



MANNHEIMER SWARTLING

PBL och miljöbalken – ett moment 22 för exploitören?

CMB

Advokat Anna Bryngelsson

6 mars 2020

Agenda

- Introduktion till PBL och MB
- Vad är problemet?
- Utvecklingen i rättspraxis hittills
- Framtidsspaning
- Hur kan man minska risken?



De båda regelverkens syften

Både PBL och MB handlar om användning av mark- och vattenområden. Portalparagraferna liknar varandra:

1 kap. 1 § PBL

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med **jämlika och goda sociala levnadsförhållanden** och **en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna** i dagens samhälle och för kommande generationer.

1 kap. 1 § miljöbalken

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en **hållbar utveckling** som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras **en hälsosam och god miljö**. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken introduceras år 1999

Miljöbalken

Miljöskyddslagen

Vattenlagen

Hälsoskyddslagen

Lagen om genetiskt modifierade
organismer

Naturvårdslagen

Renhållningslagen

Lagen om spridning av bekämpningsmedel
över skogsmark

Lagen om förbud mot dumpning av
avfall i vatten

Lagen om skötsel av jordbruksmark

Lagen om svavelhaltigt bränsle

Lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör
skyddade arter

Lagen om förhandsgranskning av biologiska
bekämpningsmedel

Lagen om kemiska produkter

Miljöskadelagen

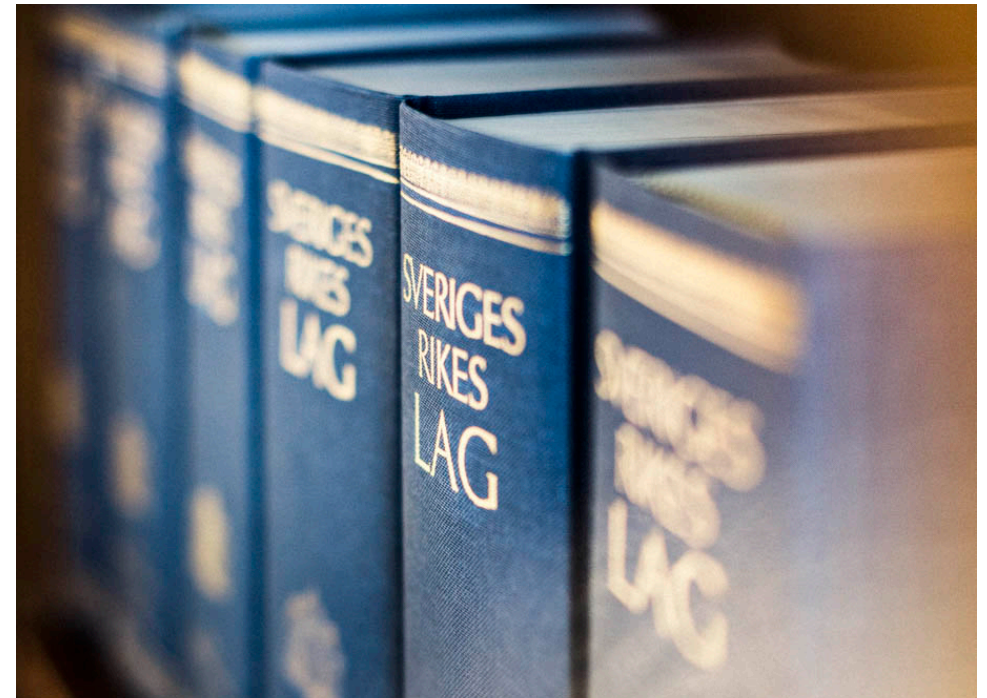
Lagen om hushållning med naturresurser
m.m.

Utgångspunkter

- Ju förr det klargörs om ett projekt är genomförbart, desto bättre för alla.
- Exploatörens mål är att planen ska vinna laga kraft (inte upphävas) och att genomförandet av planen inte hindras i senare skede.
- Lagstiftningens mål är (bland annat) ett effektivt planförfarande och ett fullgott miljöskydd.

Miljörättens grundprinciper

- Planläggning enligt PBL = tidigt skede, breda penseldrag
- Miljöbalken – och miljörätten! – utgår ifrån att det är en specifik åtgärd/verksamhet som ska prövas, vars konsekvenser kan förutses i detalj.
 - Prövning på förhand
 - Fullständig (samlad) prövning



Exempel

Detaljplan innehåller en väg som kräver biotopskyddsdispens. Någon dispens finns inte när planen antas. För dispens krävs "särskilda skäl".

- a. Dispens lämnas inte = vägen måste dras på annat sätt, till högre kostnad/tidsspillan än om den från början getts annan sträckning
- b. Dispens lämnas = ett problem för miljöskyddet om *särskilda skäl* har framtvingsats av planen i sig. Prövningen blir inte "fri", utan pga. att planen redan finns blir det oproportionerligt att vägra dispens.

...eller också upphävs planen (MÖD, P 2285-17).

Problemet är inte nytt, men förändras

- Generell utveckling inom miljörätten: mer omfattande regelverk och strängare tolkning av reglerna, men också högre krav på underlaget/mer omfattande prövningar. Verksamhetsutövaren (sökanden) har bevisbördan.
- EU-domstolen styr – inte alltid anpassat efter svenska förhållanden

PBL och miljöbalken

Det finns många kopplingar mellan PBL och miljöbalken. Idag fokus på detaljplaner och skydd för områden och arter (3–4 och 7–8 kap. miljöbalken).
→ **lämplig markanvändning**



2 kap. 2 § PBL

Planläggning ... ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är **mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov**. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en **god hushållning**. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 § § miljöbalken ska tillämpas.

Utveckling i rättspraxis

- Det räcker inte att planen uppfyller miljöbalkens övergripande regler om god hushållning. Planen måste också gå att förena med miljörättslig ”specialreglering”.
 - Särskilda tillstånd/dispenser enligt miljöbalken krävs för åtgärder som berör biotopskyddade områden, fridlysta djur och växter, Natura 2000-områden, naturreservat...
- Som utgångspunkt positivt för exploatören med en ”förprovning” – möjlighet att i tidigt skede avbryta eller omforma projekt.

Utveckling i rättspraxis

- Det började med Regeringsrätten år 2005 (RÅ 2005 ref 44): *Plan-MKB måste belysa påverkan på fridlysta arter. Risk att verklig prövning annars inte kommer till stånd.*
- Kan domstolarna verkligen besluta nya spelregler?
 - Inledningsvis: den överordnade EU-rätten kräver det.
 - Nu: Även ett förändrat sätt att se på saken "nationellt"?
Fridlysning m.m. är inte separata regler utan *uttryck* för de övergripande reglerna om lämplig markanvändning.

Några exempel

Hästgården i Vellinge 2015 (P 8073-14)

Detaljplan som möjliggjorde enbostadshus och ridhus med stall.

Planområdet gränsade till två Natura 2000-områden.

- **MÖD:** Planprocessen måste klargöra om Natura 2000-tillstånd eller artskyddsdispens behövs. Detta gick inte att bedöma utifrån underlaget. Planen upphävdes.

Några exempel

Bron över Skellefteälven 2016 (P 2134-15)

Detaljplanen möjliggjorde en bro över Skellefteälven. Invändningar mot planen om rasrisk, buller, artskydd, påverkan på vattenverk m.m.

- **MÖD:** Plan-MKB är delvis översiktlig och hänvisar till att utredningar ska vidtas inför tillståndsprövningen. Genomförandet av planen kräver tillstånd enligt miljöbalken. Frågorna (inkl. lokalisering) kan på ett fullständigt sätt prövas i den processen. Planen stod fast.
- Skillnad när hela genomförandet kräver miljötillstånd?

Några exempel

Stenmuren i Mönsterås 2017 (P 2285-17)

Detaljplanens trafiklösning krävde breddning av väg. Biotopskyddade stenmurar behövde tas bort. Kommunen hade inte fått dispens.

- **MÖD:** Kommunen har inte gjort sannolikt att dispens kommer att erhållas. Inte heller har några godtagbara alternativa lösningar presenterats. → Det saknas förutsättningar att genomföra planen m h t biotopskyddet. Planen strider mot 2 kap. 5 § PBL (marken är inte lämplig för ändamålet). Planen upphävdes.

Några exempel

Skidanläggningen i Örndalen (MÖD 2015:3)

Detaljplan hade antagits för en stor skidanläggning (7000–7 500 bäddar) intill ett kungsörnsrevir med tre bon och exploatören sökte nu artskyddsdispens. Projektet hade stor regional betydelse (arbetstillfällen).

- **MÖD:** Skidanläggningen har inte ett allt överskuggande allmänintresse. Dispens lämnades inte.

Några exempel

Bostäderna i Borgholm (MÖD 2012:34)

Planprogram antogs för ca 300 bostäder invid ett Natura 2000-område. Efter samråd med Länsstyrelsen ansökte en exploatör om Natura 2000-tillstånd för uppförandet av 80 bostäder.

- **MÖD:** Gamla träd i planområdet behövs som spridningsvägar för de skyddade insekterna inom Natura 2000-området. Även om träden sparas nu, är det på sikt stor risk att gamla träd nära bostäder måste fällas (av säkerhetsskäl). Tillstånd lämnas inte.

Slutsatser av praxis

- Det måste av underlaget till planen framgå hur skyddade arter och områden påverkas och om det behövs dispens eller tillstånd.
- Om tillstånd/dispens inte finns ställer det högre krav på detaljplanen i form av alternativa sätt att lösa behoven inom planen.
- Om kommunen inte gör sannolikt att tillstånd/dispens kommer att lämnas och planen inte heller redovisar alternativa lösningar → inte lämplig markanvändning.

Från miljöskyddssynpunkt

- Det är svårt att peka ut vilken enskild åtgärd i ett stort planprojekt som är otillåten. Ingen enskild byggnad/åtgärd är problemet utan den samlade störningen.
- Vem ska myndigheterna vända sig till när planen genomförs?
Ingen alls/först till kvarn/sist ut...

Möjlig utveckling framåt

- Mindre flexibla planer för att möjliggöra mer exakta bedömningar i planskedet och/eller tidigare tillståndsprövningar?
- Fler planer upphävs pga. *olämplig markanvändning* (materiellt fel) istället för *bristfälligt underlag* (formellt fel)?
- Större osäkerhet i takt med att miljökraven blir tuffare och de miljörättsliga processerna mer krävande – eller kommer utvecklingen att vända?

Varför inte söka alla tillstånd direkt?

- Om dispens/tillstånd är på plats sänker det kraven på planunderlaget *och* visar att markanvändningen är lämplig. Men...
 - *Detaljnivån*: En prövning enligt miljöbalken kräver detaljerad information om påverkan, alternativ, skyddsåtgärder och ev. kompensationsåtgärder. Ofta inte möjligt att redovisa i planskedet.
 - *Tidsperspektiven*: Det kan gå många år mellan arbetet med plan-MKB och genomförande. Artförekomst varierar över tid.
- **Ingen garanti för att man inte behöver nya/andra tillstånd senare!**

Särskilt om artskydd & Natura 2000

Artskyddsdispenser för arter som skyddas av EU-rätten är mycket svåra att få.

→ Normalt försöker man ens inte få dispens, utan vidtar skyddsåtgärder för att undvika att utlösa dispenskravet.

Natura 2000-tillstånd krävs om en åtgärd *kan* på ett betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-område (dvs. risken räcker). Det ställs höga krav på bevisen för att områdets skyddsvärden inte skadas.

Reducera risken

Det går inte att komma ifrån att ett projekt kan behöva prövas enligt flera lagstiftningar. Ha detta i åtanke från början!

- Ha ett bra underlag redan i planskedet (inte detsamma som ohejdat utredande!)
- Utgå ifrån det faktiska skyddet, det är olika för olika arter och typer av skyddade områden. Skyddas artindivider eller livsmiljöer? Vilka kriterier ska vara uppfyllda för dispens/tillstånd?

Reducera risken

- Utformning
- Planbestämmelser
- Kostnadsfördelning/ansvarsfördelning



Reducera risken

- Tänk på kumulativa effekter: bevaka omgivningen (t.ex. inrättande av nya skyddade områden eller arbete med andra detaljplaner/lov).
- Biologiska processer kan ta tid – t.ex. skyddsåtgärder för fridlysta arter kan behöva flera säsonger (och ska vara i funktion innan skadan uppstår).
- Arbeta på två fronter: planprocessen är juridisk och politisk.

Tack för uppmärksamheten!

Anna Bryngelsson

Partner, Advokat | Miljörätt, Fastighetsrätt

T: 040 698 58 37

M: 0709 777 837

E: anna.bryngelsson@msa.se



MANNHEIMER SWARTLING