



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anna Karlsson

Riksintressen enligt 3 och 4 kap.
MB
– en studie av begreppet påtaglig
skada

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljö rätt

VT 2007

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte	5
1.3 Metod och material	6
1.4 Avgränsningar och förtydligande	6
1.5 Disposition	7
2 HISTORISK UTVECKLING	8
2.1 Fysisk riksplanering och NRL	8
3 MILJÖBALKENS HUSHÅLLNINGSREGLER	10
3.1 Inledning	10
3.2 Grundläggande hushållningsregler	11
3.2.1 Prioriterade intressen	11
3.2.2 Riksintressen i 3 kap. MB	11
3.3 Särskilda hushållningsregler	12
3.4 Kommentarer	14
4 SKYDDET AV RIKSINTRESSANTA OMRÅDEN	15
4.1 Inledning	15
4.2 Reglernas tillämplighet	15
4.3 Riksintresse enligt 3 kap. MB	16
4.4 Riksintresse enligt 4 kap. MB	17
4.5 Påtaglig skada	18
4.6 Avvägning och undantag	18
4.6.1 Allmänt	18
4.6.2 Avvägning mellan riksintressen	18
4.6.3 Möjlighet till undantag	19

4.7	Förhållandet mellan 3 och 4 kap. MB	21
4.8	Kommentar	22
5	KUNSKAPSFÖRSÖRJNING	23
5.1	Inledning	23
5.2	Kunskap om platsen	23
5.2.1	Registerblad	23
5.2.2	Kommunal planläggning	24
5.3	Miljökonsekvensbeskrivning	26
5.4	Kommentar	27
6	PÅTAGLIG SKADA	28
6.1	Inledning	28
6.2	Lagtext och förarbeten	28
6.3	Påtaglig skada på områden som är av riksintresse enligt 3 kap 6 § 2 st. MB	29
6.4	Påtaglig skada på områden som omfattas av 4 kap. MB	29
6.5	Kommentar	31
7	PRAXIS	32
7.1	Inledning	32
7.2	Prövningens omfattning	32
7.3	Kunskapsunderlagets betydelse	33
7.4	Påtaglig skada i praxis	34
7.4.1	3 kap. MB	34
7.4.2	4 kap. MB	38
7.5	Prövning enligt andra lagar än MB	42
7.6	Slutsatser	42
8	SAMMANFATTANDE KOMMENTAR OCH ANALYS	46
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	49
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	51

Sammanfattning

I miljöbalkens 3 och 4 kap. finns regler om hushållning med naturresurser. De skall tillämpas vid kommunal planläggning och vid prövning av till exempel miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, väg- och järnvägsbyggen och mineralutvinning. De utgör grundläggande regler för planer och verksamheter som i övrigt prövas enligt skilda regelverk men som genom sitt ianspråktagande av mark och vatten är av betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser.

Den grundläggande tanken är att mark- och vattenområden skall användas för det ändamål de är mest lämpade för och reglerna utgår således från platsens egenskaper. Lagstiftaren anger i 3 kap. MB en rad skilda intressen, av både bevarande- och exploateringskaraktär, som är av vikt för samhällsutvecklingen och som är beroende av vissa fysiska förutsättningar. Det finns en naturlig begränsning av vilka områden som är av intresse för exempelvis naturvård, jord- och skogsbruk och materialutvinning. Platsens geografiska läge i förhållande till andra platser kan också vara av betydelse, till exempel vid vägbyggen. Att ge dessa viktiga intressen företräde framför andra på, för dem lämpliga platser, bidrar enligt lagstiftaren till en långsiktigt god hushållning. Reglerna förbjuder dock inte all annan markanvändning i dessa områden utan endast sådan användning som påtaglig skadar intresset eller påtagligt försvårar nyttjandet av det. Dessutom skall intressena endast så långt möjligt skyddas mot sådan påverkan, vilket betyder att även andra intressen skall beaktas vid avvägningar av vilken typ av markanvändning som skall ges företräde. . Lagens vaga utformning, i kombination med att det inte finns några geografiska angivelser på vilka områden som omfattas, medför att den rättsliga styrningen är ytterst svag. Reglerna får ses mest som ett krav på att ”tänka till” i markanvändningsfrågor. Störst betydelse bör reglerna ha i det markpussel som de kommunala planerna utgör, och då främst översiktsplanen som omfattar all markanvändning.

Utöver de allmänna bestämmelserna finns även regler kring områden av riksintresse i 3 och 4 kap. MB och det är huvudsakligen dessa som studeras i uppsatsen. Reglerna i 3 kap. MB är utformade på samma sätt som angivits ovan men gäller områden som är av riksintresse för vissa intressen. Det finns inga allmänna kriterier på vad som krävs för att ett område skall betraktas som riksintressant men som framgår av benämningen har de betydelse i ett nationellt perspektiv. Ett område kan till exempel ha naturvärden som är att betrakta som unika sett till landet som helhet, eller vara lämpligt för en vägdragning som utgör en viktig del i det nationella vägnätet. Reglerna om riksintresse är tvingande för kommunens planläggning och staten kan ingripa mot planer som inte tar tillräcklig hänsyn till riksintressena. Att föra in nationella prioriteringar i den lokala markplaneringen är ett av huvudsyftena med reglerna.

Lagtexten anger inte alla de områden som är av riksintresse för olika ändamål utan det är en uppgift för olika centrala myndigheter att, inom respektive verksamhetsområde, utse områden de anser ha sådana egenskaper att de är viktiga på ett nationellt plan. Vissa områden, som i sin helhet har stora natur- och kulturvärden men även är attraktiva för andra ändamål och där risken för konflikter mellan motstående intressen är extra stor, har dock utpekats av lagstiftaren i lagtexten i 4 kap. MB. I dessa områden skall bevarandevärdena ha företräde framför annan användning. Reglerna hindrar dock inte åtgärder som är en utveckling av befintlig tätort eller det lokala näringslivet.

Områden av riksintresse skyddas inte mot all typ av annan markanvändning utan grundregeln är även i dessa områden skall en kombinerad markanvändning vara första alternativet. Riksintresseområdena skall däremot skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar nyttjande av områdena. Dessutom finns för de områden som omfattas av det 4 kap. MB ytterligare krav som begränsar markanvändningen i dessa områden. I de fall områden är av riksintresse för flera motstående riksintressen finns särskilda avvägningsregler.

Påtaglig skada är således ett centralt begrepp i 3 och 4 kap. MB. Det ges i lagtext och förarbeten mycket liten vägledning till tolkningen av vad som ska anses utgöra påtaglig skada.

Av lagtexten och förarbetena framgår inte heller med tillräcklig tydlighet vilka värden riksintessereglerna avser att skydda utan dessa måste konkretiseras ytterligare. För de områden av riksintresse för naturvärden som har utpekats med stöd av 3 kap. 6 § andra stycket MB skall registerblad upprättas. Dessa skall innehålla information om vilka värden som har motiverat området utpekande, vilka förutsättningarna för bevarande är och vilka typer av ingrepp som måste undvikas.

För de områden som omfattas av 4 kap. MB finns inget liknande kunskapsbärande dokument. Områdena är geografiskt angivna i lagtexten och av förarbetena framgår att det är områdenas helhetsvärden som skall skyddas. Den närmare avgränsningen och en beskrivning av hur utvecklingen i dessa områden lämpligen ser ut skall anges i kommunernas fysiska planering. Det är en kommunal uppgift att föra utvecklingen framåt och det skall i översiktsplanen anges vilka riksintressen som finns inom kommunen och hur dessa skall tillgodoses.

Det är med utgångspunkt i översiktsplaner och registerblad som skadebedömningen skall göras. Det är syftet med ett områdes riksintressestatus som är av betydelse. Innebär ett ingrepp att ett område förlorat de värden som motiverat dess utpekande är skadan att anse som påtaglig.

Förkortningar

FRP	Den fysiska riksplaneringen
FÖP	Fördjupad översiktsplan
MB	Miljöbalken (1998:808)
MD	Miljödomstolen
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Miljööverdomstolen
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
NV	Naturvårdsverket
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
RegR	Regeringsrätten
RI	Riksintresse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
VL	Vattenlagen (1983:291)
ÖP	Översiktsplan

1 Inledning

1.1 Introduktion

Hushållning med naturresurser är en nödvändig del av en miljöpolitik som har hållbar utveckling som mål. De huvudsakliga instrument miljöbalken tillhandahåller för att reglera markanvändningsfrågor i syfte att åstadkomma en hållbar användning av våra naturresurser återfinns i balkens tredje och fjärde kapitel i form av de grundläggande och de särskilda hushållningsbestämmelserna. Reglerna utgörs till stora delar av riktlinjer för hur avvägningar mellan motstående anspråk på markanvändning skall göras och den rättsliga styrningen är svag. Områden kan dock enligt reglerna vara av riksintresse för olika bevarande- eller exploateringsändamål och styrningen av markanvändningen i dessa områden är betydligt starkare eftersom verksamheter eller åtgärder som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar utnyttjandet av dessa områden av riksintresse inte är tillåtna. Bestämmelserna har med andra ord till viss del karaktär av stoppregler. Stora delar av Sveriges yta är av riksintresse för olika ändamål som skall skyddas mot påtaglig skada.

Med beaktande av de stora arealer som omfattas av riksintessereglerna och det starka skydd reglerna förefaller ge borde de ha stor betydelse i markanvändningsfrågor. Reglerna verkar dock leva en undanskymd tillvaro. I den miljörättsliga doktrinen behandlas de mycket kortfattat och i praxis är deras innebörd till viss del oklar. Det kan antingen bero på att reglerna inte skall ges den betydelse som lagtexten ger sken av eller att reglerna är så otydliga och svårtillämpbara att det råder stor osäkerhet kring deras egentliga innebörd.

1.2 Syfte

Det centrala begreppet i hushållningsbestämmelserna är påtaglig skada då det främst är denna typ av påverkan som hindras.¹ Det huvudsakliga syftet med uppsatsen är att definiera kriterierna för vad som skall anses utgöra påtaglig skada på områden av riksintresse för natur- och kulturmiljön. Reglerna i 3 och 4 kap. MB innehåller dock många oklarheter och en viss granskning av bestämmelserna är nödvändig för förståelsen av dess tänkta användning och för skadebedömningen. Jag har därför ansett det nödvändigt att till viss del fokusera även på andra frågor och har arbetat utifrån följande frågeställningar. Vad är ett riksintresse? Vilka värden är det som skall skyddas och på vilket sätt skall det ske? Var finns kunskapen om dessa värden? Vilken typ av skada skall anses påtaglig?

¹ Se 4 kap. 2-8 §§ MB. Några av dessa regler använder sig av andra skadebegrepp. Dessutom är olika typer av verksamheter förbjudna inom de områden som omfattas av 4 kap. MB oberoende av den skada de orsakar i det enskilda fallet.

1.3 Metod och material

Lagtexten är mycket vag och viss grundläggande information för reglernas tillämpning framgår inte alls utan lagtexten måste läsas tillsammans med förarbetena. Vid den inledande genomgången av reglernas innebörd har jag därför främst använt mig av förarbetena till NRL och MB. Motiven lämnar dock vissa frågor obesvarade och jag har fått använda mig av praxis för att söka ytterligare klargöranden. Naturvårdsverket har, i syfte att undersöka om det är lämpligt att peka ut fler områden av riksintresse för natur- och kulturvård och friluftsliv, gjort en undersökning av hur reglerna om riksintresse uppfattas av personer som arbetar med dem inom främst kommuner och länsstyrelser.² Av undersökningen framgår att reglerna anses mycket svårtillämpade och att osäkerheten kring vissa frågor är stor. Rapporten ger en bra bild av var problemen med reglerna finns, och då jag själv inte har haft möjlighet att göra någon undersökning som skulle ge ett representativt svar har jag använt mig av den som en utgångspunkt för uppsatsens frågeställningar. Vid utredningen av begreppet påtaglig skada har förarbetena inte varit till någon större hjälp då frågan berörs mycket kortfattat. Den juridiska doktrinen på området är begränsad men det finns visst material från Naturvårdsverket och Boverket i form av handböcker, allmänna råd och liknande. Praxis har varit min huvudsakliga källa för analysen av begreppet påtaglig skada.

1.4 Avgränsningar och förtydligande

I uppsatsen ligger fokus på vad som utgör påtaglig skada på de natur- och kulturvärden som skyddas av 3 kap. 6 § 2 st. och 4 kap. MB. Anledningen är, förutom det begränsade utrymmet, att det har varit minst komplicerat att finna material som berör just dessa frågor. Dessutom är det min uppfattning att det är bedömningen av vad som kan antas påtagligt skada just dessa värden som utgör det största problemet.

Jag kommer inte att beröra frågan huruvida reglerna är utformade så att de kan bidra till en hållbar utveckling eller om de i själva verket är kontraproduktiva. Det är en diskussion som skulle kunna föras kring miljölagstiftningen i sin helhet och en allt för komplicerad fråga att gå in på i detta arbete. Jag nöjer mig med att konstatera att hushållning med våra naturresurser är en nödvändig förutsättning för en hållbar utveckling.

Hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel skall tillämpas såväl på verksamheter som på åtgärder som inte är av försumbar betydelse för miljön i det enskilda fallet.³ Hushållningsbestämmelserna har inte ett lika brett tillämpningsområde men kan vara tillämpliga även på enstaka åtgärder om konsekvenserna är tillräckligt stora, något som diskuteras i uppsatsen. För

² Riksintresse för naturvård – nationella prioriteringar i lokal planering. Utvärdering av ett styrmedel för hushållning med mark och vatten. Naturvårdsverkets rapport 5309.

³ 2 kap. 1 § 2 st. MB.

att inte tynga texten med onödiga upprepningar använder jag mig dock av båda begreppen synonymt.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en historisk överblick som följs av en kortfattad genomgång av regelverket. Därefter försöker jag att utifrån tillgängligt material dra slutsatser om hur skyddet för riksintressanta områden ser ut. I den frågeställningen ingår flera delar, bland annat när reglerna skall tillämpas, vad som menas med riksintressen och vilken typ av påverkan som är otillåten. För att överhuvudtaget kunna göra bedömningar av vad som utgör påtaglig skada måste det finnas ett ändamålsenligt kunskapsunderlag. Jag anser att kunskapen om hur ett sådant underlag är tänkt att fungera är grundläggande för förståelsen av riksintressereglerna och har därför avsatt ett kapitel åt att beskriva kunskapsförsörjningen. Den resterande delen av uppsatsen ägnas åt begreppet påtaglig skada. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande kommentar och analys.

2 Historisk utveckling

2.1 Fysisk riksplanering och NRL

1960-talet var en period med industriell expansion, urbanisering och ökad fritidsbebyggelse. Konkurrensen om mark- och vattenområde var stor och det uppstod konflikter mellan främst bevarande- och exploateringsintressen. Lagstiftaren insåg att sådana konflikter med fördel löses genom långsiktig planering och man ville ta fram anvisningar till planläggare och beslutsfattare för hur avvägningar i markanvändningsfrågor skulle göras för att uppnå en god hushållning med naturresurser.⁴

I slutet av 60-talet inleddes därför arbetet med den fysiska riksplaneringen (FRP), med diskussioner kring hur mark- och vattenområden bäst användes ur ett allmänt perspektiv. Det genomfördes en inventering av landets mark- och vattenområden, en kartläggning av vilka intressen som gjorde anspråk på markanvändningen och vilka konflikter som kunde uppstå mellan dem.⁵ 1972 tog riksdagen beslut om två typer av riktlinjer, verksamhetsanknutna och områdesanknutna, för hushållningen med områden av riksintresse, det vill säga områden som ur ett nationellt perspektiv var viktiga för olika ändamål. De förstnämnda angav hur vissa viktiga verksamheter och intressen, som till exempel naturvården, friluftslivet, och vissa exploateringsintressen, borde behandlas när de konkurrerar med andra intressen om att få använda mark- eller vattenområden. De områdesanknutna riktlinjerna avgränsade geografiskt angivna områden där värdena för naturvård och friluftsliv var så höga att miljöförstörande verksamheter inte borde få komma till stånd om inte synnerliga skäl fanns.⁶ Syftet med riktlinjerna var att skapa regler för avvägningar mellan olika intressen i en konfliktsituation och på så sätt ange grunderna för ett långsiktigt användande av mark- och vattenområden som var av nationell betydelse med god hushållning som mål.⁷ Genom ett samarbete mellan länsstyrelser och kommuner konkretiserades reglerna på lokal nivå i program, med åtgärder för att ge riktlinjerna avsedd verkan, som sedan godkändes av regeringen. Riktlinjerna var inte rättsligt bindande utan skulle få sin rättsverkan genom den kommunala planläggningen och regeringsprövningar av större anläggningar.⁸

Riktlinjerna fördes senare in i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL). De verksamhetsanknutna riktlinjerna motsvarades av de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. NRL och de områdesanknutna av de särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 kap. NRL. Naturresurslagen hade ett vidare tillämpningsområde än FRP

⁴ Rapport 5309, s 13.

⁵ Resultatet redovisades i rapporten *Hushållning med mark och vatten*, SOU 1971:75

⁶ Prop. 1972:111, s. 15.

⁷ Prop. 1985/86:3, s 16f.

⁸ Prop. 1985/86:3, s. 240f.

och innehöll avvägningsregler för all markanvändning och inte bara för områden av riksintresse.⁹ Målet var att mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt skulle användas så att en, från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt, god hushållning främjades.¹⁰

Bestämmelserna i NRL tillämpades vid planläggning och vid beslut i enskilda ärenden enligt vissa lagar¹¹ och utgjorde på så sätt gemensamma grundregler inom mark- och miljörätten så att beslut som var viktiga för markanvändningen kunde tas på gemensamma grunder även om utgångspunkten vid prövningar enligt de olika lagarna inte var densamma.¹² Områden av riksintresse gavs ett skydd mot åtgärder som kunde påtagligt skada bevarandebestämmelserna eller påtagligt försvåra utnyttjandet av exploateringsbestämmelserna.

Vid samma tidpunkt trädde en ny plan- och bygglag (1987:10), PBL, i kraft. Den gav kommunerna större bestämmanderätt över den fysiska planeringen och de kunde nu anta planer som blev gällande utan den statliga fastställelse som hade krävts enligt tidigare byggnadslagstiftning. Kommunerna fick på så sätt ett större ansvar för hushållningen med naturresurser och NRL skulle tillämpas vid all planläggning. Staten behöll dock ett starkt inflytande över markanvändningen inom områden av riksintresse då staten genom länsstyrelserna ålades att på eget initiativ överpröva kommunala detaljplaner och områdesbestämmelser som inte tillgodosåg riksintressen på ett tillfredsställande sätt.¹³ Genom riksintressereglerna förde lagstiftaren in tvingande krav på kommunerna att tillgodose statliga markanvändningsbestämmelserna.

⁹ Prop. 1985/86:3, s. 28.

¹⁰ 1 kap. 1 § NRL.

¹¹ 1 kap. 2 § NRL.

¹² Prop. 1985/86:3, s. 20.

¹³ 12 kap. 1 § 1 p. PBL.

3 Miljöbalkens hushållningsregler

3.1 Inledning

Bestämmelserna i NRL fick mycket kritik och framförallt reglerna om riksintressen ansågs otydliga och svåra att tillämpa. Av förarbetena till miljöbalken framgår att de som arbetade med NRL var kritiska till dess oprecisa utformning och det rådde en stor osäkerhet kring begreppet riksintresse och dess innebörd.¹⁴ Kritiken till trots flyttades reglerna över till miljöbalkens tredje och fjärde kapitel utan några egentliga ändringar.¹⁵ Tidigare praxis och förarbetena till NRL fortsätter därför att vara av stort intresse vid tolkning av bestämmelserna.¹⁶

Även om ingen saklig ändring av reglerna avsågs innebar införandet av reglerna i miljöbalken ändå en viktig skillnad jämfört med tidigare lagstiftning. Alla regler i balken, således även hushållningsbestämmelserna, skall tolkas mot bakgrund av balkens mål och syfte.¹⁷ Det betyder enligt motiven en ny och vidare tillämpning av de regler som har sin förebild i tidigare lagstiftning.¹⁸ Reglerna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling, vilket innebär att ett flergenerationsperspektiv måste råda vid avvägningar i markanvändningsfrågor, och att utveckling och nyttjande av våra naturresurser bör ske inom de ramar som naturen sätter upp. Naturen har eget skyddsvärde och inte bara det värde den kan ha för människan.¹⁹

Hushållningsreglerna utgår från ett områdes fysiska förutsättningar. Enligt den grundläggande regeln för all markanvändning skall mark- och vattenområden användas på lämpligaste sätt med hänsyn till områdenas egenskaper och geografiska läge samt dagens och framtida samhälleliga behov.²⁰ Företräde skall ges åt den användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning, och vad som är en god hushållning skall bedömas utifrån balkens mål om hållbar utveckling.²¹

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 243.

¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 239, 2 kap. NRL motsvaras av 3 kap. MB och 3 kap. NRL av 4 kap. MB.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 och 35. Förarbetena till miljöbalken är så kortfattade avseende 3 och 4 kap. att det är nödvändigt att läsa NRL-propositionen för att få en helhetsbild av reglernas innebörd.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

¹⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s.166.

¹⁹ 1 kap 1 § 1 st. MB.

²⁰ 3 kap 1 § MB.

²¹ MÖD M 456-06, Miljödostolen bortsåg från översiktsplanen med ett konstaterande att balkens målbestämmelse måste ha företräde framför kommunens översiktsplan när det gäller att avgöra vad som utgör en lämplig markanvändning.

Bestämmelsernas huvudsakliga syfte är att underlätta långsiktig planering genom att tydliggöra vilka markanvändningsintressen som är betydelsefulla för samhället och som därför skall främjas vid frågor som rör ändrad markanvändning. Så länge reglerna används som allmänna avvägningsregler är de inte problematiska. Det är först vid ingrepp i riksintresseområden som de får en konkret och i vissa fall ingripande betydelse.

3.2 Grundläggande hushållningsregler

3.2.1 Prioriterade intressen

Det finns vissa allmänna intressen, av både bevarande- och exploateringskaraktär, som anses viktiga i samhället. Att, i områden som är av betydelse för dessa intressen, generellt sett ge dem företräde framför andra i den fysiska planeringen och andra beslut om markanvändning leder enligt lagstiftaren till en god hushållning med landets naturresurser.²² Enligt 3 kap. 1-9 §§ MB gäller det områden som är av särskild betydelse för bland annat naturvård, friluftsliv, jord- eller skogsbruket, kommunikationer, utvinning av viktiga ämnen eller ekologiskt känsliga områden.²³ Det finns inga geografiska angivelser i lagtexten utan reglerna skall gälla generellt för områden som kan anses värdefulla för de i kapitlet uppräknade ändamålen.

Dessa prioriterade intressen har inget absolut skydd utan skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar utnyttjandet av dem. Det framgår inte av lagtexten vad det innebär men sammanfattningsvis kan reglernas användning beskrivas som så att särskild hänsyn skall tas till dessa intressen och åtgärder som skadar dem skall inte tillåtas om inte goda skäl finns. Allmänna intressen skall ha företräde framför enskilda och målet är en användning som främjar en från allmän synpunkt god hushållning av dessa mark- och vattenområden.²⁴ Reglernas roll blir således att uppmärksamma planerare och beslutsfattare på vilken hänsyn som bör tas.

3.2.2 Riksintressen i 3 kap. MB

Mark- och vattenområden som är av nationell betydelse för vissa av de viktiga samhällsintressen som anges i 3 kap. kan få status som områden av riksintresse för ett eller flera av dessa ändamål. Ett område kan vara av riksintresse för rennäring och yrkesfiske, naturvård, kulturvård och friluftsliv, utvinning av värdefulla ämnen och material, för lokalisering av anläggningar för industrin, för produktion och distribution av energi, för

²² Prop. 1997/98:45, del 2 s. 28f och prop. 1985/86:3, s. 42f.

²³ 3 kap. 2-9 §§ 1 st. MB.

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 30 och prop. 1985/86:3, s. 155 f.

kommunikationer, vattenförsörjning, avfallshantering samt för anläggningar för totalförsvaret.²⁵

Skyddet för områden av riksintresse framstår som starkt då de *skall* skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar dem eller påtagligt försvårar utnyttjandet av dem.

Av lagtexten går enbart att utläsa vilka områdestyper som kan vara av riksintresse och inte var i landet de är belägna. Vilka egenskaper områden bör ha för att anses riksintressanta, hur de fastställs och hur de skall skyddas återkommer jag till i uppsatsens fjärde kapitel.

3.3 Särskilda hushållningsregler

I 4 kap. MB finns särskilda hushållningsbestämmelser för ett antal områden som lagstiftaren har bestämt skall vara av riksintresse och vars geografiska utbredning anges redan i lagtexten.²⁶ Det rör sig om områden med så höga natur- och kulturvärden att de i sin helhet är av riksintresse. Områdena är attraktiva för många motstridiga intressen och konfliktrisen mellan exploatering och bevarandebestämmelserna är därför mycket stor. Bland annat omfattas stora fjällområden, skyddsvärda vattendrag, stora delar av landets kuststräckor och alla Natura 2000-områden. Avvägningen mellan olika intressen har gjorts av lagstiftaren, och natur- och kulturvärden skall ha företräde framför andra intressen.²⁷ Reglernas syfte är att skydda de utvalda områdena mot exploateringsföretag och andra ingrepp som kan leda till påtaglig skada på områdenas natur- och kulturvärden som helhet. De delar som fortfarande är orörda och har höga naturvärden skall bevaras. Vid bedömningen av tillåtligheten av ingrepp i de berörda områdena skall utgångspunkten vara de samlade värdena som finns i hela området och vad som är en lämplig utveckling i området skall bedömas från ett helhetsperspektiv.²⁸ Vidsträckt möjligheter till undantag gör skyddet osäkert, vilket diskuteras i uppsatsens fjärde kapitel.

4 kap. 1 § 1 st. MB innehåller en generell regel som gäller för alla de områden som omfattas av kapitlet och som innebär att ingrepp som påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden inte är tillåtna. Därutöver finns ytterligare regler i 2-8 §§ som är områdesspecifika och som anger ytterligare förutsättningar för tillkomsten av exploateringsföretag i de skilda områden som omfattas av 4 kap. För att ett ingrepp skall vara tillåtligt måste det vara förenligt med *både* den generella och de områdesspecifika reglerna.

²⁵ 3 kap. 5-9 §§ 2 st. MB.

²⁶ Med undantag för Natura 2000-områden som enligt 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. skall dokumenteras i föreskrifter från Naturvårdsverket. NFS 2004:8 är den senast beslutade förteckningen.

²⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 och prop. 1985/86:3, s. 81.

²⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 och prop. 1985/86:3, s. 171.

4 kap. 2 § räknar upp ett stort antal områden som är särskilt lämpade för turism och rekreation och vid bedömningen av tillåtligheten av ingrepp i naturmiljön skall dessa intressen särskilt beaktas.

4 kap. 3 § omfattar kustområden med stora natur- och kulturvärden som i jämförelse med andra kustområden är relativt opåverkade, som saknar stora miljöpåverkande industrier och där fritidsbebyggelsen är mindre omfattande, den så kallade obrutna kusten.²⁹ Syftet med bestämmelsen är att bevara områdenas karaktär och därför är vissa typer av anläggningar förbjudna.³⁰ Det rör sig om större miljöpåverkande anläggningar som skall tillståndsprövas av regeringen.³¹

4 kap. 4 § gäller för kustområden som är starkt påverkade av tätorter, industrier och fritidsbebyggelse, den så kallade högexploaterade kusten. Syftet är att låta de få områden utmed dessa kuststräckor som är relativt orörda förbli sådana till fördel för friluftslivet.³² I dessa områden är möjligheten att uppföra fritidsbebyggelse starkt begränsad.³³ Miljöpåverkande industrier som skall tillståndsprövas av regeringen får enbart lokaliseras till områden där liknande exploatering redan finns.³⁴

Obrutna fjällområden innehåller orörda, och i flera fall unika miljöer, vilket innebär att även små förändringar kan ha en avsevärd inverkan. Enligt 4 kap. 5 § är i dessa fjällområden i princip endast bebyggelse och anläggningar för rennäringen, den vetenskapliga forskningen, den bofasta befolkningen och det rörliga friluftslivet tillåtna. Annan inverkan får endast ske om det är möjligt utan att områdenas karaktär förändras.³⁵

4 kap. 6 § undantar en rad älvar och älvsträckor från utbyggnad för kraftändamål. Sådan utbyggnad får, enligt 3 st. samma paragraf, enbart tillkomma om den har obetydlig påverkan på vattendraget.³⁶

4 kap. 7 § reglerar nationalstadsparken i området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården

Enligt 8 § samma kapitel är alla Natura 2000 områden av riksintresse. Det ställs särskilda krav på markanvändning som kan påverka förhållandena inom dessa skydds- och bevarandeområden och om en verksamhet eller åtgärd kan befaras på ett betydande sätt påverka miljön krävs ett särskilt tillstånd. Reglerna om förutsättningarna för ett sådant tillstånd finns i 7 kap.

²⁹ Prop. 1985/86:3, s. 83.

³⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s 38 och prop. 1985/86:3, s. 83 och 180.

³¹ Förbjudna verksamheter är de som regleras i 17 kap. 1 § 1 st. och 4 a § 1-11 kap. MB.

³² Prop. 1985/86:3, s. 84.

³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s 38 och prop. 1985/86:3, 181f.

³⁴ 17 kap. 1 § 1 st. och 4 a § 1-6, 9 och 10 st. MB. Det är inte exakt samma anläggningar som är förbjudna i de orörda kustområdena. Bland annat finns det inte krav på att vindkraftverk skall placeras i redan exploaterade områden.

³⁵ Prop. 1985/86:3, s. 183ff.

³⁶ Se RÅ 1993 ref. 44 och RÅ 2004 ref 14 där RegR har gjort en restriktiv bedömning av vad som kan innefattas i begreppet obetydlig miljöpåverkan.

27-29 §§ MB. Genom att Natura 2000 områden numera är av riksintresse får ingen typ av ändrad markanvändning som prövas enligt 3 och 4 kap. MB komma tillstånd utan att påverkan på dessa områden har undersökts och behövligt tillstånd inhämtats. Det får också till följd att länsstyrelserna med stöd av 12 kap. 1 § PBL skall se till att kommunala planer inte tillåter markanvändning som strider mot skyddet av Natura 2000 områdena.

3.4 Kommentar

3 kap. MB innehåller regler för hur avvägningar skall göras vid beslut angående markanvändning om det finns konkurrerande anspråk på området. Det är stor skillnad på de allmänna reglerna och de regler som behandlar områden av riksintresse. Den rättsliga styrningen av markanvändningen inom de prioriterade områdena är svag då de enbart skall skyddas så långt möjligt. De allmänna reglerna kan därför enbart ses som riktlinjer vid avvägning mellan olika motstående intressen. Reglerna om riksintresse har till viss del karaktär av stoppregler och kan få stor betydelse vid beslut om ändrad markanvändning.

4 kap. MB ställer ytterligare krav utöver förbudet mot ingrepp som kan påtagligt skada de natur- och kulturvärden som finns i kapitel fyra områdena. De områdesspecifika reglerna kompletterar 4 kap. 1 §. Till exempel får, enligt 4 §, fritidshus uppföras utmed de högexploaterade kusterna som endast som komplettering till befintlig bebyggelse eller om det annars finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att åtgärden tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Enskild fritidsbebyggelse medför inte en påtaglig skada och därför hindras bebyggelsen inte av 1 §. 4 § skyddar värdena i ett längre perspektiv då syftet med regeln är att bevara dessa områden för friluftslivet och genom paragrafens utformning är avsikten att många små ingrepp som med tiden kan påverka områdena betydligt skall undvikas.

4 Skyddet av riksintressanta områden

4.1 Inledning

Områden som är av riksintressen enligt 3 kap. MB skall skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar utnyttjandet av området. I mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. MB är exploateringsföretag och andra ingrepp endast tillåtna om de inte påtagligt skadar natur- och kulturvärden i området och om de inte strider mot någon av de områdesspecifika reglerna. Vid en första anblick kan det tyckas vara ett starkt skydd i form av stoppregler, men som framgår nedan innehåller reglerna flera begränsningar och otydligheter som kan medföra att deras betydelse i markanvändningsfrågor minskar.

Jag skall försöka fastställa vilka omständigheter som är av vikt vid tillämpningen av reglerna om riksintresse genom att undersöka när reglerna skall tillämpas, vad som menas med att ett område är av riksintresse, vilka avvägningar och undantag som kan bli aktuella och slutligen vilken typ av påverkan som reglerna är avsedda att förhindra. Resultatet skiljer sig åt beroende på om området är av riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB, med undantag för frågan om vid vilka tillfällen reglerna skall tillämpas.

4.2 Reglernas tillämplighet

3 och 4 kap. MB skall tillämpas vid prövning av frågor enligt 7 kap. MB, vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, i anmälningsärenden som rör miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vid anmälan för samråd angående verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, vid tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. MB, vid lovgivning och planläggning enligt PBL samt vid prövning enligt vissa andra lagar som rör markanvändning bl.a. väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.³⁷ Det finns inget krav på att verksamheten eller åtgärden måste vara långvarig utan det är konsekvensernas varaktighet som är av betydelse.³⁸

Reglernas tillämplighet begränsas av de inte får hindra pågående markanvändning, utan endast skall tillämpas vid planer eller beslut som medger ändrad markanvändning.³⁹ Det innebär till exempel att reglerna inte

³⁷ Tidigare fanns en uppräkningslista i 1 kap 2 § MB av när 3 och 4 kap. MB skulle tillämpas. Från den 1 januari 2007 framgår det av 2 kap. 6 § 2 st. MB och genom de hänvisningar till 3 och 4 kap. MB som finns i respektive speciallag.

³⁸ Prop. 2005/06:182, s. 124.

³⁹ 2 kap. 6 § 2 st. MB från och med den 1 januari 2007.

kan ligga till grund för ett föreläggande för markägare att vidta åtgärder, något som kan orsaka stor skada då till exempel fortsatt hävd i form av exempelvis bete eller annan skötsel kan vara en förutsättning för bevarandet av somliga riksintressen.⁴⁰

4.3 Riksintresse enligt 3 kap. MB

Det framgår inte av lagtexten vilka egenskaper ett område skall ha för att vara riksintressant enligt 3 kap. och i motiven anges enbart i vaga ordalag vad som krävs. Områden som är riksintressanta för naturvården skall enligt förarbetena karaktäriseras av att de har få motsvarigheter i landet och särskilt väl belyser viktiga skeden i naturlandskapets utveckling, eller att de är ostörda och innehåller stor mångfald av naturtyper eller biotoper. Det kan också röra sig om områden som innehåller unika och hotade arter, naturtyper eller liknande.⁴¹ Vad gäller områden av riksintresse för friluftslivet skall de, sett i ett nationellt perspektiv, ha stora värden på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter, variationer i landskapet och tillgänglighet för allmänheten.⁴²

Hur ett område väljs ut som riksintressant framgår inte heller av lagtexten. För att ett område skall få riksintressestatus krävs flera steg. Den inledande urvalsprocessen regleras i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m. m. Enligt 2 § nämnda förordning är det vissa centrala myndigheters uppgift att, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter samråd med berörda kommuner och länsstyrelser, lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden de bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap.⁴³ Naturvårdsverket är till exempel ansvarig för att peka ut områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet.⁴⁴

Om ett område pekas ut som riksintressant kan det innebära stora begränsningar för hur en markägare får använda sin egendom. Sådana beslut får inte fattas utan ett tydligt bemyndigande i lag, vilket saknas i 3 kap. MB. Myndigheternas bedömningar blir således inte juridiskt bindande utan skall enbart ses som förslag och anspråk på vad de anser vara områden av riksintresse.⁴⁵ Ett områdes status som riksintresse blir rättsligt fastställt först

⁴⁰ Rapport 5309, s. 56.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 33.

⁴² A.a.

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

⁴⁴ Statens jordbruksverk pekar ut områden av riksintresse för rennäringen, Fiskeriverket är ansvarig för yrkesfisket, Riksantikvarieämbetet för kulturmiljövården, SGU för fyndigheter av ämnen eller material, Nutek för anläggningar för industriell produktion, Statens energimyndighet för energiproduktion och distribution, Statens kärnkraftsinspektion för slutlig förvaring av kärnbränsle, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Post- och telestyrelsen i frågor om kommunikationer inom respektive verksamhetsområde, Naturvårdsverket för vattenförsörjning och avfallshantering och Försvarsmakten och Krisberedskapsmyndigheten för totalförsvarets anläggningar enligt 2 § Hushållningsförordningen.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 242.

genom en juridiskt bindande plan eller beslut i ett enskilt ärende. Ur markägares synvinkel är naturligtvis en sådan ordning olycklig då den skapar en osäkerhet kring vilka begränsningar som råder för markanvändningen i dessa områden.

Besluts- och planeringsmyndigheter har ett ansvar för att reglerna i 3 kap. tillämpas korrekt, och en konsekvens av de utpekade områdenas bristande rättsverkan blir därför att beslutsfattare inte kan anta juridiskt bindande planer eller fatta beslut i enskilda ärenden enbart baserat på vad de utpekande myndigheterna anser. Besluts- och planeringsmyndigheten måste göra en egen bedömning av om ett utpekad områdes egenskaper motiverar riksintressestatus.⁴⁶ Det är därför i teorin möjligt för en beslutande myndighet att bortse från utpekade områden eller att själva välja ut områden de anser vara av riksintresse. I praktiken är det sannolikt inte vanligt att det i enskilda ärenden bortses från de anspråk som de centrala myndigheterna har gjort. Ett utpekande skall enligt Miljööverdomstolen anses utgöra presumtion för att området är av riksintresse.⁴⁷ Beslutande myndigheter bör enligt min mening vara mycket restriktiva med att på egen hand peka ut områden. För att vara riksintressant skall ett område ha egenskaper som är betydelsefulla på ett nationellt plan och det kan i enskilda ärenden vara svårt att göra sådana bedömningar. Det krävs ett omfattande beslutsmaterial för att kunna ta välavvägda beslut i sådana situationer. Däremot kan de göra bedömningen att värdena i området av någon anledning har sjunkit på ett sådant sätt att det inte längre är att betrakta som riksintressant.

Det finns brister i kunskapsmaterialet då de centrala myndigheternas intresse för att utse riksintressen varierar. Naturvårdsverket har sedan arbetet med FRP inleddes varit effektiva i utpekandet av riksintressen⁴⁸, medan exempelvis de första områdena av riksintresse för vindkraft pekades ut 2004.⁴⁹ Detta kan naturligtvis leda till att plan- och beslutsmyndigheter pekar ut egna områden för att balansen i prövningen skall kunna bibehållas.

4.4 Riksintresse enligt 4 kap. MB

Vilka områden som är av riksintresse enligt 4 kap. utgör ett mindre problem eftersom dessa är geografiskt avgränsade i lagtexten. Av samma anledning finns inga tveksamheter angående deras rättsliga status. Det rör sig dock om stora arealer och det krävs en närmare avgränsning, som är tänkt att ske genom kommunal översiktsplanering.^{50 51} Eftersom översiktsplaner inte är

⁴⁶ MÖD M 456-06, se Miljödomstolens domskäl och M 8867-06.

⁴⁷ MÖD M 9120-03 och M 456-06.

⁴⁸ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Skydd-och-skotsel-av-vardefull-natur/omraden-av-riksintresse/Oversyn-av-omraden-av-riksintresse/>

⁴⁹

http://www.energimyndigheten.se/WEB/STEMEx01Swe.nsf/F_PreGen01?ReadForm&MenuSelect=70E8C70E78795C65C1256F6D00344DDC, se även rapport 5309, s. 61ff.

⁵⁰ Prop. 1985/86:3, s.80.

⁵¹ Med undantag för Natura 2000-områdena som det finns detaljerade uppgifter om i Naturvårdsverkets föreskrift NFS 2004:8.

bindande för senare beslut kvarstår en viss osäkerhet över den exakta avgränsningen. Det finns också en stor osäkerhet kring vilka värden som skyddas av 4 kap.

4.5 Påtaglig skada

Bedömningen av vad som är påtaglig skada diskuteras i uppsatsens sjätte och sjunde kapitel men jag vill redan nu påpeka vikten av detta begrepp. Riksintressereglernas syfte är inte att hindra alla former av bebyggelse eller andra ingrepp i de skyddsvärda områdena. En kombinerad användning av mark- och vattenområden är det mest effektiva och resurssparande och är därför alltid att föredra i markanvändningsfrågor.⁵² Det är enbart ingrepp som påtagligt skadar eller påtagligt försvårar nyttjandet av riksintresseområdena som hindras vilket innebär att det är av stor betydelse hur detta begrepp definieras.⁵³

4.6 Avvägning och undantag

4.6.1 Allmänt

Vilka krav som kan ställas på en verksamhet med stöd av hänsynsreglerna i 2 kap 2-5 §§ och 6 § 1 st. MB begränsas av vad som är skäligt i det enskilda fallet. Kraven skall vara miljömässigt motiverade.⁵⁴ Kravet på att tillämpa 3 och 4 kap. MB och en verksamhets förenlighet med detaljplan och områdesbestämmelser är inte underkastade samma avvägning.⁵⁵ Hushållningsbestämmelserna utgörs till stor del av avvägningsregler och det har av lagstiftaren ansetts onödigt med ytterligare ett avvägningsmoment.⁵⁶ Reglerna i 3 och 4 kap. MB tillåter dock enbart avvägning mellan olika allmänna intressen vilket kan få stora konsekvenser för den enskilde då reglerna inte ger utrymme för någon hänsyn till hur denne drabbas.

4.6.2 Avvägning mellan riksintressen

Om det har konstaterats att 3 kap. MB är tillämpligt på en åtgärd, att området faktiskt är av riksintresse och att skadan kan antas bli påtaglig är det nödvändigt att se närmare till det motstående intressets karaktär och göra en avvägning av vilket intresse som skall ges företräde. Rör det sig om ett intresse som inte omnämns i 3 eller 4 kap. MB har riksintresset företräde, likaså om det motstående intresset är ett av de prioriterade intressen som 3

⁵² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 30 och prop. 1985/86:3, s. 154.

⁵³ Med undantag för de områdesspecifika reglerna i 4 kap. MB som kan hindra en verksamhet utan att skadan anses påtaglig.

⁵⁴ 2 kap. 7 § MB.

⁵⁵ 2 kap. 7 § MB.

⁵⁶ Prop. 2005/06:182, s. 126.

kap. skyddar.⁵⁷ Det går inte att ge företräde åt ett prioriterat intresse som påtagligt skadar ett riksintresse oavsett hur stor nytta med det prioriterade intresset är, riksintresset skall skyddas. Eftersom centrala myndigheters vilja att peka ut områden av riksintresse varierar är det inte alltid möjligt att göra den avvägning som reglerna avser. Som exempel kan nämnas att innan de första områdena av riksintressen för vindkraft pekades ut gick det inte att göra en avvägning mellan vindkraft och friluftsliv⁵⁸ i ett område av riksintresse för friluftslivet trots vindkraftens stora miljömässiga fördelar.⁵⁹ I sådana situationer har ju dock planerings- eller beslutsmyndigheten, som nämnts ovan, en möjlighet att själv göra bedömningen att det aktuella området har sådana kvaliteter att det skall anses riksintressant för något av de ändamål som räknas upp i 3 kap.

Om ett område är av riksintresse för flera av de ändamål som räknas upp i 3 kap. och dessa inte går att förena på grund av att de påtagligt skadar eller förhindrar varandra är det nödvändigt med en avvägning eftersom de båda skall skyddas och inget av dem har naturligt företräde framför det andra. Riktlinjerna för hur avvägningen skall göras finns i 3 kap. 10 § MB.

Försvarsintressen kommer alltid i första hand men annars skall det intresse som främst främjar en långsiktigt god hushållning ha företräde. Vid avvägningen bör 1 kap. 1 § MB fungera som en vägledning för både verksamheter som prövas enligt MB eller enligt någon av de andra lagar där 3 och 4 kap. MB är tillämpliga.⁶⁰ I två rättsfall från senare tid tas uttryckligen hänsyn till miljöbalkens målregel vid avvägningen mellan motstående intressen.⁶¹

Resultatet av avvägningen mellan olika riksintressen enligt 3 kap. får inte strida mot reglerna i 4 kap.⁶² Lagstiftaren har redan gjort en avvägning för de geografiska områden som berörs av 4 kap. och natur- och kulturvärdena skall alltid ha företräde oavsett om det motstående intresset är av riksintresse enligt 3 kap.⁶³

4.6.3 Möjlighet till undantag

En stor del av Sveriges areal omfattas av 4 kap. MB och dess skydd mot exploateringsåtgärder. Staten har på så sätt förbehållit sig rätten att inom stora områden ingripa i frågor gällande markanvändning, ett område som

⁵⁷ Se K B 171/92, om ett allmänt intresse påtagligt skadar ett riksintresse blir det inte aktuellt med någon avvägning utan riksintresset skall ha företräde.

⁵⁸ Behovet fanns ju bara om vindkraften påtagligt skadade det riksintressanta området annars skulle de två intressena kombineras.

⁵⁹ Observera att en avvägning mellan t.ex. vindkraft och de värden som skyddas av 4 kap. MB inte är möjlig, se uppsatsens fortsättning.

⁶⁰ Prop.1997/98:45, del 2, s. 30.

⁶¹ MÖD M 456-06, det är dock endast i MD resonemanget förs. MÖD anser inte att skadan blir påtaglig och därför är en kombinerad markanvändning möjlig och ingen avvägning mellan intressen behöver göras. Se också M 2966-04

⁶² 3 kap. 10 § 2 st. MB.

⁶³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 prop. 1985/86:3, s 169f..

annars är en kommunal angelägenhet. Syftet med reglerna var inte undanta dessa områden från utveckling och lagstiftaren ansåg det därför nödvändigt att ha möjlighet att göra undantag från både det generella och de områdesspecifika kraven.⁶⁴ Av 4 kap. 1 § 2 st. framgår att bestämmelserna i 4 kap. 1 § 1 st. och 2-6 §§ inte hindrar utvecklingen av befintlig tätort och det lokala näringslivet. Med utveckling av befintlig tätort menas enligt förarbetena förändringar i bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, behov av bostäder, trafikleder, grönområden m.m. Utveckling av det lokala näringslivet kan vara tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som gör att det finns tillräckligt med arbetstillfällen för befolkningen.⁶⁵ Till stor del är det kommunen som avgör vad som är befintlig tätort.⁶⁶ Likaså har kommunen möjlighet att i sin planering beskriva hur det lokala näringslivet ser ut och om hur det med fördel utvecklas i olika delar av kommunen. Hur undantagsmöjligheterna används blir därför till stor del beroende av vilka konkretiseringar av begreppen som kommunen gör i sin översiktsplan.⁶⁷

Definitionen är så otydlig att skyddet för riksintressen försämras väsentligt. I de fall en verksamhet är en utveckling av befintlig tätort eller det lokala näringslivet skall den ha företräde framför bevarandebestämmelserna utan att någon avvägning görs, det vill säga oavsett nyttan med verksamheten och oavsett hur stor skadan blir. Självfallet är verksamheten fortfarande underkastad andra tillämpliga miljörättsliga regler och verksamheten skall utformas och lokaliseras så att skadan blir så liten som möjligt.⁶⁸ Enligt Boverket⁶⁹ skall nämnda undantagsregler generellt sett endast kunna åberopas om ingen alternativ lokalisering är möjlig vilket är förenligt med kravet i 2 kap. 6 § 1 st. MB på att den plats skall väljas där ändamålet kan uppnås med minsta möjliga olägenhet för människors hälsa och miljön.⁷⁰

Utvinning av värdefulla material är lägesbunden och kan, när den är samhällsekonomiskt angelägen, ibland tillåtas utan hinder av 4 kap. 1-6 §§ MB. Det krävs att fyndigheten är av riksintresse och ju större bevarandevärdet är desto starkare skäl för exploatering krävs det.⁷¹ Även för anläggningar som är viktiga för totalförsvaret görs undantag.⁷²

⁶⁴ Prop. 1985/86:3, s. 95.

⁶⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 och prop. 1985/86:3, s. 172.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 och prop. 1985/86:3, s. 172.

⁶⁷ Se t.ex. Sotenäs kommuns ÖP där det anges vilka samhällen som är att betrakta som tätorter och var lokaliseringen av större verksamheter i första hand skall anläggas.

⁶⁸ Det följer av hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

⁶⁹ Boken om översiktsplan, del III, s. 245.

⁷⁰ Lokaliseringsregeln finns från och med den 1 januari 2007 i 2 kap 6 §, tidigare 2 kap. 4 § MB.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 37 och prop. 1 s 93, 172.

⁷² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 37 och prop. 1985/86:3, s.172.

Det finns ingen möjlighet att med stöd av 4 kap. 1 2 st. MB göra undantag från 4 kap. 7-8 §§ MB.⁷³

4.7 Förhållandet mellan 3 och 4 kap. MB

Enligt 3 kap. skall, som framgår ovan, en avvägning göras mellan oförenliga riksintressen, och det är möjligt att ett exploateringsintresse av riksintresse får företräde. Det finns däremot ingen möjlighet att göra undantag från resultatet av avvägningen med hänvisning till att det lokala näringslivet eller liknade. Det finns dock exempel på översiktsplaner som felaktigt ger uttryck för en sådan uppfattning.⁷⁴

I områden som omfattas av 4 kap. sker ingen avvägning, utan natur- och kulturvärden *skall* ha företräde, men den vida undantagsmöjligheten medför att natur- och kulturvärden ändå kan få ge vika för exploatering.

Inom de geografiska områden som berörs av 4 kap. finns även många områden som är utpekade som riksintresse med stöd av 3 kap. Eftersom det förstnämnda kapitlet skall ha företräde är det lämpligt att inledningsvis pröva om åtgärden är förenlig med reglerna i 4 kap. Om så inte är fallet är åtgärden otillåten och prövningen avslutad.⁷⁵

Om 4 kap. inte innebär något hinder på grund av att åtgärden inte påtagligt skadar området eller inte strider mot något av de områdesspecifika kraven skall en fortsatt prövning avgöra om åtgärden är förenlig även med 3 kap. Det finns enligt mig inget kontroversiellt i en sådan tillämpning då kapitlet syftar till att skydda olika typer av värden och en åtgärd som inte strider mot vad som är en lämplig utveckling i ett större område kan mycket väl påtagligt skada ett mindre område med exempelvis hotade växtarter.

Det är mer osäkert vad som gäller om en åtgärd strider mot de särskilda hushållningsbestämmelserna men ändå tillåts på grund av någon av undantagsmöjligheterna i 4 kap 1 § 2 st. är tillämplig. Lagtexten är oklar och frågan diskuteras inte i motiven. Lagtexten fastställer att avvägningar mellan olika riksintressen enligt 3 kap. inte får strida mot bestämmelser i 4 kap. Om det betyder att 4 kap. i sin helhet har företräde, oavsett resultatet av en sådan tillämpning, skulle det inte gå att, med stöd av 3 kap., förbjuda en verksamhet som är en utveckling av det lokala näringslivet eller befintlig tätort. Om bestämmelserna istället tolkas så att 3 kap. skall tillämpas subsidiärt blir verksamheter och åtgärder som är en del av utvecklingen av befintlig tätort eller lokalt näringsliv förbjudna om de påtagligt skadar eller påtagligt försvårar nyttjandet av ett riksintresse utpekat med stöd av 3 kap.

⁷³ Vilken typ av ingrepp som kan tillåtas i Natura 2000 områden framgår av 7 kap. 27-29 §§ MB.

⁷⁴ Se t.ex. Gotlands kommuns FÖP för Fårö, Sudret och Östergarnslandet.

⁷⁵ MÖD M 9540-99, M 8328-99 och M 8867-06.

Självfallet med undantag för den situationen då även de är av riksintresse enligt 3 kap. och en avvägning enligt 3 kap. 10 § skall göras.

Jag anser det vara den mest logiska tolkningen av reglerna. Det är förståeligt att det finns en möjlighet till undantag från skyddsreglerna i 4 kap. eftersom de sträcker sig över stora ytor. Att inte tillämpa 3 kap. subsidiärt skulle innebära att en odefinierbar mängd verksamheter skulle kunna frånta 3 kap. all betydelse i de områden som även omfattas av 4 kap. vilket jag inte tror var lagstiftarens avsikt.⁷⁶

4.8 Kommentar

Skyddet av riskintressen sker etappvis. Det inledande utpekandet, som görs av myndigheter för områden av riksintresse enligt 3 kap. MB och av riksdagen för områden som omfattas av 4 kap. MB, följs av kommunernas fysiska planering. Översiktsplanen är en mycket viktig del eftersom kommunerna i denna både konkretiserar och tydliggör vilka värden som skall skyddas och hur de avser att tillgodose riksintressena. Den avgörande delen utgörs av kommunens planläggning i form av bindande detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövning av enskilda ärenden. Det är inte förrän i denna del av processen som bindande beslut tas om vilken markanvändning som är mest lämplig i ett område.

En kombinerad markanvändning är alltid att föredra och att ett område är av riksintresse skall mer ses som en varningsflagga än som ett förbud mot att vidta åtgärder. En noggrann värdering av de motstående intressenas karaktär och påverkan på varandra skall göras, vilket i vissa fall kan leda till att en verksamhet förbjuds med motiveringen att den strider mot reglerna om riksintresse. Reglerna är stoppregler på så sätt att ingen verksamhet eller åtgärd får tillåtas på plats som strider mot reglerna om riksintresse även om de uppfyller kraven i annan tillämplig lagstiftning. Riksintressena ges dock inte ett varaktigt skydd utan måste omprövas i varje ny situation. Beroende på det motstående intressets påverkan och karaktär kan riksintresset få företräde, behöva ge vika för att det motstående intresset också är av riksintresse och mer förenligt med en målet om en god hushållning eller så är skadan inte påtaglig och inget av intressena behöver ges företräde. För att ge ett mer beständigt skydd krävs andra typer av instrument, till exempel genom bildande av ett naturreservat.

⁷⁶ Naturvårdsverket och Boverket ger uttryck för samma åsikt, se Naturvårdsverkets handbok 2005:5, s. 41 och Boken om översiktsplan del III, s. 244. Se även Michanek G, Zetterberg C, 2004 s. 161f..

5 Kunskapsförsörjning

5.1 Inledning

Det går inte att överskatta betydelsen kunskapsunderlaget har för att ge reglerna om riksintresse avsedd verkan. Jag avsätter därför ett kapitel åt denna viktiga fråga. Jag kommer i detta kapitel även att beröra det speciella förhållande som finns mellan PBL och 3 och 4 kap. MB. Den kommunala översiktsplaneringen är grundläggande del av kunskapsunderlaget och en nödvändig förutsättning för att riksintessereglerna skall kunna tillämpas på ett korrekt sätt, vilket inte går att utläsa av lagtexten men som tydligt framgår av förarbetena.⁷⁷

5.2 Kunskap om platsen

5.2.1 Registerblad

För områden som är av riksintresse för natur- och kulturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § 2 st. MB skall registerblad upprättas⁷⁸ I dessa bör finnas en värdebeskrivning av de utpekade områdena, vad som krävs för att bevara värdena, och vilka ingrepp som måste undvikas för att värdena inte skall gå förlorade.⁷⁹ Till registerbladens beskrivningar av området skall finnas en karta, då det för att förstå omfattningen av ett riksintresseområde är nödvändigt att läsa områdesbeskrivningen tillsammans med tillhörande karta.⁸⁰ Informationen i registerbladen skall användas i den kommunala planläggningen och vid prövning i enskilda ärenden.⁸¹

För områden som skyddas av 4 kap. MB finns ingen liknade sammanställning. Viss information finns i förarbetena till NRL och MB men ett stort ansvar läggs på kommunerna att i sina översiktsplaner tydliggöra vad som är skyddsvärt. Detta är enligt mig en brist i reglernas konstruktion eftersom det skyddsvärda inom dessa områden huvudsakligen ligger i deras helhetsvärden som många gånger kan framstå som diffusa. Dessutom sträcker sig områdena med några få undantag över kommungränser vilket ytterligare komplicerar möjligheten att i översiktsplanerna se till hela områdets samlade värden. Vissa länsstyrelser har tagit fram material där de försöker tydliggöra vilka värden som skyddas av de särskilda

⁷⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 2442 och prop. 1985/86:3, s. 29ff.

⁷⁸ Registerbladen upprättas av Naturvårdsverket och lämnas sedan till berörd länsstyrelse som sedan ansvarar för innehållet i dem, Rapport 5309, s. 17. Registerbladen är en del av det underlag som länsstyrelsen är skyldig att tillhandahålla inför kommunernas planläggning.

⁷⁹ Naturvårdsverkets handbok 2005:5, s. 35.

⁸⁰ MÖD M 9120-03.

⁸¹ Naturvårdsverkets handbok 2005:5, s. 14.

hushållningsbestämmelserna. Till exempel har Länsstyrelsen i Västra Götalands län sammanställt en beskrivning av vad som är kärnan i de helhetsvärden som finns längs den bohuslänska kusten. De använder sig av begreppet nationallandskap för att tydliggöra hur landskapet är unikt och värdefullt för hela Sverige.⁸²

5.2.2 Kommunal planläggning

Planläggning är en kommunal angelägenhet⁸³ och kommunen har, inom de ramar som PBL ställer upp, stor frihet i att disponera sina mark- och vattenområden. Det finns krav på varje kommun att ha en aktuell översiktsplan som drar upp de grundläggande riktlinjerna för hur mark och vatten skall användas.⁸⁴ Av de kommunala planerna är det enbart översiktsplanen som kan reglera all typ av markanvändning och den får därför störst betydelse för reglering av markanvändningen inom riksintressanta områden. Detaljplanen reglerar främst bebyggelse⁸⁵ och områdesbestämmelser kan användas för att i begränsade områden juridiskt säkerställa markanvändning i enlighet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse. Områdesbestämmelser får endast användas i områden som inte är detaljplanelagda.⁸⁶

Somliga markanvändningsfrågor har betydelse på ett regionalt eller nationellt plan och därför skall staten i vissa särskilt angivna fall ingripa i den kommunala planläggningen. Markanvändningen i riksintressanta områden är en sådan fråga. Staten skall, genom länsstyrelsen, på eget initiativ överpröva kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser om det kan antas att de inte tillgodoser riksintressen på ett tillfredställande sätt.⁸⁷ Eftersom översiktsplanerna inte är rättsligt bindande⁸⁸ omfattas de inte av länsstyrelsernas överprövningsrätt. Länsstyrelsen har dock en viktig roll i framtagandet av översiktsplanen då den skall samordna och ta till vara statens intressen och förse kommunerna med planeringsunderlag.⁸⁹ Om länsstyrelsen inte anser att översiktsplanen tillgodoser riksintressena i kommunen skall den skriva eventuella invändningar i ett särskilt granskningsyttrande som skall bifogas översiktsplanen.⁹⁰

Relationen mellan PBL och balkens hushållningsregler är speciell eftersom 3 och 4 kap. MB skall tillämpas vid planläggning samtidigt som planläggningen är ett nödvändigt steg för att konkretisera reglerna i dessa kapitel. Kommunen skall i översiktsplanen redovisa vilka riksintressen som

⁸² Länsstyrelsen Västra Götaland, 2000:8, s. 9.

⁸³ 1 kap. 2 § PBL.

⁸⁴ 1 kap. 3 § PBL.

⁸⁵ 5 kap. 1 § PBL.

⁸⁶ 5 kap. 16 § 1 st. PBL.

⁸⁷ 12 kap. 1 § 1 p. PBL.

⁸⁸ 1 kap. 3 § 1 st. PBL.

⁸⁹ 4 kap. 3 och 5 §§ PBL.

⁹⁰ 4 kap. 2 och 9 §§ PBL.

finns i kommunen och hur man avser att tillgodose dem.⁹¹ Översiktsplanen är av särskilt stor betydelse för att skydda värdena i de områden som omfattas av 4 kap. MB. Den närmare avgränsningen blir beroende av förhållandena på plats, och det krävs en lokalkännedom för att ge skyddet en lämplig omfattning.⁹² Eftersom det inte finns några värdebeskrivningar för dessa områden är det kommunens uppgift att tydliggöra de värden som reglerna avser att bevara. Genom text och kartor skall översiktsplanen precisera områdenas utbredning, tydliggöra vilka värden som finns, områdenas karaktärsdrag och känslighet och vad som är en lämplig utveckling på lång sikt. Det handlar till stor del om att karaktärisera ett område och fastställa vad det är som gör det speciellt, till exempel Bohusläns karga klipplandskap, Stockholms skärgård eller Gotlands speciella landskapsbild. Eftersom det är helhetsvärdena som är betydelsefulla kan kommunen i sin översiktsplan klargöra var exploatering kan få förekomma och vilka delar som bör lämnas orörda.⁹³ Med tanke på de vida undantagsmöjligheterna som 4 kap 1 § 2 st. ger bör kommunerna i sin översiktsplan närmare beskriva vilka orter som ska betraktas som tätorter och även var inom kommunen olika typer av näringsliv bör lokaliseras.⁹⁴

Översiktsplanen blir sedan i sin tur en nödvändig del av den kunskapsförsörjning som krävs för att riksintressereglerna skall kunna tillämpas vid antagandet av rättsligt bindande detaljplaner eller områdesbestämmelser och vid prövningar i enskilda ärenden.

Hur stor vikt beslutsfattare skall lägga vid översiktsplanen beror dock på dess kvalitet. Bland annat skall ses till planens aktualitet, hur noga olika frågor behandlats och samstämmigheten mellan olika aktörer i processen.⁹⁵ Domstolarna har varit tydliga med den stora betydelse de ger en aktuell och välunderbyggd översiktsplan vid bedömningen av vad som är en lämplig lokalisering av åtgärder som kräver tillstånd enligt miljöbalken.⁹⁶

Som nämnts ovan finns det en viss rättslig problematik förknippad med att ge översiktsplanen en för stor betydelse. Eftersom den saknar rättsverkan bör den enbart ha till uppgift att informera om vilka värden som finns i kommunen och kommunens uppfattning om hur mark- och vattenområden

⁹¹ 4 kap. 1 § 1-2 st. PBL.

⁹² Boken om översiktsplan, del III, s. 242.

⁹³ Boken om översiktsplan, del III, s. 227f.

⁹⁴ Boken om översiktsplan, del III s. 244f. se t. ex. Sotenäs ÖP där kommunen angivit var miljöstörande verksamheter i första hand bör lokaliseras, vilka områden som kan bli aktuella för vindkraftutbyggnad och vilka samhällen de anser vara tätorter som kan utvecklas. De områden där exploatering tillåts är redan påverkade. Det anges vilket det lokala näringslivet av tradition är och vilka nya typer av verksamheter som kan bli aktuella, bl.a. talas det om utveckling av ekoturism och liknande. Kungälv's ÖP är ett annat bra exempel på hur kommunen tydliggör vilka värden som finns i kommunen, vilka anspråk på markanvändning som förväntas och vilka konfliktsituationer som därmed kan uppstå. Den är också ett bra exempel på hur kommunen faktiskt kan göra tydliga ställningstaganden gällande markanvändningen i vissa områden.

⁹⁵ MÖD M 2966-04.

⁹⁶ MÖD M 2966-04, M 9178-02.

lämpligen används för att tillgodose riksintressena. Har ett område reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelse är frågan däremot avgjord och riksintresset utpekad med bindande verkan.⁹⁷ Det betyder inte att prövningsmyndigheter i enskilda ärenden får underlåta att pröva verksamheten eller åtgärdens förenlighet med 3 och 4 kap. MB eftersom det inte är möjligt att göra en slutlig bedömning av verksamhetens tillåtlighet förrän all information om både verksamhet och plats finns tillgänglig.

Det kan finnas policydokument angående placering av vindkraftverk, naturvårdsplaner och liknande material som har tagits fram på kommunal eller regional nivå och som kan vara värdefullt kunskapsunderlag vid framförallt översiktsplaneringen. På Gotland har till exempel ett samarbete mellan länsstyrelse, kommun och andra intressenter lett till att ett omfattande kunskapsmaterial angående markanvändningen på norra Gotland har sammanställts. Området har bland annat riksintressanta naturvärden och materialfyndigheter som konkurrerar om markanvändningen och det finns en stor osäkerhet angående de hydrologiska förhållandena. Det görs inga uttalande om vilka intressen som skall ges företräde men materialet är en utmärkt kunskapssammanställning som kan användas vid planering och beslut i enskilda ärenden.⁹⁸

5.3 Miljökonsekvensbeskrivning

Det kunskapsunderlag som beskrivs ovan utgår från förhållandena på en plats och beskriver befintliga värden. För att ta välvägda beslut fordras även en utredning som utgår från den tänkta åtgärden eller planen och undersöker vilka konsekvenser den kan förmodas få på omgivningen. Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) utgör den andra delen av det nödvändiga kunskapsunderlaget.

Ett av syftena med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en åtgärd eller en plan kan ha på hushållningen med mark och vatten.⁹⁹ Det skall tydligt redovisas om verksamheten påverkar ett riksintresse, vilka värden området besitter och göras en bedömning av påverkan och eventuella skador på riksintresset.¹⁰⁰ Utredning av alternativa lokaliseringar är en viktig del av en MKB och i områden av riksintresse är det av allra största vikt att en sådan utredning finns. Miljööverdomstolen har i ett flertal avgöranden avslagit ansökan på grund av bristande utredning av alternativ lokalisering och påpekat att det är ett oavvisligt krav för åtgärder med betydande påverkan områden av riksintresse och där lokaliseringen dessutom inte hade stöd i den kommunala planeringen.¹⁰¹ Då verksamheten är förenlig med kommunens översiktsplan ställs inte lika höga krav på

⁹⁷ Från och med den 1 januari 2007 finns bestämmelsen i 2 kap 6 § 3 st. MB, tidigare i 16 kap 4 § MB.

⁹⁸ Länsstyrelsen i Gotlands län, dnr 100-609-06.

⁹⁹ 6 kap. 3 § 1 st. MB.

¹⁰⁰ MÖD M 9120-03, prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

¹⁰¹ MÖD M 1391-01, M 9540-99 och MD M 385-99.

redovisning av alternativ.¹⁰² Dessa avgöranden visar också på hur stor betydelse domstolarna lägger vid översiktsplanen.

5.4 Kommentar

Riksintressereglerna är ett sätt att ta in statliga intressen i markplaneringen, som annars är kommunens uppgift. Jag tror att kommunerna många gånger ser riksintressereglerna som ett nödvändigt ont och ett ovälkommet statligt intrång i det kommunala planmonopolet. Genom att i översiktsplanen inte göra några konkreta ställningstaganden lämnar man vägen öppen. Reglerna ses, speciellt i de fall där stora delar av kommunens yta är av riksintresse för olika ändamål, som ett hinder för utveckling då nationella intressen kan stå emot lokala intressen av stor betydelse. Till viss del kan det bero på reglernas otydlighet och att det är svårt att förstå vad som skall skyddas och på vilket sätt det skall ske. Detta är en något felaktig uppfattning då det genom översiktsplanering finns möjlighet att ge utrymme för alla typer av markanvändning. Om en djupgående kunskap om vilka områdestyper som finns sätts i relation till befintliga behov går det att planera markanvändningen så att utrymme ges för en stor variation av intressen. Det innebär att kommunen måste våga göra konkreta ställningstaganden kring hur olika områden bäst används. Kommunen skall leda utvecklingen genom att i sin fysiska planering ge utrymme för olika typer av intressen och tydligt ange vilka platser som är lämpliga för exempelvis bostadsbebyggelse, vindkraftsetablering eller som ska bevaras orörda på grund av höga naturvärden eller liknande, och inte låta enskildas önskemål om val av plats vara avgörande för hur markplaneringen sker. Att tillgodose enskilda intressen kan ur ett kortsiktigt perspektiv leda till en positiv utveckling men för att lämna utrymme för kommunens utveckling på lång sikt måste markanvändningen ske utifrån mark- och vattenområdenas förutsättningar.

Det är inte möjligt att tillämpa riksintressereglerna utan kunskap om vilka värden som faktiskt skyddas i de olika områdena och att sambandet med kunskapsunderlaget inte framgår av lagtexten är en mycket stor brist och enligt mig en viktig orsak till att reglerna framstår som otydliga och svårtillämpliga.

Det är också viktigt att komma ihåg att översiktsplaner, registerblad och annat kunskapsbärande material måste vara ett levande material som ständigt uppdateras. Områden kan förändras, värden försvinna och nya behov uppstå och det är viktigt att anpassa kunskapsunderlaget efter rådande förhållanden.

¹⁰² MÖD M 9178-02.

6 Påtaglig skada

6.1 Inledning

Av lagtexten framgår inte tydligt vilka olika typer av värden som de grundläggande och de särskilda hushållningsbestämmelserna avser att skydda. Det leder till en benägenhet att se riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB som innehållande samma slags värden och därmed riskeras också att det görs en likartad bedömning av vad som kan anses utgöra påtaglig skada.¹⁰³ De båda kapitlen har dock till uppgift att skydda olika typer av värden vilket nödvändigtvis måste påverka skadebedömningen. 3 kap. skyddar mindre områden med mer preciserade värden av både bevarande- och exploateringskaraktär. I de områden som omfattas av 4 kap. är det skyddet av områdenas helhetsvärden som är det väsentliga. Det har inte gjorts någon undersökning av varje område och dess bevarandevärden, vilket inte heller är syftet eftersom mindre områden med höga natur- eller kulturvärden kan skyddas genom ett utpekande med stöd av 3 kap.¹⁰⁴

Många gånger är det framförallt bedömningen vid mindre ingrepp som är komplicerad. De kanske i sig inte utgör påtaglig skada men i ett längre perspektiv kan många små ingrepp sammantaget vara skadliga. För varje ingrepp som tillåts urholkas det skyddsvärda intresset vilket i sin tur leder till att gränsen för vad som är påtaglig skada eller ett påtagligt försvårande hela tiden flyttas.¹⁰⁵ Långsiktighet är en nödvändighet för att uppnå hållbar utveckling men det är otydligt vilken hänsyn som får tas i skadebedömningen till följdverkningar och urholkning av värden.

6.2 Lagtext och förarbeten

I lagtexten ges ingen närmare förklaring till begreppet påtaglig skada. Inte heller i förarbetena finns i kommentaren till 3 kap. 6 § 2 st. MB någon definition utan endast en hänvisning till kommentaren till 3 kap. 2 § MB, som skyddar stora, oexploaterade områden mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär.¹⁰⁶ Enligt propositionen är med andra ord definitionen av påtagligt påverka och påtagligt skada densamma. I vanligt språkbruk får väl påverka anses mindre ingripande är skada men i förarbetena görs inte den distinktionen. Den definition av påtaglig skada som kan utläsas av propositionen är följande. Bagatellartad skada omfattas

¹⁰³ Naturvårdsverkets rapport 5309, s.41f. Se t.ex. FÖP för vissa delar av Gotlands kommun där det anges att det inom dessa områden finns områden av riksintresse enligt 2 kap. NRL men att det inte ska utgöra hinder för utveckling av befintlig tätort eller det lokala näringslivet.

¹⁰⁴ Prop. 1985/86:3, s. 171.

¹⁰⁵ Naturvårdsverkets rapport 5309, s. 72.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s.33.

inte utan åtgärden skall ha en bestående negativ inverkan eller en tillfälligt mycket stor negativ inverkan på det aktuella intresset.¹⁰⁷ Dylig definition bringar ingen större klarhet eftersom negativ inverkan i praktiken kan vara vilken typ av skada som helst beroende på vad man väljer att lägga in i begreppet. I kommentaren till 4 kap. 1 § ges samma definition av begreppet.¹⁰⁸ Otydligheterna leder till att inte heller förarbetena ger någon större vägledning till vad som skall anses utgöra påtaglig skada.

6.3 Påtaglig skada på områden som är av riksintresse enligt 3 kap 6 § 2 st. MB

Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd angående bedömningen av påtaglig skada på områden som omfattas av 3 kap. 6 § 2 st.¹⁰⁹ Sammanfattningsvis ger NV följande definition. Påtaglig skada kan uppstå om en åtgärd mer än obetydligt skadar de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Tillfälliga åtgärder kan medföra påtaglig skada om påverkan i området blir så stor att det förlorar sitt värde som riksintresseområde. Irreversibel påverkan på värden som utgör grunden för riksintresset bör som regel ses som påtaglig skada. Det bör analyseras hur mycket, på vilket sätt och hur länge en åtgärd kan anses inverka negativt på de värden som utgör grunden för riksintresset. Hänsyn bör tas till områdets känslighet och återhämningsförmåga. Att en åtgärd sker utanför ett riksintresse eller endast berör en liten del av det utesluter inte att skadan blir påtaglig.¹¹⁰

Inom de områden som NV pekat ut som riksintressanta för naturvärden är värdena inte lika höga i alla delar. Det finns ofta av en värdekärna med riksvärdet, det vill säga det värde som motiverat utpekandet. Det är i första hand detta som skall skyddas vilket innebär att påtaglig skada ibland kan undvikas genom viss anpassning i lokaliseringen. Kunskap om riksvärdet och förutsättningar för bevarande skall finnas i registerbladen.¹¹¹

6.4 Påtaglig skada på områden som omfattas av 4 kap. MB

I kapitel fyra områden är det de samlade natur- och kulturvärdena i hela det berörda geografiska området som skall skyddas. Det är karaktären på ett område som är viktig. I tidigare nämnda rapport från Länsstyrelsens i Västra

¹⁰⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 30 och prop. 1985/86:3, s. 155.

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 36 och prop. 1985/86:3, s. 171.

¹⁰⁹ NFS 2005:17.

¹¹⁰ Att även åtgärder som endast tar en liten del av området i anspråk kan leda till sådan påverkan att skadan måste uppfattas som påtaglig fastställdes tidigt av Koncessionsnämnden, KN B 59/92.

¹¹¹ <http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/lagar/foreskri/snfs.htm>

Götalands län talas om ursprungligheten i landskapet som värdefullt. Det omfattar både orördhet och för trakten sedan länge karaktäristisk bebyggelse. Enskilda värden behöver inte nödvändigtvis vara höga men samlade skapar de en helhetsbild som är värdefull.¹¹² Till stor del är det estetiska värden och allmänhetens möjlighet till naturupplevelser som ligger i fokus. Det innebär att man vid skadebedömningen måste se till vad som är en lämplig utveckling inom ett större område och inte enbart hur verksamheten påverkar den närmaste omgivningen.¹¹³ Med beaktande av de geografiskt vidsträckta områden som berörs är det naturligt att inte alla delar är lika värdefulla. Syftet med reglerna är inte att helt undanta områdena från exploatering utan att försöka samla den på sådant sätt att landskapsbilden inte förstörs. Vid översiktsplaneringen bör undersökas vilken påverkan hela området kan klara utan att värdena går förlorade och sedan redovisa i vilka delar exploatering kan tillåtas och vilka delar som måste lämnas orörda.¹¹⁴

Det kan vara lämpligt att avsätta vissa områden för olika typer av verksamhet så att andra kan lämnas orörda och ställa krav på utformning så att bebyggelsen harmoniserar med omgivningen i möjligaste mån.¹¹⁵ För att en sådan utveckling skall vara möjlig och för att undvika splittring av områdena är det nödvändigt att kommunen genom planläggning disponerar området. Den fysiska planeringen styr ju den framtida utvecklingen och skall ta hänsyn till vilka konsekvenserna blir på lång sikt. Med en genomtänkt planering kan risken för urholkning av värdena minimeras. Varje etablering måste sättas in i ett större sammanhang för att ett områdes helhetsvärden med tiden inte skall försvinna. Det är ofta inte tillräckligt med översiktsplaner utan utvecklingen måste ske mellankommunalt och ibland även intraregionalt. Enligt Boverket, som är den myndighet som skall följa upp hushållningen med naturresurser inom dessa områden¹¹⁶, bör större förändringar som inte är insatta i ett större sammanhang vara att betrakta som påtaglig skada i väntan på ytterligare utredning.¹¹⁷ Med god planering bör det vara möjligt att ge tillräckligt utrymme för utveckling av befintlig tätort och lokalt näringsliv utan att behöva åberopa undantagsregeln i 4 kap. 1 § 2 st. MB.

Den största faran för helhetsvärdena är splittring, många mindre projekt som var och ett för sig inte påtagligt skadar området men som tillsammans förstör den skyddsvärda helhetsbilden. Det är svårt att i enskilda lokaliseringsprövningar ta hänsyn till framtida och kumulativa effekter från olika projekt som sammantaget kan påtagligt skada utan det måste nödvändigtvis ske genom den fysiska planeringen.¹¹⁸ Det finns rättsfall som visar på att vikten av att åtgärder sätts in i ett större planeringsperspektiv där domstolen gör bedömningen att skadan från den enskilda åtgärden inte är

¹¹² Länsstyrelsen Västra Götaland, 2000:8, s. 11.

¹¹³ Prop.1997/98:445. del 2, s. 36. och prop. 1985/86:3, s. 171.

¹¹⁴ Boken om översiktsplan, del III, s. 243.

¹¹⁵ Boken om översiktsplan, del III, s. 242 f

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

¹¹⁷ M 8328-99, se Boverkets yttrande.

¹¹⁸ M 9540-99, se Boverkets yttrande.

påtaglig men ansökan avslås på grund av att den inte är förenlig med kravet i 2 kap. 6 § 1 st. MB på att plats skall väljas som medför minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.¹¹⁹ En exploatering måste sättas in i ett större sammanhang för att det skall kunna avgöras om den valda platsen är den mest lämpade för ändamålet.

6.5 Kommentar

Naturvårdsverkets allmänna råd angående påtaglig skada är fortfarande relativt nya och det ännu svårt att avgöra i hur stor utsträckning de har underlättat skadebedömningen. Jag tycker det är tydligt att den information som finns i registerbladen måste få vara utgångspunkt vid skadeprövningen när det gäller områden som utpekade med stöd av 3 kap. MB. En konkretisering av vad riksvärdet består i borde underlätta bedömningen av vilken påverkan en åtgärd kan antas få. Det är det värde som motiverat utpekandet som skall skyddas och om det påverkas på sådant sätt att det unika går förlorat är skadan påtaglig.

Vad gäller kapitel fyra områden är det översiktsplanen som skall bära kunskapen om vad som är skyddsvärt och hur utvecklingen bör se ut. Det är därför av avgörande betydelse hur väl översiktsplanen konkretiserar de värden som riksintressereglerna avser skydda och hur den sätter in dessa i ett långsiktigt sammanhang eftersom det är det enda instrumentet som ger en helhetsbild av markanvändningen.

Små riksintresseområden har ofta ett konkret beskrivet värde och en värdekärna och tydligare anvisningar för vad området tål. Stora områden ses som mer tåliga för skada vilket i sin tur riskerar att leda till att värdena urholkas. De värden som skyddas i 4 kap. MB är diffusa och det är inte i första hand enskilda åtgärder som utgör ett hot utan den sammantagna utvecklingen med både större och mindre ingrepp. Vid skadebedömningen i enskilda ärenden kan man ta hänsyn till redan befintliga störningar och även följdverksamhet men det är svårt att ta med framtida ingrepp i beräkningen. Varje tillåtet ingrepp kan ju i sig motivera ytterligare ingrepp. Om kommunen i sin översiktsplanering inte har satt in utvecklingen i ett helhetsperspektiv är det många gånger omöjligt att bedöma huruvida skadan är påtaglig. En viktig aspekt är att det enbart är i de kommunala planerna som hänsyn till effekter från andra, både befintliga och framtida, verksamheter till fullo kan tas in i bedömningen av vilken påverkan på det riksintressanta området kan förväntas bli.

¹¹⁹ MÖD M 9540-99.

7 Praxis

7.1 Inledning

Mitt syfte med en genomgång av praxis är att, med ledning av hur domstolarna tillämpar begreppet påtaglig skada, försöka dra slutsatser kring kriterierna vid skadeprövningen och vad som krävs för att en skada skall anses påtaglig. Jag är dessutom intresserad av om det faktum att 3 och 4 kap. MB skyddar olika typer av intressen återspeglar sig i skadebedömningen.

De mål och ärenden som har inletts innan miljöbalkens ikraftträdande bedöms enligt äldre bestämmelser och det finns fortfarande relativt få intressanta rättsfall där miljöbalkens regler har tillämpats.¹²⁰ För att undvika förvirring anger jag i de fall NRL har tillämpats motsvarande paragraf i balken i en fotnot.

Inledningsvis skall sägas att i flertalet av de rättsfall jag har läst ger domskälen endast en mycket kortfattad förklaring till domstolens skadebedömning oavsett utfallet av den. Det finns sällan någon beskrivning av värdena i det aktuella området, något som dock ofta kan utläsas av de yttranden som inkommit från framförallt länsstyrelserna. Domstolen nöjer sig med att redogöra för innehållet i relevanta paragrafer och sedan följer ett enkelt konstaterande av huruvida skadan kan antas bli påtaglig eller inte utan någon djupgående diskussion kring skadebedömningen. Jag vill också påpeka att jag funnit mycket få domar där domstolen har kommit fram till att skadan kunde antas bli påtaglig.

7.2 Prövningens omfattning

MÖD har i mål gällande prövning av verksamheter inom delar av den högexploaterade kusten uttalat sin syn på hur en skadeprövning enligt 4 kap. MB bör göras för att uppfylla de krav på skydd mot exploateringsåtgärder som lagen avser att ge.¹²¹ Syftet med reglerna är en viktig utgångspunkt. Prövningen bör inledas i de planeringsdokument rörande markanvändning som kommun och länsstyrelse tagit fram. Det rör sig i första hand om den kommunala översiktsplanen och därutöver kan finnas naturvårdsplaner och liknande. Bedömningen bör omfatta åtgärdens totala påverkan på miljön i form av förorening, andra miljöstörningar och ingrepp i miljön av annat slag. Utformningen av anläggningen och framförallt dess påverkan på landskapsbilden är av stor betydelse. Även områdets känslighet för de mest påtagliga störningarna bör tillmätas stor betydelse. Prövningen bör omfatta

¹²⁰ 6 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

¹²¹ MÖD M 9540-99, M 8328-99 och M 8867-06.

både åtgärder som får en bestående negativ inverkan och de som ger en stor tillfällig negativ inverkan.

Skadeprovningens omfattning borde inte skilja sig nämnvärt för 3 kap. MB men lämpligen utgår provningen främst från registerbladen.

7.3 Kunskapsunderlagets betydelse

MÖD återkommer i flera domar till vikten av kommunens ledande roll i markanvändningsfrågor. Översiktsplanen är den naturliga utgångspunkten vid skadebedömningen. När det gäller anläggningar som kan påverka landskapsbilden inom kapitel fyra områden, och som bör sättas in i ett större sammanhang, har MÖD visat sig obenägen att lämna tillstånd i strid med kommunens översiktsplan.¹²² Även avsaknaden av underlag har motiverat avslag, gällande till exempel vindkraftsetableringar, då domstolen inte har ansett det möjligt att bedöma platsens lämplighet förrän sådant underlag tagits fram.¹²³ Information om naturvärden hämtas sällan från översiktsplanerna däremot, utan snarare från naturvårdsplaner, olika regionala dokument och liknande,¹²⁴ vilket förmodligen beror på att riksintressena ofta beskrivs kortfattat i översiktsplanen utan någon närmare redogörelse för de konkreta värdena.

MÖD har dock ansett sig oförhindrad att bortse från översiktsplanen i de fall den brister i olika hänseende, till exempel när den enligt domstolen inte tar hänsyn till angelägna intressen. Vid bedömningen av ett vattenkraftverk tog MÖD ingen hänsyn till att kommunen ville bevara området för friluftsliv, främst fiske, eftersom det på nationell nivå hade slagits fast att utbyggnad av minikraftverk var ett angeläget energipolitiskt intresse och att kommunerna skulle utse områden lämpliga för sådan utbyggnad. Det hade kommunen i det här fallet inte gjort, vilket föranledde MÖD att göra det i dess ställe.¹²⁵ MD har också gjort avsteg från översiktsplanen med motiveringen att miljöbalkens målparagraf har företräde vid avvägning mellan motstridiga intressen.¹²⁶ Att förändringar som ändrar förhållanden i området har skett sedan översiktsplanens antagande kan vara ett annat skäl till att bortse från planen.¹²⁷

Registerbladen är den naturliga utgångspunkten vid domstolens bedömning av skadan på kapitel tre områden, eftersom dessa skall innehålla en beskrivning av befintliga värden och vilken påverkan på området som måste undvikas. När registerbladen nämns, vilket är sällan, används de främst i ett deskriptivt syfte. De redovisar naturvärden och förutsättningar för bevarande men det framgår inte tydligt om de faktiskt har använts i

¹²² Se till exempel MÖD M 1391-01 och M 9540-99.

¹²³ Som nämns nedan så avslår domstolen då ofta med stöd av 2 kap 6 § 1 st. MB. Och inte på grund av skada.

¹²⁴ MÖD M 1391-01, M 8782-99, M 1124-99 och M 1368-03

¹²⁵ MÖD M 1124-99 och M 1125-99.

¹²⁶ MÖD M 456-06, se miljödomstolens dom.

¹²⁷ MD M 3528-04

skadebedömningen. I nyare rättsfall går dock att se en tydlig tendens till att domstolarna använder sig av registerbladen i större utsträckning än tidigare.¹²⁸

7.4 Påtaglig skada i praxis

7.4.1 3 kap. MB

Det är svårt att hitta rättsfall med en bra diskussion kring påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap. 6 § 2 st. Eftersom det är mindre och mer specifika naturvärden som skyddas av 3 kap. är det många gånger möjligt att genom skyddsåtgärder mildra skadan så att verksamheten inte hindras av riksintressereglerna.

Grunden för riksintresset, det vill säga de värden som har motiverat utpekandet, är vanligtvis avgörande för domstolens ställningstagande. I avgörande från senare tid framgår det relativt tydligt av domskälen. Även i äldre avgöranden där diskussionen kring skadebedömningen är knapphändig kan, utifrån den information som framförallt länsstyrelserna lämnar, samma slutsats ibland dras.

MÖD har i ett flertal fall prövat tillåtligheten av anläggande av kraftverk i skyddsvärda vattendrag. Den typen av anläggningar påverkar området främst genom ändrade vattenförhållanden. Genom villkor om minimitappning kan påverkan minskas och skadan blir endast i undantagsfall påtaglig. Domstolen ger sällan någon närmare motivering till skadebedömningens utfall. Det kan vara av viss betydelse att skadorna på riksintressena tas med i den nyttobedömningen som skall göras enligt 11 kap. 6 § MB. MÖD har i ett flertal fall lagt vikt vid detta och avslagit ansökan. Jag tror att domstolen är mer bekväm med den prövningen än med en skadebedömning enligt 3 kap.

I ett avgörande från 2003 fann MÖD att utbyggnaden av ett vattenkraftverk skulle påtagligt skada ett område av riksintresse för naturvården.¹²⁹ Området var av stort geologiskt och biologiskt intresse med en rik flora och unik fauna med flera rödlistade arter och utgjorde en orörd del av ett annars reglerat vattendrag. Ingreppet skulle drabba en del av vattendraget som hade mycket stora naturvärden och skadan skulle bli påtaglig.

I ett tidigare avgörande gällande utbyggnad av vattenkraft hade vattendraget naturvärden liknande de ovan nämnda.¹³⁰ Anläggningen skulle dock enligt MÖD inte beröra de värden som medfört att området pekats ut som riksintressant på ett sådant sätt att naturintressena skulle ges omedelbart företräde framför energiproduktion. Formuleringen får förmodas betyda att

¹²⁸ MÖD M 1368-03 och M 1644-06

¹²⁹ MÖD M 5416-00.

¹³⁰ MÖD M 1124-99 och M 1125-99.

skadan inte skulle bli påtaglig och att en kombinerad användning av området möjlig. I ett avgörande från hösten 2006 för domstolen samma resonemang där det i domskälen anges vilka värden som motiverat utpekandet och det är påverkan på dessa som bedöms i skadeprövningen.¹³¹

Bygglov för vindkraftverk i den gotländska kustzonen har hindrats på grund av att MÖD bedömde att skadan skulle bli påtaglig. Området var utpekad som riksintressant för naturvärden enligt 3 kap. 6 § 2 st. MB och var även av riksintresse enligt 4 kap. MB. I översiktsplanen angavs att endast den yttersta kustzonen skulle skyddas som riksintresse enligt 4 kap. och i övrigt var området lämpligt för vindkraft. Hur vindkraftverket skulle påverka det område som var av riksintresse enligt 3 kap. 6 § 2 st. berördes inte i översiktsplanen. Enligt länsstyrelsen hade kommunen inte i tillräcklig utsträckning beaktat de motstående intressena i sin avvägning. Vindkraftverket skulle placeras 200 meter in i riksintresseområdet och skulle leda till en oacceptabel påverkan på fågellivet och skada på växttäcknet vilket var att betrakta som påtaglig skada.¹³² Området domineras av öppna, välhävda betesmarker med en rik flora och var en viktig rastplats för fåglar. Syftet med utpekandet framgår tydligt i domskälen och därför blir också skadebedömningen begriplig.

Även mindre ingrepp som ett fritidshus kan påtagligt skada områden av riksintresse för naturvärden.¹³³ Det framgår av beslutsunderlaget i målet att värdena inom området var olika höga och att inte all ny bebyggelse skulle innebära påtaglig skada. Vissa delar hade speciella naturvärden, medan andra var mer påverkade av ingrepp. Den aktuella platsen låg i direkt anslutning till det mest värdefulla enskilda objektet inom riksintresseområdet som i sin tur omringades av bebyggelse. Huset skulle uppföras i det enda bebyggelsefria området i omgivningen och skulle därför påtagligt skada naturmiljön. Avgörandet är ett bra exempel på hur hänsyn tas till ett områdes skiftande värden. Olämpligheten i att placera huset i en orörd del när det finns andra områden som redan är påverkade gör skadan påtaglig.

Täkter är en typ av verksamhet som medför stor skada på det område som omedelbart berörs eftersom befintliga värden utsläcks för alltid. Tyngdpunkten i en sådan skadebedömning måste läggas på frågan om hur stor del av området som berörs och om riksvärdet skadas. I en dom från hösten 2006¹³⁴ gällde frågan tillstånd till utvidgning av en täkt inom ett område av riksintresse för materialutvinning¹³⁵ utanför Lund. En del av det tilltänkta täktområdet låg inom område av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § 2 st. och 4 kap. 1-2 §§ MB. I länsstyrelsens beslut finns en ingående redogörelse för områdets riksvärden och förutsättningar för bevarande och urvalskriterier för fyndighetens utpekande.

¹³¹ MÖD M 6581-05.

¹³² NV 2005:5

¹³³ Regeringsbeslut M91/2978/9 (BO91/529P), NV 2005:5

¹³⁴ MÖD M 456-06

¹³⁵ 3 kap. 7 § 2 st. MB.

Både Miljödomstolens och Miljööverdomstolens domskäl är av intresse då de innehåller ett utförligt resonemang kring riksintressereglernas tillämpning. MD ansåg att ett tillstånd till täktverksamhet skulle omintetgöra naturvärdena och att riksintressena därför var oförenliga. En avvägning enligt 3 kap. 10 §. MB var följaktligen nödvändig. I kommunens översiktsplan var området angett som utvidgningsområde för täkt men det bortsåg MD ifrån med motiveringen att miljöbalkens målbestämmelse måste ha större vikt än översiktsplanen när det gäller att bedöma vilket riksintresse som skall ha företräde. MD såg till den långsiktiga påverkan en täkt skulle ha på området. Efter avslutad brytning skulle en täktsjö uppstå som skulle kraftigt begränsa den biologiska mångfalden och i stort sett utesluta friluftsliv. MD fann därför att ett bevarande av området var mer förenligt med balkens mål och därför på det lämpligaste sättet främjade en långsiktig hushållning med marken och avslag därför ansökan.

Domen är intressant på flera sätt. Framförallt för att den uttryckligen ger balkens målregel avgörande betydelse vid avvägningen mellan oförenliga riksintressen, dessutom i strid med gällande översiktsplan. Även i övrigt är MD tydlig med hur och varför den tillämpat reglerna som den gjort. Domstolen gör även en uttrycklig prövning av huruvida det utpekade området faktiskt är av riksintresse och förlitar sig inte enbart på den bedömning som har skett vid utpekandet.

MÖD delade Miljödomstolens bedömning av att området var av riksintresse. De värden som i det aktuella området skyddas av 3 kap. 6 § 2 st är fäladsmark och i 4 kap. 2 § åslandskapet vid Romeleåsarna i Skåne. MÖD började sin bedömning med att konstatera att den redan befintliga täkten har påverkat åslandskapet så mycket att den ytterligare påverkan som skulle bli aktuell inte påtagligt skulle skada de värden som skyddas av 4 kap. 2 §. Fäladsmarken i det utpekade området skulle försvinna om tillstånd gavs men eftersom verksamhetsutövaren hade åtagit sig att vidta kompensationsåtgärder på närliggande mark så att dess karaktär av fäladsmark bibehölls eller tillskapades så skulle den totala arealen fäladsmark att öka. MÖD ansåg därför att skadan på fäladsmarken inte skulle bli påtaglig och en kombinerad användning av området var möjlig. MÖD behövde därmed inte uttala sig om vilken betydelse miljöbalkens målregel skall ha vid avvägningen mellan oförenliga riksintressen.

Det kan noteras att Naturvårdsverket i sitt yttrande inte var av åsikten att kompensationsåtgärden kunde accepteras då fäladsmarkerna inte ansågs likvärdiga. MÖD har därmed på egen hand klassificerat ett område som riksintressant, det vill säga ersättningsområdet.

MÖD har under hösten 2006 prövat tillåtligheten av provbrytning av kalksten i ett område av riksintresse för naturvärden och för materialutvinning på Gotland.¹³⁶ ¹³⁷ Områdets naturvärden och

¹³⁶ MÖD M 1644-06.

¹³⁷ 3 kap. 6-7 §§ MB.

förutsättningarna för att bibehålla dessa redovisas föredömligt i miljödomstolens domskäl genom information hämtad från områdets registerblad. Vid skadebedömningen påpekade MD att en större brytning centralt i området sannolikt skulle innebära en påtaglig skada men att ansökan enbart omfattade täktverksamhet i två mindre brott. Med tillämpning av Naturvårdsverkets allmänna råd¹³⁸ ansåg MD att omfattningen och inverkan av provbrytningen var så liten att skadan inte skulle bli påtaglig.

Naturvårdsverket anförde i sitt yttrande till MÖD att även provbrytningen var av sådan omfattning att den påtagligt kunde skada grunden för riksintresset eftersom den skall bedrivas i en central del av området och karaktären av nästan helt oexploaterat landskap, som är ett av riksvärdena för området, kunde påtagligt försämrats. MÖD gjorde dock samma bedömning som MD och motiverade sitt beslut med att verksamheten var begränsad till tid och rum och att områdets naturmiljö som helhet inte kommer att påtagligt skadas. Enligt min mening är resultatet av domstolens skadebedömning möjligen korrekt, men inte motiveringen. Att verksamheten bara kommer att pågå under en begränsad tid är av mindre betydelse eftersom konsekvenserna av den kommer att finnas kvar under en mycket lång tid. Dessutom är det inte enbart till områdets helhetsvärden som hänsyn skall tas vid skadebedömningen enligt 3 kap. MB.

En ansökan om fullskalig brytning av tåkten ligger för närvarande för prövning hos Miljödomstolen.¹³⁹ Det är ett mål av stort intresse. Täktområdet ligger i sin helhet inom ett område av riksintresse för naturvärden som har en yta av 9 707 hektar. Området har så höga naturvärden att det av Naturvårdsverket föreslås som lämpligt nationalparksobjekt.¹⁴⁰ Enligt registerbladet har området delvis vildmarkskaraktär och förutsättningar för ett bevarande är att områdets karaktär av nästan helt oexploaterat landskap kan bibehållas och att den naturliga hydrologin bevaras.¹⁴¹ Flera intressanta frågor angående riksintressereglerna berörs i målet. Kommer domstolen att göra bedömningen att skadan på riksintresset blir påtaglig? Om så är fallet hur kommer en avvägning mot det motstående intresset av att få bryta kalksten att utfalla. Enligt sökanden är kalkstenen i området unik med avseende på kvalitet och ekonomisk brytbarhet.¹⁴² En hållbar utveckling har flera dimensioner och det råder inga tvivel om att kalkstensindustrin är av stor betydelse för arbetssituationen på Gotland men den är trots allt tidsbegränsad och skadan den åstadkommer, oavsett om den skall anses som påtaglig eller inte, är irreversibel.

¹³⁸ NFS 2005:17.

¹³⁹ MD M 11470-06.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket yttrande i målet, dnr 3814542-06.

¹⁴¹ Registerblad för riksintresseområde Bästeträsk med omgivningar, NRO09007.

¹⁴² Naturvårdsverket yttrande i målet, dnr 3814542-06.

7.4.2 4 kap. MB

Vindkraftverk har en stor påverkan på landskapsbilden. De uppförs med fördel där vindförhållandena är som mest gynnsamma, vilket många gånger innebär att verksamhetsutövaren önskar placera dem utmed kusterna. Det uppstår då en konflikt med de värden som skyddas av 4 kap. MB. Det finns flera avgöranden från Miljööverdomstolen som rör tillåtligheten av vindkraftverk i kustzonerna. MÖD har lagt tyngdpunkten i skadebedömningen på den inverkan anläggningen kan antas få på landskapsbilden och det är det helt avgörande hur exploaterat området redan är.

Miljööverdomstolen ställer mycket höga krav på orördhet för att skadan skall vara påtaglig. Av de avgöranden som jag har funnit som rör lokalisering av vindkraftverk i kustområden har skadan bedömts som påtaglig i endast ett fall och då var det aktuella området helt opåverkat. Målet gällde sex vindkraftverk med en ungefärlig höjd på 100 meter som sökanden ville uppföra på en ö i det bohuslänska kustbandet.¹⁴³ Ön var obebodd, med karga klippor och landskapsbilden dominerades av det öppna havet. Ön utgjorde en orörd del av den högexploaterade kusten. Enligt MÖD skulle skadan bli påtaglig då intrycket av ett stycke opåverkad natur i kustbandet skulle gå helt förlorat.¹⁴⁴

I ett annat mål, gällande uppförande av vindkraftverk längs den bohuslänska kusten¹⁴⁵, ansåg MÖD att landskapsbilden skulle förändras men att skadan inte kunde anses påtaglig på grund av att området redan bar spår av mänsklig påverkan. Det fanns bland annat bostäder, ett vindkraftverk och en väg. Utifrån vad som utläsas av domen var den befintliga exploateringen dock belägen på ett visst avstånd och påverkade inte med tydlighet landskapsbilden på den aktuella platsen. Underinstanserna hade avslagit ansökan med stöd av 3 kap. 1 § NRL¹⁴⁶ men MÖD var alltså av en annan åsikt. MÖD nekade ändå tillstånd med motiveringen att alternativa lokaliseringar inte var tillräckligt utredd, vilket ansågs absolut nödvändigt eftersom etableringen inte hade stöd i översiktsplaneringen, och att sökanden därför inte hade visat att den tänkta platsen för vindkraftverket var den plats där ändamålet med verksamheten kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad.¹⁴⁷ Liknande resonemang har förts i andra domar rörande uppförande av vindkraftverk utmed den högexploaterade kusten. I ett mål skulle vindkraftverk uppföras ca 1 km från kusten i ett flackt område i det skånska kustlandskapet. Det aktuella området var orört men omgivningen exploaterad, bland annat av Barsebäcks kärnkraftverk och kraftledningar och därför ansågs skadan inte påtaglig.¹⁴⁸

¹⁴³ Som var av riksintresse för friluftslivet enligt 2 kap. 6 § 2 st. NRL och omfattades av 3 kap. 1 och 4 §§ NRL (3 kap. 6 § 2 st. och 4 kap. 1 och 4 §§ MB).

¹⁴⁴ MÖD M 8328-99.

¹⁴⁵ Även detta området var av riksintressen enligt de §§ som anges i fotnot 124.

¹⁴⁶ 4 kap. 1 § MB.

¹⁴⁷ MÖD M 9540-99.

¹⁴⁸ MÖD M 1391-01.

Ansökan avslogs dock ändå, med samma motivering som i senast nämnda avgörande. Området var även av riksintresse för naturvården enligt 2 kap. 6 § NRL¹⁴⁹ men det förs ingen närmare diskussion kring naturvärdena och inte heller prövas skadan på det med stöd av 2 kap. NRL utpekade området mer än att det faktum att området redan är påverkat medför att skadan inte är påtaglig. Det är möjligt att även det utpekade området var värdefullt på grund av sina estetiska värden men om så inte var fallet hade det varit intressant med en skadeprövning även enligt 2 kap. NRL.

I bedömningen av tillåtligheten av utökad vattenkraft i ett vattendrag som omfattades av 3 kap. 1-2 §§ NRL¹⁵⁰ var det av betydelse att platsen låg i utkanten av det område som bedöms som riksintressant, nämligen Vänern med öar och strandområden, och att vattendraget redan var reglerat, även om det av beskrivningen att döma framstår som en tämligen orörd del att annars påverkat område.¹⁵¹ Miljööverdomstolens dom är kortfattad och måste läsas tillsammans med Miljödomstolens domskäl och beskrivning av området. Det framgår att området hade höga naturvärde och en vacker landskapsbild, domstolen beskriver den som "trolsk". Området beskrivs som betydelsefullt för friluftsliv och turism. Enligt kommunens översiktsplanen var det främst större industriella anläggningar och täktverksamhet m.m. som utgjorde ett hot mot bevarandevärdena liksom utökad fritidsbebyggelse som utestängde allmänheten från att nyttja området för bad och strövande. Kommunen ansåg syftet med 3 kap. 2 § NRL vara just att värna områden som har sitt värde på grund av sitt strandnära läge och sina samlade värden knutna till vattenläget och som därför är av betydelse för turism och friluftslivet. Konsekvenserna av utökad vattenkraft skulle bli en överdämning till men för bevarandebestånden. Bland annat skulle landskapsbilden kraftigt förändras och vissa vandringsleder försvinna. Att ett nytt naturtillstånd inträder efter en längre tid och vissa skador repareras förändrade inte den bedömningen. Domstolen fann att skadan skulle bli påtaglig på den av utbyggnaden berörda delen av området. Trots det ansågs utbyggnaden ändå vara förenlig med 3 kap. NRL. Som jag tolkar avgörandet berodde det på att riksintresset Vänern med öar och strandområden endast berördes marginellt och att närområdet redan var starkt påverkat av vattenkraft. Sett i ett helhetsperspektiv var skadan inte påtaglig. Översiktsplanen berörde inte just det aktuella området utan riksintresseområdet i sin helhet. Trots detta avslogs ansökan eftersom de sammantagna skadorna på natur- och kulturintressena i området antogs bli större än nyttan och därmed bedömdes utbyggnaden inte vara förenlig med 3 kap 4 § VL.¹⁵² Det faktum att området var av riksintresse för natur- och kulturmiljön och friluftslivet var således av avgörande betydelse även om skadan i det här fallet inte antogs bli påtaglig.

I ett mål från 2007 prövade MÖD tillåtligheten av vattenkraftutbyggnad i ett vattendrag beläget inom Siljansbygden som är av riksintresse enligt 4 kap.

¹⁴⁹ 3 kap. 6 § MB.

¹⁵⁰ 4 kap. 1-2 §§ MB.

¹⁵¹ MÖD M 1368-03.

¹⁵² 11 kap. 6 § MB.

1-2 §§ MB.¹⁵³ Vid prövning enligt 4 kap. 2 § skall särskild hänsyn tas till turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen. Området var även utpekad med stöd av 3 kap. 6 § 2 st. MB som riksintresse för naturvården. Enligt registerbladen var området ur såväl biologisk-ekologisk som fiskerimässig synpunkt synnerligen värdefullt och som förutsättning för områdets bevarande angavs bland annat att ädelfiskens reproduktionsområden ej skadas. I översiktsplanen för Orsa kommun rekommenderades att åtgärder som negativt påverkar vattnet och reproduktionsmöjligheterna för ädelfisk inte borde tillåtas. Sökanden gjorde gällande att området även var av riksintresse för energiproduktion enligt 3 kap. 8 § MB, en synpunkt som Energimyndigheten enligt ett yttrande delade även om området aldrig officiellt pekats ut som riksintressant. Domstolen konstaterade att myndigheternas utpekanden enligt 3 kap. MB enbart gör anspråk på riksintressen och inte har någon direkt rättsverkan. Det är prövningsinstansen som har att avgöra om riksintresse enligt 3 kap. föreligger. Eftersom området var av riksintresse enligt både 3 och 4 kap. MB påbörjade MÖD sin prövning i 4 kap. liksom domstolen har gjort i tidigare avgöranden. Domstolen utgick från de planeringsinstrument som kommunen och länsstyrelsen hade tagit fram. Domstolen använde sig även av information från registerbladet för kap. 3 området. Sammanslaget visade dessa dokument på att fritidsfiske var en central del av riksintresset för turism och friluftsliv i Siljansbygden och att beståndet av ädelfisk och dess reproduktionsområden var viktiga naturvärden. Syftet med 4 kap. 2 § fick vara utgångspunkten vid skadebedömningen och det framgick tydligt av kunskapsunderlaget att fiske var en viktig del av områdets värde för både turismen och friluftslivet. Utbyggnaden kunde, trots att den berörde enbart en förhållandevis liten del av det område som omfattas av 4 kap. 2 §, antas få stora och bestående skador på harrbeståndet i älven. Enligt MÖD skulle det minskade harrbeståndet innebära en påtaglig skada på områdets naturvärden och utbyggnaden var därmed inte förenlig med 4 kap. 1 §. MB.

I ett avgörande från början av 1990-talet tilläts Vägverket dra en väg och bygga en bro genom Höga Kusten området som är av riksintresse enligt 3 kap. 1-2 §§ NRL.¹⁵⁴ Vägens lokalisering och landskapets skala medförde att vägen inte skulle dominera landskapet, men den skulle göra intrång direkt i värdekärnan för områden som var mycket viktiga ur kulturmiljösynpunkt. Området i stort hade mycket höga natur- och kulturvärden med eftersom vägen endast skulle påverka en mindre del av området kunde den inte anses påtagligt skada områdets samlade värden. RegR resonerade även så att en ny väg skulle vara till fördel för turism och friluftsliv eftersom tillgängligheten skulle öka. Enligt domstolen ger 3 kap. 1 § NRL¹⁵⁵ utrymme för beslutande myndigheter att göra avvägningar mellan olika intressen för att finna en lämplig utveckling för det aktuella området. Det är enligt mig en felaktig slutsats då den avvägningen redan är gjord i lagtexten, i de områden som omfattas av de särskilda hushållningsbestämmelserna skall natur- och kulturvärden ha företräde och skyddas mot påtaglig skada om inte någon av

¹⁵³ MÖD M 8867-06.

¹⁵⁴ 4 kap. 1-2 §§ MB.

¹⁵⁵ 4 kap. 1 § MB.

undantagsreglerna är tillämplig. Turism och fritidsliv skall särskilt beaktas men inte på bekostnad av de natur- och kulturvärden som är grunden för områdets attraktivitet för dessa intressen. Däremot finns utrymme för att i skadebedömningen ta hänsyn till att värdena inte är lika höga inom hela de angivna områdena och utifrån det göra en bedömning av i vilka delar som exploatering kan tillåtas. I det aktuella ärendet tillät domstolen exploatering i en av de delar med högst kulturvärden. Enligt min uppfattning har domstolen inte tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Regeringen har prövat frågan¹⁵⁶ om bearbetningskoncession för en koppar och silverfyndighet av riksintressen enligt 2 kap 7 § 2 st. NRL.¹⁵⁷ Området hade höga naturvärden, det fanns stora opåverkade områden och ekologiskt känsliga områden.¹⁵⁸ I anslutning till området fanns riksintressen enligt 2 kap. 6 § 2 st. NRL¹⁵⁹ och 3 kap. 1- 2 §§ NRL¹⁶⁰ och en vattentäkt. För utvinning av fyndigheter av riksintresse kan göras undantag från kravreglerna i 4 kap. om särskilda skäl finns. I beslutet berör Regeringen inte undantagsmöjligheten utan gör en avvägning utifrån vilken markanvändning som bäst främjar en långsiktig hushållning. Dalsland kännetecknas av sitt småskaliga landskap och trakten marknadsfördes som ”Ekolandskap Dalsland” för sin säregna naturmiljö, som ett orört naturlandskap. En koncession skulle skada områdets karaktär och bedömdes få för stor inverkan på hushållningen med naturresurser, miljön och andra berörda intressen. Regeringen utgick i sin skadebedömning från vad som karaktäriserar området och skadan bedömdes med hänsyn till helhetsbilden av området.¹⁶¹ Det är oklart med stöd av vilka paragrafer beslutet tagits men jag tolkar det så att slutsatsen är att en koncession vore oförenlig med hushållningsbestämmelserna på grund av att skadan skulle bli påtaglig på de naturvärden i form av landskapsbilden som man bestämt skall ha företräde genom den medvetna lanseringen av området som ett ekolandskap.¹⁶²

De avgöranden jag har hänvisat till rör påtaglig skada på kustområdena och områden av betydelse för friluftsliv och turism. Det beror på att det främst är i denna typ av ärenden som frågan om påtaglig skada blir aktuell. De områdesspecifika reglerna för skyddade vattendrag, obrutna fjällområden och nationalstadsparken ställer strängare krav på markanvändningen än den generella kravregeln och blir därför i första hand aktuella. För Natura 2000 områden finns ett specifikt regelverk i 7 kap. 27-29 §§ MB som reglerar tillåtligheten av ingrepp som berör dessa områden.

En sådan här genomgång blir sannolikt missvisande för den utveckling som faktisk sker inom kapitel fyra områden. Undantagsmöjligheterna medför att endast en begränsad mängd verksamheter bedöms utifrån den skada de har

¹⁵⁶ Enligt minerallagen (1991:45).

¹⁵⁷ 3 kap. 7 § 2 st. MB.

¹⁵⁸ Som skyddas som prioriterade intressen enligt 2 kap. 2-3 §§ NRL (3 kap. 2-3 §§ MB).

¹⁵⁹ 3 kap. 6 § 2 st. MB.

¹⁶⁰ 4 kap. 1-2 §§ MB.

¹⁶¹ 4 kap. 1 § 2 st. MB. Enligt prop. 1985/86:3, s. finns särskilda skäl när utvinning är av stor samhällsekonomisk betydelse och det är viktigt utifrån t.ex. sysselsättningsaspekter.

¹⁶² Regeringsbeslut I 21 (N97/187, N97/386, N97/2335, N97/2730), 1998-02-05.

på de värden som skyddas av 4 kap. MB. de rör sig främst om vind- och vattenkraftverk, vägar, järnvägar, spridd bebyggelse som inte är en utveckling av tätort och liknande ingrepp. Detsamma gäller för detaljplaner då den bebyggelse och de verksamheter detaljplaner reglerar till största delen kan föras in under begreppen utveckling av befintlig tätort eller det lokala näringslivet.

7.5 Prövning enligt andra lagar än MB

Situationen blir speciell vid prövningar enligt till exempel PBL, Väglagen (1971:948), eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Den myndighet som prövar planen eller anläggandet av väg eller järnväg i första instans är i dessa fall samma myndighet som har ett intresse av att åtgärden kommer till stånd.

I detaljplanesammanhang är det ofta svårt att fastställa hur skadebedömningen har gjorts. Skadeprövningar och avvägningar blandas ihop och stor vikt läggs vid konsekvenserna för landskapsbilden och tillgängligheten, det sistnämnda framförallt inom kustområden. Det görs färre specifika skadebedömningar utan snarare synes prövningen handla om en sammantagen bedömning utifrån ett lämplighetsperspektiv. Det finns ingen tydlig linje för hur skadeprövningen görs.¹⁶³

7.6 Slutsatser

Översiktsplanen är av stor betydelse vid bedömningen av ingrepps tillåtlighet i kapitel fyra områden vilket är naturligt då konkretiseringen av de helhetsvärden som skall skyddas sker i översiktsplanen och det är genom planläggning som exploateringen sätts in i ett större sammanhang. Det medför att skyddet blir beroende på kommunernas vilja och kunskap om dessa värden. Översiktsplanens betydelse är mindre vid ingrepp i kapitel tre områden. Skyddet av dessa områden är beroende av översiktsplanen i första hand för att den visar på hur kommunen anser att marken lämpligast används. Däremot är den mindre viktig för skadebedömningen. Nödvändig information för att göra den prövningen finns främst i andra dokument så som registerbladen.

Graden av orördhet är ett mycket viktigt kriterium vid skadebedömningen enligt 4 kap. MB. Ingrepp i helt orörda miljöer skadar landskapsbilden påtagligt men redan en begränsad exploatering leder till en annan bedömning, vilket dock inte alltid leder till att ingreppen är tillåtliga. De kan vara otillåtna på grund av annat, exempelvis kan valet av plats vara oförenligt med lokaliseringsregelns krav i 2 kap. 6 § MB på lämpligaste placering. Miljööverdomstolens resonemang är i linje med Boverkets

¹⁶³ Jag kommer inte gå in närmare på hur skadebedömningar görs i detaljplaneärenden men i Naturvårdsverkets allmänna råd om tillämpningen av 3 kap. 6 § andra stycket MN, Handbok 2005:5 finns exempel på ärenden avgjorda av Regeringen där det har förts en diskussion kring påtaglig skada.

anvisningar för bedömningen av påtaglig skada. Det är lämpligt att placera nya verksamheter och anläggningar i områden som redan är påverkade av exploatering. Det finns dock en risk för urholkning av helhetsvärden om varje befintlig exploatering tillåts motivera ytterligare påverkan. För att utvecklingen skall ske på ett lämpligt sätt bör göras en bedömning på ett övergripande plan av vilka områden som skall avsättas för exploatering och i vilken form och utsträckning, vilket ju också är andemeningen i domstolens avgöranden. Genom att inte tillåta exploatering i strid med översiktsplanen trots att skadan inte är påtaglig motverkas risken för en sådan utveckling betydligt, eftersom ingrepp som inte är insatta i ett större sammanhang underkänns. Det är dock främst större ingrepp som har hindrats med den motiveringen och mindre ingripande förändringar kanske inte alltid bedöms på samma sätt. Det är viktigt att komma ihåg att översiktsplanerna inte är juridiskt bindande dokument och prövningsmyndigheten måste alltid göra en egen bedömning av vad som är en lämplig utveckling. Hur stor vikt som skall läggas vid översiktsplanen beror naturligtvis även på dess aktualitet och innehåll. Viss hänsyn bör dock tas antingen till översiktsplanen eller till planer för utveckling av vindkraft eller liknande, om sådana finns framtagna för det aktuella området. Frågan jag ställer mig är hur orördt ett sådant område måste vara för att skadan skall anses påtaglig om all typ av mänsklig påverkan kan motivera ytterligare ingrepp. I de här aktuella fallen gavs ju ändå inget tillstånd eftersom ingreppen var av den naturen att de måste sättas in i ett större sammanhang för att uppfylla kravet i miljöbalkens 2 kap. om lämplig lokalisering, men om samma krav på orördhet anläggs vid bedömningen av mindre ingrepp kan konsekvenserna bli märkbara på sikt.

Syftet bakom reglerna är en viktig utgångspunkt vid skadebedömningen. Till exempel så avser 4 kap. 4 § MB att skydda orörda områden i annars hårt exploaterade områden och då blir självfallet påverkan på landskapsbilden av stor betydelse. 4 kap. 2 § anger att turismen och friluftslivet särskilt skall beaktas vid prövningen av en verksamhets tillåtlighet och då måste resonemanget föras utifrån de förhållanden som har medfört att området är av stor betydelse för just dessa intressen.

Av resonemanget framgår att en utveckling av nationallandskapsbegreppet som ett komplement till översiktsplanerna är högst önskvärt. En sådan sammanställning sträcker sig över kommungränserna och har möjlighet att fånga det karaktäristiska i landskapet. Ärendet gällande vägen genom Höga kusten området är ett exempel på ett tillfälle där ett sådant underlag hade varit önskvärt. Vägen får dras mitt i en av de delar med högst värden för kulturmiljön med motiveringen att det är utvecklingen i hela området som är av betydelse. Det är förvisso sant men det krävs tydliggörande inom vilka områden ingrepp är möjliga, de får inte tillåtas var som helst.

Vid bedömningen av vilken skada en åtgärd kan antas få på ett kapitel tre område blir syftet med utpekandet avgörande. Om området är av riksintresse på grund av sina höga vetenskapliga naturvärden är det påverkan på den biologiska mångfalden, genom skador på djur och växter,

som blir utgångspunkten för skadeprövningen. När värdet är mer av estetisk art blir påverkan på naturmiljön och landskapsbilden av betydelse.

Värden i kapitel tre områden beskrivs vanligtvis på ett adekvat sätt, med hjälp av information om från registerbladen, och i rättsfall från senare tid är det ganska tydligt att fokus i skadebedömningen läggs på hur ett ingrepp påverkar just de värden som utgör grunden för riksintresset. Motiveringen i skadebedömningen saknar dock oftast djup. En åtgärds påverkan på området beror på hur stor del av området som berörs, vilka specifika delar som berörs och hur stora värden är i just de delarna, om åtgärden är av det slaget som måste undvikas för riksvärdets bevarande, konsekvensernas varaktighet och så vidare. Det vore önskvärt med ett tydligare resonemang kring dessa frågor. I nyare rättsfall är diskussionen mer utförlig vilket jag tror till viss del beror på Naturvårdsverkets allmänna råd. Sannolikt kommer dessa att bidra till både en enhetligare skadebedömning och mer renodlad motivering. I äldre rättsfall är det svårare att förstå hur domstolarna har resonerat då domskälen ofta saknar värdebeskrivning och resonemang kring den prövade åtgärdens påverkan på området. Det dras slutsatser utan tillräckliga motiveringar.

Jag tycker det finns tecken på att domstolarna ibland låter skadebedömningen bli beroende av det motstående intressets betydelse för enskilda och allmänna intressen. Som exempel kan nämnas provbrytningen på norra Gotland. Provbrytningen, som jämfört med den fullskaliga brytningen självklart är av mindre betydelse, innebär ändå ett rejält ingrepp. Frågan man kan ställa sig är om ett lika stort ingrepp från en mindre betydelsefull åtgärd skulle ha tillåtits. Reglerna ger utrymme för att göra en avvägning mot det motstående intresset, men en sådan avvägning skall ske först när det har konstaterats att skadan är påtaglig och inte i själva skadeprövningen.

Enligt Miljööverdomstolen kan påtaglig skada förhindras genom att det skadade området ersätts av ett annat liknande område. Den diskussionen har jag enbart stött på i ett fall och det vore intressant om domstolen i framtiden fick möjlighet att ytterligare utveckla resonemanget och ta ställning till om det är ett användbart tillvägagångssätt, och i sådana fall tydliggöra vilka krav på likvärdighet som skall ställas på ersättningsområdet.

Vad gäller skillnaden i skadebedömningen avseende de olika värdetyperna tycker jag man kan se en stor skillnad i senare avgöranden jämfört med tidigare. Jag tror det beror på att de allmänna råden har tydliggjort vilka värden som skyddas av 3 kap. Sannolikt finns det behov av att utveckla värdebeskrivningarna för kapitel fyra områdena då de fortfarande framstår som mer diffusa.

Jag vill slutligen också peka på den stora betydelse reglerna har även om domstolarna inte bedömer att skadan är påtaglig. Det ställs till exempel

högre krav på utredning av alternativa lokaliseringar¹⁶⁴ och vid den samhällsekonomiska prövningen av vattenverksamhet enligt 11 kap. 6 § MB läggs vikt vid att området är av riksintresse, det "kostar mer" att göra ingrepp i riksintresseområden.¹⁶⁵ Vid prövning av strandskyddsdispenser är det av betydelse om området är av riksintresse för ett bevarandebeslut eller om den önskade åtgärden är av riksintresse för något ändamål.¹⁶⁶ I flera rättsfall från senare tid påpekas att dispens skall ges med särskild restriktivitet inom områden av riksintresse för bevarandevärden då dessa har så höga värden att det får anses vara ett starkt allmänt intresse lämna dem orörda och betonar vikten av att undvika ingrepp i som kan minska tillgängligheten¹⁶⁷ Jag tycker det är viktigt att understryka detta eftersom det är väsentligt för förståelsen för reglernas betydelse i markanvändningsfrågor.

¹⁶⁴ MÖD M 9540-99 och M 1391-01.

¹⁶⁵ Se t.ex. MÖD M 192-99 och M 1368-03.

¹⁶⁶ Michanek, Zetterberg, s. 213.

¹⁶⁷ Bland andra MÖD M 7539-05 och M 29-06.

8 Sammanfattande kommentar och analys

Bestämmelserna om riksintresse innehåller besvärande oklarheter. Om området är av riksintresse, skadan påtaglig och inga undantag är tillämpliga har de avgörande betydelse för hur ett mark- och vattenområde får användas. Problemet är att varje bedömningsmoment innehåller allt för stora oklarheter. Det finns inga tydliga anvisningar för när alla förutsättningar är uppfyllda och riksintessereglernas starka skydd träder in.

Det finns också ett problem med att den information som krävs för att förstå och tillämpa reglerna i 3 och 4 kap. MB är så utspridd. Det nödvändiga sambandet mellan MB och PBL framgår inte av lagtexten. Inte heller är den, eller skall den vara, tillräcklig för att ge 3 och 4 kap. MB ett konkret innehåll. Reglerna är uppbyggda på sådant sätt att de förutsätter ytterligare utpekande och konkretiserande vilket sker genom olika myndigheters och kommunernas försorg. Detta gäller framförallt 3 kap. men jag vill hävda att detsamma gäller även för 4 kap. Utpekandet av områdena görs av skilda myndigheter vilket skapar en bristande enhetlighet i kriterier för utpekande och hur utförlig informationen om områdena är. Översiktsplanen, ett dokument som inte är rättsligt bindande och inte kan överklagas, och många gånger är av bristfällig kvalitet, har givits en avgörande betydelse för reglernas genomförbarhet. Brister dessa steg i kvalitet finns ingen möjlighet för någon kontrollmyndighet att ingripa.

Med ett så svårhanterligt material är det besvärligt att få en överblick över tillämpningen. Beakta därtill att skyddet för ett riksintresse aldrig är slutgiltigt utan skall omprövas vid varje nytt beslut om ändrad markanvändning och det är förståeligt att reglerna uppfattas som komplicerade och att skyddet för riksintressen framstår som högst osäkert.

Den största betydelsen har riksintessereglerna vid fysisk planering. Det är här grunden läggs för ett hållbart nyttjande av våra resurser. I enskilda ärenden handlar det mer om att "lappa och laga". Det är dock tveksamt hur stor respekt kommunerna har för riksintressen i sin planering. Även om de inledande intentionerna förmodligen är goda är det lätt, och här leder reglernas otydlighet till en kanske alltför stor möjlighet till avvägningar och oklara bedömningskriterier, att låta ekonomiska aspekter väga för tungt. Jag tror att riksintessereglerna ändå har betydelse på så sätt att det gör kommuner och myndigheter mer uppmärksamma på att den fysiska planeringen måste ha ett flergenerationsperspektiv. Det är också viktigt att föra fram budskapet att syftet med reglerna inte är att stoppa verksamheter utan att se till att de lokaliseras rätt. Reglerna skall ses som en möjlighet att göra kloka val för framtiden, inte som ett hinder för utveckling. De ska främja en långsiktig samhällsplanering där dagens val bedöms ur ett långsiktigt perspektiv. Det är lika viktigt att kommunen visar var

verksamheter får komma till stånd som att de pekar ut områden som inte skall påverkas. Annars leder det till att undantag ständigt måste göras. Det går inte att hindra en utveckling men det går att styra den rätt och det är kommunerna som ska leda utvecklingen genom sin översiktsplanering. Alternativet är att behöva sätta in varje enskilt beslut i ett större perspektiv utan att ha några förutsättningar givna på förhand. Ett sådant förfarande leder till felaktiga beslut i båda riktningar. Ibland kan tillstånd ges för lättvindigt och i nästa stund skall beslutsfattare försöka kompensera tidigare skada genom att vara för sträng i områden som kanske inte har sådana värden att det är motiverat. Det underlättar att ha en vision av vad som är viktigt att bevara för framtiden. Det är dock oroande att reglerna är så otydliga och svårtillämpbara. Det leder förmodligen till att reglerna ses som ”flumregler” som är till för att försvåra utvecklingen.

Eftersom reglerna avser att skydda olika värden kan de inte vara utformade likadant men uppdelningen i två kapitel bidrar inte till att öka reglernas tydlighet. Det är därför viktigt att sammanställa ändamålsenligt kunskapsunderlag anpassat efter de skilda förutsättningarna.

Det kan vid en första anblick framstå som om 4 kap. erbjuder ett starkare skydd än 3 kap., då områdena är rättsligt bindande och ingen avvägning mot motstående intressen skall göras. Men så är inte fallet. För det första är undantagsmöjligheten så oklar att den enligt mig egentligen kan utnyttjas till att omfatta vad som helst. Dessutom krävs det kommunal planering för att bestämma hur utvecklingen i helhet skall se ut, vilka områden som skall bevaras och vilka som kan upplåtas för exploatering av olika slag. Eftersom det är helhetsvärden som skyddas krävs det en övergripande syn på vad som skall tillåtas och det låter sig endast göras i den fysiska planeringen. Skyddet för områdena i 4 kap. blir därför beroende av att kommunen faktiskt drar upp riktlinjer för markanvändningen och inte bara avfärdar reglerna med att säga att de inte hindrar utveckling av lokalt näringsliv och befintlig tätort eller bara anger att riksintressena skall tillgodoses utan att närmare ange hur.

Påtaglig skada enligt 4 kap. är i första hand det som skyddar ett helt orört område eller ett område som är en del i en erkänt värdefull landskapsbild. Ingripande förändringar som inte är insatta i ett större sammanhang kan hindras även om skadan inte bedöms bli påtaglig, då sådana ingrepp inte uppfyller miljöbalkens krav på lämpligaste placering eller PBLs lämplighetskrav. Översiktsplanernas betydelse blir därför stor och det är viktigt att de är av god kvalitet. I de fall översiktsplanerna har brustit i aktualitet eller inte tillräckligt beaktar motstridiga intressen eller liknande har dock domstolarna gjort egna bedömningar av vad som skall anses vara en lämplig utveckling.

Vilken skada ett ingrepp har på ett kapitel tre område bedöms utifrån värdena som motiverat utpekandet och registerbladens utförlighet blir därför av stor betydelse. Om ingreppet innebär att det unika i området går förlorat, det vill säga de egenskaper som gör området viktigt i ett nationellt perspektiv, är skadan att anse som påtaglig.

Det finns brister i domstolarnas resonemang kring skadebedömningen vilket skapar otydlighet då det inte finns någon tydlig linje för hur skadeprövningen görs. Områden kan vara utpekade som riksintressanta för naturvärden med stöd av 3 kap. 6 § 2 st. MB av flera anledningar och varje område kan innehålla olika typer av värden. Det kan vara åtgärdens totala inverkan som är av betydelse, dess inverkan på långt sikt eller att åtgärden påverkar en särskild del av området som är av betydelse för hur skadebedömningen utfaller. Det kan också vara så att åtgärden skadar naturvärden i området men inte de som riksintresset avser att skydda. Tydlighet från domstolarnas sida kring dessa faktorer är av betydelse för en enhetlig tillämpning av skadebegreppet.

Det finns flera exempel på att miljöbalkens målregel används i tillämpning av hushållningsbestämmelserna, framförallt vid avvägningen mellan motstående intressen. Större vikt läggs vid långsiktighet och vid påverkan på den biologiska mångfalden. Reglernas konstruktion, som inte tillåter avvägningar mellan riksintressen och andra allmänna eller enskilda intressen, och med vida undantagsmöjligheter innebär i vissa fall hinder för det för miljön sammantaget bästa valet. Även reglernas stora osäkerhetsmoment är till stor nackdel. Detta till trots kan bestämmelserna, om de tillämpas rätt och det utvecklas bättre kunskapsunderlag, vara en viktig del i en hållbar markanvändning.

I de flesta avgöranden jag har gått igenom anges att hushållningsbestämmelserna skall tillämpas, det ges en redovisning av lagtextens lydelse och sedan anges mer eller mindre endast att reglerna har tillämpats i beslutet men inte hur. Det finns sällan någon redogörelse för vilka omständigheter det lagts någon vikt vid, hur värderingar av skador gjorts och än mindre någon diskussion om hur man kommit till fram till att påtaglig skada kan eller inte kan antas uppstå. Bristen på anvisningar för bedömningen av påtaglig skada enligt 3 kap. återspeglas i praxis. Jag tror att Naturvårdsverkets allmänna råd från förra året kommer att underlätta och skapa enhetlighet i bedömningen.

Jag ser en fara i de knapphändiga motiveringarna eftersom det får bedömningar och avvägningar att framstå som godtyckliga. Det faktum att motstående intressens karaktär ges betydelse i skadeprövning är ett tecken på en brist i regelverket eller dess tillämpning. Om ett område är av riksintresse skall det skyddas mot påtaglig skada om inte även det motståndet intresset har samma status. Skadebedömningen skall hållas fri från avvägningar. Att det finns tendenser på avvägningar i skadeprövningen kan vara ett tecken på att riksintressena för bevarandevärdena är för många och att det är ett sätt att komma runt regler som skyddar områden som inte allmänt ses som tillräckligt skyddsvärda. Det måste lösas antingen med en översyn av bestämmelserna eller tydligare kriterier för vad det skyddsvärda består i. Viljan att skydda ett område ökar med kunskapen om anledningen till att det skyddas. Kriterier finns redan i de allmänna råden och kunskap i registerbladen. Att registerbladen till synes inte används i så stor omfattning beror förmodligen på att kunskapen om dem inte är tillräckligt utbredd eller att de är av dålig kvalitet.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Michanek, Gabriel, Den svenska miljöretten, första upplagan,
Zetterberg, Charlotta Iustus Förlag AB, Uppsala, 2004

Offentligt tryck

Propositioner

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

Prop. 1994/95:3 Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-
Djurgården

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2

Prop. 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Myndighetsrapporter

Boverket Boken om översiktsplan 1996 del III, Allmänna
intressens behandling i översiktsplanen,
Boverket, 1996, Åkessons tryckeri, Emmaboda

Länsstyrelsen i Västra Götaland Rapport 2000:8, Kustområdet och skärgården i
Bohuslän – en värdebeskrivning av ett
Nationallandskap enligt 4 kap. MB
Arkitektkopia AB, Uddevalla

Naturvårdsverket Riksintresse för naturvård och friluftsliv.
Handbok med allmänna råd om tillämpningen
Av 3 kap. 6 §, andra stycket, Miljöbalken,
Handbok 2005:5, december 2005

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

Planer

Översiktsplan för Gotlands kommun, antagen av kommunfullmäktige 1995-
02-13

Översiktsplan för Kungälv kommun, antagen av kommunfullmäktige 2001-
12-03

Översiktsplan för Sotenäs kommun, antagen av kommunfullmäktige 2004-06-23

Internet

http://www.energimyndigheten.se/WEB/STEMEx01Swe.nsf/F_PreGen01?ReadForm&MenuSelect=70E8C70E78795C65C1256F6D00344DDC,
kontrollerad den 17 december 2007.

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Skydd-och-skotsel-av-vardefull-natur/omraden-av-riksintresse/Oversyn-av-omraden-av-riksintresse/> , kontrollerad den 17 december 2007.

Rättsfallsförteckning

Koncessionsnämnden

KN B 59/92

KN B 171/92

Miljödomstolen

Växjö tingsrätt 2000-05-23 M 385-99

Miljööverdomstolen

M 192-99

M 8782-99

M 1124-99

M 1125-99

M 8328-99

M 9540-99

M 1391-01

M 5416-00

M 1368-03

M 9178-02

M 9120-03

M 2966-04

M 1644-06

M 456-06

M 6581-05

M 8867-06

Regeringsbeslut

M91/2978/9 (BO91/529P)

1998-02-05 I 21 (N97/187, N97/386, N97/2335, N97/2730)

Regeringsrätten

RÅ 1993 ref. 44

RÅ 2004 ref. 14