skuggas. I vårt fiktiva fall är dock förutsättningarna tämligen annorlunda. Industrins intressen måste här anses väga tyngre än då man

endast vill behålla ett bra läge. Särskilt det faktum att fler arbetstillfällen skulle uppkomma vid en expansion, som antagligen inte blir möjlig om bostäder tillåtas, väger tungt. Vårt scenario utspelar sig inte heller i Stockholms innerstad där nya platser för bostäder säkerligen är mycket svåra att finna.

Vid denna intresseavvägning är det ytterligare viktigt att Kommunen kan bortse från eventuella egna intressen och vara objektiv i sin bedömning. I vårt fall skulle det kunna vara så att Kommunen även är markägare eller exploatör vilket skulle innebära att Kommunen i hög grad har egna intressen i att en ändring av planen sker. Detta är bara ett påpekande och jag kan självklart inte svara för om Kommunen eller kommuner generellt sett är objektiva i sin avvägning. Vad som dock kan sägas är att situationen i många andra fall skulle vara att anse som en jävsituation.

Lämplighetsbedömningen

Vidare skall Kommunen göra en lämplighetsbedömning. Trots att planändringen inte täcker den mark där industrin finns skall de olägenheter eller faror som verksamheten kan medföra för framtida boende beaktas. Att Industrin avger immissioner är ett faktum. Kanske är Industrin störande i fler aspekter än avseende buller men vi bortser från detta i fortsättningen. Vilka bullernivåer som kan accepteras beror bl.a. på vilken typ av bebyggelse det är fråga om och eftersom det här handlar om bostäder kan snabbt konstateras att buller kan tålas till mycket lägre grad. Eftersom Kommunen genom planläggning skall se till att markanvändningen blir effektiv ur ett hushållningsperspektiv skall mark nära Industrin inte användas för bostadsbebyggelse om det finns risk för olägenheter från Industrin och det inte är omöjligt att finna alternativa områden för bostäder.

Vid en lämplighetsbedömning talar förhållandena mot en detaljplaneändring eftersom många störande faktorer redan finns i området, såsom Industrin, en stor väg, kontor och affärer med tillhörande parkeringsplatser. Trots detta kan det vara befogat att försöka skapa nya bostadsmöjligheter i bullerutsatta miljöer för att tillgodose bostadsefterfrågan, motverka oönskad spridning av stadsbygden, ökad bilism och ökade avstånd till service. Dock måste det handla om en godtagbar ljudmiljö genom placering och utformning av byggnaderna vilket skulle kunna avhjälpas med bullerdämpande åtgärder.

Sammanfattningsvis är platsen inte ultimat för bostäder men eftersom Kommunen har stora svårigheter att hitta platser för sådan bebyggelse så skulle man kunna tänka sig att platsen anses lämplig. I sådana fall måste dock platsen ha en godtagbar ljudmiljö vilket antagligen endast kan åstadkommas genom att föreskrifter, om olika slags åtgärder för att motverka störningar från omgivningen, upprättas. Det handlar om åtgärder som till exempel bullervallar, skyddsanordningar, och om det finns särskilda skäl om högsta tillåtna värden för till exempel buller. Hur som helst så gäller sådana åtgärder som meddelas i detaljplanen inte gentemot Industrin eftersom Industrin är en befintlig verksamhet som fanns på platsen sedan innan. Således kan sådana åtgärder endast åstadkommas genom ändring av

Industrins tillståndsvillkor vilket bara blir möjligt om Industrins tillstånd blir föremål för en omprövning (se kap. 7.2.2).

Lokaliseringsregeln

Lämplighetsbedömningen preciseras av lokaliseringsbestämmelsen i PBL. Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa och möjligheter att förebygga bullerstörningar. Dessa krav kan komma att uppfyllas genom olika åtgärder (se kap. 7.2.2) men området skall ändå ha naturliga förutsättningar för att de angivna kraven skall kunna uppfyllas.

Antag att inte bara Industrin är etablerad i närheten utan att det rör sig om ett helt industriområde. I sådana fall borde rimligtvis bostadsbebyggelse inte lokaliseras till platsen. Platsen kan då inte anses vara lämpad för sådan bebyggelse. Antag istället att det bara handlar om Industrin. Trots det finns även den större vägen av riksintresse mellan Industrin och de planerade bostäderna som säkerligen ökar bullernivån. Antagligen bidrar inte heller bara Industrin och vägen till en hög bullernivån utan även affärerna och kontoren med tillhörande parkeringsplatser och kunder. Alla dessa fakta är sådana som talar mot en lokalisering av bostäder på platsen. Visserligen finns möjligheter att förebygga bullerstörningar, till exempel genom att placera bostäderna längre bort men då faller poängen med att placera dem på de redan befintliga byggnaderna. Med hänsyn till framtida boendes boendemiljö och hälsa borde inte platsen anses lämpad för bostadsbebyggelse. Visserligen kan kanske inte buller anses vara direkt hälsofarligt men det bidrar till en mindre lämplig boendemiljö. Några naturliga förutsättningar för att kraven på en god boendemiljö skall kunna uppfyllas på platsen kan knappast anses finnas.

7.2.2 Industrins möjligheter att hindra detaljplanen

Självklart känner Industrin en osäkerhet när Kommunen nu initierar en ändring av detaljplanen inom Industrins påverkansområde. Det finns dock några olika sätt på vilka Industrin kan försöka påverka Kommunens beslut. Kommunen måste nämligen samråda med bland annat fastighetsägare som berörs av planförslaget, däribland Industrin (antag att Industrin även är fastighetsägare). Kommunen måste beakta Industrins synpunkter men behöver inte tillgodose dem. Samrådet är alltså det forum där Industrin har störst chanser att påverka planbeslutet. Kommunen är förhoppningsvis förståndig och inser att det är bättre att få en bred debatt på ett tidigt stadium för att slippa senare problem och därför tar Kommunen i ett perfekt scenario Industrins synpunkter till sig men som sagt så behöver Kommunen inte tillgodose dem. Efter samrådet kan Kommunen komma att göra ändringar i planförslaget, kanske till Industrins fördel. Industrin bör därför granska planens möjliga verkningar noga och framföra sina synpunkter, krav och önskningar till Kommunen senast under utställningstiden. Att Industrin inger skriftliga synpunkter är särskilt viktigt för att Industrin skall kunna behålla sin besvär rätt i ärendet om detaljplanen trots allt går igenom. Vi

antar fortsättningsvis att Industrin har lämnat in skriftliga invändningar mot planförslaget innan utställningstidens utgång. Vad Industrin bör invända vid samrådet är att planändringen förhindrar eller försvårar verksamhetens expansion, medför att verksamheten kan komma att omprövas varvid följderna kan bli hårdare villkor till högre kostnad samt den ökade risken av att behöva betala skadestånd. Sammanfattningsvis kan Industrin inte göra så mycket annat än att försöka påverka Kommunen genom att hänvisa till den nackdel den planerade bostadsbebyggelsen innebär för Industrin.

7.2.3 Industrins möjligheter att överklaga planbeslutet

Ponera att detaljplanen har vunnit laga kraft utan att Industrins synpunkter har fått betydelse. Vad Industrin då kan göra är att överklaga beslutet om att ändra detaljplanen hos länsstyrelsen eftersom Industrin har lämnat in skriftliga invändningar i tid och eftersom Industrin är att anse som sakägare. Det behöver följaktligen inte vara så att beslutet angår och har gått Industrin emot för att Industrin skall kunna klaga utan det räcker att Industrin har blivit underrättad om planbeslutet. Skulle det dock vara så att Industrin inte har blivit underrättad så görs en bedömning om Industrin anses berörd av beslutet på sådant sätt att Industrin har rätt att överklaga vilket torde vara fallet.

7.2.4 Konsekvenser för Industrin

Om kommunen släpper fram bostadsbebyggelse genom en planändring kan följaktligen ökade kostnader uppkomma för Industrin genom en omprövning och därigenom skärpta villkor. Industrin kan därför inte känna sig trygg och kan inte räkna med att kunna expandera på platsen. Industrin är inte heller skyddad mot skadeståndsanspråk från dem som kommer att bo i omgivningen eller mot klagomål över huvud taget.

Antag att en ändring av detaljplanen, trots vad som sagts ovan, kommer till stånd och att bostäder byggs och familjer flyttar in. Industrins tillstånd är som vi vet inte lämnat för en viss tid utan omprövning skulle i normala fall inte bli aktuell förrän tidigast år 2010. De krav i tillståndet som rör buller har Industrin redan svårt att uppfylla och dessa krav är satta med utgångspunkt i att närområdet består av affärer och kontor och inte bostadsbebyggelse. Vi kan därför tänka oss att området som nu skall bebyggas inte är tyst nog för permanent boende och att skärpta villkor särskilt vad gäller buller skulle uppkomma vid en omprövning, som skulle vara svåra för Industrin att leva upp till. Industrins tillstånd kommer dock inte att kunna återkallas eftersom rekvisiten för det inte är uppfyllda.

Anledningen till att en omprövning kan bli aktuell i detta fall är att förhållandena i omgivningen, med ny bostadsbebyggelse, har ändrats väsentligen och att störningar eller påverkan från Industrin inte längre bör tålas i samma utsträckning. Det faktum att Industrin motsatt sig bebyggelsen kommer inte att spela någon roll för om omprövning skall ske. Man skulle

även kunna tänka sig att omprövning av Industrins tillstånd kan bli aktuell på grund av att Industrin inte lyckas följa de krav angående buller som finns i dess befintliga tillstånd. För att omprövning skall komma till stånd krävs dock att någon begär sådan prövning. Som nämnts tidigare tillfaller en sådan rätt till begäran om omprövning Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelse. Av denna anledning behöver inte Industrin vara mycket orolig för nya strängare villkor som kan påverka dess verksamhet negativt. Att förhållandena i omgivningen väsentligen förändras innebär nämligen ingen garanti för att omprövning sker. Antag att de nyinflyttade närboende anser att Industrin stör för mycket. De kan trots det inte få till stånd en omprövning själva utan kan endast försöka påverka tillsynsmyndighet att lämna sådan begäran vilket det inte alls finns garanti för att myndigheten faktiskt gör. Likhgiltiga myndigheter skulle därför vara bra för Industrin i detta fall men självklart inte det bästa sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Ponera vidare att en omprövning sker. Samma förfarande sker då som om det hade handlat om en tillståndsprövning av en ny verksamhet. Bland annat skall lokaliseringsbestämmelsen i miljöbalken tillämpas och krav på omlokalisering skulle kunna komma att ställas men det blir inte aktuellt här eftersom verksamheten varit förlagd på platsen väldigt länge och har gjort stora investeringar där vilket skulle göra ett sådant scenario oskäligt. Vidare får inte hur stränga villkor som helst meddelas. Proportionalitetsprincipen utgör således ett skydd för Industrin mot för hårda krav. Industrin behöver därför inte oroa sig för att dess verksamhet avsevärt skall försvåras eller ej längre kunna bedrivas. Vid en omprövning skulle säkerligen frågan om buller uppkomma. Möjligen skulle några skärpta villkor avseende buller inte komma att meddelas eftersom bullret kommer från en sedan länge pågående verksamhet och möjligen inte är värre än vad som skäligen kan tålas i ett industriområde. Hur som helst kan tillståndsmyndigheten alltid meddela villkor om sådant som tidigare inte alls har prövats.

Frågan uppkommer om prioriteten har någon betydelse, Industrin var ju först på platsen. Numera är dock tillstånd det enda som ger en säker prioritetverkan och någon princip om "först till kvarn" gäller inte i svensk rätt. Grannelagsrätten innebär visserligen att det är Kommunens sak att hindra att konfliktsituationer uppstår genom väl genomtänkt fysisk planering.

Om Kommunen verkligen vill placera bostäder på denna plats så vore det bästa alternativet att upprätta skyddszoner mellan bostäderna och Industrin. Dessa skulle dock komma att bekostas av Industrin men hur som helst så är skyddszoner inte lämpliga i detta fall eftersom man vill bygga bostäder ovanpå byggnader som redan existerar. En slutlig poäng är således att om villkoren skärps för Industrin så att ny teknisk utrustning eller annan anordning behöver installeras så är det, enligt PPP, Industrin som skall bära kostnaderna för detta.

7.3 Möjlighet till expansion

Industrin har även planer på att utvidga sin verksamhet. En utvidgning faller inte inom det redan givna tillståndet så för en expansion kommer en ny tillståndsprövning att krävas. Vid denna prövning kommer då de nya förutsättningarna med den nya bebyggelsen att tas i beaktande och troligt är att någon expansion därför inte anses tillåtlig. En utvidgning av Industrin blir således svårare om bostadsbebyggelse har uppförts i närheten efter att det tidigare tillståndet gavs.

Inte heller grannelagsrätten ger någon generell rätt för Industrin att expandera. Det hela är visserligen beroende av om man tillämpar prioritet- eller planeringstanken. Används prioritetstanken så kan Industrin expandera som den vill även om detta skulle medföra olägenheter eftersom Industrin var först på platsen. Planeringstanken däremot innebär att det är lämpligt med expansion så länge nyttan av expansionen överstiger summan av kostnaderna för skyddsåtgärder och olägenheter. Gällande rätt ger dock inget stöd för prioritetstanken och expansion blir endast möjlig genom en ny tillståndsansökan.

Trots detta står det öppet för Kommunen, om den finner att det är av betydelse ur allmän synpunkt att Industrin får expansionsutrymme att också säkerställa sådant i planläggningen. Då skulle tillstånd för sådan expansion bli möjlig, vilket som vi vet i sin tur ger prioritetsverkan. Det finns olika sätt för Kommunen att säkerställa expansionsmöjligheten för Industrin. Till exempel kan det ske genom att lägga ut zoner inom vilka bostäder inte får byggas, som redan nämnts är dock sådana zoner inte lämpliga i vårt hypotetiska scenario.

7.4 Rätt till ersättning eller skadestånd

7.4.1 Möjlighet till ersättning för Industrin

Antag att en ändring av detaljplanen och en omprövning av Industrins tillstånd har skett och att det genom skärpta villkor har beslutats att Industrin måste upprätta nya skyddsanordningar eller liknande. Antag vidare att Industrin hävdar att förmögenhetsskada har uppkommit på grund av dessa skärpta villkor som innebär en kostnad för Industrin.

Enligt miljöbalken kan ersättning betalas ut enligt 31 kapitlet men det är inte tillämpligt här. 32 kapitlet ger rätt till skadestånd men inte heller detta kapitel är tillämpligt på vårt fall. Visserligen kan en förmögenhetsskada anses ha uppkommit i och med skärpta krav men ett av rekvisiten för att skadestånd skall utbetalas är att skadan har orsakats av en verksamhet vilket inte alls är fallet. En sådan skadeståndsutbetalning skulle även strida mot PPP eftersom den då skulle ha betalats av Kommunen eller staten.

Industrins enda chans till ersättning är därför 2 kap. 18 § regeringsformen. Hur som helst så är en bokstavstolkning av grundlagsregeln inte trolig men många jurister är fortfarande oense i tolkningsfrågan. Vid en kontextuell tolkning har Industrin ingen rätt till ersättning eftersom den begränsning av ersättningsrätten som finns i 31 kap. miljöbalken då skulle gälla.

Antag istället att Industrin hävdar att skada har uppkommit i och med att expansion har omöjliggjorts eftersom detaljplaneändringen har gått igenom. Enligt allmänna principer ersätts aldrig förväntningsvärden och därmed kan Industrin inte få ersättning på denna grund.

Slutligen antar vi att Industrin hävdar att Kommunen är skadeståndsskyldig för fel och försummelse enligt 3 kap. 2 § första punkten skadeståndslagen. Industrin hävdar att Kommunen gjort fel eller försummat Industrins intressen vid planläggningen. Men eftersom Kommunens beslut grundar sig på en skönsässig bedömning så är det mycket svårt att avgöra om något sådant fel eller någon försummelse har begåtts. Skadestånd kan således endast komma att utbetalas vid mycket klara fall av felaktig tillämpning av lagregeln vilket torde vara sällsynt.

Huruvida ersättning skall utgå eller inte är således en fråga om hur 2 kap. 18 § regeringsformen skall tolkas men som sagt så ligger en kontextuell tolkning närmast till hands och ersättning blir därmed inte möjlig för Industrin. Hur som helst så skulle sådan ersättning, som antingen skulle ha betalats av Kommunen eller staten, strida mot Polluter Pays Principle.

7.4.2 Möjlighet till skadestånd för närboende

Att Industrin avger immissioner, särskilt i form av buller, har vi redan konstaterat. För att skadestånd skall utgå måste bullret leda till en personskada, sakskada eller förmögenhetsskada. Om så inte är fallet kan skadeståndsskyldighet för Industrin inte uppkomma. Antag fortsättningsvis att skada trots allt uppkommer, av vilket slag är irrelevant, och att närboende kräver skadestånd av Industrin.

Strikt ansvar föreligger som huvudregel för Industrin men detta strikta ansvar faller bort om störningen är orts- eller allmänvanlig. Antagligen är inte Industrin ensam industri på platsen eftersom området är detaljplanelagt för industriell verksamhet. I sådana fall kan störningen sannolikt anses vara ortsvanlig och något strikt ansvar föreligger då inte. Antag istället att Industrin är ensam av sitt slag på området. Industrin sysslar med tillverkning vilket troligen inte ger större störningar än normalt för sådan industriverksamhet och bullret måste därför tolereras till större utsträckning. Även om störningen skulle anses som orts- eller allmänvanlig kan dock skadestånd behöva utbetalas om störningen inte skäligen bör tålas, till exempel om den störde bor mycket nära en bullrande industri och boendemiljön försämras radikalt. I vårt fall har dock ingen boendemiljö försämrats radikalt eftersom Industrin var där redan innan bostäderna. Vid expansion borde sådant skadestånd istället vara möjligt för närboende att

inkassera. Om störningen innebär en risk för människors hälsa så gäller alltid strikt ansvar. Hur som helst kan bullret från Industrin knappast vara så kraftigt att det kan ge hälsoskador för närboende eftersom tillståndsvillkoren för bullerbegränsningar redan är satta med utgångspunkt i att affärer och kontor är närliggande, vilka säkerligen inte heller accepterar särskilt höga bullernivåer. Antag nu att skada och strikt ansvar föreligger. Den skadelidande närboende måste då ytterligare visa att ett orsakssamband föreligger mellan bullret och skadan. Bevisbördan för den närboende är visserligen lägre än då SkL tillämpas och det räcker att den skadelidande visar att det är mer än femtio procents sannolikhet för att skadan beror på bullernivån men även detta kan vara svårt att bevisa.

Att konstatera är sålunda att det finns en möjlighet för den skadelidande närboende att få skadestånd från Industrin och att det faktum att Industrin innehar tillstånd med prioritetsverkan inte innebär att den närboendes möjlighet till skadestånd går förlorad.

8 Slutlig kommentar

Syftet med denna uppsats var att undersöka tänkbara effekter av att bostadsbebyggelse planläggs i närheten av miljöfarlig verksamhet och att utreda hur och när en sådan placering kan tillåtas. Syftet var också att redogöra för den bakomliggande lagstiftningen. Jag hoppas att läsaren anser att syftet med uppsatsen är uppfyllt men hur som helst vill jag kort kommentera mina frågeställningar.

Jag ställde mig frågan vilken rättsverkan ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan tillräknas och när omprövning kan komma att ske. Svaret på detta är att ett tillstånd inte har någon evig rättsverkan. Grundregeln är att ett tillstånd gäller i tio år men både återkallelse och omprövning kan komma att initieras trots att denna tidsperiod inte har löpt ut. Omprövning kan ske under vissa särskilda förutsättningar som beskrivits i kapitel 2.3. Ett mer utvecklat svar, tillämpat på det hypotetiska scenariot, har givits i kapitel 7.2.4.

Vidare ville jag veta vad en kommun skall eller bör iaktta när en detaljplan upprättas eller ändras och om lokaliseringsregeln har någon betydelse. Det finns ett antal grundläggande bestämmelser som kommunen måste följa och tillämpa vid markplanering och dessa har beskrivits och diskuterats bland annat i kapitel 4.3, 5.3 och i kapitel 7.2.1. Det gäller främst intresseavvägning, lämplighetsbedömning och lokaliseringsfrågor.

Frågan om en verksamhetsutövare kan påverka kommunens planer har särskilt belysts i kapitel 7.2.2. En verksamhetsutövare kan inte räkna med att få gehör för sina synpunkter men kommunen måste beakta de synpunkter som han lämnar i samband med samrådet och/eller skriftligt senast under utställandet av planförslaget.

Vem som kan få ersättning eller skadestånd när bostäder planläggs och uppkommer inom en industris påverkansområde har särskilt diskuterats i kapitel 7.4 men även kapitel 6 behandlar de ekonomiska spörsmålen. Det finns sammanfattningsvis små chanser för en industri att få ersättning från staten eller kommunen och även om så skulle ske så skulle det strida mot den EG-rättsliga principen att förorenaren skall betala. Chanserna för en närboende, som lider skada på grund av en verksamhet, att få skadestånd är däremot relativt höga.

Jag ville även undersöka om det har någon betydelse vem som fanns först på platsen. Detta är en ganska komplicerad fråga men man kan klart säga att prioritet har mindre betydelse i gällande rätt än vad det möjligen hade tidigare. Det enda som ger prioritetsverkan och därmed rätt att störa omgivningen är tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Att verksamheten var först på plats hindrar inte att skärpta villkor meddelas, att närboende få rätt

till skadestånd på grund av skada och ger heller ingen garanti för möjlighet till expansion av verksamheten.

Slutligen ställde jag mig frågan om verksamheter har någon generell rätt att expandera på platsen för verksamheten. Frågan har främst besvarats i kapitel 7.3 men även i kapitel 3.3. Sammanfattningsvis kan sägas att någon sådan rätt inte finns och att en expansion troligen omöjliggörs när bostäder uppkommer i närheten. En kommun har dock alltid möjlighet att tillgodose en verksamhets intressen av att expandera genom sitt planmonopol.

Avslutningsvis vill jag anmärka att anledningen till att varken intresseavvägningen, lämplighetsbedömningen eller lokaliseringsfrågan har fått ett tydligt svar i det hypotetiska scenariot beror på att alla detaljer i fallet behövs för att avgöra sådana frågor. Eftersom jag inte hade alla fakta kunde jag inte heller göra en god bedömning.

Generellt sett anser jag att kommuner bör undvika att planlägga bostäder till områden i närheten av miljöfarliga verksamheter. Trots stor brist på lämpliga platser för bostadsbebyggelse borde bättre alternativ finnas eftersom en sådan placering kan komma att missgynna verksamheter i närheten. I förlängningen kan till och med samhällsekonomin påverkas då nya arbetstillfällen kanske inte uppkommer som annars skulle ha uppkommit och kanske tvingas verksamheten till och med att flytta för att på annan ort kunna fortsätta sin verksamhet med lägre ställda krav och villkor. Inte heller för framtida närboende kan en sådan lokalisering anses god då deras boendemiljö torde bli sämre än på annan plats. Visserligen kan mycket vinnas på att planlägga bostäder där infrastruktur redan existerar men när det finns risk för att framtida närboende kommer att lida skada på grund av verksamhet i närheten borde slutsatsen alltid vara att platsen inte är lämplig, detta trots svårigheter att hitta annan lämplig mark för bostäder. Enskilda måste kunna lita på att en lämplighetsbedömning har gjorts och att platsen verkligen är lämplig för boende.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck:

- SOU 1966:65 *Luftförorening, buller och andra immissioner*
- Prop. 1969:28 *Förslag till miljöskyddslag m.m.*
- Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag*
- Prop. 1985/86:83 *om ersättning för miljöskador*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Doktrin:

- Bengtsson, Bertil *Miljöbalkens återverkningar, Norstedts Juridik AB, Uppsala, 2001*
- Bengtsson, Bertil *Sakrättsliga frågor i fastighetsrätten, 6:e uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala, 1991*
- Bengtsson, Bertil *Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, 8:e uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala, 2003*
- Didón, Lars Uno m.fl. *Plan- och bygglagen, Norstedts Juridik AB, Supplement 11, September 2005*
- Didón, Lars Uno m.fl. *Plan- och bygglagen – en kommentar, Norstedts förlag AB, Stockholm, 1987*

- Heimbürger, Peter *Land policy in Sweden, Information to the United Nations Conference on Human Settlements HABITAT, Stockholm, 1976*
- Jonsson, Gunnel och Palm, Ingemar *Boken om MKB för detaljplan, Boverket, diarienummer: B5082-5507/96, 2000*
- Julstad, Barbro *Fastighetsindelning och markanvändning, 3:e uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2005*
- Kalbro, Thomas *Markexploatering – juridik, ekonomi, teknik och organisation, 2:a uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002*
- Karnov – svensk lagsamling med kommentarer* Huvudredaktörer: Blom, Birgitta; Eriksson, Anders; Hirschfeldt, Johan samt Ramberg, Jan, 10:e uppl., Thomson Fakta AB, 2005/06, Stockholm, 2005
- Krämer, Ludwig *EC Environmental Law, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2003*
- Ljungman, Seve *Om skada och olägenhet från grannfastighet – ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling, Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB, Uppsala, 1943*
- Mahmoudi, Said *EU:s miljö rätt, 2:a uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003*
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta *Den svenska miljö rätten, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2004*
- Miljöbalken - en kommentar* Redaktörer: Bengtsson, Bertil; Bjällås, Ulf; Rubenson, Stefan samt Strömberg, Rolf, Norstedts Juridik AB, Göteborg, 2005
- Norrman, Åsa och Westerlund, Staffan: *Miljöfarlig industri och bostäder – en rättslig studie, Iustus Förlag AB, Uppsala, 1994*

- Reneland, Mats *Markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet – femton fallstudier, Byggeforskningsrådets rapport R31:1989, Stockholm, 1989*
- Rubenson, Stefan *Miljöbalken – den nya miljöretten, 3:e uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002*
- Sands, Philippe *Principles of international environmental law, 2nd edition, Cambridge University Press, London, 2003*
- Westerlund, Staffan *Miljöfarlig verksamhet, PA Norstedt & Söners förlag, Lund, 1975*
- Ödmann, Ella *Planering och lagstiftning – kommentarer till naturresurslagen och plan- och bygglagen, Gröna Böcker, Lund, 1991*

Artiklar:

- Lindberg, Carl-Otto: *Om besvärprövningen av planbeslut, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1992, Häfte 5, s. 465-493.*

Muntliga källor:

Föreläsning ”Miljöretten och grundlagen” med Bertil Bengtsson den 30 november 2005 inom specialkurs ”Miljörett”, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Lagstiftning:

Skadeståndslag (1972:207)

Preskriptionslag (1981:130)

Plan- och bygglag (1987:10)

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Lag (1994:1468) om ändring i regeringsformen

Miljöbalk (1998:808)

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Internationellt:

OECD Council Recommendation on Guiding Principles concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies C(72)128

OECD Council Recommendation on the Implementation of the Polluter-Pays Principle C(74)223

Romfördraget i dess lydelse enligt Nicefördraget

Rättsfallsförteckning

Beslut av länsstyrelse:

Länsstyrelsen i Stockholms län, 1991-10-17, beteckning: 11.103-172-91,
11.1041-277-91

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2005-06-13, beteckning: 4031-05-28237

Högsta Domstolen:

NJA 1996 s. 110

Miljööverdomstolen:

MÖD 2004:32, Målnummer: M7205-02, Avgörandedatum: 2004-06-15

Regeringsbeslut:

In96/940/PL (M91/3564/9), 1997-05-22

Regeringsrätten:

RÅ 1991 ref. 80

RÅ 1996 ref. 44

RÅ 1996 ref. 56

RÅ 1996 not 85

RÅ 1999 not 195