

Mark- och miljödomstolen

Cecilia Giese Hagberg, cecilia.giesehagberg@dom.se,
0470-560 182

Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm

Riksintresseutredningens betänkande (SOU 2015:99) Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (M2015/04128/Nm)

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen ställer sig tveksam till förslaget om att införa områden av väsentligt allmänt intresse. I övrigt delar mark- och miljödomstolen i huvudsak de bedömningar som görs i betänkandet och tillstyrker i allt väsentligt de framlagda författningsförslagen. Domstolen vill dock framföra följande synpunkter.

11.1.1 Systemet för hushållning med mark och vatten

Som framgår av betänkandet är syftet med hushållningsbestämmelserna att bevaka statens intressen i den kommunala fysiska planeringen. En korrekt tillämpning av hushållningsbestämmelserna möjliggör ett flexibelt system som stramas upp genom formella beslut av regeringen och där översiktsplanen är vägledande för den rättsliga bedömningen av sakfrågan i varje enskilt fall. Det är därför väsentligt att det av lydelsen i 3 kap. miljöbalken (MB) tydligt framgår hur rättstillämpningen ska gå till. Detta saknas emellertid i det framlagda förslaget och bör uppmärksammas vid en eventuell proposition och lagrådsremiss.

11.4 Områden av väsentligt allmänt intresse

Samtidigt som områdena av riksintresse enligt förslaget avses att stramas upp genom de åtgärder som nämns i betänkandet införs nya områden av väsentligt allmänt intresse som så långt möjligt ska skyddas. Det är möjligt att antalet områden av riksintresse kommer att minska genom förslaget men antalet områden av väsentligt allmänt intresse kommer i stället sannolikt att öka, sett i ett geografiskt perspektiv. Mot den bakgrunden kommer ytterligare överlappning att ske även mellan områden av väsentligt allmänt intresse vilka kan riskera att urholka systemet vid ett alltför långtgående utpekande av sådana områden på regional och lokal nivå. Ett alternativ till införandet av begreppet område av väsentligt allmänt intresse kan vara att avstå från det begreppet och låta dessa intressen rymmas i den allmänna avvägningsregeln i 3 kap. 1 § miljöbalken. Notera dock att brukningsvärd jordbruksmark och dricksvattenförsörjning föreslås regleras särskilt i den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen.

11.4.4 Särskilda bestämmelser för vissa väsentliga allmänna intressen

I förslagets 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken används begreppet *brukningsvärd jordbruksmark*. För tydlighetens skull bör detta begrepp klargöras så att det framgår vilken jordbruksmark som avses. När anses jordbruksmark vara brukningsvärd och var går gränsen?

Den föreslagna ändringen i 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken ... *att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel* ... innebär en skillnad mot vad som sägs i den nuvarande lydelsen i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. Skillnaden är att brukningsvärd jordbruksmark enligt det nya förslaget inte får tas i anspråk för något annat ändamål än det som avses i det föreslagna 3 kap. miljöbalken och går därmed längre än nuvarande lydelse. Enligt rådande rättspraxis har Mark- och miljööverdomstolen gett *brukningsvärd jordbruksmark* ett långtgående skydd som nästan är strängare än skyddet för riksintresse. Frågan är om nämnda tillägg kommer att innebära ett ännu mer långtgående skydd än rådande rättspraxis och om det har varit utredningens avsikt.

(Jfr bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 3 februari 2017 i mål P 4848-16 och den 1 april 2016 i mål P 4087-15 samt refererade MÖD 2013:3 och MÖD 2006:44 vilka kan ha visst intresse)

11.5.2 Regeringen beslutar om områden av riksintresse

Mark- och miljödomstolen uppfattar utredningens förslag så att beslutet om riksintresse är ett juridiskt bindande beslut om områdets avgränsning. Härigenom kommer beslutet om riksintresse att vara styrande för prövningen vilket innebär att området bedöms som riksintresse dels i den fysiska planeringen hos kommunen, dels i rättstillämningen av de beslutande myndigheterna och domstolarna. Detta är en skillnad från rådande rättspraxis där, även om ett område är utpekad som riksintresse, inte blir ett riksintresse förrän det i rättstillämpningen av beslutande myndigheter och domstolar bedöms vara ett riksintresse i det enskilda fallet.

Utredningen menar att ett beslut om riksintresse inte är överklagbart eftersom det inte är direkt bindande mot enskilda. Redan den omständigheten att ett område är utpekad som ett riksintresse kan innebära förfång för den enskilde som äger marken på så vis att beslutet om riksintresse inskränker användningen av marken inom området för riksintresset och därmed faller inom ramen för Europakonventionens bestämmelser och egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF.

11.7 En ventil för regeringen

Av utredningen framgår inte hur den s.k. ventilen är tänkt att tillämpas i mål enligt plan- och bygglagen som har överklagats till mark- och miljödomstolen.

I betänkandet föreslås att det i 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken görs en hänvisning till föreslagna 3 kap. 20 § miljöbalken. Det kan övervägas om det behövs en liknande hänvisning i plan- och bygglagen.

11.11 Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Genom utredningens förslag försvinner nuvarande formuleringar som påtagligt skada, påtagligt försvåra etc. och ersätts med uttrycket *tillgodoses*. Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning innebär det nya uttrycket en mjukare skrivning som möjliggör ett större intrång i riksintresset än om man använder de nuvarande formuleringarna, vilket innebär följande.

Man skulle kunna hävda att fastän det sker en påtaglig påverkan i en geografisk del av ett område för riksintresse så kan man tillgodose riksintresset genom att placera den planerade anläggningen i en annan ände av riksintresseområdet, även om det försvåras. Men om riksintresset består i ett stort geografiskt område med naturvärden och dess värde bl.a. beror av dess storlek borde det vara svårare att ianspråka en bit av området och ändå hävda att riksintresset tillgodoses.

Mark- och miljödomstolen ifrågasätter om det är denna effekt som utredningen vill uppnå med förslaget.

12.11 Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, väg-, järnvägs-, luftfarts- och sjöfarts-kommunikation, elektronisk kommunikation, vattenförsörjning, avfallshantering och kärnavfallshantering

I förslagets 3 kap. 15 § miljöbalken används fortfarande begreppet *särskilt lämpliga* utan att i betänkandet göra en närmare analys av begreppet. I stället hänvisar utredningen till riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. Detta ordval ter sig dock märkligt vid en jämförelse med förslagets 3 kap. 17 § där utredningen i stället har föreslagit begreppet *särskild betydelse*. Enligt mark- och miljödomstolens mening är begreppet *särskild betydelse* starkare än begreppet *särskilt lämpliga*. Eftersom de intressen som framgår av 15 § har minst lika stor vikt som de intressen som framgår av 17 § bör dessa båda paragrafer innehålla samma begrepp.

14. Konsekvenser

Förslagets direkta konsekvenser för mark- och miljödomstolen rör de fall då mark- och miljödomstolen med eget yttrande ska överlämna ett mål till regeringen i samband med tillämpningen av den s.k. ventilen i förslagets 3 kap. 20 § miljöbalken. Detta kan visserligen inte antas leda till några ökade kostnader för mark- och miljödomstolen men däremot leder det till ytterligare tidsutdräkt för parterna i målet och i sin tur en ökad måltillströmning hos regeringen.

Peter Ardö

Cecilia Giese Hagberg

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Peter Ardö efter samråd med rådmannen Cecilia Giese Hagberg (referent) och tekniska råden Carl-Philip Jönsson, Lars Fransson och Mårten Dunér.