



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Viktor Gustafsson

Konflikter och avvägningar
– En studie av skyddet av
riksintressanta områden

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Miljö rätt

Hösten 2009

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och problemformulering	5
1.3 Teoretiska utgångspunkter	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Avgränsningar och förtydligande	7
1.6 Disposition	7
2 HISTORISK TILLBAKABLICK	9
2.1 Fysisk riksplanering	9
2.2 Naturresurslagen	10
3 REGLERINGEN AV RIKSINTRESSEN I MILJÖBALKEN	13
3.1 Införlivandet av reglerna i miljöbalken	13
3.2 Hushållningsbestämmelserna presenteras	13
3.3 Områden med prioriterade egenskaper	14
3.4 Icke geografiskt angivna områden av riksintresse	14
3.4.1 Riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket	15
3.4.2 Riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet	15
3.4.3 Riksintresse för fyndigheter av ämnen eller material	16
3.4.4 Riksintressen för vissa typer av anläggningar	17
3.4.5 Riksintresse för totalförsvarets anläggningar	17
3.5 Geografiskt angivna områden av riksintresse	18
3.5.1 Utpåkade områden	18
3.5.2 Geografisk avgränsning av angivna områden	19
3.6 Kommentar	19

4	UTPEKANDET AV RIKSINTRESSANTA OMRÅDEN	21
4.1	Utpekandet av riksintressanta områden	21
4.1.1	Icke geografiskt angivna områden av riksintressen	21
4.1.2	Geografiskt angivna områden av riksintresse	22
4.2	Kommentar	23
5	SKYDDET AKTUALISERAS	24
5.1	Inledning	24
5.2	Omständigheter då skyddet aktualiseras	24
5.3	Behov av kunskapsunderlag för korrekt skadebedömning	25
5.4	Åtgärder i icke geografiskt angivna områden av riksintressen	26
5.5	Åtgärder i geografiskt angivna områden av riksintresse	26
5.6	Påtaglig skada	28
5.7	Kommentar	30
6	KONFLIKTER KRING RIKSINTRESSEN	31
6.1	Inledning	31
6.2	Historisk utveckling	31
6.3	Konflikt mellan riksintresse i 3 kap. och markanvändning som ej skyddas	32
6.3.1	Etablering inom riksintressant område då påtaglig skada ej föreligger	33
6.3.2	Etablering godkänd med anledning av verksamhetsutövarens kompensationsåtgärder	34
6.3.3	Etablering godkänd då riksintressets yta minskas	35
6.4	Konflikt mellan två eller flera riksintressen i 3 kap. miljöbalken	36
6.4.1	Miljöbalkens portalparagraf	36
6.4.2	Avvägningsproblematiken i praxis	37
6.4.2.1	Skolboksexemplet i avvägning	37
6.4.2.2	Exploateringsintresset ges uttrycklig fördel	38
6.4.2.3	Villkors betydelse i avvägning	39
6.4.2.4	Kommentar	40
6.4.3	Rangordning av riksintressen i 3 kap. miljöbalken	40
6.5	Samexistens mellan riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken	42
7	SAMMANFATTANDE KOMMENTAR OCH ANALYS	44
7.1	Inledning	44
7.2	Skyddets uppkomst	44

7.3	Skyddets innebörd och räckvidd	44
7.4	Konflikter kring riksintressen	45
7.5	Avslutning	46
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	48
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	50

Summary

This essay analyzes the protection of national interests under chapters 3 and 4 of the Environmental Code. When an area is designated as a national interest it should be protected from actions which may significantly harm the area's values. The essay focuses on identifying and discussing problems related to the arise of the protection and how it is maintained and the exemptions the law allows. The focus is mainly on the conflicts that arise between conservation and exploitation of national interest when they involve the same areas.

The regulation on national interest originates from the 1960s. The intention of the state was to regulate land and water use and to balance the relationship between the market on one hand and humans and the environment on the other.

Designation of areas of national interest in chapter 3 of the Environmental Code is made by special authorities with specialized knowledge in the type of area to be regulated. That the authority actively identifies areas that may come into question is of great importance when the strong protection that designation does, do not prevent the current land use that significantly harms the national interest. The national interests that are regulated in chapter 4 of the Environmental Code are already identified by law and are thus excluded from the same problem. Nothing prevents an area of national interest to be of both exploitative and preserving national interests.

The protection of national interests arises only in certain trials and do not apply on the individual's everyday behaviour. The rules strong protection is therefore limited to a certain impact area. The national interests in chapter 3 of the Environmental Code, do often provide more protection than the national interests in chapter 4. This due to that the designated areas should not prevent, among other things, the development of urban areas and industry unless the national interests' site-specific protection is likely to be violated. This leads to that the national interests in chapter 4 often is protected by a, in chapter 3, compatible interest.

In conflict with a national interest and a land use that would significantly harm the national interest, the national interest will take precedence. The meaning of significant harm is assessed on a case by case basis. If the competing land use is of national interest the national interest that will promote a long-term environmentally friendly development will take precedence. National interests in chapter 4 takes precedence over national interests in Chapter 3. The balance has a strong link to the Environmental paragraph in chapter 1, 1 § of the Environmental Code. The cases examined in this essay shows that the exploitative interests often take precedence over those of conservation.

Sammanfattning

Föreliggande uppsats kommer att diskutera och analysera skyddet av riksintressanta områden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Då ett område utses till riksintresse skall det skyddas mot åtgärder som *påtagligt skadar* områdets skyddsvärda egenskaper. Uppsatsen är inriktad på att identifiera och problematisera kring skyddets uppkomst och hur det bibehålls samt de undantag som lagen ger utrymme för. Fokus ligger främst på de konflikter som uppkommer mellan bevarande och exploaterande riksintressen då de berör samma områden.

Regleringen angående riksintressen härstammar från den fysiska riksplaneringen under 1960-talet. Bestämmelserna lagfästes därefter i NRL för att sedan införas näst intill oförändrade i miljöbalken. Bestämmelserna ger staten möjlighet att reglera mark- och vattenanvändningen och avsikten var att balansera förhållandet mellan marknadskrafterna å ena sidan samt människa och miljö å den andra.

Utpekandet av riksintressanta områden i 3 kap. miljöbalken görs av särskilda myndigheter med specialkunskap inom den typ av område som skall regleras. Att myndigheten aktivt pekar ut de områden som kan komma i fråga är av stor vikt då det absoluta skydd som utpekandet medför inte kan hindra *pågående markanvändning* som *påtagligt skadar* riksintresset. De riksintressen som regleras i 4 kap. miljöbalken är redan utpekade i lag och omfattas därmed inte av samma problem. Inget hindrar att ett område är av riksintresse för både exploaterande och bevarande riksintressen.

Skyddet av riksintressen aktualiseras endast vid vissa prövningar av myndigheter och vänder sig därmed inte mot enskildas vardagliga agerande. Reglerna har därmed ett begränsat utrymme där det absoluta skyddet tillämpas. Vad gäller riksintressena i 3 kap. miljöbalken har dessa ofta ett starkare skydd än riksintressena i 4 kap. i och med att de i lagen utpekade områdena inte får hindra bland annat utvecklingen av tätorter och näringslivet om inte riksintressenas områdesspecifika skydd riskerar att kränkas. Detta medför att riksintressena i 4 kap. ofta även skyddas av ett i 3 kap. förenligt intresse.

Vid konflikt mellan ett riksintresse och en markanvändning som påtagligt skulle skada detta ges riksintresset företräde. Vad *påtagligt skada* innebär är bedöms från fall till fall. Om den konkurrerande markanvändningen är av riksintresse skall en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken göras där företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning. Riksintressena i 4 kap. har företräde framför riksintressena i 3 kap. Avvägningen har en stark koppling till miljöbalkens portalparagraf i 1 kap. 1 §. De rättsfall som studerats i uppsatsen visar på att exploaterande intressen ofta ges företräde framför bevarande sådana. Motiveringen till vad som är en hållbar utveckling är även bristfällig.

Förord

Denna uppsats presenterar och diskuterar frågor kring riksintressen reglerade i miljöbalken. Då projektet inleddes var min uppfattning att vägen var spikrak mellan problemformulering och uppsatsens färdigställande. Snart insåg jag dock att så inte var fallet. Motivationen har gått både upp och ned men med hjälp av kloka och inspirerande människor i min närhet är uppsatsen nu äntligen slutförd.

Inledningsvis vill jag tacka min handledare docent Annika Nilsson för en väl genomförd handledning med konstruktiv kritik samt uppmuntran då inspirationen tillfälligt var svikande.

Jag vill även tacka advokat Magnus Berg på Nordic Law för vägledning vid valet av frågeställning samt för inspirerande och utvecklande samtal under arbetets gång.

Slutligen vill jag tacka min familj som stöttat mig under hela min studietid. Genom ett otal korrekturläsningar hoppas jag att en del av den juridiska kompetens jag förvärvat under mina år på Juridicum även har spillt över på er.

Viktor Gustafsson

Förkortningar

MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Miljööverdomstolen
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Introduktion

Miljöbalken har till syfte att främja en hållbar utveckling, vilket innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Sättet på vilket Sveriges mark- och vattenområden används är en grundsten för att uppnå detta. De regler som teoretiskt sett har störst möjlighet att påverka beslut angående mark- och vattenanvändning återfinns i miljöbalkens 3 och 4 kap. och gäller regleringen av riksintressen. Dessa lagkonstruktioner ger staten möjlighet att styra mark- och vattenanvändning genom att reservera områden till att fungera för en definierad typ av mark- eller vattenanvändning av antingen exploaterande eller bevarande slag. Utpekandet av ett område som riksintressant medför att verksamheter eller åtgärder som *påtagligt skadar* eller *påtagligt försvårar* utnyttjandet av området inte är tillåtna.

Reglerna angående riksintressen kan ses som en kraftfull statlig styrning som ger ett starkt skydd för utpekade områden. Som vid all statlig styrning genom lag är dock tillämpningen av stor vikt för att uppnå lagens syfte. Bestämmelserna angående riksintressen härstammar från äldre än idag gällande lagar och har därmed fungerat i en annan rättslig kontext än den nu rådande. De är även oklara i sin utformning, innehåller flera undantag och avvägningar samt är i behov av offentliga resurser vid områdenas tillkomst samt då skada riskerar att uppkomma på dessa. Frågorna om hur reglerna egentligen skall fungera är många och diskussion i juridisk doktrin är påfallande bristfällig. Därav är risken stor att skyddet av områden som bör och är av riksintresse inte fungerar på det sätt det skall göra.

1.2 Syfte och problemformulering

Syftet med förevarande uppsats är att diskutera, analysera och bringa klarhet i skyddet av riksintressanta områden. Riksintressena är, som framförts, underrepresenterade i den juridiska litteraturen och ändå har de en stor roll i hur mark- och vattenområden används. Uppsatsen skall därmed identifiera något av den problematik man stöter på vid tillämpningen av bestämmelserna kring riksintressen. Häri ligger den övergripande frågeställningen om vilket skydd utpekandet av ett område så som riksintressant innebär, samt hur utpekandet går till. Vidare skall redogöras för när skyddet av området aktualiseras. De problemområden som främst kommer att belysas gäller konflikten mellan riksintressen i 3 kap. miljöbalken och annan markanvändning som ej skyddas, konflikten mellan riksintressen i 3 kap. miljöbalken och slutligen förhållandet mellan riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken. För att kunna redogöra för, och analysera dessa problemområden krävs en grundläggande förståelse för hur riksintressen fungerar. Därför kommer

Framställningen kommer huvudsakligen att inrikta sig på att identifiera eventuella konflikter samt beskriva vilka variabler man tar hänsyn till vid en rättslig prövning. Hur avvägningen mellan dessa intressen görs i praktiken får stor betydelse vid besvarandet av frågeställningen då lagstiftning och förarbeten ger domstolen stort tolkningsutrymme vid tillämpningen.

Det perspektiv som eftersträvas vid redovisningen av resultaten har till syfte att vara objektivt.

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Riksintressen har bland annat till syfte att skapa balans i mark- och vattenanvändningen mellan dels marknadens krafter och dels miljömässiga och sociala krafter. Jag upplever dock att avvägningsfrågan i praktiken ofta görs med ett begränsat perspektiv där återkopplingen till miljöbalkens huvudregel, en hållbar utveckling, inte görs fullt ut. Vidare tror jag att det finns en risk att marknadskrafterna ofta prioriteras i avvägningen, trots att lagen säger annat.

1.4 Metod och material

För besvarandet av en juridisk frågeställning räcker det sällan att endast redogöra lagens lydelse. Svensk lagstiftning är förhållandevis vag i sin formulering och miljöbalken är inget undantag. Detta gör att lagtexten, för full förståelse, skall tolkas i sitt sammanhang. I denna uppsats har därför juridisk metod tillämpats. Valet av denna metod baseras på dess förmåga att avgöra vad som kan antas vara gällande rätt. Juridisk metod baseras delvis på den mer strikta rättskällevärdet där de rättskällor som skall, bör och får beaktas presenteras. Dessa rättskällor är lag, praxis, förarbeten och doktrin.¹ Det som sedan skiljer den juridiska metoden från rättskällevärdet är metodens förmåga att applicera en rättsregel på ett faktiskt förhållande.² Kunskap kan därmed hämtas från ett större område. Den juridiska metoden är alltså mer inriktad på praktiskt arbete och godkänner fler källor till kunskap än rättskällevärdet.

Uppsatsens metod preciserar valet av material till lag, lagförarbeten, praxis, doktrin och övrigt relevant material. Med praxis menas både rättspraxis och andra relevanta myndigheters praxis.

¹ Sandgren, 2006, s. 36.

² Sandgren, 2006, s. 38.

Angående de rättsfall som redovisas i uppsatsen gäller att mål, som inletts innan miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999 enligt 6 § *lagen (1998:811) om införlivande av miljöbalken*, skall handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Vid överklaganden av dessa mål skall förfarandet styras av miljöbalken medan de materiella reglerna från tidigare lagstiftning skall tillämpas. Då det i förevarande uppsats handlar om bestämmelser som principiellt sett överrensstämmer med tidigare lagstiftning är äldre lag och därmed praxis på området relevant. I rättsfall där äldre lagstiftning tillämpas redovisas miljöbalkens bestämmelser inom parantes.

Under uppsatsens författande har den statliga utredningen SOU 2009:45, *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar*, utkommit. Någon djupare analys av utredningens eventuella inverkan på frågeställningens besvarande har inte varit möjlig att genomföra.

1.5 Avgränsningar och förtydligande

Den breda frågeställning som behandlas i förevarande uppsats ger ett mycket brett och omfattande material att arbeta med. Ett antal problemområden kräver en djupare redogörelse och analys medan vissa begrepp, här främst innebörden av *hållbar utveckling*, har givits ett mycket begränsat utrymme i förhållande till dess storlek. *Hållbar utveckling* är väl utrett i juridisk doktrin och önskas en mer omfattande redogörelse av begreppet skall information sökas främst där. Vidare begränsas redogörelsen av begreppet *påtaglig skada* till att kort upplysa läsaren av vad det innebär. Begreppet har stor betydelse i en avvägningsbedömning, men fokus i denna uppsats ligger främst på hur skyddet av området regleras och flera olika avvägningar angående detta. *Påtaglig skada* är endast en del av detta.

Uppsatsen utgår vidare främst från riksintressens roll i miljöbalken. PBL har här betydelse för tillämpningen, men på grund av utrymmesskäl har inte riksintressens roll vid tillämpningen av PBL givits stort utrymme. Vidare har redogörelsen för det särskilda skyddet för riksintressen i 4 kap. miljöbalken begränsats då deras skydd är specialiserat för respektive intresse.

Begreppet *påtaglig skada* används som huvudregel som beteckning för alla skador riksintresset skall skyddas mot.

Kursivering har använts för att göra läsaren uppmärksam på litteratur och även ord som används på ett annat sätt än brukligt. Ordets betydelse framgår då av kontexten.

1.6 Disposition

Uppsatsens disposition är ägnad att steg för steg introducera läsaren i ämnet. Den som känner sig säker på hur bestämmelserna tillämpas bör utan pro-

I kapitlen har en uppdelning huvudsakligen gjorts mellan redovisningen av riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken, då de på flera sätt skiljer sig åt.

Inledningsvis ägnas kapitel 2 och 3 åt att presentera de grundläggande bestämmelserna samt att sätta dem i sitt historiska sammanhang. Efter detta ägnas kapitel 4 åt att visa på hur riksintressanta områden utses och de problem som uppkommer i och med detta. I kapitel 5 presenteras de omständigheter som gör att det speciella skyddet aktiveras. Här redogörs dels för de olika omständigheter i lagen som aktiverar skyddet, men även för behovet av ett fullgott kunskapsunderlag för att veta vad som skyddas samt när *påtaglig skada* uppstår.

Kapitel 6 är uppsatsens längsta och mest djupgående kapitel. Här redogörs för olika konflikter angående tillämpningen av skyddet av de riksintressanta områdena och praxis används främst som utgångspunkt i de flesta diskussioner. Detta kapitel förutsätter att läsaren har goda kunskaper i hur bestämmelserna kring riksintressen tillämpas.

I uppsatsen presenteras analyser och kommentarer löpande i texten men även i separata kapitel där resonemanget kan föras mer fritt. Uppsatsen avslutas med ett kapitel för sammanfattande kommentar och analys.

2 Historisk tillbakablick

2.1 Fysisk riksplanering

Den fysiska riksplaneringen inleddes på allvar i Sverige under slutet av 1960-talet. Efterkrigstidens Sverige utvecklades i rask takt mot ett alltmer industrialiserat och urbaniserat samhälle då invånarna gått över till andra näringar än skog- och jordbruk. Näringslivet koncentrerades till vissa tätorter och begränsade områden i framför allt kustnära områden samt södra Sverige, vilket innebar ökade problem för bland annat miljön och bostadsområden.³ Den starkt framväxande industrins inverkan på miljön blev allt tydligare och stadsmakten började diskutera de ökade problemen med föroreningar, utnyttjandet av naturresurser samt den hårda konkurrensen kring attraktiv mark, framför allt vid kusterna då denna mark var föremål för intresse för både industri och fritidsbebyggelse. Politikerna såg att orsaken för detta gick att hänföra till marknadsekonomin. De betonade att denna öppnat upp för förbättringar av social och ekonomisk standard som medborgarna tidigare aldrig hade upplevt. Det framfördes dock att marknadsekonomins lönsamhetstänkande inte värnade om människa eller miljö och att det därmed krävdes politiska beslut som tog tillvara dessa intressen. I propositionen framfördes att arbete åt alla är ett rättvisekrav och att det däri ingår att rationellt utnyttja samhällets resurser. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen skulle underordnas människans önskemål och behov.⁴ Samhällets organ gavs därmed medel för att tidigt kunna styra utvecklingen så att hushållningen med mark- och vattenområden tillfredställde folkets gemensamma intressen.⁵

Redan år 1947 infördes regler om fysisk riksplanering. Då i byggnadslagstiftningen som begränsade markägarens fria exploateringsrätt och gav kommunen rätt att genom planläggning besluta om vart bebyggelse kunde etableras.⁶ Det var även här begreppet riksintresse nämndes för första gången.⁷ År 1967 inleddes förberedelser för fysisk planering på riksnivå där planöverväganden och inventering av mark och vattenområden såväl som områden med naturtillgångar av riksintressen i behov av skydd undersöktes. Resultatet av denna undersökning presenterades i SOU 1971:75, *Hushållning med mark och vatten*.⁸ Denna utredning låg sedan till viss del som grund för prop. 1972:111, *Regional utveckling och hushållning med vatten*. Här betonades att den regionalpolitiska verksamheten och den fysiska planeringen skulle påverka varandra ömsesidigt i och med att den fysiska planeringen kartlade naturtillgångarna och gav användaranvisningar, medan den regionalpolitiska planeringen var på ett med övergripande plan. Den ena

³ Prop. 1972:11, s. 4 f..

⁴ Prop. 1972:11, s. 5 f..

⁵ Prop. 1972:11, s. 8.

⁶ Prop. 1972:11, s. 15.

⁷ Prop. 1947:131, s. 73.

⁸ Prop. 1972:11, s. 11.

gav förutsättning för den andra och vice versa. Det efterfrågades vidare en ökad fysisk riksplanering kring naturtillgångar som var starkt efterfrågade eller som var särskilt känsliga för miljöpåverkan. Som exempel framfördes kustområden, fjällvärlden och även vissa vattendrag. För dessa skulle det utformas riktlinjer där det framgick vilka områden som speciellt skulle fredas från industrin, samt vilka områden industrin kunde utvecklas på. I propositionen framfördes även önskemål om att all byggnation i framtiden skulle prövas utefter en allmän synpunkt. Den föreslagna lagstiftningen skulle främst ge kommunen befogenhet till fysisk riksplanering men man betonade att staten borde få en mer aktiv roll genom att erbjuda underlagsmaterial i de delar av planeringen som berörde riksintressen.⁹ Begreppet riksintresse användes för att beteckna områden som reglerades av riksdagens riktlinjer. Resultatet av ovan nämnda proposition mynnade ut i att riksdagen år 1972 antog följande två typer av riktlinjer. Verksamhetsanknutna riktlinjer omfattade bland annat naturvård, försvar och friluftsliv. Dessa områden skulle identifieras och då ett område var föremål för emotstående intressen skulle konsekvenser av alternativa sätt att utnyttja området kartläggas. De geografiska riktlinjerna var istället knutna till bestämda områden så som kustområden, fjällområden och områden med goda förutsättningar för industrin. Utpekandet av precisa områden gav staten utökad makt att påverka markanvändningen och ansågs nödvändigt då konkurrensen mellan olika anspråk på marken var stor. Kommunerna utarbetade sedan program för riktlinjerna på lokal nivå för båda typer av riktlinjer och länsstyrelserna presenterade sedan resultatet för regeringen.¹⁰ De områden som omfattades av riktlinjerna klassades även som riksintressen.¹¹ Riktlinjerna antogs ej som lag, utan endast som just vägledning vid beslutsfattande. Därav var de aldrig rättsligt bindande, men fick ändå stor betydelse för det statliga inflytandet över markanvändningen.

2.2 Naturresurslagen

År 1985 hade reformbehoven av tidigare antagna riktlinjer blivit påträngande. Främst framfördes kritik mot att det inte togs hänsyn till flera olika samhällsintressen i prövningen med riktlinjerna, då *sektoriella intressen*¹² tillgodosågs i första hand och att det därmed inte genomfördes någon tillräcklig avvägning mot övriga intressen i samhället. Vidare ansågs lagstiftningen svåröverskådlig och man ville därför skapa en gemensam grund för olika lagar då beslut skulle tas vid ändrad mark- och vattenanvändning.¹³

I propositionen till NRL hade även argumentationen förändrats jämfört med den vid utarbetandet av tidigare antagna riktlinjer. Ett utökat skydd av naturresurserna motiverades med bland annat kommande generationers välfärd,

⁹ Prop. 1972:11, s. 15 ff..

¹⁰ Prop. 1985/86:3, s. 239 f..

¹¹ Prop. 1985/86:3, s. 28.

¹² Så som teknisk och ekonomisk effektivitet eller sociala intressen.

¹³ Prop. 1985/86:3, s. 10 ff..

bibehållen genetisk variation och återvinning av ändliga resurser.¹⁴ Ett lagförslag som byggde på erfarenhet från tidigare antagna riktlinjer för fysisk riksplanering utarbetades. I den tidigare processen hade vardera myndighet ansvarat för att inom sin sektor redovisa områden denna ansett vara av riksintresse. Materialet hade sedan bearbetats i en process mellan myndigheten samt respektive länsstyrelse och kommun. Angående geografiska riktlinjer hade riksdagen sedan beslutat vilka kvaliteter hos området som särskilt skulle värnas. Områdenas gränser var dock ofta endast grovt utmärkta på kartan.¹⁵ Den kommunala planeringen tillmättes därmed en stor betydelse då den bland annat hade till uppgift att redovisa vilka allmänna intressen, då särskilt riksintressen, som borde beaktas vid beslut om hur mark och vattenområden skulle behandlas.¹⁶

Vad gäller begreppet riksintresse fördes en diskussion i propositionen om att detta begrepp skulle ersättas med formuleringen *områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv*.¹⁷ Lagrådet invände dock mot denna formulering då de ansåg att det inte fanns möjlighet att missförstå begreppet i och med att det lagfästes.¹⁸ Som tidigare skrivits var de i riktlinjerna reglerade områdena att se som riksintressen. NRL gavs dock en vidare tillämpning då den reglerade hushållningen med mark- och vattenområden i övrigt.¹⁹

De nya bestämmelserna om hushållning med mark och vatten infördes i NRL:s andra och tredje kapitel och var menade att ses som grundregler vid lagtillämpningen av flera olika lagar.²⁰ Staffan Westerlund, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet, kritiserade dock år 1992 lagen och menade att dess utformning medförde problem. Han påtalade att då flera lagar gällde samtidigt, så som exempelvis miljöskyddslagen eller vattenlagen parallellt med NRL, så skulle samtliga lagars kravregler vara uppfyllda enligt huvudprincipen för lagtillämpning. Då nämnda lagar hade olika avvägningsregler medförde denna lagtolkningsprincip en oklarhet när NRL skulle tillämpas fullt ut.²¹ Vidare upplevde Westerlund problem med vem lagen vände sig mot. Lagens formulering att riksintressen *skall skyddas*, menade han borde medföra att den gäller för alla, men så var inte fallet då pågående markanvändning undantogs samt att reglerna bara aktiverades då någon myndighet vid prövning om ändrad markanvändning valde att tillämpa NRL enligt ovanstående resonemang. Därmed gällde reglerna alltså inte alltid för de som skulle kunna orsaka skada på riksintresset, utan endast för de myndigheter som var skyldiga att i vissa fall aktivera skyddet. Kommunerna var alltså den enhet som främst skulle genomföra NRL:s skydd för riksintressena.²² Westerlund konstaterade slutligen att det år 1992 saknas en lag i Sverige som bidrar till en uthållig naturresurshushållning. Om NRL säger

¹⁴ Prop. 1985/86:3, s. 12 & 16.

¹⁵ Prop. 1985/86:3, s. 26 f..

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 242.

¹⁷ Prop. 1985/86:3, s. 27.

¹⁸ Prop. 1985/86:3, s. 27 f..

¹⁹ Prop. 1985/86:3, s. 28

²⁰ Prop. 1985/86:3, s. 20.

²¹ Westerlund, 1992, s. 146 f..

²² Westerlund, 1992, s. 148 ff..

han att "... NRL (är) en patetisk lagprodukt uttänkt av diletanter, lagtekniskt utformad utan påfallande professionalism..."²³ Denna åsikt får enbart stå för Westerlund och vad han ansåg om NRL. Det återstår nu att undersöka vad som hände med reglerna vid deras införlivande i miljöbalken.

²³ Westerlund, 1992, s. 158.

3 Regleringen av riksintressen i miljöbalken

3.1 Införlivandet av reglerna i miljöbalken

Vid utarbetandet av miljöbalken ansåg regeringen och flertalet av remissinstanserna att hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL var fullt tillräckliga i sin utformning för att direkt arbetas in i miljöbalken utan att någon ändring i sak skulle behöva göras.²⁴ Det fastställdes därmed i förarbetena att vad som angavs i propositionen till NRL fortfarande skulle gälla avseende miljöbalkens lagtext.²⁵ Det förordades även att införandet av reglerna i miljöbalken skulle ge möjlighet till samordnade och sektorsövergripande bedömningar, vilket efterfrågats tidigare.²⁶ Reglernas funktion som grundläggande materiella miljöregler behölls därmed i stort sett oförändrade.²⁷ Införandet av reglerna innebar dock en viktig skillnad. Nu skulle hushållningsbestämmelserna tillämpas så att miljöbalkens mål och syfte uppnåddes.²⁸

Vad gäller argument i förarbetena av tydlig ideologisk karaktär är dessa inte lika framträdande som vid tidigare lagstiftningsprocesser. Lagstiftning på området motiverades främst genom att det i propositionen betonades vikten av en ekologiskt hållbar utveckling.²⁹

Angående begreppet riksintresse rådde enligt utredningen oklarheter om vad begreppet innefattade och vilken typ av skydd det innebar för området i fråga. Regeringen betonade här särskilt att det inte var näringsgrenarna som skyddades, utan istället de naturresurser som näringsgrenarna ville använda sig av.³⁰

3.2 Hushållningsbestämmelserna presenteras

3 och 4 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser angående hushållning med mark- och vattenområden och dessa benämns i allmänt juridiskt språkbruk som *hushållningsbestämmelser*.³¹ Dessa regler är, som nämns i kapitel 3.1, grundläggande för statens möjlighet att styra mark- och vattenanvänd-

²⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 239 f..

²⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.

²⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 242.

²⁷ Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 150.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

²⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 166 & 244.

³⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 243.

³¹ Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 150.

ning i landet. Genom att i lagtext reglera vilka områden och intressen som skall ha företräde framför andra skapas en god hushållning med landets naturresurser enligt lagstiftaren.³²

I 3 kap, 1§ miljöbalken stadgas att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade samt att företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Detta gäller hela Sveriges yta. Flera verksamheter kan lokaliseras till samma område om så är förenligt med bestämmelserna. Paragrafen medför inte att vissa verksamheter förbjuds. Skydd för känsliga områden kan istället uppnås med hjälp av skyddsåtgärder och försiktighetsmått.³³

3.3 Områden med prioriterade egenskaper

En typ av områden, vilka regleras i 3 kap. miljöbalken, är inte geografiskt preciserade i lagtexten utan istället föreskrivs vagt vilka egenskaper de skall inneha. De områden som berörs är bland annat områden av betydelse för naturvård, jord- och skogsbruk, rennäringen eller yrkesfisket, friluftslivet, materialutvinning, anläggningar för industrin samt områden med betydelse för totalförsvaret.³⁴ Dessa områden skall så *långt som möjligt* skyddas mot åtgärder vilka riskerar att negativt påverka det området är prioriterat att användas för. Vad ett skydd som sträcker sig *så långt som möjligt* innebär, framgår ej av lagtexten. I förarbetena föreskrivs dock att skyddet av området skall vägas mot de ekonomiska och praktiska konsekvenserna ett fortsatt skydd innebär. I bedömningen skall framför allt samhällsekonomiska hänsynstaganden göras, men hänsyn skall även tas till berörda enskilda intressen. Ekonomiska intressen får dock aldrig enkom ligga till grund för minskat skydd om det inte motiveras med en från allmän synpunkt god hushållning enligt bedömningen i 3 kap. 1 § miljöbalken.³⁵ De områden som ej är riksintressen har därmed inget absolut skydd mot *påtaglig skada*.

3.4 Icke geografiskt angivna områden av riksintresse

I 3 kap. miljöbalken presenteras, utöver de i kapitel 3.3 i denna uppsats angivna områdestyperna, även fem områdestyper som *skall skyddas*. Definitionen av dessa områden tar sin utgångspunkt från de i 3 kap. 5-9 §§ 1 st. miljöbalken angivna områdestyperna, men regleras i paragrafernas andra stycke där de anges som områden av riksintresse. Nedan, i kapitel 3.4.1 till 3.4.5, beskrivs områdena kortfattat. Det typ av skydd som uppstår i och med att ett område är av riksintresse kan ses som ett absolut skydd, i och med att

³² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 f..

³³ Bengtsson, 2002, s. 3:6.

³⁴ 3 kap. 2-9 §§ 1 st. MB..

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 30.

någon avvägning i enlighet med 3 kap. 1 § miljöbalken inte kan komma till stånd. Aktualiseras en konflikt mellan riksintressen riskerar dock områdets prioriterade värden att skadas till förmån för att ett annat riksintresses mer prioriterade värden skall skyddas enligt avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken, se kapitel 6.4.

3.4.1 Riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket

Rennäringen och yrkesfisket ansågs behöva ett starkare skydd än att bara vara ett prioriterat intresse. Detta på grund av att ifrågavarande näringsgrenar hade svårt att hävda sina intressen gentemot kraftfullare intressens vilja att utnyttja de mark- och vattenområden där dessa näringar bedrivs.³⁶ Därav infördes i lag möjligheten att tillmäta berörda områden status av riksintresse enligt 3 kap. 5 § 2 st. miljöbalken. Här regleras att områden av riksintresse för rennäring eller yrkesfiske skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ifrågavarande näringars bedrivande. Angående riksintresset för rennäring motiverades detta även med att skyddet är en förutsättning för den samiska kulturen, vars fortlevnad skall garanteras. Detta medför att den mark som kan anses vara en grundläggande förutsättning för rennäring vid varje sameby, enligt förarbetena får anses som riksintresse.³⁷ Angående riksintresset för yrkesfiske motiverades detta med en ökad konkurrens om fiskevattnen, vilka redan var hårt ansatta av miljöförstöring och olika former av exploatering. Då man från statens sida betonade att en nödvändig förutsättning för fiskenäringen är att det säkerställs områden för reproduktions-, uppväxt- och fångstområden anfördes även att sådana områden borde bli riksintressen.³⁸

3.4.2 Riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet

I takt med förändringen av natur- och kulturmiljön, framför allt med anledning av urbaniseringen och industrialiseringen, aktualiserades frågan om att skydda områden eller miljöer som uppfattades vara särskilt värdefulla och ha stort allmänintresse.³⁹ På grund av detta infördes möjligheten att tillmäta berörda områden status av riksintresse i 3 kap. 6 § 2 st. Här regleras att områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dem. Angående dessa riksintressen är det problematiskt att särskilja dem då naturvård innefattar skyddande av värden i natur- och kulturlandskapet samtidigt som en rik variation av natur- och kulturobjekt

³⁶ Prop. 1985/86:3, s. 56 f..

³⁷ Prop. 1985/86:3, s. 57 ff..

³⁸ Prop. 1985/86:3, s. 59 f..

³⁹ Prop. 1985/86:3, s. 63.

gör området särskilt attraktivt för friluftsliv.⁴⁰ Vad gäller riksintressen för kulturmiljöer gäller att både enskilda objekt och sammanhängande kulturmiljöer kan uppnå status av riksintresse. I begreppet kulturmiljö innefattas vidare hela den av människan uppbyggda och påverkade miljön.⁴¹ Främst rör det sig här om äldre bebyggelse, odlingslandskap med en kombination av bruksformer inom skogs- och jordbruk eller att området innehar någon typ av fornlämning.⁴² I propositionen till NRL redogörs ej vad som krävs för att ett område skall karakteriseras som ett riksintresse, istället för ett prioriterat område. Avgörande är troligen områdets nationella betydelse.

Riksintressen för naturvård kategoriseras i olika klasser. Detta ger en möjlighet att prioritera mellan olika områden. Kategorierna benämns, *Klass N1* – högsta naturvärde, *Klass N2* – mycket höga naturvärden och *Klass N3* – höga naturvärden. Idag är flertalet områden klassificerade som *Klass 3* och endast ett fåtal tillhör *Klass N1*. Vad gäller kulturmiljöer har dessa av tradition bara en klass.⁴³

3.4.3 Riksintresse för fyndigheter av ämnen eller material

I den långsiktiga samhällsplaneringen ansåg man det var av stor vikt att säkra tillgången av ämnen och material. Sverige sågs som ett rikt land, men det stod klart att möjligheten till ett långsiktigt brukande av de råvaror som fanns, krävde en långsiktig planering. För att säkra tillgången av mineralråvaror och andra material till industrin, energiförsörjningen samt bygg- och anläggningsverksamheten infördes möjligheten att tillmäta berörda områden status av riksintresse enligt 3 kap. 7 § 2 st miljöbalken.⁴⁴ Här stadgas att områden av riksintresse för fyndigheter av ämnen eller material skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa. Vad som krävs för att fyndigheten skall nå upp till klassificeringen av riksintresse är att fyndigheten är av stor betydelse ur ett nationellt perspektiv. Till detta räknas exempelvis malmer och mineraler som är grundläggande för inhemsk produktion ur en beredskapssynpunkt, samt malmer och mineraler av stor samhällsekonomisk betydelse.⁴⁵ Utvinningen behöver ej vara omedelbart aktuell.⁴⁶ Bergsstaten är den myndighet som ansvarar för att det statliga allmänna intresset av mineralutvinning enligt minerallagen tillgodoses.⁴⁷ I lagen preciseras vilka mineraliska ämnen som är av särskild vikt för utvinning och fyndigheter av dessa borde vid rätt förhållanden leda till ett utpekande av området som riksintresse.

⁴⁰ Prop. 1985/86:3, s. 63.

⁴¹ Prop. 1985/86:3, s. 67.

⁴² Bengtsson, 2002, s. 3:15.

⁴³ Länsstyrelsen i Kristianstads län, 1996, s. 163 ff..

⁴⁴ Prop. 1985/86:3, s. 69.

⁴⁵ Prop. 1985/86:3, s. 70.

⁴⁶ Bengtsson, 2002, s. 3:17.

⁴⁷ www.bergsstaten.se, 091228.

3.4.4 Riksintressen för vissa typer av anläggningar

Lokaliseringen av vissa typer av anläggningar ansågs vara av nationellt intresse då man bland annat ville minska etableringstrycket på högexploaterad mark vid kustområdena i södra Sverige. Dessa ansågs nämligen värdefulla även för bland annat rekreation och bevarande av områden för kulturminnesvård. Därav ville man i den långsiktiga planeringen visa på var lokaliseringen av vissa typer av anläggningar av nationell betydelse var önskvärda. Det ansågs inte heller vara samhällsekonomiskt effektivt att låta kommunerna besluta om exempelvis dragningen av kommungränsöverskridande elledningar och vägar.⁴⁸ Bestämmelser om detta infördes i 3 kap. 8 § 2 st. miljöbalken där det stadgas att områden som är av riksintresse för etablering av anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. De områden som kommer i fråga skall vara att föredra ur samhällsekonomisk synpunkt och där intrånget blir så litet som möjligt för den biologiska produktionen, för övriga bevarandebetyddheten samt att intresset för en god bebyggelsemiljö kan upprätthållas. Vid bedömningen läggs även stor vikt vid de naturliga förutsättningarna för en anläggning då exempelvis en hamn kräver ett visst vattendjup och en järnväg inte kan överskrida en viss lutning.⁴⁹ För att ett område skall uppnå status av ett riksintresse är kraven att det skall vara av stor nationell betydelse. Detta torde vara fallet om området är speciellt lämpat för någon av i paragrafen prioriterade anläggningar av nationell betydelse.

3.4.5 Riksintresse för totalförsvarets anläggningar

För att upprätthålla ett effektivt försvar i Sverige framfördes i propositionen att hänsyn bör tas till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen även under fredstid. Det lyftes därmed fram att totalförsvarets behov av mark- och vattenområden var av nationellt intresse.⁵⁰ På grund av detta infördes möjligheten att tillmäta berörda områden status av riksintresse i 3 kap. 9 § 2 st. miljöbalken. Här regleras att områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Enligt förarbetena är anläggningar som kommer i fråga för att bli riksintressen befästningsanläggningar, flygplatser, radarstationer, övnings- och skjutfält, ammunitionsförråd med mera. Det framfördes dock att totalförsvarets verksamhet i och för sig alltid är av nationellt intresse, men att därmed inte alla områden av intresse för försvaret skall ses som riksintressanta. Det är

⁴⁸ Prop. 1985/86:3, s. 74 f..

⁴⁹ Prop. 1985/86:3, s. 76 f..

⁵⁰ Prop. 1985/86:3, s. 77.

endast då ett specifikt område behövs, just på grund av dess lokaliserings, det bör få status av ett riksintresse.⁵¹ I förarbetena till miljöbalken förtydligades detta ytterligare till att omfatta endast områden som på grund av att den fastlagda försvarsgraden för landet skall kunna upprätthållas, måste få disponeras av totalförsvaret.⁵²

3.5 Geografiskt angivna områden av riksintresse

3.5.1 Utpekade områden

I 4 kap. miljöbalken regleras geografiskt angivna områden av riksintresse. Dessa går allmänt under benämningen *särskilda hushållningsbestämmelser* och omfattar områden som är av riksintresse för natur- och kulturvården och däri områdenas goda förutsättningar för turism och friluftsliv.⁵³ I dessa områden har staten ett mycket starkt inflytande över mark- och vattenanvändningen då områdena i sin helhet är att anse som riksintressen.⁵⁴

De områden som regleras i kapitlet är av följande olika slag:

- områden av betydelse för turismen och friluftslivet, särskilt det rörliga friluftslivet, så som olika kustområden samt delar av fjällerna, exempelvis kustområdet i Halland, 4 kap. 2 § miljöbalken.
- kustområden och skärgårdar som vid en jämförelse med andra kustområden i stort sett är opåverkade av exploatering,⁵⁵ exempelvis Bohusläns skärgårdar, 4 kap. 3 § miljöbalken.
- kustområden och skärgårdar som är högexploaterade, exempelvis Gotlands kust, 4 kap. 4 § miljöbalken.
- orörda fjällområden med stora bevarandevärden,⁵⁶ exempelvis området Sarek-Mavas, 4 kap. 5 § miljöbalken.
- vattenområden som undantas från vattenkraftsutbyggnad,⁵⁷ exempelvis Torneälv, 4 kap. 6 § miljöbalken.
- nationalstadsparker. Till dagens datum finns endast en sådan utpekad, nämligen området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-

⁵¹ Prop. 1985/86:3, s. 77.

⁵² Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 35.

⁵³ Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 164 & Prop. 1985/86:3, s. 81.

⁵⁴ Prop. 1985/86:3, s. 79 f..

⁵⁵ Prop. 1985/86:3, s. 83.

⁵⁶ Prop. 1985/86:3, s. 85 f..

⁵⁷ Prop. 1985/86:3, s. 90.

Djurgården,⁵⁸ 4 kap. 7 § miljöbalken.

- särskilda skydds- och bevarandeområden Sverige åtagit sig via internationella konventioner samt via medlemskapet i den Europeiska Unionen, 4 kap. 8 § miljöbalken. I skrivande stund omfattar paragrafen endast Natura 2000-områden. Detta område och andra områden vilka bereds skydd i och med förevarande paragraf presenteras i föreskrifter från Naturvårdsverket.⁵⁹

Ovanstående områden har dels ett områdesspecifikt skydd, vilket nämns i respektive paragraf, där den företeelse som skall skyddas fastställs samt dels en allmän skyddsreglering i 4 kap. 1 § miljöbalken, där det sägs att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om inget områdesspecifikt skydd kränks samt att intrånget kan ske på ett sådant sätt att det inte skadar områdets natur- och kulturvärden. Paragrafen öppnar dock upp för generösa undantag, vilka diskuteras i kapitel 5.5.⁶⁰

3.5.2 Geografisk avgränsning av angivna områden

I kapitel 3.5.1 i denna uppsats pekas specifika, geografiskt angivna, områden av riksintresse ut. Karakteriseringen av ett område som riksintresse i enlighet med kapitlet medför att hela området omfattas av det utökade skydd reglerna om riksintressen medför. Detta aktualiserar dock ett nytt problem, nämligen områdenas exakta geografiska avgränsning. Då det i 4 kap. 2 § miljöbalken föreskrivs att kustområdet i Halland i sin helhet är av riksintresse, framgår det ej vad som menas med kustområdet och dess utbredning inåt landet. Problemet diskuterades vid tillkomsten av NRL och oklarheten motiverades där med att det först i samband med att då fysiska planer upprättas i enlighet med PBL, full hänsyn kunde tas till bestämmelsernas syfte. En klart geografiskt dragen gräns hade visserligen underlättat tillämpningen av lagen, men då syftet med bestämmelserna var att åstadkomma ett skydd av riksintressanta områden förespråkades oklara gränser. Det framfördes nämligen att olika typer av exploateringsåtgärder kräver olika typer av avstånd för att trygga det skyddsvärda. Lokaliseringen av anläggningen var därmed inte av betydelse, utan istället dess inverkan på riksintresset.⁶¹

3.6 Kommentar

Bestämmelserna som idag reglerar riksintressen har vuxit fram under en lång tid och har motiverats olika beroende på vad som har betonats som

⁵⁸ Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 164.

⁵⁹ 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m..

⁶⁰ 4 kap. 1 § MB..

⁶¹ Prop. 1985/86:3, s. 113 ff..

viktigt då reglerna på nytt setts över. Regleringen inleddes under efterkrigstiden i och med att effekterna av marknadsekonomins drivkrafter började göra sig påminda. Syftet var att balansera de ekonomiska intressena mot människa och miljö då ekonomiska drivkrafter oftast fick företräde vid en konflikt.

Lagen ger idag möjlighet för berörd myndighet att peka ut områden så som föremål för dels ekonomiska intressen, då riksintressen för fiske, rennäring, mineralutvinning och för olika typer av anläggningar. Dels för bevarande av riksintressen så som friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård och även riksintressena i 4 kap. miljöbalken. Riksintresset för totalförsvaret vore kontroversiellt att placera under kategorierna för bevarande respektive ekonomiska intressen. Detta riksintresse har jag istället valt att tillsammans med de ekonomiska intressena benämna med samlingsnamnet exploaterande intressen. Valet av ordet exploaterande skall inte ses som en negativ benämning för markanvändningen, utan endast som att naturresurserna används och däri förändras. Bevarande riksintressen syftar främst till att konservera eller återställa naturresurserna. Benämningen av riksintressen i olika kategorier kommer att användas senare i uppsatsen.

Vid en genomläsning av 3 kap. miljöbalken märker den uppmärksamme läsaren att paragraferna som reglerar de olika riksintressena inte ger någon närmare vägledning till vilken typ av områden som bör vara riksintressen. Förarbetena är även begränsade i sin vägledning, vilket man kan tycka är märkligt då utnämningen av ett område till riksintresse medför långtgående konsekvenser för markanvändningen.

4 Utpekandet av riksintressanta områden

4.1 Utpekandet av riksintressanta områden

I 3 kap. miljöbalken framgår inte vad som slutligt avgör om ett område är av riksintresse då lagen inte pekar ut dessa.⁶² I kapitel 3.4.1 till 3.4.5 i denna uppsats diskuteras visserligen vissa egenskaper som ett riksintressant område skall uppfylla, men skyddet uppkommer inte automatiskt bara för att det uppfyller vissa i förarbetena nämnda kriterier. Vad gäller områdena i 4 kap. miljöbalken är dessa redan i miljöbalkens lagtext utpekade, undantaget områdena i 8 §.

Boverket har en framträdande roll i administrationen av riksintressen då det har ett övergripande ansvar att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken. Vidare håller verket en allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Inom länet har däremot länsstyrelsen till uppgift att ha uppsikt över områdena.⁶³

4.1.1 Icke geografiskt angivna områden av riksintressen

I 3 kap. miljöbalken regleras, som tidigare nämnts, ett flertal olika riksintressen. I *förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.*, stadgas sedan hur dessa utses. Vardera riksintresse utses och ansvaras för av en eller flera statliga myndigheter⁶⁴ som har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.⁶⁵ Inom denna arbetsuppgift skall de ansvariga myndigheterna, efter samråd med Boverket, berörda länsstyrelser och andra myndigheter, i skriftlig form lämna uppgifter till berörda länsstyrelser för områden de anser är av riksintresse. Länsstyrelsen har också möjlighet att underrätta Boverket och andra berörda myndigheter om länsstyrelsen anser att ytterligare områden bör vara av riksintresse.⁶⁶

Språkbruket i miljöbalken respektive förordningen skiljer sig åt på en väsentlig punkt, nämligen att lagen talar om områden som *är* av riksintresse,

⁶² Westerlund, 1992, s. 141.

⁶³ 1 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

⁶⁴ För förteckning av vilken myndighet som ansvarar för respektive riksintresse se 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

⁶⁵ 1 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

⁶⁶ 2 & 4 §§ förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

medan förordningen istället talar om områden myndigheterna *bedömer* vara av riksintresse.⁶⁷ Ovanstående process leder därmed inte till att området i fråga ges statusen av ett riksintresse. Detta på grund av att det i förordningen eller miljöbalken inte finns lagstöd för ovan nämnda myndigheter att fatta detta beslut. Om ett område är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken klargörs istället vid avvägning enligt någon av alla de bestämmelser, redovisade i kapitel 5.2, som är knutna till tillämpningen av 3 kap. miljöbalken.⁶⁸ Detta innebär att områden som av en eller flera myndigheter utpekats som riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken inte i lagens mening är riksintressen förrän området i dom eller beslut vid en avvägningssituation tillmäts riksintressestatus. Konsekvensen av detta kan ses i mål M 8867-06, redovisat i kap. 6.5 där bedömningen att riksintresse för energiutvinning ej förelåg vilket gjorde att någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ej kunde genomföras. Motsatt bedömning gjordes i mål M 2326-08 där förekomsten av riksintresse för industriell produktion, 3 kap. 8 § miljöbalken, förelåg och en avvägning mot bevarandebalansen kunde genomföras. I praxis har klargjorts att ett utpekande av ett område som riksintressant skapar en presumtion för att så är fallet. Denna åsikt genomslag bekräftas även av Naturvårdsverket som också framhäver att det visserligen är regeringen som avgör frågan om ett område är ett riksintresse, men att myndigheter alltid skall ta hänsyn till ett utpekande.⁶⁹ I praxis framförs vidare att man vid en prövning skall göra en bedömning av om områdets skyddsvärda naturvärden riskerar att ta skada.⁷⁰ Det är alltså områdets skyddsvärda egenskaper som har absolut skydd, och inte området i sig. Detta kan medföra att en exploatörs kompensationsåtgärder kan leda till att riksintresset bevaras på annan plats, se mål M 456-06 i kap. 6.3.2.

För att underlätta den fortsatta framställningen kommer de områden som pekats ut som riksintressanta enligt 3 kap. miljöbalken, utan att ha fastställts genom ett rättsligt bindande beslut, även i fortsättningen att kallas för riksintressen.

4.1.2 Geografiskt angivna områden av riksintresse

Områdena i 4 kap. miljöbalken har i lagtexten utpekats att i sin helhet vara av riksintresse. Därmed förekommer inte samma problematik här som i 3 kap. miljöbalken avseende riksintressenas rättsliga ställning. Här utses och upphävs områdenas status som riksintressen via lagstiftning. Den problematik som finns handlar istället om avgränsningen av områdena då lagen inte klart definierar var gränsen mellan riksintresset och annan mark går. Läs mer om detta i kap. 3.5.2.

⁶⁷ Rapport 5309, s. 35.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 241 & Rapport 5309, s. 35.

⁶⁹ Naturvårdsverket, 2005, s. 40.

⁷⁰ MÖD M 9120-03.

4.2 Kommentar

I förevarande kapitel har redogjorts för hur riksintressanta områden utses. Områden enligt 4 kap. miljöbalken utses genom lagstiftningsprocessen och står därmed inskrivna i lagtexten. Områden i 3 kap. miljöbalken är dock näst intill uteslutande beroende av att olika statliga myndigheter tar initiativ till att utpeka områden som riksintressanta, vilket skapar en presumtion för att så är fallet. Som uppmärksammats i kapitel 4.1.1 lämnar lag och förarbeten någorlunda öppet för myndigheterna att utforma egna kriterier.

Myndigheters arbetssätt påverkas i viss utsträckning av politiskt inflytande, så som auktoritativ värdefördelning genom direktiv och budgetstyrning. Politisk styrning kan därmed påverka myndigheternas arbete på många sätt. Administrationen av riksintressen och framför allt utarbetandet av kunskapsunderlagen, se kapitel 5.3, är en kostsam process och ovan nämnda politiska inflytande kan medföra ökad respektive minskad aktivitet hos myndigheten. Dessa omständigheter kan sammantaget medföra att vissa myndigheter skyddar betydligt fler områden än andra, samtidigt som områden som borde vara riksintressen inte ens utses till detta. Då områdena måste utses enligt gängse sätt är det därmed tveksamt om lagen fullt ut skyddar de områden som avsågs vid dess tillkomst.

Vid utpekandeprocessen finns ingen reglering som hindrar att ett geografiskt område utses till flera olika riksintressen. Dessa behöver ej vara förenliga, vilket gör att ett område kan vara föremål för både exploaterande och bevarande riksintressen. Så länge inga åtgärder vidtas på området leder utpekanden inte till några konflikter. Ett utpekande leder dock till att åtgärder som inte är förenliga med riksintresset inte får komma till stånd på området. Ett allt för generöst utpekande av exempelvis bevarandeintressen kan därmed hindra att en industri inte kan byggas på området, trots att detta varit mest lämpligt vid en prövning enligt 3 kap. 1 § miljöbalken om området alltså inte varit av riksintresse för bevarande. I kommande kapitel skall utredas vad som händer då skyddet av riksintressanta områden aktualiseras.

5 Skyddet aktualiseras

5.1 Inledning

I föregående kapitel har redogjorts för vilken typ av områden som skyddas. Detta kapitel redogör för när skyddsbestämmelserna aktualiseras samt vilken typ av aktiviteter som hindras på grund av riksintressanta områden.

5.2 Omständigheter då skyddet aktualiseras

Reglerna om riksintressen har ett direkt samband med dels miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, och dels den så kallade lokaliseringsprincipen, 2 kap. 6 § miljöbalken. Regleringen av riksintressen skall alltså främja en hållbar utveckling genom att påverka lokaliseringen av verksamheter eller åtgärder. Detta samband framträder extra tydligt i 3 kap. 1 § miljöbalken där det stadgas att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov.⁷¹ Vid följande situationer skall därför bestämmelserna om riksintressen tillämpas:

- tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken samt vid tillståndsprövning enligt flertalet olika specialreglerande författningar⁷².
- tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.
- anmälan med anledning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken samt vid anmälan med anledning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.
- samråd med anledning av arbetsföretag enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
- beslut angående områdesskydd med mera enligt 7 kap. miljöbalken.
- planläggning som aktualiseras i och med PBL.⁷³

Ovanstående uppräknade tillfällen anger således hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde och anger i och med det motsatsvis då de inte är tillämpliga. Viktigt att påpeka är att från bestämmelsernas tillämpningsom-

⁷¹ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 19 f..

⁷² Se 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

⁷³ Tillämpningsområdena beskrivs i Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 151.

råde undantas *pågående markanvändning* medan de aktualiseras vid *ändrad markanvändning*.⁷⁴ Detta medför att bestämmelserna kring riksintressen aldrig kan ligga till grund för ett föreläggande mot pågående markanvändning. Vidare omfattar reglerna bara verksamheter och dess verkningar som inte är helt tillfälliga.⁷⁵ Initiativtagare till att reglerna i 3 och 4 kap miljöbalken beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser är länsstyrelsen.⁷⁶

5.3 Behov av kunskapsunderlag för korrekt skadebedömning

För att skyddet av riksintressen i 3 och 4 kap miljöbalken skall kunna tillämpas med tillräcklig fasthet krävs ett gediget kunskapsunderlag för de situationer där reglerna aktualiseras.⁷⁷ Den fysiska planering som bedrivs av kommunerna tillsammans med statliga myndigheter skall ge kunskap för en korrekt tillämpning av bestämmelserna.⁷⁸ Respektive länsstyrelse har rollen som samordnare av de statliga intressena rörande mark- och vattenanvändning. Genom samarbetet mellan kommunen och länsstyrelsen har de statliga intressena avseende riksintressen uttryckts i den kommunala översiktsplaneringen. Det är just den kommunala plane-ringen som är det grundläggande kunskapsunderlaget för bedömningen av lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden.⁷⁹ Då planen upprättas skall enligt 6 kap. 11 § miljöbalken en miljöbedömning av planen göras där syftet är att integrera olika miljöaspekter så att en hållbar utveckling främjas.

I och med att ett område detalj- eller områdesplaneras och detta vinner laga kraft är mark- eller vattenområdets status avgjord. Vad gäller översiktsplanering är det kvaliteten och styrkan i argumentationen som redovisas i underlaget till beslutet som ligger till grund för bedömningen av om området är lämpligt för det intresse det är utpekad att skydda.⁸⁰ Det ankommer på berörd myndighet att fortsätta att komplettera befintligt kunskapsunderlag med områden som kan komma i fråga.⁸¹ Då det efterfrågas en miljökonsekvensbeskrivning vid de omständigheter som aktualiserar skyddet för riksintressanta områden, se kapitel 5.2, är det i denna som kunskapsunderlaget skall presenteras för att bedömningen skall bli korrekt.

⁷⁴ Michanek, G., Zetterberg, C., 2008, s. 152 & 2 kap. 6 §. MB..

⁷⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 19.

⁷⁶ 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m..

⁷⁷ Prop. 1985/86:3 s. 171.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 29.

⁷⁹ Prop. 1985/86:3, s. 29.

⁸⁰ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁸¹ Prop. 1985/86:3 s. 161.

5.4 Åtgärder i icke geografiskt angivna områden av riksintressen

Det har i kapitel 5.2 i denna uppsats framgått att skyddet av riksintressanta områden reglerade i 3 kap. miljöbalken aktualiseras om den påverkande åtgärden medför *påtaglig skada*, *påtagligt försvårar* utvinningen av materialet samt *påtagligt försvårar* tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Skyddsintresset skall till följd därav skyddas mot åtgärder vilka är oförenliga med det ändamål som ligger till grund för områdets status som riksintresse.⁸² Vissa intressen har därmed genom lagstiftning fått företräde framför andra. Det kan, som nämnts i kapitel 4.1.1, föreligga osäkerhet om områdena är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Vidare sägs i 3 kap. 1 § att områden skall användas för det eller de ändamål de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov och att företräde skall ges till den användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Därmed förespråkas en kombinerad användning av områdena om så är möjligt, riksintresset skall dock skyddas vid en konkurrenssituation.⁸³ En åtgärd som är förenlig med riksintresset kan inte heller påverka en befintlig åtgärd med hänvisning till detta. Bedömningen skall göras omsorgsfullt.⁸⁴ Utslaget får aldrig bli att riksintresset *påtagligt skadas*. Detta begrepp är av stor betydelse för bedömningen och utreds i kapitel 5.6. Bestämmelserna om riksintressen kan aldrig påverka pågående mark- och vattenanvändning, även om denna påverkar riksintresset negativt.

5.5 Åtgärder i geografiskt angivna områden av riksintresse

Det har i kapitel 5.5 framgått att skyddet för riksintressanta områden reglerade i 4 kap. miljöbalken aktualiseras då dels en åtgärd går emot riksintressets områdesspecifika skydd, samt dels då åtgärden *påtagligt skadar* områdenas natur- och kulturvärden, 4 kap. 1 § 1 st. miljöbalken.

Som exempel på områdesspecifikt skydd får inte vissa större samhällsviktiga anläggningar, vilka regleras i 17 kap. miljöbalken, lokaliseras i de kustområden som regleras i 4 kap. 3 § miljöbalken. Här är det frågan om exempelvis anläggningar för kärnteknisk verksamhet och vissa typer av större industrier. Ej heller får olika specificerade vattenverksamheter utföras i de älvar och vattenområden som regleras i 4 kap. 6 § miljöbalken, undantaget vattenverksamheter med obetydlig miljöpåverkan. Vidare är möjligheten att exploatera mark med vissa typer av bebyggelse mycket restriktiv i områden som regleras i 4 kap. 4, 5 och 7 §§ miljöbalken. I nationalstatsparkar får endast ny bebyggelse lokaliseras och andra åtgärder vidtas

⁸² Prop. 1985/86:3 s. 78.

⁸³ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁸⁴ Prop. 1985/86:3 s. 162.

om det historiska landskapets natur- och kulturvärden inte skadas. Det föreligger dock ett undantag för tillfälliga intrång där detta dels bidrar till parkens värden och dels endast obetydlig skada kvarstår efter att intrånget upphört. Denna reglering är därmed att se som mer långtgående än den *påtagliga skada* som normalt gäller för förbud för åtgärder i riksintressanta områden.⁸⁵ Vad gäller områden för friluftslivet och turismen är regleringen kring detta inte lika detaljerad, utan dessa intressen skall istället särskilt beaktas vid prövningen. Ovanstående exempel är därmed områdesspecifika då de specifikt för varje område reglerar vilken åtgärd som får, respektive inte får genomföras.

Vad gäller att en åtgärd inte påtagligt får skada områdenas natur- och kulturvärden gäller att som *påtaglig skada* räknas en åtgärd som ”kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha en negativ inverkan på dessa”⁸⁶. Begreppet förekommer även frekvent kring regleringen av riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Då rekvisitet är av stor vikt för bedömningen diskuteras det mer ingående i kapitel 5.6.

Undantagen mot ovan nämnda skyddsreglering är dock mycket omfattande. I 4 kap. 1 § 2 st. fastställs att bestämmelserna i 1 st. angående stoppregeln för *påtaglig skada*, samt det områdesspecifika skydden i 2-6 §§ inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter, det lokala näringslivet eller för anläggningar av behov för totalförsvaret. Vidare utgör inte bestämmelserna något hinder för utvinning av fyndigheter som förklarats vara av riksintresse och där särskilda skäl föreligger för utvinning. Det är inte ens utrymme för någon avvägning, vilket leder till att nyttan kan vara minimal och skadeverkningarna massiva.⁸⁷ De enda riksintressanta områden som undantas är nationalstatsparken och Natura 2000-områden.⁸⁸ För Natura 2000-områden får åtgärder inte skada området på sätt som nämns i 7 kap. 28 b § men undantag, om än restriktiva, kan tillåta åtgärden enligt 7 kap. 29 § miljöbalken.

Undantagen i 4 kap. 1 § miljöbalken är, som framgår, mycket generösa för olika typer av åtgärder och det verkar som att skyddsintresset helt åsidosätts. Så var dock inte menat då regleringen infördes i NRL. Med utvecklingen av befintliga tätorter avsågs endast förändringar av befintlig bebyggelse samt det behov av anläggningar som uppkommer vid en normal befolkningsutveckling. Med utveckling av lokalt näringsliv menades tillväxt av befintliga och tillkomsten av nya anläggningar som behövs för att skapa sysselsättning. Vidare betonades starkt att alla typer av åtgärder skall föregås av en omsorgsfull planering där hänsyn tas till respektive bevarandebestånd.⁸⁹ Vidare omfattas den tilltänkta åtgärden av övrig

⁸⁵ Michanek & Zetterberg, 2008, s. 166.

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 36.

⁸⁷ Michanek & Zetterberg, 2008, s. 168.

⁸⁸ 4 kap. 7-8 §§.

⁸⁹ Prop. 1985/86:3 s. 172 ff..

reglering i miljöbalken. Därav tordes ett område bland annat åtnjuta det mer långtgående skyddet i 3 kap. miljöbalken.⁹⁰

5.6 Påtaglig skada

Begreppet *påtaglig skada* är centralt för tillämpningen av reglerna angående riksintressen i miljöbalken. Om en åtgärd inte medför *påtaglig skada* är åtgärden tillåten enligt 3 kap. och tillåten även enligt 4 kap. förutsatt att det områdesspecifika skyddet inte kränks. Begreppet är vid en första anblick identiskt i de båda kapitlen, men tillämpningen skiljer sig åt på en avsevärd punkt. Riksintressen enligt 3 kap. skyddar endast värden i begränsade områden, medan riksintressen enligt 4 kap. skyddar större, mer diffusa områden. Därav har man i förarbetena betonat att man vid tillämpningen av begreppet i 3 kap. skall se till hur exploateringsåtgärderna påverkar den närmaste omgivningen, medan man vid tillämpning enligt 4 kap. istället skall göra en bedömning som utgår från ett helhetsperspektiv. Där prövar man om åtgärden är förenlig med en lämplig utveckling av hela det område bestämmelsen reglerar. Därmed har mindre exploateringsföretag större möjligheter att tillåtas enligt 4 kap då det endast påverkar en liten del av området.⁹¹

Begreppen *påtaglig skada* eller *påtaglig påverkan* i 3 kap. miljöbalken innebär åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan eller en tillfälligt stor inverkan på intresset. Därmed utesluts åtgärder av bagatellartad påverkan. Reglerar skyddsbestämmelsen till ytan mindre intressen är skyddet striktare. Gäller det större områden är det endast ingrepp av betydande storlek som berörs, exempelvis större exploateringsföretag. Även begreppet exploateringsföretag har en något diffus betydelse. I förarbetena menades med begreppet bland annat etablering av större industrier och vägar samt tätortsbebyggelser, men även mindre åtgärder kan räknas till detta begrepp.⁹² Naturvårdsverket har i sina allmänna råd angående *påtaglig skada* i 3 kap. 6 § föreskrivit att ”påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset”.⁹³ Vad som innebär *påtaglig skada* i 3 kap. är alltså en delvis öppen fråga och avgörande är om skadan inverkar betydande på skyddsintresset.

Betydelsen av *påtaglig skada* i 4 kap. medför som sagt en modifierad bedömning än den i 3 kap. Här skyddas större områden och en påverkan medför därmed inte lika stora men för området. I förarbetena hänvisas till den redogörelse för begreppet som gjordes angående 3 kap. men utöver detta förordas en helhetsbedömning av påverkan på områdets utveckling.⁹⁴ Vidare skall speciell vikt läggas vid områdets natur- och kulturvärden och

⁹⁰ Karnovs miljöbalkskommentar, not 142.

⁹¹ Prop. 1985/86:3 s. 171.

⁹² Prop. 1985/86:3 s. 155 f..

⁹³ NFS 2005:17.

⁹⁴ Prop. 1985/86:3 s. 171.

hur dessa påverkas av åtgärden.⁹⁵ Vad gäller exploateringsföretag hänvisas även här till diskussionen av begreppet i motiveringen till 3 kap. Om *påtaglig skada* riskerar att uppkomma skall dock bedömas i respektive fall med utgångspunkt i bestämmelsens syfte. Det framgår dock att mindre exploateringsföretag sannolikt bör kunna tillåtas, med undantag för riksintressen i 4 kap. 5-6 §§. Lokaliseringen av exploateringsföretaget är dock av avgörande betydelse i bedömningen. I paragrafen nämns vidare begreppet *andra ingrepp i miljön*. Med detta menas skador som är en direkt följd av exploateringsföretag så som utsläpp och avverkning.⁹⁶

Det som framkommit i ovanstående text visar hur en bedömning görs om *påtaglig skada* föreligger. För vidare läsning rekommenderas Anna Karlssons examensarbete, *Riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB – en studie av begreppet påtaglig skada*.⁹⁷

Vid författandet av förevarande uppsats upptäcktes ett rättsfall där den redovisade bedömningen avviker från det resonemang som presenterats här och visar därmed på den problematiska tillämpningen av reglerna.

Fallet M 2326-08 gällde tillåtlighet av ett befintligt raffinaderi samt utbyggnad av detsamma invid Brofjorden, i Lysekils kommun. Området var av riksintresse enligt 4 kap. 2 och 3 §§ där turismen och friluftslivets intressen skall beaktas samt att stora industrier inte får byggas. Det hade även i sin absoluta närhet tre områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Området var dessutom av riksintresse för större industriell produktion enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Miljödomstolen gjorde bedömningen att terrängens närområde, placeringen av anläggningarna samt försiktighetsmått gjorde att de störningar som skulle kunna inverka negativt på omkringliggande riksintressen begränsades till raffinaderiets relativa närområde, men betonade att störningarna utan tvivel skulle bli påtagliga på riksintressena. Miljödomstolen fann dock att områdena, sedda i sin helhet, trots detta inte påtagligt skulle skadas av raffinaderiet. Miljööverdomstolen gjorde ingen annan bedömning angående riksintressena än miljödomstolen.

Domstolen utelämnar här ett grundläggande resonemang kring varför 4 kap. miljöbalkens skyddsregler inte är tillämpliga. Skyddsbestämmelserna är visserligen generösa med undantag, men att utelämna ett resonemang kring varför undantagen är tillämpliga gör i längden att reglerna blir verkningslösa. Vidare görs ingen avvägning mellan motstående riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Detta då domstolen menar att någon *påtaglig skada* inte skulle föreligga, trots att störningarna, av domstolen konstaterat, skulle bli påtagliga i riksintresseområdena. Riksintressen i 3 kap. miljöbalken reglerar som sagt mindre områden och man skall vid bedömningen se till hur exploateringsåtgärderna påverkar den närmaste omgivningen avseende det området är satt att skydda, medan man vid tillämpning enligt 4 kap. istället skall göra en bedömning som utgår från ett helhetsperspektiv angående om åtgärden är förenlig med en lämplig utveckling av hela det område bestämmelsen reglerar. I förevarande fall verkar det därmed som att domstolen vid bedömningen av om *påtaglig skada* föreligger på områdena reglerade i 3 kap. miljöbalken istället gjort den mer generösa bedömningen

⁹⁵ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 36.

⁹⁶ Prop. 1985/86:3 s. 171 f..

⁹⁷ Karlsson, 2007.

av *påtaglig skada* enligt 4 kap. miljöbalken. Man kan diskutera om domstolens avsteg skall ses som ett rent språkligt misstag, men å andra sidan bekräftades resonemanget av miljööverdomstolen. Någon anledning att dra en slutsats om att förutsättningarna ändrats angående riksintressen är allt för vågad att dra då dels domen utkommit så sent som 2008 och liknande företeelser i praxis inte har hittats.

5.7 Kommentar

I förevarande kapitel har redogjorts för de omständigheter som medför att skyddet av riksintressanta områden aktiveras. Det framgår att detta sker vid större prövningar enligt miljöbalken samt vid kommunal planläggning och endast vid ändrad markanvändning. Förbehållet om att skyddet endast aktualiseras för ändrad markanvändning medför att riksintressen kan påverkas och även *påtagligt påverkas* av redan befintliga anläggningar och åtgärder. Att ett riksintresse för naturvård instiftas på ett område där tung industri bedrivs kommer inte att hända. Att ett sådant område ligger i närheten av riksintresseområdet har däremot större risk att inträffa. Påtaglig skada kan mycket väl härledas till emissioner utifrån området och därmed kan området skadas och verksamhetsutövaren inte påverkas med hänsyn till reglerna om att området skall skyddas då det är av riksintresse. Det absoluta skyddet är därmed verkningslöst mot befintliga verksamheter.

Som man kan se i sammanställningen av omständigheter, då skyddet för riksintressanta områden aktualiseras, sker detta endast vid kontakt mellan myndighet och verksamhetsutövare samt vid kommunal planläggning. En enskild verksamhetsutövare behöver därmed inte i sin dagliga verksamhet beakta dessa regler. Detta är en begränsning då skyddet endast beror på hur väl myndigheterna i beslutsprocessen angående verksamheten, ställt upp krav för att tillförsäkra att området *skall skyddas*. I denna beslutsprocess har även kunskapsunderlaget stor betydelse då ett fullständigt underlag om vad som är skyddsvärt medför att prövningen ger ett någorlunda fullgott skydd.

Initiativtagare till att skyddet beaktas är länsstyrelsen. Detta faller sig naturligt då reglerna om riksintressen är statens väg att kontrollera markanvändningen och inverka på kommunernas självbestämmanderätt. Bestämmelserna om riksintressen tillkom som en motvikt mot marknadsekonomin för att bland annat ta tillvara miljön. Då kommunerna i Sverige till viss del är självbestämmande och självfinansierade finns en uppenbar risk att de ekonomiska krafterna får ett större inflytande. Länsstyrelsens har därmed en viktig uppgift att se till att reglerna efterlevs.

Avslutningsvis vill jag betona skillnaden mellan skyddet i 3 och 4 kap. miljöbalken. Som framgår av kapitel 5.4 och 5.5 har riksintressen enligt 3 kap. oftast ett betydligt starkare skydd än riksintressen i 4 kap. då undantagen för skyddet här är omfattande. För att ge områdena i 4 kap. ett utökat skydd bör dessa därmed även utses till riksintressanta områden enligt 3 kap.

6 Konflikter kring riksintressen

6.1 Inledning

I förevarande kapitel kommer olika konflikter kring riksintressen, rörande skyddet av dessa att presenteras. Inledningsvis presenteras en historisk utveckling om konflikthanteringen. Diskussion kring förarbeten och doktrin har stor betydelse och så även praxis. Vad gäller just praxis angående tillämpningen av skyddsbestämmelserna är denna bristfällig. Centrala begrepp så som just riksintresse och *påtaglig skada* förekommer visserligen, men någon egentlig diskussion kring begreppen och någon mera grundläggande utredning kring riksintressenas betydelse i sakfrågan förekommer ytterst sällan.⁹⁸ Då urvalet av beslut är magert har inte bara miljööverdomstolens argumentation och beslut redovisats, utan även miljödomstolens och länsstyrelsens, där så har ansetts vara relevant.

6.2 Historisk utveckling

Hur riksintressen som är reglerade i miljöbalken har förhållit sig mellan varandra och till annan markanvändning som ej skyddats på detta specifika sätt, har utvecklats under dels miljöskyddslagen, men även sedan miljöbalkens ikraftträdande. I miljöskyddslagen stadgades visserligen enligt 4a § att NRL skulle tillämpas. Vidare fick inte heller tillstånd meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser, undantaget mindre avvikelser. Därav var det av viss vikt att riksintressena fördes in i kommunernas detaljplaner för att de skulle få skydd enligt miljöskyddslagen. Vidare förespråkades enligt 4 § miljöskyddslagen att vid valet av plats skulle en sådan väljas så att ändamålet med den miljöfarliga verksamheten kunde ske med *minsta möjliga intrång och olägenhet utan oskäliga kostnader*. Angående vattenlagen gällde att även denna, enligt 3 kap. 1 §, stadgade att NRL skulle tillämpas och att tillstånd inte fick meddelas i strid med detaljplan och områdesbestämmelser mer än med mindre undantag enligt 3 kap. 2 §. En tillåtlig vattenverksamhet skulle vidare utföras med en sådan omfattning och på ett sådant sätt att ändamålet utan oskäliga kostnader uppnåddes med *minsta möjliga intrång* för motstående och allmänna intressen, 3 kap. 7 § vattenlagen. Vad som här har framkommit är att både vattenlagen och miljöskyddslagen stadgade en tillämpning av NRL. Lagarna gav dock möjlighet att göra en bedömning enligt respektive lag så att intrånget kunde ske där det var mest lämpligt, det vill säga där detta kunde ske med *minsta möjliga intrång och olägenhet utan oskäliga kostnader*. Därav kunde riksintressena åsidosättas med rätt skäl, som att platsen var bäst lämpad och/eller att kostnaderna för en annan lokalisering var oskäliga.

⁹⁸ Naturvårdsverket, 2005, s. 40.

Vad gäller miljöbalken framgår att utvecklingen av tillämpningen av riksintressena främst kan hänföras till utvecklingen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Vid miljöbalkens ikraftträdande ändrades inte regleringen från tidigare lagar nämnvärt vilket medförde att hänsyn fortfarande skulle tas till att samma rättsläge som tidigare gällde. Det vill säga att intrånget kunde ske med *minsta möjliga intrång och olägenhet utan oskäligen kostnader*. Den 1 januari 2007 trädde en ändring enligt prop. 2005/06:182 i kraft. En begränsning avseende tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken togs bort ur 1 kap. 2 §. Samtidigt som det i 2 kap. 6 § 2 st. infördes en definitiv begränsning vid tillämpning av bestämmelserna angående pågående markanvändning, se kap 5.2. I propositionen betonades att riksintressenas inneboende flexibilitet vid val av plats gav utrymme för avvägningar. Med hänsyn till detta ansåg man inte att rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken även skulle omfatta hänsynsregeln angående valet av plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken, avseende riksintressena.⁹⁹ Därmed avsåg lagstiftarna att bestämmelserna om att riksintressena *skall* skyddas, kunde börja tillämpas fullt ut. Detta var i vart fall avsikten.

Nedanstående redovisat rättsfall ger en bild av hur avvägningensreglerna i 4 § miljöskyddslagen inverkade på bedömningen.

Målet MÖD 2002 DM 8 gällde undanröjande av ett förbud angående uppförande av vindkraftverk vid kusten utanför Helsingborg. Området var av Naturvårdsverket utpekade som riksintresse för naturvården, 2 kap 6 § NRL (3 kap. 6 miljöbalken §), och även riksintresse med hänsyn till de natur och kulturvärden som fanns i området enligt 3 kap. 1 och 2 §§ NRL (1 och 2 §§ 4 kap. miljöbalken). Området var i översiktsplanen vidare bestämt som ett område där exploateringen skulle ske restriktivt. Miljööverdomstolen fann att, trots att området redan delvis exploaterats, vindkraftverk skulle medföra skada på naturmiljön. Domstolen anförde vidare att trots skada på området så kunde vindkraftverket tillåtas om exploatören förelades att vidta åtgärder som begränsade eller motverkade skadan. Om sådana åtgärder ej motverkade skadan kunde åtgärden förbjudas. I förevarande fall uppkom skadan i och med lokaliseringen av vindkraftverket och därmed kunde det inte tillåtas. Domstolen argumenterade vidare att vid naturvårdsavvägningar skulle en intresseavvägning göras mellan naturvården och det enskilda intresset. Bevarandointresset fick här företräde och domstolen framförde att en påverkande faktor var att kommunen pekade ut andra områden i närheten som intressanta för vindkraft.

Här dömdes till fördel för riksintresset, men utslaget hade i en annan situation kunnat medföra att detsamma kränktes, om det enskilda intresset hade bedömts lida en stor skada.

6.3 Konflikt mellan riksintresse i 3 kap. och markanvändning som ej skyddas

Genom utpekandet av ett område som riksintressant har lagstiftaren idag möjliggjort att skydda den typ av mark- och vattenanvändning som skall

⁹⁹ Prop 2005/06:182, s. 124 ff..

skyddas enligt riksintresset. Annan användning av området är tillåten så till vida den inte *påtagligt skadar* riksintresset. Det händer dock att situationer uppkommer då riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken ställs mot intressen som inte har samma skyddsvärde enligt lagen. Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken förespråkas att områden skall användas för det eller de ändamål de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge samt föreliggande behov och att företräde skall ges till den användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. En kombinerad användning av områdena förespråkas därmed om så är möjligt. Riksintresset skall dock skyddas vid en konkurrenssituation.¹⁰⁰

I kapitel 4.1.1 redogjordes för problematiken kring den rättsliga statusen av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och vid en bedömning angående, i förevarande kapitel, behandlat problem har denna problematik en stor betydelse. Det är som tidigare nämnts områdets skyddsvärda egenskaper som har absolut skydd, och inte området i sig. Genom att i de prövningar som nämns i kapitel 5.2 besluta att riksintresset inte *påtagligt skadas* kan skyddet inskränkas. Någon avvägning mellan motstående intresse och riksintresset kommer med nu gällande lagstiftning dock inte att göras då riksintresset skall skyddas.¹⁰¹ I förevarande kapitel kommer domstolarnas praxis att undersökas för att se hur skyddet för riksintressanta områden enligt 3 kap. miljöbalken tillvaratas och om det finns något system för hur domstolarna dömer.

6.3.1 Etablering inom riksintressant område då påtaglig skada ej föreligger

Nedanstående fall visar på regeln att etablering av en verksamhet är tillåten inom ett riksintressant område om *påtaglig skada* inte påvisas.

Målet M 3750/07 gällde ombyggnad och drift av en vindkraftsanläggning på Näsudden i Gotlands kommun. Exploatören avsåg att ersätta 20 vindkraftverk med sex större och effektivare vindkraftverk. Boende i närområdet motsatte sig förslaget. De befintliga verken låg inom ett område som var av riksintresse för vindkraftsetablering och detaljplanerat för ändamålet. Vid ombyggnationen skulle ett av de nya verken ställas på ett område av riksintresse för naturvård, 3 kap. 6 § miljöbalken. De utpekade naturvärdena var huvudsakligen våtmarker och strandängar med värdefull vegetation, ett rikt fågelliv och öppen hagmark med högt eller mycket högt naturvärde. Hela området var i översiktsplanen utpekat som lämpligt för storskalig vindkraftsetablering. Länsstyrelsen tillstyrkte ansökan med förbehåll att anläggningsarbetena inte ledde till att onödigt mycket mark togs i anspråk för verksamheten, vegetationstäckets förstördes av oaktsamhet eller att marken dränerades.

I miljödomstolen anfördes att anläggningen skulle bidra till miljövänligt producerad el samt att den skulle medföra liten om ens någon ökad miljöbelastning och beviljade ansökan. I miljööverdomstolen anförde de närboende att verket som låg inom det av naturvård riksintressanta området skulle påverka området negativt, framför allt visuellt. Domstolen fann dock att *påtaglig skada* ej förelåg och att inga hinder därmed var att uppföra vindkraftverket.

¹⁰⁰ Prop. 1985/86:3 s. 154.

¹⁰¹ Michanek & Zetterberg, 2008, s. 162.

I ovanstående rättsfall gjordes ingen avvägning mellan riksintressen då riksintresset för vindkraft var avgränsat i detaljplanen. Riksintressena omfattade därmed inte samma markområde. Relevant för förevarande uppsats är istället omständigheten att ett vindkraftverk gavs tillstånd till byggnation inom riksintresse för naturvård. I målet MÖD 2002 DM 8, se kapitel 6.2, gavs som bekant istället avslag på ansökan med hänvisning till bland annat denna omständighet. Dock hade det i översiktsplanen i detta fall angivits att exploatering skulle ske restriktivt medan vindkraft i förevarande fall enligt översiktsplanen var lämpligt inom detta område. I domen presenterade länsstyrelsen de naturvärden som var anledningen till områdets status. Enligt min mening torde anläggningsarbetena kunna medföra skada och eventuellt *påtaglig skada*, eller i vart fall en risk för sådan, för dessa naturvärden. I domskälen diskuteras dock inte vilka åtgärder som skall vidtas för att skydda området. Det enda som konstateras är att etableringen medför liten om ens någon ökad miljöbelastning och domstolen diskuterar därmed inte vilken påverkan som sker. Det som istället främst diskuteras i domen är hur positiv vindkraft är då det är en miljövänlig produktion av el. Det verkar som att domen delvis är inspirerad av de avvägningsregler som tillämpades innan den 1 januari 2007.

6.3.2 Etablering godkänd med anledning av verksamhetsutövarens kompensationsåtgärder

Nedanstående fall visar på möjligheten för exploitören att genom att i närheten av riksintresset ny- och återskapa de företeelser som motiverar riksintresset, få tillstånd att påtagligt skada det riksintressanta området, utan att *påtaglig skada* i lagens mening uppstår. Bedömningen miljööverdomstolen gör är därmed betydelsefull för problematiken angående all bedömning av om påtaglig skada påvisas.

Målet M 456-06 gällde tillstånd för utökad täktverksamhet på två områden (Delområde 1 och Delområde 2) i Lunds kommun. Områdena var av riksintresse för friluftslivet, 4 kap. 2 § miljöbalken, samt även av riksintresse för både naturvård friluftsliv och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 §. Att området till viss del bestod av fäladsmark var av stor betydelse för utpekandet. Områdena var utöver detta av riksintresse för materialutvinning enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Länsstyrelsen redovisade grundligt områdenas olika naturvärden och kom fram till följande. Att Delområde 1, enligt avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken, bäst lämpade sig för täktverksamhet då materialutvinningen "främjar en nationell och regional långsiktig hushållning med marken och den fysiska miljön i övrigt". Då tillgången på brytbart material var god, området var svårtillgängligt för friluftslivet samt att områdets fäladsmarker inte besatt tillräckligt höga kvalitéer lämnades bifall till sökanden. Vad gällde Delområde 2 ansåg länsstyrelsen däremot att fäladsmarken utgjorde en av värdekärnorna i riksintressena för natur och friluftsliv med hänsyn till områdenas höga klass, samt att fornlämningarna på området var av vikt för riksintresset för kulturmiljövård. Tillstånd för täkt på Delområde 2 meddelades därmed inte. Exploitören överklagade till miljödomstolen och yrkade på bifall bland annat avseende täktverksamhet på Delområde 2. Miljödomstolen konstaterade att en täkt på området skulle omintetgöra de naturvärden som skulle skyddas. Vidare anförde domstolen att avvägningen skulle göras i ett långsiktigt perspektiv, det vill säga efter att täkten avslutats. Spåren av täkten skulle i detta perspektiv leda till sämre tillträde till området och därmed skulle även riksintresset för friluftsliv kränkas. Domstolen

fann därmed att bevarandeintressena väge tyngre än exploateringsintressena och att yrkandet skulle avslås. Exploatören överklagade härefter till Miljööverdomstolen och yrkade på bifall till täktområdet. Domstolen gjorde här först en prövning av riksintresset enligt 4 kap. miljöbalken och fann att den negativa påverkan täkten redan givit upphov till gjorde att den ytterligare, i sammanhanget lilla påverkan, täkten på Delområde 2 skulle medföra inte utgjorde någon *påtaglig skada*. Vad gällde riksintressena i 3 kap. miljöbalken konstaterade domstolen visserligen att fäladsmarken försvinner, men att exploatören åtagit sig att bevara, restaurera och skapa fäladsområden närliggande täkten så att ytan fäladsmark faktiskt ökar. Därmed ansåg domstolen att täkten inte medförde påtaglig skada på riksintressena för naturvård och friluftsliv. Bifall lämnades därmed till täkten på Delområde 2. Detta trots att Naturvårdsverket motsatte sig kompensationsåtgärder.

Länsstyrelsens bedömning avseende konflikten mellan olika riksintressen på Delområde 1 illustrerar hur en bedömning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kan gå till. Genom att se till vilka egenskaper som motiverar utpekandet av riksintressena bland annat deras kvalitéer avseende på hur de förhåller sig mot jämförbara områden och dess tillgänglighet samt lägga ett samhällsnyttigt och tidsmässigt perspektiv på bedömningen kunde ett väl avvägt beslut tas. Relevant i detta kapitel är dock att miljööverdomstolen vid bedömningen angående Delområde 2 frångår den brukliga bedömningen angående *påtaglig skada*. Det är otvetydigt att domstolen ser att riksintressena för naturvård och friluftsliv kommer att påtagligt skadas om Delområde 2 exploateras. Ändå tillåts åtgärden utan att en avvägning görs mellan motstående riksintressen då fäladsmarkerna åter- och nyskapas i närheten av området. Läget blir alltså i stort sett oförändrat, och domstolen påpekar att mängden fäladsmark faktiskt ökar. Det är besynnerligt att något resonemang inte förs kring hur sannolikt det är att områdena kan återskapas med samma höga kvalité, eller hur långt tid detta beräknas att ta. Om det vore en enkel sak att skapa fäladsmark av hög kvalité borde troligtvis inte denna behöva skyddas som en del av ett riksintresse.

6.3.3 Etablering godkänd då riksintressets yta minskas

Problematiken i förevarande kapitel hör nära samman med hur riksintressanta områden i 3 kap. miljöbalken utses, se kapitel 4.4.1. Vid en konflikt mellan det aktuella riksintresset och motstående intressen för markanvändningen kan den myndighet som prövar ärendet besluta att hela, eller en del av det område som utpekats som riksintressant inte är att se som riksintresse. En del av ett område som utpekats som riksintresse kan därmed fråntas skyddet mot *påtaglig skada* och markanvändning av lägre rang kan därmed ges företräde. Bedömningen i dessa fall torde utgå från vad det är för typ av riksintresse. Här ses främst till kunskapsunderlaget där områdets kvalitéer presenteras. Antingen görs en bedömning att områdets kvalitéer inte har vad som krävs för att vara riksintressanta, eller så gör man en bedömning att områdets kvalitéer kan skyddas mot *påtaglig skada* trots att området förminskas.

6.4 Konflikt mellan två eller flera riksintressen i 3 kap. miljöbalken

Det faller sig naturligt att ett område kan vara föremål för flera olika riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Det står även klart att dessa riksintressen kan reglera mark- eller vattenanvändningen på olika och oförenliga sätt. En konfliktlösningsmekanism vad därmed nödvändig för att hantera konflikter mellan bevarande respektive exploaterande intressen. Mekanismen ges uttryck för i 3 kap. 10 § 1 st. miljöbalken och återges här:

Om ett område enligt 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Företräde skall alltså enligt paragrafens första stycke ges till det riksintresse som främjar den långsiktiga hushållningen och den fysiska miljön i övrigt samt att riksintressen för totalförsvaret alltid här har företräde.¹⁰² Här skall givetvis de begränsningar av vad som räknas som riksintresse för totalförsvaret beaktas särskilt, se kapitel 3.4.5. I förarbetena till NRL är detta all vägledning som ges för tillämpningen av paragrafen. Vid införlivandet av reglerna i miljöbalken tillkom dock nya omständigheter. Miljöbalken skall i sin helhet tolkas i ljuset av dess portalparagraf, vilken fastställer att balken syftar till att främja en hållbar utveckling.¹⁰³ Det som innefattas i detta rekvisit är att hänsyn skall tas till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska aspekter.¹⁰⁴ En fördjupad vägledning för tillämpningen av 3 kap. 10 § miljöbalken får därmed sökas i portalparagrafen för miljöbalken.

I avvägningen är kvaliteten på det kunskapsunderlag som finns att tillgå av avgörande betydelse. Argumentationen av vad som främjar en långsiktigt hållbar utveckling är avgörande.¹⁰⁵

6.4.1 Miljöbalkens portalparagraf

Miljöbalkens mål regleras i 1 kap. 1 § miljöbalken. Målet syftar till att begränsa nuvarande hälso- och miljöpåverkan samt att även skapa långsiktigt goda förhållanden för natur- och kulturmiljön och människan. Naturen tillmäts här ett eget skyddsvärde och vid beslut enligt miljöbalken skall även hänsyn tas till kommande generationer.¹⁰⁶ I miljöbalkspropositionen betonades att två förutsättningar för en hållbar utveckling är att förhindra skador på miljön samt att förhindra utarmning av

¹⁰² Prop. 1985/86:3 s. 78 f..

¹⁰³ 1 kap. 1 § MB..

¹⁰⁴ Prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 35.

¹⁰⁵ Bengtsson, 2002, s. 3:22.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 7.

naturresurserna. Vad gällde hushållningen med naturresurser betonades att för en effektivare användning av mark- och vattenområden medför det i många fall en avvägningsproblematik mellan motstående intressen och att ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen skall vägas mot varandra med avsikt att främja en långsiktigt god hushållning.¹⁰⁷ Vid oklarhet i avvägningen mellan motstående intressen skall det beslut tas som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling. I de sammanhang denna uppsats behandlar frågan får detta bland annat en stor betydelse vid lokaliseringsprövningen av en verksamhet.¹⁰⁸

I andra stycket i den aktuella paragrafen förstärks sambandet mellan de riksintressanta områdena och miljöbalkens portalparagraf ytterligare då det föreskrivs att värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas. I miljöbalkspropositionen föreskrivs vid portalparagrafen att just 3 och 4 kap. miljöbalken utgör en allmän grund för de beslut och den planering som rör hushållningen med mark- och vattenområden.¹⁰⁹

6.4.2 Avvägningsproblematiken i praxis

I förevarande kapitel illustreras avvägningen mellan motstående riksintressen. Utbudet av fall att studera är begränsat då myndigheterna ofta tenderar att göra bedömningen att *påtaglig skada* inte föreligger och att någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken därmed inte behöver komma till stånd. Syftet med förevarande kapitel är dock att med tillgängliga medel på bästa sätt illustrera aktuella avvägningsproblem.

6.4.2.1 Skolboksexemplet i avvägning

Som i inledande exempel lyfts fram det av länsstyrelsen tagna beslutet avseende Delområde 1 i mål M 456-06, se kapitel 6.3.2. Länsstyrelsen konstaterade här att materialutvinning på delområdet främjade en nationell och regional långsiktig hushållning med marken och den fysiska miljön i övrigt. Länsstyrelsen använde sig därmed av en näst intill ordagrann citering av 3 kap. 10 § miljöbalken för vilket intresse som skall ges företräde. Resonemanget utvecklades dock vidare bland annat genom att områdets naturvärden mer ingående diskuterades och vägdes mot varandra. Det konstaterades här att fäladsmarkerna inte var av tillräckligt hög kvalitet för att stå emot exploateringsintresset. För resonemang kring kvaliteter av naturvård, se kapitel 3.4.2. Tillgången på brytbart material var dessutom stor samtidigt som området var svårtillgängligt för friluftslivet. Ovanstående citering av lagtexten är dock den närmaste anknytningen till ett resonemang kring hållbar utveckling som görs. Beslutet överklagades ej i denna del varvid resonemanget får ses som godtagbart vid en avvägningsituation mellan emotstående riksintressen.

¹⁰⁷ Prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 7.

¹⁰⁸ Prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 8.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 9.

6.4.2.2 Exploateringsintresset ges uttrycklig fördel

Följande rättsfall är betydligt mer omfattande i sitt resonemang. Speciellt miljööverdomstolens resonemang är av stor vikt då den visar på en ny princip. Principen att ett exploaterande riksintressen har företräde framför ett bevarande riksintresse i avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, om exploateringsintresset annars helt skulle gå förlorat.

Målet M 350-09 gällde ansökan om täkt på södra Gotland i Gotlands kommun. Hela landskapet var med hänsyn till dess natur- och kulturvärden av riksintresse för turismen och friluftslivet, 4 kap. 2 § miljöbalken. Det tilltänkta området var även av riksintresse för naturvärden enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, med anledning av områdets ostörda hällmarks- och våtmarkskomplex (av mycket hög klass) samt dess biologiska mångfald som sammantaget gjorde området unikt i Sverige. Utöver detta var kalkstensfyndigheten av riksintresse för mineralbrytning, 3 kap. 7 §, med anledning av fyndighetens betydelse då den kunde förse landet med materialunder lång tid. Miljödomstolen konstaterade först att området var föremål för två motstående riksintressen. Det ansågs vidare att de naturvärden området representerade var unika och att de därmed hade ett mycket högt skyddsvärde. En täkt på området hade medfört irreversibla skador, det vill säga *påtaglig skada* konstaterades och en avvägning enligt 3 kap. 10 § inleddes. Först anfördes att riksintresset enligt 4 kap. miljöbalken inte utgjorde något hinder då det inte hindrar utveckling av lokalt näringsliv och att hinder inte heller förelåg i och med särskilda de särskilda skäl för mineralutvinning som förelåg. Domstolen anförde vidare att täkten skulle medföra en positiv påverkan på samhället vad gäller arbetstillfällen och materialförsörjning. Trots att fördelarna med täkten var stora ansåg domstolen att bevarandointressena var av större vikt. En grundläggande faktor för beslutet var att domstolen även ansåg att alternativa platser för brytning var möjliga och att materialet även kunde importeras. Beslutet överklagades till miljööverdomstolen. Här anfördes av exploatören att alternativa platser inte var möjliga och motparterna invände inte mot detta. Domstolen gjorde därmed bedömningen att någon alternativ lokalisering inte förelåg. Hinder förelåg ej heller enligt 4 kap. miljöbalken. *Påtaglig skada* vid täkt-verksamheten konstaterades och vid avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken anfördes att skadorna av täkten endast skulle påverka ett litet område av hela det område som var av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken samt att exploatören i viss mån skulle kompensera skadorna genom att avsätta ett annat område till naturvärden. Om inte tillstånd gavs för täkten skulle riksintresset enligt 3 kap. 7 § miljöbalken helt gå förlorat. Då täkten även under lång tid (25 år) skulle ge arbetstillfällen och material ansåg domstolen att exploatören skulle meddelas tillstånd. Ärendet återförvisades till miljödomstolen för bland annat beslut om villkor.

Rättsfallet visar tydligt på hur domstolarna använder sig av det kunskapsunderlag som baseras på Naturvårdsverkets och Statens Geologiska Undersökningars bedömningar för att utse området till respektive riksintresse. Genom att presentera de företeelser som motiverar områdets status samt ställa dessa mot varandra för att främja en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Den princip som nämndes ovan uttrycks som synes av miljööverdomstolen. Något direkt och omedelbart genomslag av principen i ytterligare rättsfall har inte hittats, men tillgången på mål som behandlar avvägningsfrågan är å andra sidan begränsad. En intressant omständighet är att miljödomstolen konstaterar att skadorna på bevarandointressena är irreversibla om täkten tillåts och lägger bland annat detta till grund för avslag, medan miljööverdomstolen tillåter täkten då exploateringsintresset annars går om intet. Här kan man tydligt se att domstolen dömer till fördel för det exploaterande intresset trots att bevarandointresset av mycket hög klass går om intet. Domstolen låter dock inte resonemanget vila endast på denna

princip, utan stödjer sig även på miljödomstolens utredning om en hållbar utveckling samt att alternativa placeringar saknas. Miljööverdomstolen inriktar sig dock främst på att diskutera omfattningen av skadorna på bevarandeintressena. Här kan man se att kompensationsåtgärder, likt de i mål M 456-06, se kapitel 6.3.2, har betydelse för avgörandet. I förevarande fall påvisas dock *påtaglig skada* trots kompensationsåtgärder.

6.4.2.3 Villkors betydelse i avvägning

Nedanstående rättsfall berör avvägningsproblematiken genom ett villkor som meddelas för att det en täktverksamhet skall få företräde framför naturvårdsintressena. Villkoret var en förutsättning för att de lägre instanserna skulle lämna tillstånd enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Målet M 4026-06 gällde en ansökan om täkt i Skövde kommun. Området var närliggande ett riksintresse klassat som Natura 2000-område, 4 kap. 8 § miljöbalken samt av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och även av riksintresse för materialutvinning av diabas till mineralullstillverkning enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Riksintresset för utvinning av diabas var unikt för hela landet. Området var sedan tidigare föremål för en täkt och ansökan gällde brytning på ett utökat område. En intresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken hade därmed troligen gjorts tidigare, avseende det redan exploaterade området. Exploatören hade vid täkten även förlagt ett asfaltsverk som utnyttjade spillmassorna av diabasframställningen. Då efterfrågan av diabas varit låg framkom att endast 15 % av utvunnet material gått till mineralullstillverkning och resten hade gått till asfaltsproduktionen och verksamhetsutövaren ansåg att detta även skulle tillåtas gälla för den nya täkten. Exploatören hade vidare angivit att nödvändigt spill för att få fram material till mineralullstillverkning låg på 50 %. Länsstyrelsen konstaterade att ett överuttag av täkten förelåg. I prövningen konstaterade länsstyrelsen att skada på Natura 2000-området inte riskerades samt att områdets markanvändning reglerades av två motstående riksintressen och en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företogs därmed. Då nyttjandegraden av diabas till mineralullstillverkning skulle bli så låg, ansågs verksamheten inte vara förenlig med detta riksintresse och om inte nyttjandet blev bättre ansågs riksintresset för naturvård och friluftsliv vara mer förenligt med en hållbar utveckling. Behovet av material till mineralullstillverkning vägrade dock tyngre än bevarandeintresset. Länsstyrelsen förenade tillståndet med ett villkor om att senast år 2012 så skulle 50 % av den brutna volymen gå till tillverkning av mineralull. Exploatören överklagade länsstyrelsens beslut. Miljödomstolen delade länsstyrelsens bedömning att det var angeläget att det utvunna materialet utnyttjas till ett kvalificerat ändamål. Villkoret sänktes dock till att endast omfatta 40 % av den brutna volymen. Något övrigt resonemang kring konflikten mellan riksintressena förekom inte. Exploatören överklagade härfter miljödomstolens beslut och yrkade att villkoret skulle i första hand upphävas och i andra hand mildras. Miljööverdomstolen konstaterade att det förelåg ett samband i ekonomiskt och tekniskt hänseende mellan brytning av diabas för mineralullstillverkning och tillverkning av asfalt med samma material. Det föreslagna villkoret skulle därmed vara svårt att efterleva. Villkoret ansågs även ur rättssäkerhets-synpunkt vara tvivlaktigt då avsättningen av diabas för mineralullstillverkning låg utanför exploatörens kontroll. Exploatörens anläggning var dessutom utformad för att maximera utfallet av det riksintressanta materialet. Det förelåg därmed ett tekniskt och ekonomiskt samband mellan bolagets båda verksamheter. Villkoret upphävdes i miljööverdomstolen i sin helhet.

Ovanstående rättsfall visar på villkors funktion i en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. En förutsättning för att täkten i förevarande fall skulle få tillstånd var i de lägre instanserna att en betydande del av utvinningen av diabas skulle gå till mineralullstillverkning då området var av riksintresse för just detta. Då diabas av rätt kvalité till mineralullstillverkning är en

begränsad naturresurs hade detta motiverat att området utpekats som riksintresse för detta. Området var unikt i landet. Att ett villkor fastställs kan därmed ses som en naturlig följd i en avvägningssituation då ett motstående riksintresse fått träda tillbaka. Hade området inte varit av riksintresse för materialutvinning hade naturvårdsintresset inte fått stå tillbaka och då skall naturvårdsintresset inte heller i en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kunna stå tillbaka för en verksamhet som inte är förenlig med riksintresset för materialutvinning. Att miljööverdomstolen slutligen upphävde villkoret berodde på att asfaltstillverkningen i detta fall, med beaktande av tekniska och ekonomiska förutsättningar, var nödvändig för att riksintresset för materialutvinning skulle kunna utnyttjas, samt att villkorets utformning var tvivelaktigt ur rättssäkerhetssynpunkt.

6.4.2.4 Kommentar

I förevarande kapitel har nu avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken problematiserats och olika sätt har presenterats hur konflikten skall lösas. Någon exakt mall för hur avvägningen skall gå till har ej kunnat påvisas. Varje situation är unik då olika förutsättningar råder på varje plats. Något som är underligt är att resonemangen angående hushållning med mark- och vattenområdena samt anknytningen till en hållbar utveckling i många fall är förvånansvärt korta. I den nya utredningen SOU 2009:45 har förslag lagts, att vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § skall de avvägningar som görs säkerställa syftet med hushållningsbestämmelserna i kapitlet.¹¹⁰ Förslaget går ut på att ordet ”säkerställer” ersätter ordet ”främjar” för att på så sätt uppnå en enhetligare terminologi.¹¹¹ Eventuellt kan detta förslag leda till en tydligare redovisning av myndigheternas överväganden.

6.4.3 Rangordning av riksintressen i 3 kap. miljöbalken

Då flera riksintressen står emot varandra och en avvägning skall göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ger lagen ingen vägledning kring en eventuell rangordning av dessa. Riksintresset för totalförsvarets anläggningar har dock enligt avvägningsreglerna företräde framför övriga. Vidare föreskrivs i 4 kap. 1 § 2 st. miljöbalken att bestämmelserna i 1 § 2 p. och reglerna i 4 kap. 2-6 §§ inte utgör något hinder om det finns särskilda skäl för brytning av värdefulla ämnen och material. Det föreskrivs inte att riksintressena i 3 kap. 7 § skall ha företräde i avvägningen enligt 3 kap. 10 §, men regleringen i 4 kap. är en klar markering av riksintressets betydelse.

Vid oklarheter i lagen söker sig därmed juristen till praxis för vägledning. Vid författandet av denna uppsats har tendenser framträtt i praxis som visat på att exploaterande riksintressen ofta ges företräde framför bevarande intressen. I målet M 456-06 redogör även länsstyrelsen att denna vid ett

¹¹⁰ SOU 2009:45, s. 86.

¹¹¹ SOU 2009:45, s. 233.

flertal tillfällen ansett att riksintressena för utvinning av material och ämnen har givits företräde framför övriga riksintressen.¹¹² Likaså har i mål M 350-09 rätten uttryckt att ett exploaterande riksintressen har företräde framför ett bevarande riksintresse om exploateringsintresset annars helt skulle gå förlorat. Det kan finnas flera möjliga anledningar till denna ordning. Ser man till antalet riksintressen är de med syfte att bevara ett område betydligt fler än de som uppmuntrar exploatering.¹¹³ Antalet i sig är oväsentligt då lagen inte strävar efter en numerär balans mellan områdena, men en unik företeelse torde vara av större värde för hushållningen med mark och vattenområden, än en företeelse som finns i, så att säga, fler upplagor. Det är uppenbart lättare att hitta områden att utse till riksintressen enligt i 3 kap. 6 § miljöbalken än övriga riksintressen reglerade i 3 kap. Vidare är det omöjligt att flytta ett område av riksintresse för exempelvis materialutvinning och vindbruk medan, som uppmärksammas i mål M 456-06, det är möjligt att flytta eller kompensera ett område av riksintresse för friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård. Frågan är dock varför dessa områden, som så ofta får ge vika, enligt lagtexten har ett tillsynes lika starkt skydd som de intressen de står emot. Givetvis har lagstiftarna förutsett att varje situation är unik och att domstolen skall ha kompetens att avgöra vad som är förenligt med en hållbar utveckling. Frågan är dock om så är fallet. En möjlig tolkning är att överskottet av riksintressen av bevarandetyper urholkar betydelsen av dem. Kan det vara så att Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utsett ett allt för stort antal områden för att kunna motivera att alla dessa lever upp till nivån att vara av stor nationell betydelse och att benämna dessa som riksintressen urholkar begreppets skydd? Områdena kanske inte är av nationell betydelse, men väl värda att bevara i förhållande till annan mark och vattenanvändning som inte är av nationell betydelse. Ett tecken på detta är att riksintressen för naturvård kategoriseras i olika klasser, se kapitel 3.4.2. En annan tolkning är att, då lagstiftningen angående riksintressen är så pass gammal, gamla traditioner att tolka lagen kvar. Förarbetena i naturresurslagen är kortfattade i sin form och stora oklarheter finns inbyggda i systemet. Lagen tillkom bland annat för att ge möjlighet för staten att balansera marknadsekonomin för att värna människa och miljö, samtidigt betonades att sysselsättningen var av stor vikt. Redan här gavs försvaret företräde i avvägningen. Ser man till övriga exploaterande intressen bidrar samtliga dessa till både arbete och potentiellt ökat ekonomiskt välstånd. Detta var och är av uppenbar stor vikt för samhällsutvecklingen. Lika uppenbart är dock inte bevarandebalkens betydelse. Vid införandet av miljöbalken skulle reglerna även tolkas mot balkens huvudregel, men förarbetena var här än mer bristfälliga avseende riksintressen. Någon fördjupad vägledning hur det nya rättsläget påverkade tillämpningen av riksintressena fick inte domstolarna. Därmed låg det nära till hands att döma likt tidigare utslag.

Lagstiftarna har som nämnts i kapitel 3.1 och 6.2 försökt att förstärka och förtydliga bestämmelserna kring riksintressen. Det skall därmed bli intressant att se vad som händer med förslaget i SOU 2009:45.

¹¹² M 456-06, s. 7.

¹¹³ Berg, intervju 2009.

6.5 Samexistens mellan riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

Precis som i ovanstående kapitel 6.4 faller det sig naturligt att ett område kan regleras som riksintresse i både 3 och 4 kap. miljöbalken. Ett område kan till exempel vara av riksintresse för friluftslivet enligt 4 kap. 2 § miljöbalken och samtidigt av riksintresse för energiproduktion så som vindkraft enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. För att lösa denna konflikt har lagstiftarna valt att införa den konfliktlösningsmekanism som kan ses i 3 kap. 10 § 2 st. miljöbalken, här nedan citerad.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

4 kap. har alltså företräde framför 3 kap. Som skrivits i kapitel 5.5 finns generösa undantag för skyddet i 4 kap. miljöbalken. Blir något av dessa undantag tillämpliga uppkommer frågan om hur 3 kap. skall tillämpas. Om *påtaglig skada* påvisas på riksintresset reglerat i 4 kap. blir dock en bedömning enligt 3 kap. miljöbalken ej aktuellt vilket påvisas i nedanstående rättsfall.

Målet M 8867-06 gällde tillstånd att uppföra ett vattenkraftverk i Orsa kommun. Området var av riksintresse för turism och friluftsliv, 4 kap. 2 § miljöbalken samt av riksintresse för natur- och kulturminnesvården, 3 kap. 6 § miljöbalken. Exploatören hävdade även att området var av riksintresse för energitvinning. Miljööverdomstolen anförde att områden utpekade enligt 4 kap. var av riksintresse i sin helhet och att om *påtaglig skada* påvisas på områdets natur och kulturvärden skall ingen prövning göras enligt 3 kap. 10 §. Vid bedömningen av om påtaglig skada förelåg använde sig domstolen av det material som låg till grund för att området utpekats som riksintressant för natur och kulturminnesvården. Domstolen bedömde att etableringen skulle medföra påtaglig skada och ansökan avslogs.

Av detta mål framgår alltså att prövningen först skall göras enligt 4 kap. miljöbalken då dessa områden redan i lag är utpekade som skyddsvärda. Då både riksintresset enligt 3 och 4 kap. är bevarandebalken använde sig domstolen i sitt beslut av det mer detaljerade material som låg till grund för att området utpekats som riksintresse för natur- och kulturmiljövården, men det var alltså inte riksintresset enligt 3 kap. som låg till grund för avslaget. Av målet framgår därmed att riksintressena i 3 och 4 kapitlet delvis samverkar. Det är inte sällan riksintressena i 4 kap. miljöbalken får ett fördjupat skydd genom att områdena utses till riksintressen av bevarande slag enligt 3 kap. miljöbalken.¹¹⁴ Detta väcker dock frågan om vad som händer om *påtaglig skada* ej påvisas på ett område reglerat i 4 kap. miljöbalken. Här skall enligt Naturvårdsverket företräde ges åt riksintresset i 3 kap.¹¹⁵ Detta gäller för både bevarande och etableringsintressen. Huruvida 4 kapitlets intressen alls skall beaktas är en öppen fråga. Området åtnjuter givetvis inte skydd som riksintresse. Det faller sig dock naturligt att de egenskaper som

¹¹⁴ Berg, intervju 2009.

¹¹⁵ Naturvårdsverket, 2005, s. 41.

motiverade utpekandet av ett område enligt 4 kap. miljöbalken inte plötsligt kan ses som onyttiga. Beaktar man miljöbalkens mål om en hållbar utveckling bör de naturvärden som finns representerade i området kunna åtnjuta ett visst skydd genom att exploatören föreläggs vissa skyddsåtgärder och begränsningar i sin verksamhet, framför allt med hänsyn till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Gränsen för hur ingående dessa skyddsåtgärder och begränsningar kan vara bör dras vid att utnyttjandet av riksintresset enligt 3 kap. miljöbalken *påtagligt försvåras*. Man kan därmed inte säga att 3 och 4 kap. miljöbalken samverkar när undantagen i 4 kap. är tillämpliga. Att ett område har skyddats enligt 4 kap. miljöbalken borde dock medföra en ökad medvetenhet om att området har kvalitéer med höga skyddsvärden.

7 Sammanfattande kommentar och analys

7.1 Inledning

I denna uppsats har en diskussion förts kring riksintressens funktion och innebörd. I kapitel 2.2 redogjordes för Westerlunds uppfattning om att bestämmelserna, i NRL:s skepnad, inte fungerade för att bidra till en uthållig naturresurshushållning. Frågan är alltså om bestämmelserna i miljöbalken fungerat som detta och kommit att bli den balans mellan marknadskrafter och människa och miljö som avsågs vid deras tillkomst?

7.2 Skyddets uppkomst

Hur riksintressanta områden uppstår är en viktig del av hur områdena skyddas. Samhällets organ gavs tidigt medel att styra utvecklingen av mark och vattenanvändning. För skyddets uppkomst i 3 kap. miljöbalken krävs dock en aktiv handling av berörd myndighet, se kapitel 4.1.1. Därmed skapas en presumtion för att området är skyddsvärt och områdets slutliga status avgörs sedan vid någon av de omständigheter som nämns i kapitel 5.2. En förutsättning för att området skall skyddas är alltså att det utpekats som riksintressant. Myndigheten kan inte komma i efterhand och hävda att *pågående markanvändning* skall upphöra. Därför har dessa myndigheter ett stort ansvar att utnämna de områden som kan vara aktuella, så att de får ett skydd så snabbt som möjligt för att förekomma problem. Som nämnts i kapitel 4.2 har politiska krafter en stor betydelse för att möjliggöra och uppmuntra detta.

Ett annat problem vid utpekandet, är att bestämmelserna för vad som utgör ett riksintresse är oklara. Detta ger berörd myndighet och domstol stort manöverutrymme att själva påverka processen. Denna oklarhet kan vara en bidragande orsak till att bestämmelserna i stort sett oförändrade kunde föras in i miljöbalken då de i högsta grad är anpassningsbara till samtida politiska mål. Det är också problematiskt att kritisera felaktig tillämpning av vaga regler då kritiken ofta adresseras till den myndighet som tillämpar lagen.

7.3 Skyddets innebörd och räckvidd

Som framgår av kapitel 5 aktualiseras skyddet av riksintressanta områden då de riskerar *påtaglig skada*. Denna skada behöver inte härledas till en etablering inom området, utan kan teoretiskt sett härstamma från var helst i landet. Vad gäller påtaglig skada har i uppsatsen konstaterats att myndigheter och domstolar kan göra en någorlunda generös bedömning av vad som godtas.

Vidare får ett riksintresse utstå skador från pågående markanvändning. Häri ligger en begränsning i skyddet som Westerlund konstaterade redan i NRL. Formuleringen att riksintressanta områden *skall skyddas* är därmed missvisande. Skyddet gäller även endast vid vissa prövningar, i denna uppsats redovisade i kapitel 5.2, vilket fortfarande undantar enskilda människors hänsyn till dessa. För att ett riksintresse för naturvård skall skyddas mot enskilda krävs exempelvis även att området utses till naturreservat med särskilda skyddsföreskrifter. De tillfällen då det så kallat absoluta skyddet aktiveras är därmed begränsade.

Vad gäller undantagen för skyddet i 4 kap. miljöbalken, se kapitel 5.5, är dessa massiva och vagt begränsade i förarbetena. Det enda egentliga skyddet av området återfinns i bestämmelsernas särskilda skyddsregleringar. Därmed ter sig skyddet enligt 4 kap. 2 § verkningslöst. Först när en viss typ av verksamhet förbjuds ges ett starkt skydd för området.

Ser man till Westerlunds kritik att under tiden för NRL, då flera lagars kravregler skulle tillämpas parallellt, har detta åtgärdats i och med ikraftträdandet av miljöbalken. De avvägningar som tidigare fanns i vattenlagen och miljöskyddslagen upphörde att existera. Effekterna levde dock kvar genom rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Då denna upphörde att gälla för riksintressen år 2007 möjliggjordes en mer strikt tillämpning av bestämmelserna. Effekterna av att denna regel undantogs torde dröja innan den får fullt genomslag. Miljörätten är förhållandevis dynamisk och rimlighetsöverväganden torde även göras utan att det föreskrivs i lag, men då i dold form. Den slutsats man kan dra är dock att hänsynstagandet till riksintressenas tilltänkt absoluta skydd ökar.

7.4 Konflikter kring riksintressen

Staten har i och med att området tillmätts status som riksintresse säkerställt att området skall skyddas mot *påtaglig skada*. Återigen skall påminnas att det är områdets kvalitéer som motiverar utpekandet av området så som

7.5 Avslutning

Avslutningsvis kan konstateras att skyddet av riksintressanta områden är förhållandevis starkt. Varje situation och bedömning är dock unik, vilket gör att skyddet inte är absolut. Det är oklart hur nyordningen, då reglerna infördes i miljöbalken, har påverkat tillämpningen. En hållbar utveckling är av grundläggande betydelse för människan och en större återkoppling till miljöbalkens portalparagraf hade varit önskvärd i beslutssituationer då skyddet prövas.

Som med alla lagar är tillämpningen av stor betydelse för efterlevnaden. Bestämmelserna angående riksintressen är inte undantagna detta fenomen. Paragraferna lämnar stort utrymme för eget inflytande av prövningsmyndigheten samt kräver engagemang från staten och den offentliga sektorn för att fungera. Detta ger utrymme för en mycket situationsanpassad tillämpning. Den balans som åsyftades vid bestämmelsernas tillkomst kan delvis uppfattas idag, även om den inte bevaras konstant.

Skyddet är som sagt väldigt starkt om området konstateras vara av riksintresse. Ett så starkt skydd hade kunnat kritiserats betydligt mer om det inte

varit så pass situationsanpassat. Undantagen och oklarheterna är kanske därmed orsaken till att reglerna får bestå.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R., *Miljöbalken en kommentar. Del 1, 1-15 kap.* 2002, Nordstedts Juridik AB

Karlsson, A., *Riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB – En studie av begreppet påtaglig skada*, 2007, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Karnov, Kommentrar till miljöbalken online

Länsstyrelsen i Kristianstads län, *Från Bjäre till Österlen*, 1996, Länsstyrelsen i Kristianstads län

Michanek, G., Zetterberg, C., *Den svenska miljöretten*, 2008, Iustus förlag

Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets författningssamling, NFS 2005:17, Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (till 3 kap. 6 § 2 stycket miljöbalken)*, 2005

Naturvårdsverket, *Riksintresse för naturvård – nationella prioriteringar i lokal planering. Utvärdering av ett styrmedel för hushållning med mark och vatten. Rapport 5309*, 2003, CM Digitaltryck AB

Naturvårdsverket, *Riksintresse för naturvård och friluftsliv, Handbok 2005:5, Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket miljöbalken*, 2005, CM-gruppen

Sandgren, S., *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 2006, Nordstedts Juridik

Westerlund, S., *PBL NRL MKB Grunderna i plan- och marklagstiftningen*, 1992, Naturskyddsföreningen

Hemsidor

www.bergsstaten.se

Intervju

Advokat Magnus Berg, intervjutillfälle den 22 december 2009

Propositioner

Regeringens proposition, 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*

Regeringens proposition, 1997/98:45, *Miljöbalk*, Del 1

Regeringens proposition, 1997/98:45, *Miljöbalk*, Del 2

Kungl. Maj:ts proposition, 1972:111, *Regional utveckling och hushållning med mark och vatten*

Regeringens proposition 1985/86:3, *Lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Proposition 1947:131

Statens offentliga utredningar

SOU 2009:45, *Områden av riksintressen och miljökonsekvensbeskrivningar*

Rättsfallsförteckning

Miljööverdomstolens dom den 9 oktober 2009, mål nr M 350-09

Miljööverdomstolens dom den 22 oktober 2008, mål nr M 2326-08

Miljööverdomstolens dom den 20 november 2007, mål nr M 8867-06.

Miljööverdomstolens dom den 20 juni 2007, mål nr M 4026-06

Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06

Miljööverdomstolens dom den 29 oktober 2004, mål nr M 9120-03

Miljööverdomstolens dom den 27 november 2003, mål nr M 3825-03