



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

David Rönnbäck

I landets intresse

Om riksintressekonflikter i 3 kap. 10 § miljöbalken

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: period 1 HT 2017

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte och frågeställning	6
1.2 Metod, perspektiv och material	7
1.3 Forskningsläge	9
1.4 Avgränsning	10
1.5 Disposition	11
2 RIKSINTRESSEN	12
2.1 Vad är ett riksintresse?	12
2.2 Typer av riksintressen	14
2.2.1 Rennäringen och yrkesfisket	15
2.2.2 Naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet	16
2.2.3 Särskilt värdefulla ämnen och mineraler	17
2.2.4 Särskilda anläggningar	18
2.3 Skyddet	19
2.4 Aktörerna	20
3 INTRESSEKONFLIKTER	23
3.1 Påtaglighetsrekvisitet	23

3.1.1	Påtaglighet i motiven	24
3.1.2	Påtaglighet i praxis	25
3.1.2.1	Skadas intresset i sin helhet?	25
3.1.2.2	Utgör den enskilda åtgärden ensamt en påtaglig skada?	26
3.1.2.3	Små ingrepps inverkan	27
3.1.2.4	Riksentressets geografiska omfattning	28
3.1.2.5	Möjlighet till kompensationsåtgärder	29
3.1.3	Kommentarer i litteraturen	30
3.2	Avvägningen	31
3.2.1	Avvägningen i motiven	31
3.2.2	Avvägningen i praxis	32
3.2.2.1	Helhetsbilden avgörande	33
3.2.2.2	Graden av påtaglig skada	34
3.2.2.3	Kompensationsåtgärder och internationella klimatmål	35
3.2.2.4	Folkrättsliga förpliktelser	36
3.2.3	Kommentarer i litteraturen	37
4	ANALYS	39
4.1	Vad är innebörden av begreppet påtagligt?	39
4.2	Hur behandlas påtaglighetsrekvisitet?	41
4.3	Vilka faktorer avgör en företrädesbedömning?	43
4.4	Slutkommentar	46
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	48
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	50

Summary

In the third chapter of the environmental code (miljöbalk), the legal institute of national interests is regulated. When two or more national interests come in conflict, a determining agency must decide which interest that will gain precedence. According to the regulation in the 10th paragraph of the third chapter of the environmental code, precedence will be given to the interests which in a long-term perspective best promotes a good economization of the ground, the water and the physical environment in general.

To conclude that a conflict is at hand, the determining agency must declare that both the interests are at risk of becoming substantially damaged. However, the law doesn't provide a legal definition of what is to be defined as a substantial damage.

The essay analyzes what the legal sources consider to be the definition of a substantial damage and which factors that are taking into consideration when determining which interest that will gain precedence.

The definition of "substantial" is ambiguous amongst the legal sources, whereas the legislative history considers the application to be wide whilst the courts applies a narrow definition of the term.

When the deciding agency determines which interest will gain precedence over the other, the court tends to consider the wholeness of the case through the factors provided by the legislative history, i.e. national economical, ecological, social and cultural perspectives. Also, international obligations such as climate agreements are taken into consideration. Often, the national economical perspective is a heavy factor. The court tends to choose an alternative that let two conflicting interests coexist as much as possible, which leads to exploiting interests often gaining precedence over conservation interests.

Sammanfattning

Vid en avvägning mellan två oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § MB ska företräde lämnas åt det intresse som på det lämpligaste sättet främjar en långsiktigt god hushållning. Uppsatsen tar sikte på att analysera vilka faktorer som är avgörande vid en sådan bedömning.

För att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB över huvud taget ska bli aktuell krävs inledningsvis att domstolen konstaterar att det rör sig om en påtaglig skada på två eller fler av de aktuella intressena. För förståelsen av bestämmelsen analyseras därför även påtaglighetsrekvisitet.

Framställningen använder sig av en rättsdogmatisk metod och tar främst sikte på att analysera domstolarnas resonemang vid en konflikt mellan riksintressen, både när rätten konstaterar att det inte rör sig om en påtaglig skada såväl som när domstolen gör det.

Definitionen av påtaglig skiljer sig åt mellan motiven och den redovisade praxisen. Motiven har en väldigt generös definition, medan praxis snarare anser att riksintressets värde ska riskeras för att förloras för att det ska anses vara en påtaglig skada.

Av det redovisade materialet är det tydligt att det finns en bristande vägledning från motiven och domstolarna beaktar följaktligen omständigheterna i det enskilda fallet utifrån en helhetsbild. Det läggs emellertid stor vikt vid de faktorer som enligt motiven ska beaktas, det vill säga ett samhällsekonomiskt, socialt, ekologiskt och kulturellt perspektiv. Allt som oftast lämnas exploateringsintresset företräde framför bevarandeintresset för att möjliggöra att två intressen i största möjliga mån kan samexistera, istället för att exploateringsintresset helt förloras. Det är även tydligt att det samhällsekonomiska perspektivet ges en stor tyngd.

Förord

Att analysera och systematisera en bestämmelse som avsiktligt har en vag formulering med en flexibel innebörd har stundtals känts som att ta sig hinkvis med vatten över huvudet. Jag vill därför rikta ett stort tack till min handledare Annika Nilsson för att hon har tagit sig tid att komma med värdefulla tips och råd för att ta mitt arbete vidare. Jag vill även tacka Elin Skånberg för hennes idoga korrekturläsningar och kommentarer.

Förkortningar

HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Kap.	Kapitel
MB	Miljöbalk (1998:808)
MD	Miljödomstolen
MMÖD	Mark- och miljööverdomstolen
MÖD	Miljööverdomstolen
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

I tredje kapitlet i miljöbalken¹ föreskrivs, bland annat, ett skydd för särskilda områden och miljöer som av olika anledningar bedöms vara av ett nationellt intresse. Dessa områden klassificeras som så kallade riksintressen. Att ett område utses som ett riksintresse medför ett skydd mot olika åtgärder som riskerar att *påtagligt* skada ett intresse, alternativt att påtagligt försvåra utnyttjandet av ett sådant. Med dessa riksintressen avser lagstiftaren och andra aktörer² inte bara att bevara värdefulla naturmiljöer utan även att främja ett utnyttjande av olika värdefulla naturresurser, såsom mineraler och fisk. Olika myndigheter har ett ansvar att peka ut områden som kan utgöra riksintressen. I slutändan avgör en beslutande myndighet, normalt sett vid en tillståndsprövning, ifall ett område faktiskt utgör ett riksintresse.

Vissa riksintressen riskerar ibland att stå i konflikt med varandra. Detta kan vara fallet när en näring vill påbörja en täktverksamhet i ett område av riksintresse för både mineralfyndigheter och friluftslivet. Friluftslivet kan då riskera att skadas när marken bryts upp, samtidigt som ett nekat tillstånd omöjliggör en utvinning och därför påtagligt försvårar utnyttjandet av mineralintresset. I propositionen förutsågs denna eventuella problematik. Kapitlet innehåller därför en bestämmelse i 3 kap. 10 § MB som avser hantera dessa situationer. Denna bestämmelse lyder:

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

¹ Miljöbalk (1998:808) (MB).

² Se avsnitt 2.3.

med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Av ordalydelsen följer att företräde ska ges åt det intresse som bäst främjar bestämmelsens syfte och mål. Följden blir att det andra intresset får vika och följaktligen bli påtagligt skadat. Vad som är det lämpligaste sättet att främja en hushållning framgår inte av bestämmelsen. Det ges endast en kortfattad vägledning: att ett tidsperspektiv ska iakttas (en *långsiktig* hushållning) samt att kravet på en god hushållning bör ses som vägledande.

Vid en prövning har den beslutande myndigheten att bedöma två frågor att besvara. Den ena frågan är ifall en åtgärd riskerar att påtagligt skada ett intresse. Om så är fallet följer frågan om vilket intresse som på det lämpligaste sättet främjar en långsiktig hushållning med naturens resurser. Med vaga formuleringar som ”påtagligt” och ”på lämpligaste sätt” har motiven öppnat upp för en bedömning där omständigheterna i det konkreta fallet är de som ska tas i beaktande istället för att en beslutande myndighet behöver beakta några särskilda riktlinjer.

1.1 Syfte och frågeställning

Med anledning av de frågetecken som lämnas av bestämmelsens ordalydelse är syftet med detta arbete att systematisera gällande rätt avseende tillämpningen av påtaglighetsrekvisitet och företrädesbestämmelsen i 3 kap. 10 § MB. Syftet är även att identifiera vilka faktorer som är avgörande vid bedömningen av det långsiktigt mest hållbara alternativet.

För att uppnå uppsatsens syfte framställs följande frågeställning:

Under vilka förutsättningar ges ett visst intresse företräde enligt 3 kap. 10 § MB?

Som nämnts i föregående avsnitt är ett riksintresse begränsat i sitt skydd i den omfattning att intresset bara är skyddat mot åtgärder som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar utnyttjandet av intresset, vilket följer av 3 kap. 5 – 8 §§ andra stycket MB. Med anledning av att skadan måste vara påtaglig för att skyddet ska aktualiseras kan således en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB komma ifråga först när den beslutande myndigheten anser att det ena intresset riskerar att påtagligt skada det andra. Uppsatsen ämnar därför även att undersöka vad innebörden av *påtagligt* är och hur rekvisitet behandlas i rättskällorna.

När en beslutande myndighet anser att påtaglighetsrekvisitet är uppfyllt kvarstår att bedöma vilket intresse som bäst tillgodoser bestämmelsens syften och mål. Vilka dessa är och i vilket perspektiv de ska tolkas framgår inte omedelbart av bestämmelsen.

Frågeställningen kräver därför även följande underfrågor:

- Vad är innebörden av *påtagligt* vid en potentiell konflikt mellan riksintressen?
- Hur konstaterar den beslutande myndigheten ifall påtaglighetsrekvisitet är uppfyllt eller inte?
- Vilka faktorer ligger till grund för en företrädesbedömning?

1.2 Metod, perspektiv och material

För att besvara uppsatsens frågeställningar formulerade i avsnitt 1.1 använder sig framställningen av en rättsdogmatisk metod och tar därför sin utgångspunkt i de traditionella rättskällorna.³ Framställningen redogör för hur förarbeten, doktrin och praxis hanterat problematiken med bestämmelsen i

³ Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004, s. 8.

3 kap. 10 § MB. För att uppnå en vetenskaplig metod är uppsatsens mål inte enbart att redogöra för vad rättskällorna menat att gällande är. Den deskriptiva delen är enbart ett redskap för den analytiska delen. Följaktligen problematiseras och diskuteras dessa källor för att sammanställa och systematisera synen på vad gällande rätt är. Syftet med metoden är att uppnå en förutsebarhet i rättstillämpningen.⁴ Arbetet har även i viss mån beaktat resultatet av den så kallade Riksintresseutredningen samt ett delbetänkande till denna utredning.⁵ En offentlig utredning är i sig inte något som ska beaktas som en del av de traditionella rättskällorna. Som det f.d. justitierådet Bertil Bengtsson anför är det emellertid en värdefull källa för att kunna tyda och tolka gällande rätt.⁶ Med avseende på att arbetet även problematiserar tillämpningen av bestämmelsen kan en utredning även visa på brister och fördelar med gällande rätt.

Med anledning av att bestämmelsen huvudsakligen blir aktuell inför en prövning inför en beslutande myndighet antar uppsatsen ett rättstillämpningsperspektiv. Således ligger fokus på de avgörande rekvisit som blir aktuella vid en rättslig prövning och vilken systematik som eventuellt kan finnas i bedömningen. Av samma anledning kommer uppsatsen till stor del att fokusera på relevanta rättsfall. Dessa rättsfall kommer av pedagogiska skäl att namnges för att underlätta en förståelig diskussion i analysen.

Materialet har huvudsakligen knutit an till tredje kapitlet i miljöbalken. Även propositionen till naturresurslagen⁷ har i viss utsträckning använts som underlag till uppsatsen. Källorna är anknutna till dåvarande 2 kap. NRL. Kapitlet inarbetades i miljöbalken vid tillkomsten av balken och motiven till den tidigare lagen är således till viss utsträckning av relevans för uppsatsens syfte.⁸

⁴ Olsen, Lena: *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT 2004 s. 114 f.

⁵ SOU 2015:99 samt SOU 2014:59.

⁶ Bengtsson, Bertil, *SOU som rättskälla*, SvJT 2011 s. 777.

⁷ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL).

⁸ Regeringens proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*, s. 239 Del 1.

De rättsfall som analyserats tar på ett eller annat sätt upp en avvägningsproblematik som domstolarna har ställt inför och i uppsatsen analyseras hur domstolen har bemött denna problematik. Rättsfallen är främst hämtade från Mark- och miljööverdomstolens⁹ och Miljööverdomstolens¹⁰ avgöranden. Med anledning av den knapphändiga praxis som finns på området har även resonemangen som förts i miljödomstolen¹¹ i viss utsträckning varit relevant för förståelsen av bestämmelsen. Även en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen¹² behandlas. Det bör poängteras att rättskällevärdet av en rättsprövning av regeringsbeslut till stora delar är låg i sammanhanget. HFD påpekade även i sina domskäl att en prövning enligt 3 kap. 10 § MB är fylld av osäkerhet vid ett regeringsbeslut då tillståndsfrågan avgörs i ett senare skede i mark- och miljödomstolen. Målet är samtidigt av relevans för uppsatsens syfte då HFD diskuterar värdet av folkrättsliga förpliktelser vid en företrädesbedömning.

Till viss mån har även doktrin behandlats. Emellertid saknas till stor del vägledande analyser för uppsatsens syfte. Doktrinen är författad av professorerna i miljö rätt Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, juristen Stefan Rubenson, docent Eivind Torp, doktor Margareta Svenning samt professorn och före detta justitierådet Bertil Bengtsson.

1.3 Forskningsläge

Inom litteraturen finns som nämnt det inte mycket material som behandlar uppsatsens frågeställning i en tillfredsställande omfattning. Michanek och

⁹ Hädanefter: MMÖD.

¹⁰ Hädanefter: MÖD.

¹¹ Hädanefter: MD.

¹² Hädanefter: HFD.

Zetterberg behandlar ämnet till viss del i *Den svenska miljöretten*.¹³ En liknande redogörelse görs i Rubensons *Miljöbalken*.¹⁴ Litteraturen ger främst en presentation av själva bestämmelsen och praxis behandlas endast översiktligt. Påtaglighetsrekvisitet nämns endast kortfattat och återger till stora delar motivens formuleringar.

Det finns ett tidigare examensarbete som i viss utsträckning behandlar uppsatsens frågeställning.¹⁵ Det arbetet är dock skrivet 2009 och sedan dess har det kommit flera intressanta rättsfall. Den tidigare uppsatsen antar även ett annat perspektiv och diskuterar snarare riksintressens funktion och innebörd utan att närmare beröra konflikter mellan intressen.

1.4 Avgränsning

Ämnet som har valts rymmer flera intressanta perspektiv. För att inte avvika från framställningens syfte har många perspektiv till stor del utelämnats. Ett sådant perspektiv är huruvida ett utpekande av ett riksintresse av en ansvarig myndighet i praktiken är detsamma som att det ses som ett riksintresse. Ett annat är ifall innebörden av påtaglig får en annorlunda innebörd i praktiken ifall enbart ett riksintresse berörs av en prövning. Ett tredje är hur starkt ett skydd som riksintresse är (exempelvis jämfört med skydd meddelade enligt 7 kap. MB) och under vilka förutsättningar riksintresseskyddet kan inskränkas på genom villkorsbegränsningar etc.

¹³ Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, Fjärde upplagan, Iustus, Uppsala, 2017.

¹⁴ Rubenson, Stefan, *Miljöbalken*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017

¹⁵ Gustafsson, Viktor, *Konflikter och avvägningar – en studie av skyddet av riksintressanta områden*, Examensarbete juristprogrammet vid Lunds Universitet HT 2009.

I och med att uppsatsen endast berör riksintressen som utpekats med stöd av 3 kap. MB åsyftar begreppet riksintresse den innebörd som avses i detta kapitel och inte riksintressen som faller under 4 kap. MB.

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § MB liknar till sin uppbyggnad 3 kap. 10 § MB. 3 kap. 1 § MB är emellertid inte relevant för uppsatsen. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § MB ska främst ses som vägledande för planering av områden och är således inte direkt anknuten till den avvägningsproblematik som blir aktuell vid en prövning enligt 3 kap. 10 § MB.

3 kap. 9 § MB reglerar ett skydd för försvarsintresset. Det är visserligen möjligt att det intresset kan pekats ut som ett riksintresse enligt paragrafens andra stycke. När ett område är av riksintresse för försvaret följer det emellertid av 3 kap. 10 § MB första st. andra men. att försvarsintresset alltid ska ges företräde vid en intressekonflikt. Med anledning av att uppsatsen endast inriktar sig på företrädesbestämmelsen som regleras i 3 kap. 10 § MB första st. första men., faller försvarsintresset utanför uppsatsens syfte och kommer därför inte att behandlas.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel kommer arbetet att inrikta sig på att redogöra för vad det innebär att ett område klassificeras som ett riksintresse. Syftet med kapitel 2 är att ge en nödvändig grundläggande kunskap för förståelsen av kapitel 3. I detta kapitel inriktar sig arbetet på de två frågeställningar som en beslutande myndighet ställs inför vid en konflikt mellan riksintressen. Således analyseras påtaglighetsrekvisitet såväl som företrädesbestämmelsen. I respektive avsnitt presenteras rättskällorna var för sig för att tydliggöra eventuella diskrepanser. I arbetets sista kapitel diskuteras och problematiseras det material som arbetet har redogjorts för, utifrån arbetets frågeställningar formulerade i avsnitt 1.1.

2 Riksintressen

I följande kapitel presenteras institutet riksintresse, vilket skydd ett sådant intresse har och vad som krävs för att ett område ska klassas som ett riksintresse.

Bestämmelserna som reglerar riksintressen återfinns främst i tredje kapitlet i miljöbalken. 3 kap. 1 § MB stadgar att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för. Företräde ska ges åt det ändamål som medför en god hushållning. Bestämmelserna i det tredje och fjärde kapitlet avser att förhindra att kortsiktiga ekonomiska intressen får företräde framför att värdefulla mark- och vattenområden bevaras eller används för ett särskilt lämpligt ändamål.¹⁶

2.1 Vad är ett riksintresse?

I 3 kap. 5 – 9 §§ MB skyddas vissa typer av områden, så kallade riksintressen, från åtgärder som påtagligt kan skada olika typer av värden. Begreppet riksintresse introducerades i motiven till naturresurslagen.¹⁷ Det finns ingen enhetlig definition av vad ett riksintresse är. Anledningarna kan endast spekuleras om. Det kan dock vara problematiskt att formulera en enhetlig definition för en så pass bred skyddstyp. Som kommer att redogöras för i avsnitt 2.2 riktar sig skyddet mot en mängd olika typer av områden.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, s. 241 Del 1.

¹⁷ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 27f. Begreppet hade tidigare förekommit vid bl.a. planläggning av mark- och vattenområden, se sid. 27 i propositionen.

Inte heller inom varje enskild skyddstyp lämnas emellertid en slutgiltig definition på vad som ska anses vara av riksintresse. Exempelvis framhålls i propositionen till naturresurslagen problematiken med att fastställa vad ett skyddsvärt kulturhistoriskt värde är. Det går inte att slå fast vad som i framtiden kommer att anses vara ett sådant värde, då samhällets perspektiv på vad som är skyddsvärt kan förändras.¹⁸ Vidare anses att ett regelverk som tydligt listar alla skyddsvärda intressen skulle bli otympligt och stelbent.¹⁹ Att ha en öppen definition på begreppet lämnar ett flexibelt system som kan anpassas efter tidens gång.

Själva institutet riksintresse är inrättat med balkens målparagraf i åtanke.²⁰ Skyddet är avsett att främja en effektiv utnyttning av resurser och att områden används på ett hållbart och lämpligt vis. Områden som är särskilt lämpade för vindkraftverk ska exempelvis som huvudregel användas för denna verksamhet, vilket även faller väl in med målet att främja en god hushållning.²¹

Michanek och Zetterberg framhäver att ett riksintresse ska vara ett område som är relativt unikt i landet eller i en viss region.²² Även Rubenson ger en kortfattad definition av begreppet och menar att riksintressen är olika typer av värden som är av nationellt intresse.²³ Enligt delbetänkandet av Riksintressutredningen, SOU 2014:59, är det ”områden som har sådana kvaliteter att de är av intresse för hela riket och skyddsvärdet för ett sådant område ska vara så pass tydligt att gemene man kan förstå områdets värde”.²⁴

¹⁸ Prop. 1985/86:3, s. 68.

¹⁹ Prop. 1985/86:3, s. 68.

²⁰ Prop. 1997/98:45, s. 29f del 2.

²¹ Prop. 1997/98:45, s. 220 del 1.

²² Michanek och Zetterberg, s. 150.

²³ Rubenson, Stefan, Miljöbalken, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017 s. 52.

²⁴ SOU 2014:59, s. 24.

Bilden av att det ska röra sig om ett sällsynt område är att förenkla definitionen. Sällsyntheten är visserligen en tungt vägande faktor för vissa typer av riksintressen, såsom för mineralintresset och vindkraften. Emellertid riktar sig skyddet för rennäringsområdet snarare mot all rennäring och avser att skydda delar av ett renbetesområde som är vitala för bedrivandet av en verksamhet.

2.2 Typer av riksintressen

I 3 kap. 2 – 9 §§ MB regleras ett skydd mot åtgärder som påtagligt skadar ett särskilt område eller försvårar en viss typ av utvinning. Michanek och Zetterberg delar in dessa skyddsvärda intressen i två kategorier: bevarandevärden, som främst riktar sig till naturvård och miljöskydd,²⁵ och utnyttjanden, som riktar sig till att främja vissa typer av näringar och åtgärder i ett särskilt område.²⁶ En särskild typ av utnyttjanden är exploateringsintressen, som avser en mer påtaglig förändrad markanvändning, såsom vid täktverksamheter. I motiven poängterade dock regeringen att områdesskyddet inte syftar till att skydda en viss typ av näringsverksamhet, utan för de naturresurser som kan tas i anspråk av näringarna.²⁷

Ett område som skyddas enligt första styckena i 3 kap. 5 – 9 §§ MB får endast ett begränsat skydd. Området ska *så långt som möjligt* skyddas från åtgärder som påtagligt kan skada intresset. Enligt andra styckena i 3 kap. 5 – 9 §§ MB kan vissa områden vara av så stor betydelse för det skyddsvärda intresset att de anses vara av riksintresse. Av vad som följer av bestämmelserna medför detta ett starkare skydd än i första styckena. Istället för att beakta innebörden

²⁵ Se 3 kap. 2, 3 och 6 §§ MB.

²⁶ Michanek och Zetterberg, s. 149. Jfr. 3 kap. 4, 5, 7, 8 och 9 §§ MB.

²⁷ Prop. 1997/98:45, s. 243 Del 1.

av ”så långt som möjligt”, ska området skyddas från potentiellt påtagligt skadliga åtgärder.

2.2.1 Rennäringen och yrkesfisket

Av 3 kap. 5 § 2 st. MB framgår att områden som är särskilt lämpade för rennäring och yrkesfisket ska anses vara av riksintresse. Syftet med skyddet är att kunna ge ren- och fiskeintressena en starkare ställning gentemot andra exploateringsintressen.²⁸

Skyddet för rennäringen som riksintresse växte fram i motiven till NRL. Syftet var att hindra den utveckling som pågick, där renbetesmarker och flyttleder hade fått lämna utrymme åt bland annat gruvbrytning och vattenkraftsutbyggnad.²⁹ Utvecklingen hade pågått sedan 1800-talet och fjällområdena hade gått från att samerna nästintill varit ensamman till att flera konkurrerande intressen hade uppstått.³⁰ Särskilt framhävdes behovet av att bevara åretruntmarker, vinterbetesmarker och flyttleder, vilket bedömdes ha en avgörande betydelse för rennäringens fortsatta bedrivande.³¹

Även förutsättningarna för att bedriva yrkesfiske hade försvårats i och med olika exploateringsåtgärder i särskilt viktiga områden, såsom reproduktions- och uppväxtområden.³²

Även om ett område är utpekade som riksintresse för yrkesfisket omfattar detta inte ett skydd för all typ av fiske. Så kallade vattenbruk, såsom odlingar av

²⁸ Prop. 1985/86:3, s. 56.

²⁹ Prop. 1985/86:3, s. 57.

³⁰ Torp, Eidvin, *Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset?*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 5-6 2000, s. 167.

³¹ Prop. 1985/86:3, s. 57.

³² Prop. 1985/86:3, s. 59.

musslor, faller utanför bestämmelsen.³³ Ett område som är särskilt viktigt för vattenbruk kan alltså aldrig anses vara av riksintresse.

I specialmotiveringen till 2 kap. 5 § NRL anføres att även åtgärder i områden *utanför* de särskilt viktiga områdena kan ha påverkan på fiskenäringen och därför kan förhindras att genomföras med stöd av riksintresseskyddet.³⁴ Av detta följer att det inte finns geografiska begränsningar av skyddets omfattning, även om just det skyddsvärda området kan vara geografiskt begränsat.

Att många vattendrag har komplexa och känsliga ekosystem ska beaktas vid bedömningen av åtgärders eventuella tillåtlighet. En åtgärd mot en viss fiskart som i sin omfattning är begränsad kan ändå få konsekvenser för hela systemet.³⁵ Samma sak gäller skyddet för rennäringen, då även till ytan begränsade åtgärder kan ha stor påverkan på renskötseln i hela området.³⁶ Enligt 3 kap. 5 § andra stycket MB ska det alltså beaktas vad den slutliga följden av en särskild åtgärd är.

2.2.2 Naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet

Områden som är av riksintressen för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet kan enligt motiven vara områden som ”särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper.”³⁷

³³ Jfr. prop. 1997/98:45, s. 32 Del 2.

³⁴ Prop. 1985/86:3, s. 160.

³⁵ Prop. 1997/98:45, s. 32 Del 2.

³⁶ Prop. 1985/86:3, s. 161.

³⁷ Prop. 1997/98:45, s. 33 Del 2.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § andra stycket MB tillkom för att förhindra att den pågående moderniseringen av samhället skulle leda till att dessa skyddsvärda områden exploaterades. Samhällets industrialisering och urbanisering skulle därför förhindras att skada de områden som omfattas av bestämmelsen. Även jordbruket och skogsbruket hade inverkat negativt på dessa områden.³⁸

I och med den pågående urbaniseringen lyfte propositionen till NRL fram vikten av att bevara grönområden.³⁹ Det framgår att ett riksintresse inom denna kategori ska vara ett område som inte skulle kunna återskapas om det en gång förstörs.⁴⁰ Även värden i form av turism, bevarandet av vetenskapliga och kulturella värden och naturskönhet är sådana faktorer som kan medföra att ett område anses vara av riksintresse.⁴¹ Det finns även ett krav på en relativ sällsynthet, det vill säga att det ska finnas få motsvarigheter till området i Sverige.⁴²

2.2.3 Särskilt värdefulla ämnen och mineraler

Enligt 3 kap. 7 § MB ska områden där särskilda fyndigheter av mineraler och dylikt finns lämnas utan påverkan från verksamheter som kan försvåra utvinningen av dessa. Skyddet kan både röra områden som har särskilda råvaruförekomster i marken såväl som under havs- och sjöbotten. Råvaruförekomster ovanför marken, såsom växande skog, kan inte omfattas av skyddet.⁴³

³⁸ Prop. 1985/86:3, s. 63.

³⁹ Prop. 1985/86:3, s. 63.

⁴⁰ Prop. 1985/86:3, s. 162.

⁴¹ Prop. 1985/86:3, s. 64. En liknande motivering till vad som ska anses vara ett riksintresse enligt 3 kap. 6 § MB framkommer i motiven till MB, jfr prop. 1997/98:45 s. 33 Del 2.

⁴² Prop. 1985/86:3, s. 164.

⁴³ Prop. 1997/98:45, s. 33 Del 2., prop. 1985/86:3, s. 165.

För att ett område ska klassas som ett riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket MB ska bland annat ett samhällsekonomiskt perspektiv beaktas, som ser till behovet av att utvinna värdefulla ämnen och material istället för att låta dem gå till spillo och/eller att istället behöva importera råvaran.⁴⁴

Bestämmelsen syftar bland annat till att förhindra att exploateringsintressen använder marken på ett sådant sätt att de omöjliggör utvinning av värdefulla råvaror.⁴⁵

2.2.4 Särskilda anläggningar

Områden som är särskilt lämpliga för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering är områden av riksintresse enligt 3 kap. 8 § 2 st. MB. För att omfattas av skyddet krävs att verksamheten rör en viktig och nödvändig funktion i samhället.⁴⁶ De typer av anläggningar som omfattas kan bland annat vara vägar, järnvägar, vindkraftverk och vattenkraftverk.⁴⁷

Av propositionen till miljöbalken framgår att ett område som exempelvis har bedömts vara av riksintresse för avfallshantering inte per automatik innebär ett beviljande av tillstånd för dessa verksamheter.⁴⁸ Även exempelvis de allmänna hänsynsreglerna, såsom lokaliseringsregeln, måste fortfarande beaktas.

⁴⁴ Jfr. prop. 1997/98:45, s. 33 Del 2.

⁴⁵ Prop. 1985/86:3, s. 69f.

⁴⁶ Prop. 1985/86:3, s. 167.

⁴⁷ Jfr. prop. 1985/86:3, s. 73f.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, s. 34 Del 2.

2.3 Skyddet

Enligt motiven till miljöbalken framstod det i naturresurslagen som oklart vilket skydd ett område får när det pekas ut som ett riksintresse.⁴⁹ Det finns emellertid vissa vägledande uttalanden i motiven. I propositionen till naturresurslagen framhålls exempelvis att ett område som bedöms vara av riksintresse ska anses ha ett *särskilt* starkt skydd.⁵⁰ Hur detta skydd förhåller sig till skyddet som ges i de övriga hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen anges dock inte. I propositionen till miljöbalken framhålls att syftet med hushållningsbestämmelserna ska vara att främja en ”hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas”.⁵¹ Ett utpekande av ett riksintresse är därför avsett att tillgodose syftet med bestämmelsen i 1 kap. 1 § fjärde punkten MB.⁵² De åtgärder som påtagligt kan skada ett intresse är sådana som riskerar att motverka målparagrafens syfte.

I exempelvis specialmotiveringen till 2 kap. 7 § NRL anges att en klassificering som riksintresse innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna inte får ”planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden som kan förhindra eller påtagligt försvåra ett utnyttjande av resurserna”.⁵³

Rubenson menar att skyddet medför att ett riksintresse i praktiken endast kan vika sig för ett annat riksintresse.⁵⁴ Detta medför att skyddet i sig ska ses som undantagslöst. Emellertid anför Svenning att ett utfärdande av ett Natura

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, s. 243 Del 1

⁵⁰ Jfr. prop. 1985/86:3, s. 41.

⁵¹ Prop. 1997/98:45, s. 245 Del 1.

⁵² Balkens målparagraf innehåller en liknande formulering.

⁵³ Prop. 1985/86:3, s. 166.

⁵⁴ Rubenson, s. 52.

2000-område medför att brytning av kalk i praktiken blir omöjlig att genomföra.⁵⁵ Skyddets omfattning är relativt stort och omfattar även åtgärder som vidtas utanför de skyddade områdena, något som även framkommit i avsnitt 2.2.1.⁵⁶ I ett mål som rörde ett riksintresse för kulturmiljövården, MÖD 2017:20, har MMÖD bekräftat motivens ståndpunkt och anför att åtgärder utanför själva riksintresset ändå kan vara sådana som påtagligt skadar intresset. I målet rörde det placering av vindkraftsverk i närheten av äldre gårdar som var placerade i en orörd miljö. Området var utpekade som riksintresse för kulturmiljövården men inte för vindkraftsverken. Att placera vindkraftsverken på platsen skulle medföra att den visuella miljön blev kraftigt förändrad och att intresset påtagligt skadades, trots att åtgärden inte vidtog inom det skyddade området.

2.4 Aktörerna

I förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden regleras vilka myndigheter som har ansvaret att peka ut vilka områden som är av riksintresse. Exempelvis har Sametinget ansvar över att peka ut vilka områden som är av riksintresse för rennäringen, Riksantikvarieämbetet har ansvar att peka ut områden av riksintresse för kulturmiljövården medan Statens energimyndighet ansvarar över områden av riksintresse för energiproduktion och energidistribution.

Även om myndigheterna har befogenhet att klassa ett område som ett riksintresse är beslutet inte rättsligt bindande.⁵⁷ Den ansvariga myndigheten gör istället anspråk på att ett område ska klassas som ett riksintresse. Huruvida det rör sig om ett riksintresse avgörs normalt sett vid en tillståndsprövning

⁵⁵ Svenning, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 10 §, Lexino 2017-01-19.

⁵⁶ Prop. 1985/86:3, s. 160.

⁵⁷ Michanek och Zetterberg, s. 151.

som rör det aktuella området. Det är således den beslutande myndigheten som i slutändan avgör, utifrån det insamlade materialet, ifall området ska anses utgöra ett riksintresse.⁵⁸

En beslutande myndighet kan också anse att ett område är av riksintresse, trots att inget tidigare utpekande har gjorts. Så var fallet i MÖD:s dom i M 300–07, där ett område ansågs vara av riksintresse med anledning av den särskilt lämpade miljön för vindkraft. Det vägdes emellertid in att det föreföll vara sannolikt att området skulle utpekas som ett riksintresse i framtiden av Energimyndigheten.

En viktig aktör i planeringen av riksintressen är kommunen som enligt 3 kap. 4 § PBL⁵⁹ ska redovisa de riksintressen som finns inom kommunen i sin översiktsplan. Av motiven framgår att kommunen redan tidigare varit en lämplig instans för att ta fram det nödvändiga kunskapsunderlaget för att kunna avgöra om ett område är av riksintresse.⁶⁰ Även i motiven till miljöbalken framhölls kommunen som en av de viktigaste kunskapskällorna till vad som är lämplig mark- och vattenanvändning i ett givet område.⁶¹

Länsstyrelsen har också ett stort ansvar. Exempelvis stadgar 3 kap. 10 § PBL att länsstyrelsen ska se till att riksintressen enligt 3 kap. och 4 kap. MB tillgodoses i den kommunala planeringen.⁶² Kommunens och länsstyrelsens ansvar att ta fram kunskapsunderlag klargjordes ytterligare genom SFS 2017:955, som trädde i kraft den 1 januari 2018.⁶³

⁵⁸ Se Rubenson, s. 54.

⁵⁹ Plan- och bygglag (2010:900).

⁶⁰ Prop. 1985/86:3, s. 29.

⁶¹ Prop. 1997/98:45, s. 29 Del 2.

⁶² Se även 3 kap. 16 §, 5 kap. 14 §, 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § PBL.

⁶³ 3 kap. MB utökades med flera nya bestämmelser. Kommunens ansvar regleras numera i 3 kap. 11 § MB och länsstyrelsens i 3 kap. 12 § MB.

De utpekanden som har gjorts av de ansvariga myndigheterna är, om än inte bindande, vägledande för bedömningar som görs på kommun- och landstingsnivå då utpekandena ses som en presumtion för riksintressets giltighet.⁶⁴

⁶⁴ SOU 2014:59, s. 28.

3 Intressekonflikter

När en konflikt uppstår mellan två eller flera oförenliga riksintressen ska företräde som utgångspunkt ges till ”det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade till med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”. Detta följer av bestämmelsen i 3 kap. 10 § MB. En avvägning mellan olika riksintressen leder alltså till att ett riksintresse får vika för ett annat.

Avvägningen blir normalt sett aktuell när ett visst riksintresse står i konflikt med ett exploateringsintresse, något som kommer att exemplifieras i de rättsfall som presenteras nedan. Anledningen till att det främst blir aktuellt vid ett exploateringsintresse är att två intressen som *inte* medför en påtagligt förändrad markanvändning, såsom yrkesfiske och kulturmiljöer, ofta kan samexistera utan att det andra intresset påtagligt skadas.

3.1 Påtaglighetsrekvisitet

För att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB över huvud taget ska bli aktuell krävs inledningsvis att den beslutande myndigheten konstaterar att det rör sig om två oförenliga intressen.

För att skyddet ska aktualiseras krävs, som nämnts tidigare, att riksintresset riskerar att *påtagligt* skadas eller att utnyttjandet *påtagligt* försvåras. Om det uppstår en konflikt mellan två olika riksintressen blir en avvägning endast aktuell ifall de båda intressena riskerar att påtagligt skadas. Ifall det ena intresset enbart *i begränsad omfattning* kommer att skadas blir en företrädesbedömning inte aktuell, eftersom skyddet inte omfattar bagatellartade åtgärder.

Vad som är omfattningen av en skada på ett bevarandeintresse är svårdefinerat. Den beslutande myndigheten måste anta ett hypotetiskt perspektiv. Utifrån givna fakta ska myndigheten dra en slutsats om vad följden kan komma att bli av en åtgärd på ett bevarandeintresse. Motsatsvis kan domstolen relativt

enkelt konstatera vad som är ett påtagligt försvårande för ett exploateringsintresse: att åtgärden inte beviljas tillstånd.

I följande avsnitt kommer framställningen att redogöra för hur rättskällorna anser att påtaglighetsrekvisitet ska förstås.

3.1.1 Påtaglighet i motiven

Enligt propositionen till naturresurslagen är påtagligt skadliga åtgärder sådana som ”kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta”.⁶⁵ Bagatellartade åtgärder utesluts från begreppet, enligt propositionen till miljöbalken.⁶⁶ En åtgärd som exempelvis hindrar laxen att vandra i en vattenled som är särskilt lämpad för yrkesfiske kan vara en åtgärd som påtagligt försvårar bedrivandet av yrkesfisket i området.

Motiven framhåller att en påtaglighetsbedömning normalt sett bör aktualiseras först när det rör tillstånd för *nya* etableringar, exploateringar eller liknande åtgärder som kan anses utgöra ett *betydande* ingrepp i omgivningarna.⁶⁷ Att ett riksintresse pekas ut i ett område med redan etablerade verksamheter ska alltså, i normala fall, inte påverka tillstånden för dessa. Enligt ett delbetänkande till Riksintresseutredningen (SOU 2014:59) skulle redan etablerade verksamheter endast beröras av ett nyligen utpekade riksintresse vid förnyade tillståndsprövningar.⁶⁸

Riksintresseutredningen kritiserar den bristande vägledningen vid tillämpningen av påtaglighetsrekvisitet. Varken lagstiftning eller domstolspraxis har

⁶⁵ Prop. 1985/86:3, s. 155. Formuleringen återges ordagrant i prop. 1997/98:45, s. 30 del 2.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45, s. 30 del 2.

⁶⁷ Prop. 1985/86:3, s. 155f.

⁶⁸ SOU 2014:59, s. 24.

gett en tillräcklig vägledning till hur rekvisitet ska tolkas.⁶⁹ Utredningen hänvisar till den vaga formuleringen i motiven som den enda egentliga källan. Delbetänkandet till utredningen poängterar emellertid att riksintressenas olika karaktär och förutsättningar har medfört att någon enhetlig definition inte har framkommit i vare sig propositioner eller praxis.⁷⁰

3.1.2 Påtaglighet i praxis

Nedan kommer de rättsfall som har bedömts vara relevanta för uppsatsens syfte att redogöras för. Dessa rättsfall har på ett eller annat sätt tagit upp en avvägning kring vad som ska ses som en påtaglig skada.

3.1.2.1 Skadas intresset i sin helhet?

I ”Provbörningen”⁷¹ hade Nordkalk AB ansökt om tillstånd till provborrning inför en framtida täkt av kalksten m.m. på Gotland. Området där täktverksamheten var tilltänkt att bedrivas hade förklarats vara ett riksintresse för mineraler enligt 3 kap. 7 § MB av SGU⁷², med anledning av kalkstensfyndigheten. Bolaget anförde att inget område *utanför verksamheten* skulle påverkas av täktverksamheten. Naturvårdsverket motsatte sig att verksamheten skulle tillåtas med hänsyn till att området hade utpekats som ett riksintresse för naturvården och att brytningen bedömdes löpa risk att påtagligt skada naturmiljön i området.

⁶⁹ SOU 2015:99, s. 272.

⁷⁰ SOU 2014:59, s. 23.

⁷¹ MÖD 2006:48.

⁷² Sveriges geologiska undersökning.

MD konstaterade att området var av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § MB såväl som ett riksintresse enligt 3 kap. 7 § MB.

MD ansåg att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB endast skulle bli aktuell om det konstaterades att åtgärden skulle komma att påtagligt skada naturmiljön i området. MD tog hänsyn till omfattningen av åtgärden och menade att påverkan på området var så liten vid en provborrning att åtgärden inte kunde anses påtagligt skada naturmiljön.

MÖD delade MD:s uppfattning. MÖD ansåg att verksamheten var så begränsad i tid och rum att området som *helhet* inte skulle komma att påtagligt skadas, endast området där provborrningen skulle vidtas. Det var därför inte tillräckligt att en del av riksintresset skulle komma att påtagligt skadas för att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB skulle vara aktuell. För att undvika att större skador ändå uppstod på det begränsade området ansåg MÖD att särskilda villkor skulle förenas med tillståndet.

3.1.2.2 Utgör den enskilda åtgärden ensamt en påtaglig skada?

Ett liknande resonemang som i ”Provborrhningen” förde MÖD i en dom som meddelades efterföljande vecka, MÖD 2006:49, ”Moränutvinningen”. Återigen rörde konflikten riksintressen enligt 3 kap. 6 § och 3 kap. 7 § MB. Målet rörde tillstånd för bergtäkt av morän. Sedan tidigare hade ett tillstånd för bergtäkt beviljats för ett närliggande delområde. Prövningen gällde ifall verksamheten kunde få tillstånd för täktverksamhet i ”delområde 2”. Domstolen ansåg, liksom i ”Provborrhningen”, att ingen avvägning enligt 3 kap. 10 § MB behövde göras med anledning av att det nya tillståndet inte skulle medföra en påtaglig skada på området.

MÖD tog framför allt hänsyn till att det sedan tidigare beviljats ett tillstånd för bergtäkt i området. Bedömningen av påtaglighetsrekvisitet skulle därför göras med utgångspunkt från de skador som redan skulle uppstå. Den ytterligare påverkan som skulle ske på riksintresset var begränsad i sin omfattning.

MÖD ansåg därför att det inte att risk fanns för att den enskilda åtgärden skulle orsaka en påtaglig skada på området. En ytterligare omständighet som beaktades var att det sökande bolaget åtagit sig att vidta särskilda kompensationsåtgärder, till exempel att bevara och restaurera närliggande områden. Genom dessa åtgärder menade MÖD att bevarandeintressets karaktär skulle bibehållas.

3.1.2.3 Små ingrepps inverkan

I ”Kalkbrytningen”⁷³ hade Nordkalk AB ansökt om tillstånd att bryta kalk på en fastighet på Gotland. Området var utpekat som riksintresse på grund av kalkfyndigheterna samtidigt som området ansågs vara av riksintresse enligt 3 kap. 6 § 2 st. MB i och med den unika naturen i området. Brytningen avsåg samma område som berördes i målet ”Provbörningen”.

MÖD ansåg att ett flertal olika faktorer skulle ligga till grund för bedömningen. Området var, utöver riksintresseområde, ett Natura 2000-område. Fri-luftslivet på Gotland som helhet skulle dessutom enligt 4 kap. 2 § MB beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Det fanns även hotade arter i området. Å andra sidan rörde det sig om ett område med stora kalkfyndigheter som var ovanliga till sin art.

Bolaget anförde återigen att det rörde sig om ett relativt litet ingrepp på riksintresset (170 hektar av sammanlagt 9 700 hektar). MÖD motsatte sig detta och ansåg att åtgärden, med anledning av att det rörde sig om en långsmal sträcka som skulle exploateras, riskerade att påtagligt skada naturvärdena i området.

⁷³ M 350–09.

3.1.2.4 Riksintressets geografiska omfattning

Målet M 824–11 avgjordes parallellt med M 825–11 och M 847–11. Sammanträden hölls gemensamt för dessa mål där MMÖD bland annat begärde in yttranden av sakkunniga. Målen avgjordes samma dag och behandlade frågan om vindkraftsverks påverkan på rennärningen.

I ”Björkhöjden – Björkvattnet”⁷⁴ hade Statkraft SCA Vind AB ansökt om tillstånd att anlägga upp till 240 vindkraftverk i området Björkhöjden – Björkvattnet utanför Sollefteå. Samebyn Jijnjevaerie motsatte sig beslutet med anledning av att parken skulle anläggas i samebyns vinterbetesområde. I området fanns även en flyttled för renar som hade pekats ut som riksintresse för rennärningen. I ”Ögonfågeln”⁷⁵ och ”Bodhögarna”⁷⁶ var omständigheterna liknande det i ”Björkhöjden – Björkvattnet”. Tillståndet rörde upp till 40 respektive 80 vindkraftverk belägna i ett område utpekade som riksintresse för energiproduktion samt en flyttled i området som var utpekade som riksintresse för rennärningen.

MMÖD anförde, med stöd av de begärda sakkunnigytrandena, att vindkraft generellt sett ska anses ha en stor effekt på rennärningen. En placering av ett vindkraftsverk skulle medföra att renar undvek ett stort område runt detta kraftverk. Även vägar m.m. kunde ge denna effekt. Således var inverkan på rennärningen stor även utanför den faktiska placeringen av kraftverken och skyddsområdet ska således kunna anses sträcka sig utanför det utpekade riksintresset. MMÖD ansåg att en tydlig påverkan kunde ske inom fem kilometer från det aktuella rennärringsintresset. Om vindkraftsverken placerades enligt ansökan skulle detta medföra att flyttlederna inte skulle vara brukbara. Det rörde sig således om två oförenliga riksintressen.

⁷⁴ M 824–11.

⁷⁵ M 825–11.

⁷⁶ M 847–11.

Även om det konkurrerande intresset inte var placerad i omedelbar anslutning till rennäringensintresset ansåg MMÖD i de tre domarna att rennäringen påtagligt skadades av placeringen av vindkraftsverken.

3.1.2.5 Möjlighet till kompensationsåtgärder

I ”Våmbmålet”⁷⁷ ansökte Cements AB om att upprätta en kalkstenstakt i Våmb i Skövde kommun. Området var utpekad som ett riksintresse med anledning av kalkfyndigheten såväl som ett riksintresse för naturvård och friluftsliv. Området var sedan tidigare påverkat av tidigare och pågående täktverksamhet.

MMÖD beaktade den tidigare påverkan på området och ansåg att det var lämpligare att fortsätta i ett redan exploaterat område än att påbörja en ny täkt. MMÖD anförde att tidigare praxis har visat att det är skadornas påverkan på riksintressena *som helhet* som i första hand ska bedömas, även om lokala ingrepp under vissa omständigheter kan anse utgöra en påtaglig skada. En förutsättning för att en till ytan begränsad åtgärd kan utgöra en påtaglig skada är att ett område av betydande värde för riksintresset skadas.

Vidare refererade MMÖD till ”Provbörningen”, ”Moränutvinningen” och ”Glötesvårens vindkraftspark” och menar att dessa mål öppnat upp för möjligheten att kompensationsåtgärder kan beaktas vid en bedömning av påtaglig skada.

MMÖD konstaterade samtidigt att en täktverksamhet är en åtgärd som normalt sett utgör en påtaglig skada på bevarandebeståndet. I målet rörde det sig emellertid om ett mycket litet ingrepp på ett geografiskt stort bevarandebestånd. MMÖD poängterade att riksintresset för naturvård och friluftsliv saknade unika värden. Med anledning av detta kunde kompensationsåtgärder

⁷⁷ M 3129–16

som bolaget åtagit sig att genomföra vägas in i bedömningen. När närliggande områden restaurerades och bevarades kunde de värden som riksintresseområdena avsåg att skydda bevaras. Med lämpliga villkor som förenades med tillståndet ansåg MMÖD att intressena ändå kunde förenas och att en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB inte var aktuell.

3.1.3 Kommentarer i litteraturen

Som nämnt i det inledande kapitlet saknas till stora delar vägledning i litteraturen. Ofta återges endast propositionens formuleringar.⁷⁸ Naturvårdsverket har definierat påtaglig skada avseende riksintressen för natur- och kulturmiljön.⁷⁹ De anser att en skada är påtaglig när en åtgärd *mer än obetydligt* skadar ett intresse, vilket faller väl i samklang med motivens definition. Samtidigt tycks Naturvårdsverket hålla en bredare definition än vad som visats i praktiken när de även anför att en skada är påtaglig ifall åtgärden riskerar att ”området *i något avseende* [min kursivering] förlorar sitt värde som riksintresseområde.”⁸⁰ Enligt Naturvårdsverkets definition krävs alltså inte att riksintresset *i sin helhet* riskerar att tappa sin status för att rekvisitet ska anses vara uppfyllt.

Michanek och Zetterberg anser att den vaga termen *påtaglig* leder till tolkningsproblematik och en bristande förutsebarhet i rättstillämpningen.⁸¹ Endast motivens vaga definition ger någon vägledning.⁸²

⁷⁸ Se till exempel Bengtsson m.fl., Miljöbalken (5 juni 2017, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 2 § MB.

⁷⁹ NFS 2005:17.

⁸⁰ NFS 2005:17.

⁸¹ Michanek och Zetterberg, s. 150.

⁸² Michanek och Zetterberg, s. 149.

3.2 Avvägningen

Enligt ordalydelsen i 3 kap. 10 § MB ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Som har nämnts i det inledande kapitlet innehåller bestämmelsen inga ytterligare vägledningar till hur en företrädesbedömning ska göras. För att besvara frågeställningen formulerad i avsnitt 1.1 kommer därför framställningen i detta avsnitt att inrikta sig på att analysera de övriga rättskällornas behandling av bestämmelsen.

3.2.1 Avvägningen i motiven

Ordalydelsen i 3 kap. 10 § MB är snarlik den i 1 kap. 1 § fjärde punkten MB. Även i motiven återges att en avvägning ska ta hänsyn till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska faktorer.⁸³ Avsikten är att främja en god hushållning. Ett sådant mål innefattar att bevara skyddsvärd natur och att främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Vidare ska även en hållbar användning av naturresurserna tryggas.⁸⁴

Motiven framhåller även krav på att främja en hushållning med energiresurser.⁸⁵ Denna innefattar krav på en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning. Det anges uttryckligen att förnybara energikällor i många fall är den bästa hushållningen.⁸⁶

Vad som ska ses som det lämpligaste sättet, vid avvägning mellan två olika hållbara alternativ, är lämnat åt domstolarna att avgöra. Den relativt knapphändiga vägledning som följer av motivens specialmotivering understryker

⁸³ Prop. 1997/98:45, s. 35 del 2.

⁸⁴ Prop. 1997/98:45, s. 29 del 2.

⁸⁵ Prop. 1997/98:45, s. 222 del 1.

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, s. 222 del 1.

behovet av en tillfredsställande praxis på området. Specialmotiveringen innehåller dock ett krav på ett beaktande av ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska faktorer.⁸⁷ I och med kravet på att den åtgärd som främjas ska vara den som är *långsiktigt* mest hållbar ska även ett tidsperspektiv tas hänsyn till vid bedömningen.⁸⁸ Det är således inte bara åtgärdens åverkan på det andra intresset som ska beaktas, utan även faktorer såsom intressets möjlighet till återhämtning och det framtida behovet av de respektive intressena. Även Sveriges internationella åtaganden är faktorer som ska beaktas.⁸⁹

I Riksintresseutredningen (SOU 2014:59) konstateras att kompensationsåtgärder kan inverka på en bedömning.⁹⁰ Att åtgärder görs för att främja ett annat riksintresse skulle således kunna medföra att det riksintresse som riskerar att påtagligt skadas kan få vika.

I utredningen poängterades även att hushållningsbestämmelserna idag är relativt gamla; de har inte förändrats nämnvärt sedan tillkomsten av naturresurslagen.⁹¹ Detta kritiseras, då flertalet stora förändringar har skett sedan dess. Exempel på förändringar som lyfts fram är Sveriges medlemskap i EU, införandet av miljökvalitetsmål och en ökad kunskap om miljöförändringarna.⁹²

3.2.2 Avvägningen i praxis

I detta avsnitt kommer för framställningen relevant praxis att behandlas. I rättsfallen kan vissa avgörande faktorer vid avvägningen identifieras.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, s. 35 del 2.

⁸⁸ Prop. 1985/86:3, s. 169.

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, s. 35 del 2.

⁹⁰ SOU 2014:59, s. 64.

⁹¹ SOU 2014:59, s. 37.

⁹² SOU 2014:59, s. 37.

3.2.2.1 Helhetsbilden avgörande

I och med att MÖD i ”Kalkbrytningen” ansåg att båda riksintressena riskerade att påtagligt skadas aktualiserades företrädesbestämmelsen i 3 kap. 10 § MB. MD ansåg i sina domskäl att naturmiljön inte skulle kunna återställas till sitt ursprungliga skick efter ingreppet medan kalk trots allt kunde utvinnas på andra platser i Sverige, alternativt utomlands. Domstolen argumenterade utifrån kravet på god hushållning och ansåg att det i det aktuella fallet är långsiktigt fördelaktigast att ge företräde åt naturskyddsintresset. Till stöd för sin bedömning underströk de särskilt att det rörde sig om ett större ingrepp på bevarandeintresset.

MÖD delade MD:s uppfattning till den grad att även de ansåg att det rörde sig om två oförenliga riksintressen och att en företrädesavvägning enligt 3 kap. 10 § MB behövde göras. Dock menade MÖD att kalkfyndigheten var av sådant värde att något liknande inte fanns inom landets gränser. Om ett tillstånd inte gavs skulle det leda till att Sverige skulle behöva importera kalken från andra länder. En sådan konsekvens skulle alltså riskera att strida mot kravet på en god hushållning. Samtidigt rörde det sig om höga naturvärden som skulle skadas vid en täktverksamhet. MÖD menade dock att området *som helhet* inte kommer att skadas. Täkten skulle enbart komma att bedrivas på en begränsad del av området och bolaget hade tagit på sig att genomföra skyddsåtgärder som minskade risken att närområdet skulle ta skada av verksamheten. Bolaget skulle även avsätta ett annat, närliggande, område. Trots att MÖD menade att naturområdet för täkten inte kommer att kunna återställas ansåg de ändå att verksamheten skulle ges tillstånd.

MÖD konstaterade särskilt att mineralintresset helt förlorades vid ett nekat tillstånd. Domstolen ansåg alltså att mineralintresset ur det samhällsekonomiska perspektivet, och hushållningsperspektivet, vägde tyngre än naturvårdsintressena.

3.2.2.2 Graden av påtaglig skada

I ”Glötesvålen vindkraftspark”⁹³ hade ett bolag sökt tillstånd för att uppföra en vindkraftsanläggning i Glötesvålen, ett område som var utpekade som ett riksintresse för rennäringsintresset och för energiproduktion. I området fanns bland annat även värdefulla geologiska fyndigheter, som dock inte var utpekade som riksintresse, och ett geografiskt riksintresse för friluftslivet enligt 4 kap. 2 § MB.

MÖD ansåg att skyddet ett riksintresse erhåller medför att området ”*bör* [min kursivering] skyddas från sådana förändringar som skulle förhindra ett utnyttjande av detta ändamål”. MÖD menade således att skyddet inte är absolut utan kan, under vissa omständigheter, inskränkas.

MÖD ansåg att vindkraftsintresset var starkt genom dess funktion som en ren och förnybar energikälla. MÖD anförde samtidigt att internationella åtaganden, såsom EU:s klimatåtagande, skulle tas i beaktande vid en tillståndsprövning.

MÖD ansåg att en begränsad inskränkning visserligen skulle komma att ske och den exploaterade ytan kommer påtagligt att skada rennäringsintresset i det aktuella området. MÖD menade emellertid att skadan endast är begränsad. Rennäringsintresset ansågs fortfarande kunna bedrivas utan att näringen *som helhet* påtagligt skulle skadas i en sådan utsträckning att intressena inte gick att förena. På grund av att rennäringsintresset fortsatt bedömdes kunna existera ansåg MÖD att vindkraftsparken skulle ges företräde enligt 3 kap. 10 § MB och rennäringsintresset skulle således tåla en begränsad, påtaglig skada. MÖD gjorde således en parallell bedömning om påtaglig skada var för handen *och* ifall det rörde sig om två oförenliga intressen.

⁹³ MÖD 2010:38

3.2.2.3 Kompensationsåtgärder och internationella klimatmål

I avsnitt 3.1.2.5 presenterades de tre parallellt avgjorda målen ”Björkhöjden – Björkvattnet”, ”Ögonfågeln” och ”Bodhögarna”. I och med att påtaglighetsrekvisitet bedömdes vara uppfyllt hade således MMÖD att bedöma vilket intresse som skulle lämnas företräde.

MMÖD hänvisade i domarna, precis som i ”Glötesvålens vindkraftspark”, till EU:s klimatåtaganden och poängterade att vindkraft är en förnybar energikälla. De ansåg även att vindkraft har ett stort intresse ur ett samhällsperspektiv och det ska ”därmed anses vara särskilt angeläget att vindkraftverk kan komma till stånd inom sådana områden som är utpekade som riksintresse för detta ändamål”. MMÖD anförde dock att ett sådant främjande inte kan medföra att samebyns fortsatta rennärlingsverksamhet hotas. MMÖD resonerade på ett liknande sätt som i ”Glötesvålens vindkraftspark” och menade att *omfattningen* av ingreppet är avgörande för bedömningen om en verksamhet ska tillåtas med stöd av 3 kap. 10 § MB.

Utan någon närmare motivering konstaterade MMÖD att företräde skulle ges till vindkraftsintresset. MMÖD menade att den obrukbara flyttleden skulle kompenseras med att det skulle finnas möjlighet att flytta renarna med bland annat lastbil och att renarna skulle få stödutfodring. Samtidigt skulle tillståndet tidsbegränsas. På så sätt ansåg MMÖD att rennärlingen fortsatt skulle kunna bedrivas. MMÖD har alltså visserligen gett företräde åt vindkraftsverket, men även begränsat energiintresset genom att utfärda särskilda villkor som avser att minska skadan på rennärlingsintresset.

3.2.2.4 Folkrättsliga förpliktelser

HFD gjorde i ”Rönnbäcksmålet”⁹⁴ en rättsprövning av ett regeringsbeslut att meddela bearbetningskoncession⁹⁵ gällande brytning av den största nickel-fyndighet som någonsin har hittats i Sverige. Fyndigheten ansågs därför vara av riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket MB. På området fanns även en rennäring som bedömdes vara av riksintresse enligt 3 kap. 5 § andra stycket MB.

På det ena sidan av avvägningen stod ett stort samhällsekonomiskt intresse. Brytningen skulle medföra att Sverige inte skulle behöva importera nickel på 27 år och skapa ca 1 000 nya jobb. Omfattningen av brytningen skulle emellertid vara så stor att det inte närmare behövde bedömas ifall skadan på rennäringen skulle bli påtaglig. Mot det ekonomiska intresset stod dock det kulturella värdet av att bibehålla rennäringen. Samebyns fortsatta existens riskerades även ifall tillstånd för verksamheten skulle meddelas, då renskötseln enligt deras egen utsago skulle behöva läggas ner.

Regeringen hade ansett att det samhällsekonomiska intresset vägde tyngre än det kulturella intresset. Vidare konstaterade den att det inte nödvändigtvis var fallet att en rennäring i samebyn var tvunget att helt utebli ifall en nickelbrytning skulle påbörjas. HFD vände sig mot detta uttalande och menade att folkrättsliga förpliktelser medför att skyddet för rennäringen ska ses som oerhört starkt. Att avfärda en invändning om att rennäringens fortsatta existens hotas utan att utreda denna invändning kunde enligt HFD medföra att domstolen skulle bedöma att beslutet skulle upphävas. HFD anförde att rennäringen i sin helhet är så tätt sammanförd med den samiska kulturen att skyddet för rennäringens intresse även omfattar folkrättsliga förpliktelser att säkra den

⁹⁴ HFD 7425–13.

⁹⁵ Tillstånd att bland annat undersöka en mineralfyndighet, ett beslut som inledningsvis fattas av bergmästaren. Förfarandet regleras i minerallagen (1991:45).

samiska kulturens fortsatta existens. HFD konstaterade emellertid att regeringens beslut inte hade stridit mot någon rättsregel, med anledning av det stora tolkningsutrymme som följer av 3 kap. 10 § MB. HFD fastställde därmed regeringens beslut.

Även om regeringen hade beaktat att det rörde sig om två oförenliga riksintressen och resonerat kring samhällsekonomiska, sociala, ekologiska och kulturella aspekter ansåg ändå HFD att regeringen inte hade ett tillräckligt faktaunderlag när de inte i tillräcklig utsträckning beaktat folkrättsliga aspekter.

3.2.3 Kommentarer i litteraturen

Vid en bedömning enligt 3 kap. 10 § MB bör även ett internationellt perspektiv beaktas, enligt Michanek och Zetterberg. Vid en konflikt där exempelvis ett våtmarksområde har bedömts vara ett riksintresse kan alltså även andra regelverk, som följer av internationella åtaganden, vägas in i bedömningen.⁹⁶ Även Torp delar denna uppfattning och menar att det just är internationella förpliktelser som medför att rennäringsen, som i sig är ett enskilt intresse, har ett allmänt intresse utifrån folkrättsliga perspektiv.⁹⁷ Torp kritiserar domstolarna för att behandla rennäringsen som ett enskilt intresse och inte ett riksintresse. I och med att behandla rennäringsen som ett enskilt intresse bortser man från det skydd som lagen har haft för avsikt att medföra.⁹⁸

Svenning anser att ”Glötesvålens vindkraftspark” tydligt illustrerar den komplexa avvägning som kan bli aktuell vid en företrädesbedömning enligt 3 kap. 10 § MB.⁹⁹ Med det menar hon att det inte enbart behöver vara riksintressen

⁹⁶ Michanek och Zetterberg, s. 155.

⁹⁷ Torp, s. 192.

⁹⁸ Torp, s. 193.

⁹⁹ Svenning, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 10 §, Lexino 2017-01-19.

som berörs av en åtgärd. En förändrad markanvändning kunde i fallet även påverka ett Natura 2000-område och värdefulla geologiska fyndigheter.

4 Analys

I arbetets avslutande kapitel kommer det presenterade materialet att analyseras och diskuteras utifrån frågeställningarna formulerade i avsnitt 1.1. Som nämnts har arbetet utgått från följande frågeställning och underfrågor:

Under vilka förutsättningar ges ett visst intresse företräde enligt 3 kap. 10 § MB?

- Vad är innebörden av *påtagligt* vid en potentiell konflikt mellan riksintressen?
- Hur konstaterar den beslutande myndigheten ifall påtaglighetsrekvisitet är uppfyllt eller inte?
- Vilka faktorer ligger till grund för en företrädesbedömning?

Frågorna kring påtaglighetsrekvisitet innefattar två tydliga underfrågor. Dels hur rättskällorna definierar påtaglighetsrekvisitet, dels hur en bedömning ska angripas. Nedan kommer de tre underfrågorna var för sig att diskuteras under var sin underrubrik för att sedan sammanfattas i en slutkommentar i avsnitt 4.4.

4.1 Vad är innebörden av begreppet påtagligt?

Michanek och Zetterbergs kritik mot att ”påtagligt” inte tydligt definieras har visst fog för sig. Av motivens formulering framgår dock att den verkliga definitionen av påtaglig beror på vilket intresse som berörs. Vad som är en påtaglig skada eller ett påtagligt försvarande påverkas således av vilket perspektiv som antas. När en åtgärd skadar ett riksintresse som avser ett *utnyttjande* av en viss resurs är påtaglig påverkan sådana åtgärder som omöjliggör ett utnyttjande av resursen. Motsatsvis kan förändrad markanvändning riskera att

ett område som pekats ut som ett *bevarandeintresse* påtagligt skadas. Det är följaktligen problematiskt att lansera en enhetlig och tydlig definition som inte tar hänsyn till den särskilda typen av intresse som berörs.

Vid en jämförelse mellan motiven och litteraturen på den ena sidan, och praxis på den andra, tycks det finnas en diskrepans. Domstolarna verkar tillämpa en snävare definition än den som återfinns i motiven. I ”Provbörningen” konstaterar domstolen att det rör sig om en påtaglig skada på riksintresset. Istället för att göra en bedömning av vilket intresse som ska lämnas företräde anser dock domstolen att omfattningen av den påtagliga skadan *inte skadar intresset som helhet*. Det är därmed inte tillräckligt att en påtaglig skada riskerar att uppstå på en begränsad del av intresset. I Naturvårdsverkets råd från 2005 konstateras snarare motsatsen till ”Provbörningen”. Naturvårdsverket anser att en bedömning snarare ska utgå ifrån om riksintresset *i någon mån* skadas. Om Naturvårdsverkets definition skulle tillämpas i praktiken skulle således även till ytan begränsade ingrepp hindras genom riksintressebestämmelserna.

Åtgärder som vidtas utanför det geografiska området för det aktuella riksintresset kan utgöra sådana åtgärder som påtagligt kan skada ett intresse. Detta lyftes fram som en möjlighet i motiven och har delvis bekräftats genom domstolarnas resonemang i vindkraftsmålen som redogörs för i avsnitt 3.2.2.3. Där konstaterade MMÖD att renarna i så pass stor omfattning undvek vindkraftsverk att flyttleden i området blev obrukbar. Trots att flyttleden i sig inte berördes konstaterades att riksintresset blev skadat.

Det är tveksamt huruvida möjligheten till återhämtning faktiskt är en faktor som ska beaktas vid en bedömning om en skada riskerar att bli påtaglig. Enligt motiven kan påtagligt skadliga åtgärder även vara sådana som *tillfälligt* kan ha mycket stor påverkan på ett område. Även om ett område har möjlighet att återhämta sig efter en exploatering kan påtaglighetsrekvisitet alltså ändå vara uppfyllt. Motivens syfte kan ha varit att utesluta ett kringgående av reglerna genom att mena att det inte är säkerställt att påverkan i slutändan kommer

vara mer än bagatellartad. Av den redovisade praxisen har däremot inte framkommit något som tyder på att domstolarna beaktar att även temporära och reversibla skador kan vara påtagliga. I rennäringsfallen har det endast setts som en förmildrande omständighet att exempelvis en renled kan återställas efter en avslutad exploatering. Att temporärt skadliga åtgärder inte bedömts vara påtagliga kan bero på att det i rättsfallen har rört sig om en potentiell konflikt mellan riksintressen. Detta har, som framkommit, skapat en vilja hos domstolen att så långt som möjligt förena intressena. Samtidigt medför detta att det finns en skillnad i påtaglighetsdefinitionen mellan motiven och praxis.

Det är möjligt att en legaldefinition skulle skapa en större förutsebarhet, något som exempelvis Michanek och Zetterberg efterfrågar. En sådan skulle kunna ge tydligare riktlinjer för de beslutande myndigheterna och skulle eventuellt kunna besvara vissa oklarheter i rättstillämpningen. En legaldefinition är dock inte ensamt lösningen på problematiken som har framkommit i uppsatsen. Som nämnts är innebörden av påtagligt olika beroende på vilket intresse som riskerar att skadas. En legaldefinition skulle dock kunna besvara generella frågor och undvika att allt för vidlyftiga tolkningar av begreppet återfinns i rättstillämpningen.

Påtaglighetsbedömningen har i praxis utgått ifrån frågan om skadan medför att riksintresset förlorar sitt värde. Denna definition går inte emot lagstiftarens syfte rörande riksintresseskyddet utan snarare förklarar syftet. Avsikten har varit att bevara skyddsvärda områden, vilket praxisens definition tillgodoser.

4.2 Hur behandlas påtaglighetsrekvisitet?

De normala bedömningsstegen återfinns generellt i den redovisade praxisen. Den beslutande myndigheten bedömer först ifall området ens innehåller två eller fler riksintressen, det vill säga ifall utpekandena är korrekta. Om så är fallet är nästa steg att bedöma om en påtaglig skada riskerar att uppstå utifrån tillståndsansökan. Slutligen granskar domstolen ifall det finns alternativ som

kan undvika att påtaglig skada uppstår. Först när dessa bedömningssteg är uttömda kan den beslutande myndigheten konstatera att påtaglighetsrekvisitet är uppfyllt.

För att anse att en skada är påtaglig utgår bedömningen ifrån en helhetsbild. I praxis finns tydliga exempel på när andra skyddsvärden utanför riksintressen beaktats, exempelvis i ”Glötesvålens vindkraftspark”. I ”Moräntvinningen” förs ett resonemang som utgår ifrån att den *enskilda* åtgärdens inverkan på riksintresset är den som ska bedömas. Således beaktar MÖD en helhetsbild där även redan etablerade verksamheters inverkan tas med. När det kommer till bevarandebeståndet framgår av de redovisade fallen att domstolen tenderar att analysera *konsekvenserna* för riksintresset som helhet, och inte ingreppet på den särskilda platsen, något som framgår av ”Våmbmålet”. Bedömningen av påtaglig skada tar således hänsyn till proportionen av åtgärden i relation till hela bevarandebeståndet, såsom var fallet i ”Moräntvinningen”.

En kompensationsåtgärd är något som anförs som en möjlighet att väga in vid en bedömning av bland annat SOU 2014:59, ”Moräntvinningen” och ”Våmbmålet”. Att kompensationsåtgärder ska ges utrymme att beaktas vid en bedömning av påtaglighetsrekvisitet är inte nödvändigtvis i samklang med riksintresseinstitutets syfte. En avvägning ska ta hänsyn till huruvida det *aktuella* riksintresset påtagligt skadas eller inte, och inte ifall närliggande områden skyddas som kompensation. Något utrymme för ett sådant beaktande är inte heller något som lämnas av propositionerna.

Domstolarna har hittat en väg ut från att behöva göra en definitiv avvägning, genom att mena att kompensationsåtgärder kan medföra att en påtaglig skada inte kommer att uppstå. Detta trots att inget uppenbart utrymme finns för en sådan bedömning och trots att det utpekade riksintresset riskerar att skadas påtagligt. Domstolarnas hantering av frågan är problematisk. Ett riksintresse är skyddat med anledning av dess höga värde och som inte kan ersättas. I längden riskerar därför riksintresseinstitutet att urholkas. MMÖD begränsade

emellertid denna möjlighet genom ”Våmbmålet”, där de menade att riksintressen som är mindre unika kan kompenseras genom att ett motsvarande område skyddas.

Frågan om bevarande- och utnyttjandeintressen har förlorat sitt värde har bemötts utifrån åtgärdens inverkan på riksintresset som helhet, både i geografisk och skyddsvärd bemärkelse. Kompensationsåtgärder som vidtas i områden som inte är unika kan även dem i viss utsträckning tillgodose kravet på en god hushållning. Risken är emellertid att riksintressen framstår som utbytbara och därmed förlorar sin legitimitet. ”Våmbmålets” begränsning ska beaktas och kompensationsåtgärder bör därmed inte godkännas som alternativ om tillståndsprövningen berör ett unikt område.

4.3 Vilka faktorer avgör en företrädesbedömning?

Det är svårt att dra några tydliga slutsatser kring vad som ska anses vara det lämpligaste sättet att främja en långsiktigt god hushållning, särskilt på grund av en bristande vägledning i praxis.

Det är tydligt att en avvägning ska ske utifrån flera faktorer i det enskilda fallet. Det samhällsekonomiska perspektivet ensamt skulle ofta medföra att ett exploateringsintresse skulle få företräde framför ett bevarandeintresse. Samtidigt skulle det ekologiska perspektivet antagligen ofta leda till det motsatta.

Även om bestämmelsen i 3 kap. 10 § MB till mångt och mycket bygger på miljöbalkens målparagraf är det även tydligt att proportionalitetsprincipen, hushållningsprincipen och lokaliseringsregeln kan vara vägledande vid domstolarnas resonemang. I exempelvis ”Kalkbrytningen” diskuteras huruvida kalken kan brytas på ett annat ställe. Om kalken skulle kunna brytas på ett

annat ställe skulle detta leda till att en utvinning på platsen som avses i tillståndsprövningen inte skulle stå i proportion till den skada den skulle åsamka på riksintresset.

I avsnitt 2.2.1 presenterades att syftet med bestämmelsen i 3 kap. 5 § andra stycket MB delvis var att stoppa exploateringen av renbetesmarker. I de redovisade rättsfallen tycks snarare domstolarna endast se till det samhällsekonomiska perspektivet för renbetesmarkerna, och inte det kulturella värdet. Att rennäringen är fortsatt ekonomiskt hållbar, trots att ett exploateringsintresse ges tillstånd, medför att domstolarna anser att riksintressena i viss mån ändå går att förena. Torp har kritiserat detta synsätt och anser att rennäringensintresset inte ska analyseras ur ett enskilt ekonomiskt perspektiv, utan ett allmänt och kulturellt. Även i ”Rönnbäcksmålet” tar HFD upp denna problematik och pekar på den folkrättsliga aspekten av samernas rennäring och anför att Sveriges folkrättsliga förpliktelser måste tillmötesgå. Att riskera att det kulturella värdet förloras skulle således inte enbart strida mot målparagrafen, utan även mot internationella förpliktelser. HFD för ett resonemang som således utgår ifrån att *syftet* med ett riksintresse ska tas i beaktande och inte enbart målparagrafens listade faktorer. Samma synsätt återkommer i de tre vindkraftsmålen, där MMÖD framhåller Sveriges internationella förpliktelser, såsom EU:s klimatmål, som grund till att vindkraftsintresset ska ges företräde. Även Michanek och Zetterberg och motiven anser detta. Att internationella perspektiv beaktas pekar på att en bedömning enligt 3 kap. 10 § MB inte är begränsad till faktorer som knyter an till målparagrafen.

Balkens målparagraf får närmast ses som spindeln i miljörettens nät och således genomtränger den flertalet regler och principer. Den har ett nära samband med exempelvis proportionalitetsprincipens och lokaliseringsregelns bakomliggande syfte, i synnerhet kravet på effektivitet. Internationella åtaganden som syftar till att främja en hållbar utveckling faller även dem väl in med 3 kap. 10 § MB:s syfte. Även folkrättsliga aspekter kan, som i ”Rönnbäcksmålet”, inverka på en bedömning av vad som är långsiktigt mest hållbart. Att dra slutsatsen att enbart faktorer som tar hänsyn till ett samhällseko-

nomiskt, socialt, ekologiskt och kulturellt perspektiv ska beaktas vid en bedömning är därför att göra det simpelt. I den redovisade praxisen är bedömningen långt mer komplex. Delbetänkandet till Riksintresseutredningen kritiserade att målen inte förändrats trots att så lång tid förflutit. Utredaren har då bortsett från bestämmelsernas flexibla innebörd. Det är svårt att hävda att internationella perspektiv inte faller in under målet att främja en god hushållning. Samtidigt är riksintresseinstitutet begränsat. Skyddet är förbehållet de områden som listas i 3 och 4 kap. MB. Detta riskerar att exempelvis grundvattenförekomster uteblir från skyddet, trots att Sverige har åtagit sig att skydda dessa.

Något som även har lagts vikt vid är ett områdes möjlighet till återhämtning efter en exploatering, det vill säga huruvida riksintresset kan återhämtas efter åtgärdens avslutande. Frågan behandlades exempelvis i ”Rönnbäcksmålet”, ”Våmbmålet” och de båda målen som rörde kalkbrytningen på Gotland, ”Provbörningen” och ”Kalkbrytningen”. Enligt motiven ansågs riksintressen enligt 3 kap. 6 § andra stycket MB vara sådana som inte kan återuppstå efter att ett ingrepp på intresset har genomförts.

Nivån för vad ett bevarandebeslut ska kunna tåla vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB bör i praktiken ses som väldigt hög. I exempelvis domarna som rör samebyarna anser domstolen allt som oftast att rennäringen har en fortsatt möjlighet att bedrivas, trots att en verksamhet som i stor utsträckning riskerar att skada riksintresset ges tillstånd att exploatera området. Hade utfallet blivit annorlunda hade ett område som var av riksintresse för vindkraften aldrig kunnat exploateras och vindkraftsintresset hade därmed aldrig kunnat utnyttjats. Trots att domstolen i dessa mål konstaterade att skadan riskerade att bli påtaglig ansåg rätten att rennäringen inte skulle skadas så pass påtagligt att vindkraften skulle få vika. I ”Glötesvålens vindkraftspark” har MÖD beaktat detta resonemang. MÖD poängterade att om de ger företräde till vindkraftsintresset så kommer rennäringen, om än påtagligt skadad, att kunna fortsatt existera. Riksintresset som helhet skulle alltså inte påtagligt skadas. Motsatsvis kan ett vindkraftverk aldrig komma till stånd om ansökan om vindkraftsparken avslås. Kravet på en god hushållning ska således förstås som att en

företrädesbedömning så långt som möjligt ska förena intressena. Detta kan emellertid leda till problematiska konsekvenser. I ”Glötesvålens vindkraftspark” anser MÖD att den lämpligaste hushållningen är den som medför att båda intressena tillgodoses. Först när två riksintressen riskerar att helt förlora sitt värde kan MÖD överväga att ge företräde till bevarandeintresset.

Av de redovisade fallen kan en generell slutsats dras. Domstolarna tenderar att välja det alternativ som begränsar två riksintressen hellre än att låta ett intresse helt utebli. Detta leder allt som oftast till att ett exploateringsintresse ges tillstånd att bedriva verksamhet som skadar ett redan befintligt bevarande- eller utnyttjandeintresse. Möjligtvis tillämpas denna modell med avsikt att tillgodose lagstiftarens syfte; att främja en god hushållning på ett effektivt sätt. Att helt låta ett intresse utebli riskerar att förbise målet att effektivt nyttja, och utnyttja, naturens resurser.

4.4 Slutkommentar

Som jag genomgående har varit inne på i uppsatsen har påtaglighetsrekvisitet och bestämmelsen i 3 kap. 10 § MB utformats med vaga formuleringar som riskerar att leda till en bristande förutsebarhet i rättstillämpningen. Emellertid lyfter motiven fram en relevant poäng: avsikten är att lämna ett flexibelt system som kan anpassas efter tidens gång. Vad som är det lämpligaste sättet att främja en god hushållning med naturens resurser har ingen definitiv och evig innebörd.

Det är emellertid olyckligt att det inte finns en tillräcklig vägledning i praxis. I och med att bestämmelsen utformats flexibelt har de beslutande myndigheterna ett ansvar för att skapa en systematik i rättstillämpningen. När påtaglighetsrekvisitet har utformats så pass restriktivt att vägledande domar i stor utsträckning saknas har ett problem med förutsebarheten uppstått.

Definitionen av *påtaglig* är komplex. Motiven har anfört att en skada är påtaglig om den är mer än bagatellartad. I praxisen har allt som oftast gränsen

dragits senare. Definitionen av påtaglig, enligt praxis, är snarare att riksintresset riskerar att gå förlorat. Doktrinen har endast återgett dessa ställningstaganden och därmed inte bidragit till en tydligare definition. En legaldefinition skulle, möjligtvis, undvika en diskrepans mellan motiven och rättstillämpningen.

Det går att se vissa generella drag i hur domstolarna bemöter påtaglighetsrekvisitet. Att en bedömning ska göras utifrån helhetsbilden är en logisk tillämpning av bestämmelsen, precis som att undersöka alternativa åtgärder som kan medföra att skadan inte blir påtaglig. Generellt sett beaktar MÖD och MMÖD vilken påverkan en åtgärd har på hela riksintresset och ifall kompensationsåtgärder kan minska den påtagliga skadan.

Gällande avvägningen återfinns en tydlig bild av att målparagrafens syfte är utgångspunkten i bedömningen, det vill säga att främja en långsiktigt god hushållning med resurser ur ett ekologiskt, socialt, kulturellt och samhällsekonomiskt perspektiv. I detta ingår även internationella och folkrättsliga perspektiv. Dessa faktorer kan därför tolkas brett för att kunna appliceras på omständigheterna i det enskilda fallet. Emellertid tycks de samhällsekonomiska intresset relativt ofta väga tyngre än de andra. Av vad som följer av exempelvis ”Rönnbäcksmålet” väger det samhällsekonomiska intresset tyngst när två olika intressen *helt* riskerar att tillintetgöras.

Sammanfattningsvis kan därför konstateras att avsaknaden av en legaldefinition av påtaglighetsrekvisitet och avsaknaden av vägledning vid en företrädesbedömning enligt 3 kap. 10 § MB har lett till en rättspraxis som bygger på att en bedömning ska göras utifrån helhetsbilden i det enskilda fallet. Detta tycks samtidigt ha varit lagstiftarens syfte och den flexibla innebörden har medfört att nya intressen, såsom vindkraften och utvinning av nya typer av mineraler, kan ges utrymme att etableras genom riksintresseinstitutet.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk

Statens offentliga utredningar

SOU 2014:59. Delbetänkande av Riksintresseutredningen. *Bostadsförsörjning och riksintressen*

SOU 2015:99. Slutbetänkande av Riksintresseutredningen. *Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*

Litteratur

Bengtsson, Bertil, *SOU som rättskälla*, SvJT 2011 s. 777 – 785

Bengtsson, Bertil m.fl., Miljöbalken (5 juni 2017, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 2 § MB

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004 s. 1–10

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Fjärde upplagan, Iustus, Uppsala, 2017

Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT 2004 s. 105 – 145

Rubenson, Stefan, *Miljöbalken*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017

Svenning, Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 10 §, Lexino 2017-01-19

Torp, Eidvin, *Riksintrittet rennärning – vad representerar det och vem företärder intresset?*, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 5-6 2000, s. 167

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2013 – 7425

Mark – och miljööverdomstolen

MÖD 2006:48

MÖD 2006:49

MÖD 2010:38

MÖD 2017:20

M 300–07

M 350–09

M 824–11

M 825–11

M 847–11

M 3129–16